



AÑO 7 NÚMERO 5 PRIMAVERA 2020

**REVISTA
DE ECONOMÍA
Y GESTIÓN**

**DOSSIER:
ECONOMÍA Y PANDEMIA**

caféiro



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO**

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

**AÑO 7 NÚMERO 5
PRIMAVERA 2020**

ISSN (impresa) 2408-4638
ISSN (digital) 2422-7692

CEFIRO (ZÉPHYROS)
REVISTA DE ECONOMÍA Y GESTIÓN

AÑO 7 NÚMERO 5
PRIMAVERA 2020

ISSN (impresa) 2408-4638 / ISSN (digital) 2422-7692

© UNM Editora, 2020

DIRECTOR

Pablo A. TAVILLA

CONSEJO DE REDACCIÓN

Hugo O. ANDRADE

Mario E. BURKUN

Marcelo A. MONZON

Julio C. NEFFA

Alejandro A. OTERO

Sandra M. PÉREZ

Alejandro L. ROBBA

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Departamento de Economía y Administración

Universidad Nacional de Moreno

Av. Bme. Mitre N° 1891, Moreno (B1744OHC), Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Teléfono: 011 2078-9170 (líneas rotativas)

Correo electrónico: revistacefiro@unm.edu.ar

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS EDITORIALES

Pablo N. PENELA a/c

STAFF

Sebastián D. HERMOSA ACUÑA

Gisela COGO

Damián O. FUENTES

Hugo R. GALIANO

Diagramación: Jal Design de Josefina DARRIBA

UNM Editora

Av. Bartolomé Mitre 1891, (B1744OHC) Moreno, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Edificio Histórico Ala Oeste, Planta Baja, Unidad Comunicación

Teléfono: 011 2078-9170 (líneas rotativas)

Interno: 154

Correo electrónico: unmeditora@unm.edu.ar

Página web: <http://www.unm.edu.ar/unmeditora>

Facebook: <https://www.facebook.com/unmeditora/>

Impreso en octubre de 2020 en los talleres gráficos de la Universidad Nacional de Moreno, Av. Bartolomé Mitre 1891, (B1744OHC) Moreno, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

La Revista CEFIRO (ZÉPHYROS) es una publicación semestral del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno con el fin de promover la difusión del estudio y el debate en torno a la realidad económica contemporánea argentina y latinoamericana. Reconociendo la insuficiencia y límites de la economía tradicional pretende aportar a la discusión y difusión de concepciones alternativas y el desarrollo de nuevas ideas en economía.

CEFIRO (ZÉPHYROS) está abierta al abordaje de distintos temas y disciplinas que contribuyan al mismo fin, por parte de especialistas, docentes o estudiantes sin distinción, formen o no, parte de la comunidad universitaria de Moreno, bajo la premisa de la libertad de pensamiento, la pluralidad de ideas y la rigurosidad científica.

Esta publicación alienta contribución de quienes deseen expresar en ella sus opiniones o comentar otras publicaciones. Los artículos y comentarios firmados reflejan exclusivamente la opinión de sus autores. Su publicación en este medio no implica que el Departamento de Economía y Administración ni la Universidad Nacional de Moreno o sus autoridades necesariamente compartan los conceptos vertidos en ellos.

La reproducción total o parcial de los contenidos publicados en esta Revista está autorizada a condición de mencionarla expresamente como fuente, incluyendo el título completo del artículo correspondiente y el nombre de sus autores.

Los trabajos y colaboraciones que deseen enviarse, deben remitirse a:

CEFIRO (ZÉPHYROS)
REVISTA DE ECONOMÍA Y GESTIÓN

Departamento de Economía y Administración

Universidad Nacional de Moreno

Av. Bme. Mitre N° 1891, Moreno (B1744OHC), Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Correo electrónico: revistacefiro@unm.edu.ar

La edición en formato digital de esta publicación se encuentra disponible en: <http://www.cefiro.unm.edu.ar/> y puede consultarla gratuitamente.

También se encuentra disponible en el REPOSITORIO DIGITAL INSTITUCIONAL de ACCESO ABIERTO (Ley N° 26.899) de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO (UNM), aprobado por la Res. UNM-R N° 468/13 -ratificada por la Res. UNM-CS N° 98/14 (<http://repositorio.unm.edu.ar:8080/jspui/>), incorporado al Sistema Nacional de Repositorios Digitales (SNRD) dependiente de la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación y a la Base de Datos Unificada (BDU2) (cosechador de repositorios institucionales) del Sistema de Información Universitaria (SIU) dependiente del dependiente del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

Sumario

1. Editorial	5
2. Entrevistas	6
Dr. Eduardo A. Crespo: “Los momentos de cierre del comercio internacional suelen ser períodos de cambio estructural”, por M. Florencia Gosparini y Pablo A. Tavilla.	6
3. Dossier: Economía y Pandemia	12
Pandemia, crisis económica y transición geopolítica, por Gabriel E. Merino.	12
Pandemia y economía en el largo plazo, por Marcelo Muñoz y Eduardo A. Crespo.	20
COVID-19, MMT y la economía argentina, por Agustín A. Mario.	26
Debates potenciados durante la pandemia del Covid-19, por Daniela Triador y Arnaldo Ludueña.	33
Comentario sobre los principales efectos jurídicos de la pandemia COVID-19 en el contrato de trabajo, por Mariana B. Pucciarello.	38
Covid-19 y el recentramiento de la economía global, por Tomas Lopez Mateo.	48
La pandemia COVID-19 en el mundo del trabajo: Desigualdades que se profundizan y heterogeneidad, por Verónica P. García Allegrone y Natalia S. Cabral.	56
4. Artículos	68
El Gasto Metropolitano en la Región Metropolitana de Buenos Aires: una forma de medición y su impacto territorial, por Martín Mangas, Carlos R. Martínez y Ricardo Paparás	68

El orden cuestionado del sistema multilateral de comercio en el escenario actual, por Ramiro L. Bertoni. **78**

5. Producciones DEyA **86**

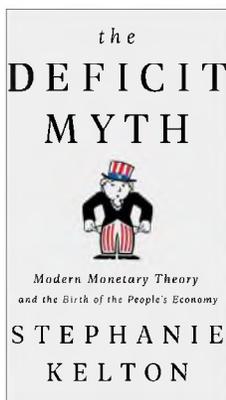
El Presupuesto Universitario 2020, por Florencia N. Quintana y Hugo O. Andrade. **86**

Alcances y límites de la educación virtual en la pandemia. Una reflexión colectiva desde el hacer docente, por docentes del Área Problemas Socioeconómicos Argentinos del Departamento de Economía y Administración. **92**

Continuidad pedagógica en tiempos de pandemia: Tránsito de la presencialidad a la virtualidad, por Roxana S. Carelli. **100**

6. Reseñas bibliográficas **116**

Derribando mitos, por Hugo O. Andrade **116**



“The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People’s Economy”, Stephanie Kelton, PublicAffairs, EE.UU (2020)

Editorial

En un año tan particular como el 2020, lanzamos un nuevo número de la revista de nuestro Departamento, Céfito. El desafío fue alentar y acompañar un ámbito de encuentro y reflexión acerca de un fenómeno tan desconocido por todos como el de la pandemia.

Durante los meses de mayo, junio y julio llevamos adelante el ciclo de charlas virtuales “Economía y Pandemia” con el objetivo de conceptualizar algunos elementos indispensables para la comprensión de la actual crisis económica y social. ¿Cómo las pandemias impactaron históricamente? ¿Cómo la actual pandemia afecta el orden internacional actual? ¿Qué impacto tendrá sobre Argentina? fueron las preguntas que orientaron los tres encuentros, que contaron con la participación de especialistas en cada una de las temáticas. El dossier de este número incluye siete artículos que reflexionan sobre las múltiples determinaciones y debates en relación con la pandemia.

En la sección Artículos, compartimos cinco valiosos e interesantes trabajos de docentes nuestros e invitados especiales, abordando temas que forman parte de nuestra agenda permanente, como lo es la consolidación de nuestro marco teórico, y de nuestras preocupaciones prioritarias en cuanto a dar cuenta de las problemáticas del territorio.

Asimismo, en Producciones DEyA se exponen artículos que son el resultado de la labor compartida de los docentes y estudiantes, ya sea como integrantes de equipos de investigación del Departamento o producciones académicas, que el Consejo de Redacción ha valorado especialmente, en el marco del desarrollo que estas actividades vienen evidenciando.

Estos trabajos son la expresión de la pluralidad de ideas que alienta la UNM y nuestra voluntad de estimular el pensamiento crítico y el trabajo colectivo.

Consejo de Redacción

Entrevista al Dr. Eduardo A. Crespo

**“Los momentos de cierre
del comercio internacional
suelen ser períodos de cambio
estructural”**

Por M. Florencia Gosparini¹ y Pablo A. Tavilla²

¹ Docente UNM. Licenciada en Economía Política UNGS. Directora de Gestión Académica del Departamento de Economía y Administración UNM. Correo electrónico: mfgosparini@unm.edu.ar

² Docente UNM y UBA. Licenciado en Economía UBA. Director-Decano del Departamento de Economía y Administración UNM. Correo electrónico: ptavilla@unm.edu.ar



Eduardo Crespo es Licenciado en Economía, Especialista en Desarrollo Económico por la UBA y Master en Economía y Doctor en Economía por la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). Actualmente es Profesor del Área Sistemas Económicos de la UNM y de la UFRJ.

- ¿Qué es la llamada Gran Divergencia?

Eduardo Crespo: La pregunta de qué es la “Gran Divergencia”, primero que todo, es la pregunta de por qué se arma un mundo separado en países ricos y países pobres. Qué pasó antes es otra cosa, pero ya a partir del siglo XIX es muy claro que se arman como dos grandes bloques: la gran mayoría de la humanidad, 70 por ciento de la humanidad e incluso más, vive en países que podemos clasificar como “subdesarrollados”, obviamente que ahí hay una enorme heterogeneidad. Tenemos países como Argentina, Chile, Uruguay y tenemos Uganda, por ejemplo, que podemos clasificar como no desarrollados. Por otro lado, tenemos el bloque de los desarrollados, también con mucha heterogeneidad, vale decir, pero en principio, esto es bastante claro a finales del Siglo XIX; se arman estos dos grandes bloques.

¿Cuáles son los motivos de esos grandes bloques? Bueno la discusión es muy grande, pero diría que una de las tesis para mí más razonables y que encaja muy bien con toda nuestra tradición estructuralista es la que ofrece primero Raúl Prebisch, pero digamos, la literatura más contemporánea es la que ofrece Jeffrey Williamson, que es la idea de que el comercio internacional jugó un papel muy importante en esa “Gran Divergencia”, en esa formación de

un centro y de una periferia. Si bien, en principio, el crecimiento en el mundo llega también en esa época y llega en principio a todos los rincones del planeta, el mundo empieza a crecer a partir de la Primera y Segunda Revolución Industrial. Esto es la "Gran Divergencia", el hecho de que algunos crecen mucho más que otros.

Si uno observa desde los inicios del siglo XIX hasta ahora, creo que no hay casi ningún país que no muestre un crecimiento. Tienen que haber sido países que hayan sufrido guerras civiles muy persistentes, cosas por el estilo. Son dos o tres países africanos, que tienen un PBI per cápita parecido al que tenían al inicio del Siglo XIX. El resto del planeta creció, ahora el punto es que obviamente algunos crecieron muchísimo más que otros.

- ¿Por qué esta disparidad en las dinámicas de crecimiento?

Bueno, la explicación que sugiere Williamson y me parece bastante razonable, es la idea de que, si bien el comercio trajo crecimiento de alguna manera, porque todo el mundo se conecta con un sistema que crece, existen economías de muchos países que son empujadas por las exportaciones hacia países que se desarrollan, que tienen el motor de crecimiento, lo que Prebisch llamaba "El Centro Cíclico" de la economía mundial. Entonces, quien exporta a esos centros, de alguna manera es empujado a través de exportaciones. Las tecnologías, de alguna manera, también llegan, se difunden, pero con mucha diferencia. Ahora ¿por qué el Comercio generaría asimetría? Bueno básicamente porque ese comercio internacional que se establece en el siglo XIX genera una división del mundo, una División Internacional del Trabajo en la que algunas sociedades y territorios se especializan. Esto también supone grandes diferencias dentro de los países; se puede ver el Norte y el Sur de Italia, el Norte y el Sur de Estados Unidos, y así, hay muchas asimetrías y divergencias también hacia adentro de los países. En general, los recursos no son competitivos, sino complementarios. Entonces donde hay complementariedades y economías de escala se tiende a generar algún tipo de concentración. Esto lo vemos en todos lados y esto es una ley, quizás es una ley económica. Los economistas no lo sabemos explicar bien, pero es una ley económica. Esto se vio bien en todo el planeta y se sigue viendo. Con Funciones de Producción Cobb Douglas, por ejemplo, que es lo que trabaja el economista en microeconomía, esta dinámica del crecimiento no se puede explicar. Con Funciones de Producción Cobb Douglas tendría que haber convergencia, ni más ni menos.

Entonces, con los instrumentos con los que los economistas neoclásicos habitualmente trabajan, eso no se explica. Así que acá hay que sumar más elementos en el análisis y que muchas de ellas refieren básicamente a la complejidad. La complejidad, no se alcanza fácilmente.

- ¿A qué te referís con complejidad?

Pensemos un ejemplo. Los países que no se catalogaban como desarrollados en 1914, llegada la Primera Guerra Mundial ¿no eran complejos desde el punto de vista económico? En principio casi la totalidad de esos países hoy no son desarrollados. Hay tres o cuatro contraejemplos, que también son muy específicos, que es Corea del Sur, Taiwán. Habría que hablar más de territorios, dado que son ciudades: Hong-Kong, Singapur y alguna en Europa. Eso muestra una tendencia a la convergencia dentro del territorio europeo. En pocas palabras, los subdesarrollados no se desarrollan y los desarrollados se mantienen desarrollados. Ésta ha sido la tendencia, es decir, nos guste o no, esto es el capitalismo.

- ¿Qué sucede con Asia y América Latina en relación con la complejidad y su proceso de desarrollo?

Lo sucedido a finales del siglo XIX es lo que se conoce como el boom de commodities. Si uno analiza el siglo XIX y la mitad del siglo XX lo que se puede ver es que es que Europa, Estados Unidos, podríamos agregar Japón, dan un salto, un salto que coincide con esto que llamamos Segunda Revolución Industrial. Pero lo que sucede en Asia, que hasta el siglo XVII era el continente más desarrollado, es que los siglos XIX y XX son una catástrofe. Algunos incluso terminan peor de cómo empezaron; incluso los chinos, que al finalizar la Segunda Guerra Mundial poseen un PBI per cápita más bajo que en el Siglo XVIII. Esas regiones que eran las más complejas, las más desarrolladas, las más avanzadas del planeta, terminan devastadas. En contraposición, regiones como América Latina o América en general, que eran colonias, simples colonias con poca densidad demográfica, ninguna historia de grandes innovaciones, inician el siglo XX mejor posicionados. ¿Por qué este fenómeno? Básicamente porque el boom de la Revolución Industrial lo que hizo es bajar mucho los precios de los productos manufacturados y desindustrializar el Asia, para decirlo de manera simple, destruye las manufacturas asiáticas, destruye la complejidad productiva de los asiáticos. El imperialismo de libre comercio fuerza a estas economías, especialmente a la India, a abrir sus mercados. Esto aparece de forma muy abrupta, y sufren un proceso de deterioro de su complejidad productiva y de alguna manera son forzados, por las circunstancias y por los precios relativos porque esto es lo que indicaba la asignación de recursos por precios relativos a especializarse como exportadores de materias primas, de recursos naturales, cuando no eran muy dotados en recursos naturales. Es decir, la relación recursos naturales-personas que tenía la India, no era la Argentina, no era la de Uruguay, no era la de Chile, no era la de ningún país latinoamericano. Y no podían exportar manufacturas, lo único que podían exportar eran recursos naturales y sufrían la competencia de las manufacturas europeas. Entonces ahí hay una destrucción del Asia, por decirlo así y a América Latina si bien no se convierte en la zona más desarrollada del planeta, le va un poco mejor. Ésto va hasta la década del '30, aproximadamente, dado que a partir de esta época se cierra el comercio internacional y ahí aparecen otros elementos.

- ¿Qué efectos de esta gran divergencia tenemos en la actualidad en América Latina?

En la actualidad el debate en lo que refiere al comercio internacional es si la salida es exportadora, o mejor dicho, qué tenemos que exportar. Ahora, ¿Qué pasó con el Comercio Internacional en las últimas décadas? Hay dos grandes efectos: Un efecto básico es que hay un cambio tecnológico que simplificó mucho las comunicaciones, especialmente, e hizo más eficiente la administración de procesos productivos a larga distancia. Esta revolución en las comunicaciones y estos cambios en las condiciones de administración, básicamente facilitaron mucho el *outsourcing*, la posibilidad de instalar maquilas, procesos productivos en otros territorios, lejos de sindicatos molestos, lejos de controles políticos, en un contexto de libre comercio. Es lo que llamamos Cadenas Globales de Valor, en buena medida controladas por empresas multinacionales, sean asiáticas, europeas, japonesas, chinas. Pero esa esa complejidad tecnológica que adquiere Europa, Estados Unidos, Japón en la Segunda Guerra Mundial no se resuelve con precios relativos. Cualquiera que sepa de la complejidad de estas cosas sabe que, si no se hace un esfuerzo gigantesco por buena parte de la sociedad, no se hace ese catch up, no se llega a esa complejidad.

Ahora, hay otro cambio en la economía mundial y este me parece el más importante de todos, y es básicamente el ascenso chino. El ascenso chino no es simplemente Cadenas Globales de Valor; ahí están las Cadenas Globales de Valor, ahí hay trabajo con mano de obra barata, ahí hay maquila. Es el país que más ha avanzado en términos tecnológicos en los últimos años. China hoy combina tecnologías avanzadas, cada vez más avanzadas, cada vez más en la frontera con salarios que hasta hace muy poco eran muy inferiores a los latinoamericanos, recién ahora ya nos están pasando. Entraron los chinos, y con los chinos no se puede competir. No podemos competir los

latinoamericanos, no pueden competir los europeos, pero no pueden competir los norteamericanos. Por algún motivo Estados Unidos está dando un giro proteccionista con relación a los chinos y esto lo están tratando de hacer todos.

Ahora, el efecto de los chinos es especialmente negativo sobre los países parcialmente industrializados, que no habían llegado a la frontera tecnológica, los países que tenían una industria intermedia, los países que habían iniciado el proceso de industrialización en forma tardía, después de la crisis del '30. Básicamente, impacta mucho en las economías parcialmente industrializadas, parcialmente desarrolladas, parcialmente complejas.

Si tomamos América Latina, podemos decir que Brasil, México y Argentina son las economías que alcanzaron un mayor grado de complejidad tecnológica y productiva, pero que son economías que no complejizan su industrialización desde hace muchos años. Y luego están el resto de las economías de América Latina, las más simples, las que no tenían nada, que no consiguieron industrializarse en lo más mínimo, que nunca terminaron de salir de un esquema primarizado, con poca población en general y con una dotación de recursos naturales bastante interesante, que son los Chile, los Perú, en alguna medida, no sé, creo que es más discutible: Uruguay, Bolivia, Ecuador, etc.

Si se mira la performance de todas las economías de América Latina, a las que peor les fue, es a las economías más complejas, a las más industrializadas, a las más desarrolladas. Es decir, a las más grandes y a las más complejas.

- ¿Por qué?

Primero porque su industria no es viable en términos internacionales y con los recursos naturales es un poco difícil sustentar un crecimiento de una población de 210 millones de habitantes como tiene Brasil, casi 140 que tiene México, 45 que tiene la Argentina. Las condiciones son otras y la dotación de recursos naturales tampoco es tan generosa como a veces creemos. Argentina tiene en dotación de recursos naturales per cápita muy inferior a Chile, muy inferior incluso si no me equivoco, a Bolivia.

Acá creo que entra también una posibilidad de la llamada "Paradoja del Ingreso Medio" o "Trampa del Ingreso Medio" que es una constatación empírica a la que apunta la literatura: se observa que algunas economías que llegaron a cierto nivel de desarrollo es como que se paran o, dicho de otra forma, si convergieron durante veinte o treinta años (por ejemplo, desde 1930 hasta 1970), luego se inicia una trayectoria de mayor estancamiento, algunas mejor, otras peor. Estamos hablando de países como Argentina, Sudáfrica, México, Brasil, Irán, cuyas economías son parcialmente industrializadas, es decir, cuya industria no es viable, dada la primacía de sectores transables, que no son viables en el comercio internacional y que no tienen cómo competir con la industria china. A la vez, si estas economías se abren completamente, entran en el juego de libre comercio son arrasados por la producción china, como en alguna medida también ocurre en algunas regiones de los países desarrollados donde ya hay algunos indicios de cierta desindustrialización en estos países.

- ¿Cómo pensar, entonces, a qué modelo apostar en nuestro país?

Claro, acá viene la discusión, ¿a qué modelo se apuesta? ¿Para dónde vamos? En principio, la apuesta por el libre comercio, apertura, baja de aranceles, etc. es terminar con lo poco que queda de industria, con lo poco que queda de algún sector mínimamente complejo. Es la opción de países como Chile o Perú, pero que no es viable en países como la Argentina. Acá no es viable con este tamaño de población y con esta dotación de recursos. La salida exportadora, vía tipo de cambio, es un delirio; creer que en nuestro país devaluando el tipo de cambio vamos a ser

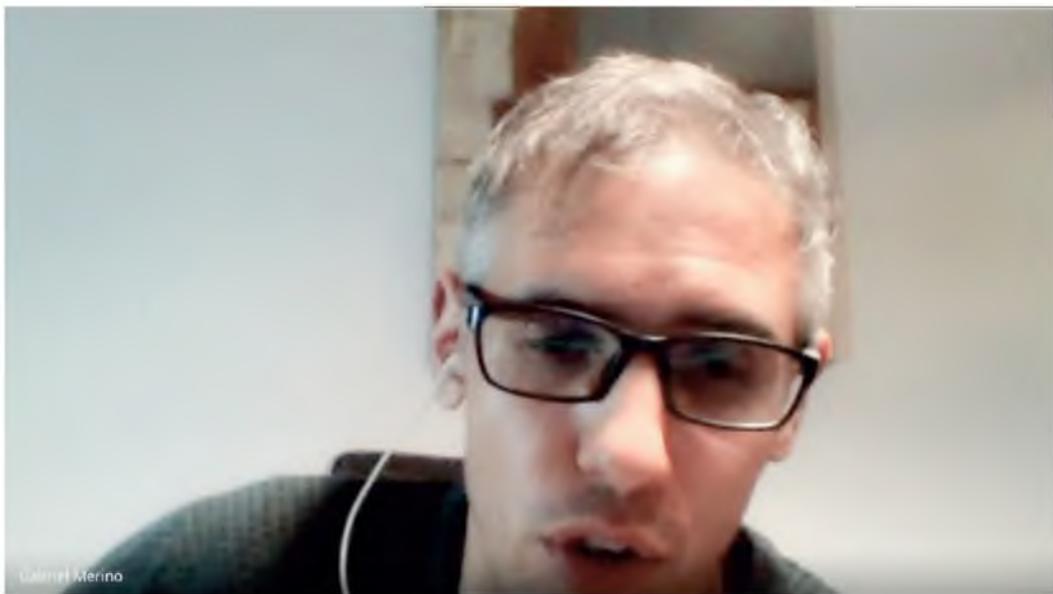
competitivos con los chinos, o vamos a salir a competirle a los alemanes no tiene sustento histórico.

Se trata de apuntar a la política de sustitución de importaciones y a las políticas industriales. Son esos esfuerzos enormes que hay que hacer y que tienen mucha resistencia política y, esto no es casual, dado que no es simplemente política. Desde David Ricardo esto es muy claro: a los sectores competitivos, ubicados en el Mercado Internacional como en nuestro caso el agro, les conviene el libre comercio, dado que aumentan su rentabilidad. Con el libre comercio esos sectores tienen insumos más baratos, no tienen que pagar nada más caro o de peor calidad producido localmente. Ahora, con el libre comercio nos quedamos con la mitad de la población afuera.

Yo creo que al principio hay que saber jugar a la defensiva y bueno tiene que ver con esto con el Coronavirus. El Coronavirus probablemente tenga el efecto, como todas las crisis internacionales, de generar un cierre parcial del comercio internacional. Esto ya se estaba viendo, de hecho, el propio Estados Unidos ya tenía una actitud proteccionista, esto se profundiza con el coronavirus, y los momentos de cierre del comercio internacional suelen ser períodos de cambio estructural no solamente en lo productivo, sino también políticos, porque algo hay que hacer, alguna salida y viabilidad hay que encontrarle a la sociedad. Aquí se vienen crisis enormes en toda la región, y probablemente sea la oportunidad como para comenzar a diseñar algún tipo de plan alternativo en esta coyuntura muy difícil. Coyuntura muy difícil no sólo por el Coronavirus, sino una estructura mucho más difícil por cuenta de los cambios ocurridos en el comercio internacional. No vamos a volver a ser la Argentina del Siglo XIX, pero tampoco estamos en grandes condiciones de ser exportadores en bienes industriales y ese tipo de espejitos de colores que nos venden algunos economistas principalmente.

Pandemia, crisis económica y transición geopolítica

Por Gabriel E. Merino¹



Como ya se ha dicho en muchas oportunidades, la Pandemia sirvió como catalizador para acelerar un conjunto de tendencias de la transición histórica-espacial mundial en que nos encontramos. Donde sí existe más discusión y menor claridad, es en definir cuáles son dichas tendencias —con sus contra- tendencias—, cómo devienen, en qué momento nos encontramos de su desenvolvimiento y qué implican en términos políticos y estratégicos. En este breve artículo no se pretende dar cuenta de todo eso, pero sí al menos, establecer algunos puntos clave para el debate.

¹ Colaboración. Docente e investigador UNLP-CONICET. Licenciado en Sociología y Doctor en Ciencias Sociales UNLP. Correo electrónico: gmerino@fahce.unlp.edu.ar

En principio podemos mencionar cuáles son algunas de las tendencias principales:

- El ascenso de Asia Pacífico y de China en particular y, por otro lado, el declive relativo del Occidente geopolítico y de Estados Unidos en particular.
- Crecientes contradicciones político estratégicas, donde predomina un patrón de conflicto entre las fuerzas y potencias dominantes del anterior orden unipolar contra las fuerzas y potencias emergentes que apuntan a un orden multipolar, presionando para re-distribuir el poder y la riqueza mundial. Este es el trasfondo de la mundialización y generalización de la guerra híbrida: guerra comercial, guerra financiera a través de sanciones y bloqueos, guerra de información, guerras en distintos escenarios combinando formas regulares con irregulares, etc. (devenir de la crisis de hegemonía a caos sistémico)
- Una crisis de hegemonía que se expresa, a su vez, como una crisis del orden mundial (establecido a partir de la posguerra y reconfigurado en 1980-1990), de sus instituciones multilaterales y de su legitimidad.¹²
- Una crisis económica estructural que se observa con claridad desde 2008 y que está en relación a la crisis del capitalismo financiero neoliberal y de la globalización impulsada bajo ese proyecto, experimentada de las últimas décadas.
- Una transformación en las formas dominantes de organizar la producción en relación a un nuevo paradigma tecnológico, que se conoce como “cuarta revolución industrial”.

No es casualidad que esta crisis se compare con el colapso de 1929 o las caídas económicas de la Segunda Guerra Mundial, aunque a primera vista sus causas parezcan distintas. El crack de 1929 y la depresión económica subsiguiente se corresponden con el período de entreguerras en plena transición histórica del sistema mundial, con la crisis del orden mundial y con la agudización de la lucha interimperialista que devendría en guerra comercial y económica, carrera armamentística y tecnológica, guerra en escenarios secundarios y finalmente guerra mundial. El aire de familia entre la situación del pasado y la presente es que el mundo atraviesa por procesos similares, con el desmoronamiento del orden mundial. En este sentido, afirmamos como hipótesis, que si en la crisis de 1929 Estados Unidos fue el epicentro, pero el golpe más fuerte se sintió en Europa y destruyó algunos de los pilares fundamentales de la hegemonía británica, ahora la pandemia tuvo como primer epicentro China —provocando un significativo golpe sanitario, económico y político— pero los principales impactos se están viendo en Occidente y en particular en Estados Unidos, acelerando su declive relativo y, en consecuencia, la crisis de hegemonía (que deviene en caos-sistémico).

La propuesta es verter aquí, de forma sucinta, algunos argumentos en relación a dicha hipótesis.

¹² El concepto de hegemonía no se utiliza aquí como sinónimo de potencia dominante o polo de poder dominante, más vinculado a ciertos pensamientos que se nutren de las tradiciones realistas y neorealistas.

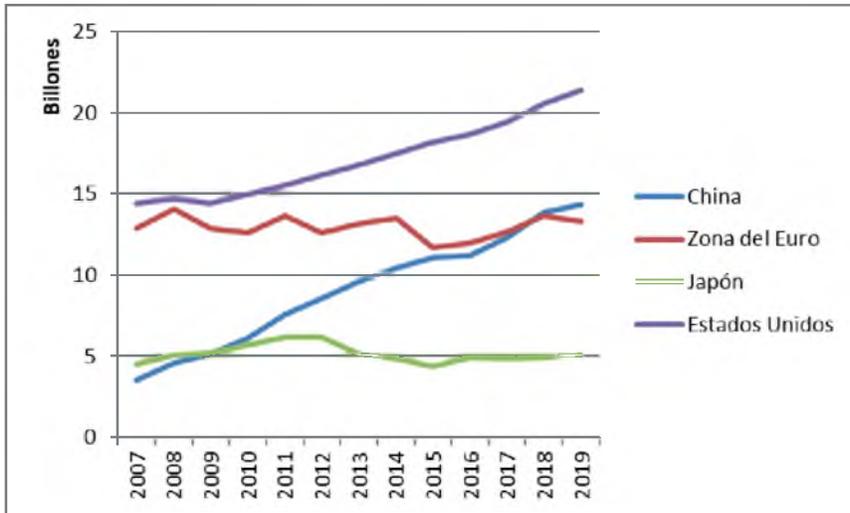
Crisis económica

La pandemia produjo un enorme golpe recesivo. En China, el principal centro dinámico de la economía mundial desde 2008, durante el primer bimestre del año la producción industrial cayó 13,5% interanual (primera contracción desde enero de 1990) y las ventas minoristas se desplomaron 20,5%. Durante el primer trimestre su PIB cayó el 6,8% anual. Sin embargo, creció 3,2% anual en el segundo trimestre del año, mostrando un rápido rebote, y la proyección del FMI es de un crecimiento de 1% para este año.

En el Norte Global, el golpe se sintió en el segundo trimestre y fue más profundo. Estados Unidos presentó una caída de 9% en términos trimestrales, mientras Alemania obtuvo el mayor desplome del PIB de toda la serie histórica (desde 1970), con una contracción del 10,1% en este período. Por el lado de Japón, todavía no hay datos del segundo trimestre pero ya se encontraba en recesión: cayó 1,9% en el último trimestre de 2019 y 0,6% en el primer trimestre de 2020. A diferencia de la economía de China —y de otros países de Asia Pacífico como Vietnam— en el Norte Global no se espera un rebote y los pronósticos son poco alentadores para este año: según el FMI (2020), de acuerdo a su informe de finales de junio, prevé un desplome de 8% en Estados Unidos y 10,2% en la zona euro (Alemania -7,8%), en el marco de una caída del 3% en la economía mundial en 2020. En América Latina la caída sería de 9,4%.

Como ya se mencionó, el coronavirus actuó como catalizador, acelerando la crisis económica mundial. Desde 2008 buena parte del mundo ingresó en una fase de bajo crecimiento, que particularmente se acentuó en el norte global o núcleo orgánico de la economía capitalista mundial. Ello coincide, con que desde 2008 se produjo un freno al denominado proceso de “globalización” económica que desde los años ochenta se caracterizaba por el hecho de que con cada punto de crecimiento del PBI mundial, crecía dos puntos el comercio mundial y tres puntos la inversión extranjera directa mundial.

Como vemos en el gráfico siguiente, Europa y Japón tienen un PBI en dólares (nominales) inferior al de 2008. Sólo Estados Unidos muestra crecimiento, el cual en parte se debe a que exacerbó los privilegios de emitir la principal moneda de reserva mundial y financiar junto con la emisión de deuda, sus déficits estructurales (comercial y fiscal), y sus salvatajes. Entre 2008 y 2016 la Fed emitió 3,5 billones de dólares y su deuda pública pasó de 64,64% (2007) al 104,26% (2018) de su PIB, que ahora estiman ya superó el 116%. Además, Estados Unidos todavía puede beneficiarse de sus capacidades estratégicas, su poder financiero y los monopolios tecnológicos que conserva imponiendo su poder sobre aliados y adversario, aunque dicha situación se encuentre cada vez más difícil de sostener. Además, el costo geopolítico de ello es el resquebrajamiento del sistema de alianzas y de las instituciones del orden mundial que sostenían su hegemonía. Por otro parte, la



PIB en dólares a precios actuales. Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Autores nekeynesianos como Summer (2014) comenzaron a denominar hace unos años a esta situación como de “estancamiento secular”. Por su parte, Nouriel Roubini —asesor de Timothy Geithner, secretario del Tesoro de Obama y también cercano a esa visión— explicaba en 2015 las razones por las cuales lo extraordinario deviene en ordinario en tiempos de estancamiento:

“Con el tiempo los rendimientos nominales y reales negativos pueden mover a los ahorradores a ahorrar menos y gastar más y ése es el objetivo de los tipos de interés negativos: en un mundo en el que la oferta supera a la demanda y un exceso de ahorro se disputa unas pocas inversiones productivas, el tipo de interés en equilibrio es bajo, si no negativo. De hecho, si las economías avanzadas padecieran un estancamiento largo, un mundo con tipos de interés negativos tanto a corto como a largo plazo podría llegar a ser la nueva normalidad.”³

Desde nuestra perspectiva, lo que se observa una crisis de sobreacumulación del capital (“el exceso de ahorro encuentra unas pocas inversiones productivas”); una crisis de realización (“la oferta supera a la demanda”), en gran medida como producto de la estrategia neoliberal que deprimió salarios (y multiplicó la desigualdad) para aumentar ganancias; y un creciente proceso de financiarización, estudiado para otras transiciones (Arrigui y Silver, 2001), que la pandemia no hizo más que exacerbar. Ya antes del estallido del covid-19 se preveía un estallido en la burbuja de bonos que, como la burbuja de las hipotecas, exprese en la superficie un conjunto de contradicciones subyacentes que devienen antagónicas. Ahora, el endeudamiento público y privado y la llamada “hiperliquidez” sostenidas por la gran emisión y la tasa de interés casi al 0% o incluso negativa en las principales potencias han dado un nuevo salto. En este sentido, la Fed emitió en tres meses 3 billones de dólares, casi todo lo que había emitido en seis años en lo que se consideraban extraordinarios en ese sentido.

3 Nouriel Roubini: “La vía negativa del crecimiento”, La Nación, 8 de marzo de 2015.

El estancamiento inevitablemente agudiza la lucha entre capitales, las luchas económicas mediadas por los estados centrales (por recursos naturales, mercados, monopolios tecnológicos y financieros, etc.) y los enfrentamientos geopolíticos, con la particularidad de que el poder global después de 200 años se traslada de Occidente a Oriente.

En este sentido, este año China superó por primera vez a Estados Unidos en solicitudes de patentes —una progresión de 200 veces en los últimos 20 años— (Sandri, 2020), encabeza algunas tecnologías de vanguardia para la llamada cuarta revolución industrial —inteligencia artificial, internet de las cosas, 5G sobre una masa de datos (Big Data) muy superior a la de Estados Unidos—, lidera la transición energética junto a otros países de Asia Pacífico y planea achicar su retraso tecnológico relativo en otras ramas como la robótica, los semiconductores y la industria aeroespacial a través del Plan Made in China 2025. Esto en los hechos rompe los monopolios tecnológicos del Norte Global y constituye una de las razones principales de por qué el Estados Unidos de Donald Trump lanzó la guerra comercial contra China —pero también contra sus aliados y “vasallos” tradicionales, a los que les demanda sostener la primacía estadounidense, produciendo enormes tensiones.

En resumen, estos datos nos muestran que China deviene de la fábrica del mundo hacia la conformación del mayor centro económico productivo-tecnológico del mundo, avanzando en todos los niveles de complejidad a una escala que plantea un nuevo umbral. Ahora también compite por primera vez al máximo nivel junto a otros centros tecnológicos mundiales en el desarrollo de medicamentos y de la vacuna para el covid-19, a lo que debemos agregar que el 90 por ciento de los antibióticos se hacen allí y que China además provee el 80 por ciento de materias primas para todos los medicamentos del mundo.

Por el lado financiero, es insoslayable que ahora los cuatro primeros bancos más importantes del mundo según activos son chinos y se encuentran en manos del estado. Además, posee 124 de las 500 principales empresas a nivel mundial medidas por ingresos, cuando en 2007 tenía sólo 25, superando a Estados Unidos que tiene 121, según el índice Fortune Global 500 de 2020. Por otro lado, China ya no lidera sólo las manufacturas de baja y media complejidad. Sus productos industriales de alta tecnología pasaron de constituir el 7% del valor mundial en 2003 a un 27% en 2014. La otra cara de la moneda es que los salarios casi que se triplicaron en los últimos diez años.

Como potencia emergente que ha logrado la supremacía productiva se vuelve más librecambista a la vez que la potencia declinante, o por lo menos sus fracciones más retrasadas y los grupos de poder asociados, exacerbando el proteccionismo. Además de lo mencionado en el plano productivo-tecnológico, Beijing ya disputa los monopolios comerciales mundiales y disminuye su debilidad en el plano financiero. En este último punto, se destaca un dato central a partir de la pandemia, que se agrega al lanzamiento en 2018 de la una plaza de comercialización de petróleo en yuanes: China se está convirtiendo en una plaza de reserva de valor en plena crisis.

Que China haya conseguido la primacía productiva rompa los monopolios tecnológicos, dispute el acceso-producción-comercialización mundial de las materias primas, o que junto a Rusia termine con el monopolio de la supremacía militar absoluta de Washington y el polo de poder angloamericano,

son indicadores de un nuevo mapa de poder mundial. Ello alimenta la situación económica de disputa: guerra comercial, guerra financiera (a través de sanciones y otros mecanismos) y guerra por la supremacía tecnológica (con Huawei y el 5G como punta del iceberg), que constituyen tres frentes en lo que se libra la actual Guerra Mundial Híbrida y Fragmentada iniciada en 2014.

La crisis, acelerada por la pandemia, implica una gran destrucción de valor y, por otro lado, desde el punto de vista de la producción, se acelera el proceso denominado “cuarta revolución industrial” y la racionalización de los procesos productivos. Se trata de dos caras de un mismo proceso de destrucción creativa y que conlleva todo un proceso de reingeniería social del que hoy vivimos adelantados bajo estado de emergencia y cuyo desarrollo es algo incierto todavía. Pero la pandemia acelera algo que venía sucediendo y que es un elemento para explicar la crisis económica actual: el proceso de racionalización y transformación tecnoproductiva en los núcleos más dinámicos de la economía mundial y en Asia-Pacífico en particular, desplaza o lleva a la ruina a las formas menos productivas o retrasadas. Y ello tiende a trasladarse a la lucha político-estratégica, que en la órbita mundial esta mediada por la competencia interestatal.

Nuevo momento geopolítico mundial

Actualmente estamos en el proceso inverso del que sucedió a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, en donde el imperialismo capitalista occidental encabezado por el Reino Unido logró subordinar y hacer declinar las economías más importantes del mundo, China y la India, convirtiéndolas en semi-colonia y colonia respectivamente, y generando un profundo proceso de periferialización en dichos países. Ello lo logró fundamentalmente por su poderío militar asociado con la revolución industrial e inició lo que se conoce como la “Gran Divergencia”, que grafica la enorme brecha de desarrollo entre ambas partes del mundo: el centro imperial occidental y sus periferias y colonias que pasaron a incluir al “reino medio”.

Luego del vertiginoso ascenso de Japón y de los tigres asiáticos, re-emerge China, el centro histórico de Asia Pacífico, que hasta principios del siglo XIX explicaba la mitad de la economía mundial. Si bien la re-emergencia de China tiene una larga historia que se inicia con la revolución de 1949, en el siglo XXI podemos marcar cuatro momentos claves, que marcan cambios fundamentales en el mapa del poder mundial y cuyo último momento es la actual pandemia.

En 2001 identificamos un primer momento clave. Después de recuperar Hong Kong en 1997 y Macao en 1999, últimos grandes vestigios coloniales territoriales de occidente, en dicho año se consolida finalmente la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS) una especie de OTAN defensiva en Eurasia, en alianza con Rusia y los países de Asia Central, cuyas bases se habían fundado en 1997. Además, en aquel año ingresa a la Organización Mundial del Comercio y, por otro lado, marca todo un hecho de reafirmación soberana al derribar un avión espía norteamericano en su territorio. Por su parte, el gobierno de George W. Bush pone fin al encuadramiento geopolítico de “asociación estratégica en el siglo XXI” y pasa al de “competencia estratégica”. A su vez, la administración estadounidense comienza a ver muy negativamente la incipiente pero creciente influencia económica de China en América Latina.

El segundo momento se produce a partir de la crisis financiera global de 2008, con epicentro en Estados Unidos. Beijing produjo a partir de allí un gran giro apuntando sus enormes recursos excedentes al mercado interno. Para ello disminuyó en más de una 60% el financiamiento a Estados Unidos a partir de la compra de bonos del tesoro (rompiendo la trampa en la que se encuentra Japón). Además, expandió la inversión en ciencia y tecnología, y avanzó en la adquisición de activos estratégicos y expansión global de sus empresas, convirtiéndose en un jugador principal en la inversión extranjera directa, especialmente en América Latina, África y Asia. Hacia el 2009 se produjo el lanzamiento del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), articulando en un bloque a las

potencias industriales de la semi-periferia en la búsqueda de reconfigurar el Orden Mundial. No es casual lo que mencionamos sobre que desde 2008 se haya cuadruplicado el PIB, economía y fortaleza política van de la mano.

El tercer momento se produce en 2013 cuando Beijing lanza la revolucionaria iniciativa de la “Nueva Ruta de la Seda” (como se conoce popularmente el proyecto) frente a las estrategias de contención impulsadas por Washington y sus aliados. Junto a esta iniciativa impulsa una nueva arquitectura financiera de escala mundial, como el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura y el Banco de los BRICS, que ensombrecen al FMI y el Banco Mundial. A su vez, se profundizan las alianzas con Rusia en todos los planos para consolidar de una estructura de poder en el continente Euroasiático que eclipsa la superioridad del “Imperio de Mar”. Estos movimientos exacerbaban las reacciones de Estados Unidos y el Occidente geopolítico y alimentan la guerra mundial híbrida y fragmentada que transitamos desde 2014.

Con la crisis que transitamos se inicia un nuevo momento geopolítico. Mientras el polo de poder que hasta la pandemia era el dominante (aunque ya no hegemónico) muestra más signos de declive relativo, China se ha convertido definitivamente en un actor global y parece estar dispuesta a asumir ese papel. Ello se observa en distintos indicadores que hemos mencionado, pero también debemos analizar un elemento central que se pasa por alto. Por lejos, los países de Asia-Pacífico mostraron una capacidad socio-estatal muy superior frente a la pandemia. Su capacidad para controlar la enfermedad, tener un bajísimo número de fallecidos y a su vez mantener funcionando la economía los deja en una posición muy superior frente a otras regiones del mundo y, especialmente, en relación al desastre de Estados Unidos que combina una estrepitosa caída en la economía junto con un desastre sanitario. La mirada occidentalocéntrica y autocomplaciente trata de explicar dicho fenómeno reduciéndolo a la falta de libertades individuales de dichas sociedades. Pero la cuestión es mucho más profunda.

Como observamos en distintas investigaciones que hemos realizado⁴, la transición histórica-espacial actual del sistema mundial se manifiesta, entre otros modos, como una crisis capitalista estructural y una crisis del orden geopolítico mundial. Son dos caras de la misma moneda. La acumulación capitalista está siempre en relación al poder político y militar que la garantiza (que sanciona las reglas de juego, construye monopolios para la valorización del valor, conquista territorios, disciplina a los rivales, otorga legitimidad, etc.). Y el poder político y militar se nutre del poder económico y de la acumulación sin fin de valor para procurarse los recursos de su propia reproducción ampliada. En función de ello, una pregunta que se abre es qué implica para el Occidente geopolítico su declive relativo frente a otros polos de poder en esta nueva etapa, es decir, en qué medida o hasta qué punto va a debilitarse dicha dialéctica entre acumulación de riqueza y acumulación de poder político militar, y cuáles serán sus reacciones ante ello, qué fuerzas internas triunfarán y qué estrategia se impondrá. Un segundo interrogante sería analizar las implicancias y el devenir postpandémico del pasaje de la crisis de hegemonía a la etapa que podemos denominar, en palabras de Arrighi y Silver, como de “caos sistémico”.

4 Por ejemplo Merino (2016) y (2018).

Referencias:

Arrighi, G. y Silver, B. (2001). *Caos y Orden en el Sistema Mundo Moderno*. Madrid: Akal.

FMI (2020) "Informe de perspectivas de la economía mundial", junio 2020. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

Merino, G. E. (2016) "Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. Perspectivas de América Latina", en *Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 2, núm. 7, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

----- (2018a). Los tratados comerciales y las luchas globales en la era Trump. En *Realidad Económica*, N° 313, IADE, Buenos Aires, pp. 9-40.

Sandri, P. (2020) "China supera por primera vez a EE.UU. en solicitudes de patentes", *La Vanguardia*, abril 2020. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/economia/20200408/48384639258/china-patentes-rankin-solicitudes-eeuu.html#:~:text=Por%20primera%20vez%20en%20m%C3%A1s.de%20superar%20a%20Estados%20Unidos.>

Summers, Larry (2014), *Reflections on the new 'Secular Stagnation hypothesis*, en Coen Teulings y Richard Baldwin (Ed.), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, Londres: CEPR.

Pandemia y economía en el largo plazo

Marcelo Muñoz¹ y Eduardo A. Crespo²



La pandemia del SARS-Cov2, conocida como COVID-19, provocó la mayor crisis económica mundial desde la crisis de la década de 1930. En ciertos casos el impacto es directo porque muchas personas se enferman y otras dejan de trabajar por el temor a contagiarse. En otros, las medidas preventivas adoptadas por los gobiernos conllevan restricciones al movimiento y la aglomeración de personas provocando la interrupción temporal de gran parte de la actividad comercial y productiva. Se cierran establecimientos educativos y se restringe el transporte público. Cualquiera sea el motivo, la actividad económica disminuye y los ingresos de los hogares y empresas caen en el

¹ Docente UNM. Licenciado en Ciencia Política UBA. Correo electrónico: licmuniz@yahoo.com.ar

² Docente UNM. Licenciado en Economía UBA y Doctor en Economía UFRJ. Correo electrónico: ecresto70@yahoo.com.ar

agregado. Los países que priorizaron el mantenimiento de la actividad económica tampoco pudieron sortear la crisis. Les llegó indirectamente la crisis a través del contagio y enfermedad de la población, la suspensión espontánea de actividades por motivos de precaución y la caída de sus exportaciones. Aunque se puedan identificar matices en los diferentes impactos epidemiológicos y económicos, las diferencias no se explican tanto por los niveles de desarrollo económico de los países como por la diferente predisposición cooperativa de cada población y los compromisos de cada gobierno en intervenir rápida y enérgicamente. Este virus tomó por sorpresa a la mayoría de los Estados. Quizás en el sudeste asiático la epidemia del SARS de principios de siglo ya había generado algún aprendizaje, lo que facilitó respuestas rápidas y exitosas. Pero en el resto del mundo estaba totalmente desprevenido.

Pero lo que debería sorprendernos es la sorpresa. La mayoría de los expertos en virología vienen advirtiendo desde hace años la inminente aparición de virus de alta difusión y con impredecible mortalidad. De hecho, SARS (2003), “gripe A o aviar” (2004), “gripe porcina” (2009), y MERS (2012), fueron más que meros avisos. Parece que la humanidad, así como tiene mala memoria para crisis económicas, también olvida las epidemias.

Las enfermedades infectocontagiosas nos acompañan desde hace miles de años. Los gérmenes en sus distintas formas son mucho más antiguos que nosotros, los *homo sapiens*, y afectan a todas las especies animales. Nos llama la atención que los murciélagos, por algunas de sus características fisiológicas, sean reservorios de virus y que en la opinión pública se hayan transformado en los malos de la película (así como los ciudadanos chinos que los incluyen en su dieta). No obstante, debe recordarse que los todos los seres vivos interactúan y no todos los microorganismos son agresivos con sus huéspedes. Algunos incluso ‘cooperan’ con los mismos de distintas formas y hasta son parte indispensable para su supervivencia. Sin ir más lejos, nuestro aparato digestivo alberga gran cantidad de ellos, la llamada “flora bacteriana” indispensable para procesar nuestros alimentos. Nosotros les retribuimos con “casa y comida”.

Sin embargo, en muchos momentos de nuestra historia el impacto de ciertos microorganismos fue muy negativo, incluso devastador. La epidemia más famosa y quizás más letal fue la Peste Negra o Peste Bubónica del s. XIV en Eurasia y norte de África, donde falleció entre un cuarto y la mitad de la población dependiendo de la región. Que estos fenómenos se repitan con efectos terribles y desde muchísimo tiempo nos obliga a reflexionar sobre su naturaleza. ¿Por qué aparecen de repente y con tanta virulencia? Si en gran parte de nuestra historia se pensaba que su origen no podía ser otro que divino, evidentemente como castigo, hoy ya no es el caso, sabemos de qué se trata. Lo que falta, para el gran público, y en especial para las ciencias sociales, es incorporar las dimensiones epidemiológicas que afectan a nuestra vida de manera sistemática.

El antropocentrismo fue un avance frente al teocentrismo. Y no caben dudas de que el humano ha llegado a tener tal poder sobre la naturaleza que incluso pone en riesgo su propia supervivencia. Desde hace décadas varios autores hablan del ‘Antropoceno’, en referencia al presente, en transición o en superposición con el final del Holoceno, la más reciente era geológica desde la última glaciación. Esto implica que pasamos de padecer el clima como un fenómeno ajeno a nuestra acción y voluntad a modificarlo debido a nuestras formas más recientes de obtener energía. La revolución industrial de los últimos 200 años abrió una caja de Pandora que sigue generando transformaciones con consecuencias no todas positivas. En paralelo se dispararon la capacidad de producir alimentos y de sostener el crecimiento de la población mundial.

Pero empecemos por el principio, veamos el origen de estas enfermedades epidémicas. Hace unos 15.000 años, el *homo sapiens* podía ser encontrado en casi cualquier rincón del planeta. A pie y en pequeños grupos salió de África

en varias oportunidades, la última oleada se piensa que ocurrió entre 35.000 y 50.000 años atrás. Pero ya otros homínidos originados en África ocupaban Eurasia mucho tiempo atrás.

La vida del cazador recolector era simple, en grupos pequeños y con reducida división del trabajo, en constante movimiento, dependiendo de la oferta natural de alimentos para la supervivencia. Ante los cambios del clima había que mudarse, migrando con los animales de caza. El fuego fue un gran descubrimiento que abrió un nuevo abanico de posibilidades a los homínidos que dejaron de estar en los escalones bajos de la cadena alimentaria natural para transformarse en los mayores depredadores capaces de ahuyentar con el fuego a bestias más fuertes y rápidas. También impactó en la alimentación del hombre, amplió el espectro de la dieta, por un lado, permitió incorporar alimentos que no eran comestibles sin cocción, como el zapallo o la papa, pero principalmente acortó los tiempos de digestión, y por ende el gasto de energía que el sistema digestivo requería para procesar la carne cruda. Se cree que la cocción de la carne fue fundamental para el desarrollo del cerebro al liberar energía y facilitar la incorporación de nutrientes. En este contexto no hay pruebas contundentes de que los humanos con esta forma de vida hayan sufrido epidemias. Estas enfermedades requieren de amplias poblaciones para desarrollarse y sostenerse en el tiempo. Cuando los cazadores recolectores se encontraban en constante movimiento e interactuaban en grupos de hasta 150 personas como número extremo, las posibilidades de difusión eran mínimas. Los miembros del bando nómada pueden contagiarse rápidamente, pero al ser poco numerosos el germen invariablemente desaparece con el grupo o se adapta al mismo.

Pero todo cambió con la agricultura. En distintas regiones del planeta, entre 9.000 y 2.500 años atrás, dependiendo de los distintos ecosistemas y la existencia de plantas y animales adecuados para la domesticación, el *sapiens* empezó a producir su propio alimento. Fijó residencia y generó por primera vez en la historia un excedente alimentario en la medida que podía almacenarlo. Esto hizo que la cantidad de alimento producida en torno a los flamantes pueblos superara la necesaria para alimentar al grupo, y en la medida que ya no tenían que desplazarse constantemente, el lapso entre embarazos se redujo a la mitad. Para poder movilizarse –y en ausencia de cualquier otro medio de transporte más allá de la caminata– la diferencia de edad entre hijos no puede ser inferior a 4 años. Si un nuevo hijo se hace presente, los hermanos mayores deben caminar por sus propios medios. Con los pobladores sedentarios esto ya no es un requisito. Con alimentos en abundancia puede engendrarse todos los hijos que la fertilidad natural permite. Más allá del deterioro nutricional y de la pérdida de calidad de vida de los agricultores en comparación con los cazadores y recolectores, el efecto agregado fue un rápido aumento de la población. Las poblaciones humanas superaron los cientos y miles en poco tiempo. Un número de humanos conviviendo en ambientes inéditos y bajo condiciones jamás observadas hasta entonces.

Estas poblaciones agrícolas evidentemente devinieron más complejas, estratificadas, con una incipiente división del trabajo. Pero, sobre todo, se volvieron más densas. Muchas más personas conviviendo en espacios reducidos por prolongados períodos de tiempo. Sumado a esto, la convivencia con animales domésticos, también transformó las condiciones epidemiológicas en cantidad y densidad. De animales que portaban enfermedades infecto-contagiosas surgieron las zoonosis, enfermedades animales que pasan a los humanos. Las condiciones ambientales de los nuevos asentamientos aumentaron exponencialmente estos saltos.

Se estima que muchos centros urbanos fracasaron en transformarse en ciudades imperio debido a las enfermedades que diezaban a sus habitantes o los obligaban a huir, y en muchos casos los forzaba a retomar formas de vida más cercanas a las de cazadores y recolectores. Pero una vez superado cierto umbral, las posibles mutaciones capaces de sobrevivir en nuevos huéspedes aumentaban, aún al costo de exterminar a la mayoría de la población. Es lo que explica

los numerosos colapsos urbanos a causa de las epidemias desde que comenzaron las grandes aglomeraciones. Pero a medida que estos ciclos se repetían, los sobrevivientes desarrollaban inmunidad que se transfería a las nuevas generaciones, y los nuevos brotes tendían a ser más leves, hasta la aparición de nuevas enfermedades.

Las primeras pandemias de la historia humana tendieron a truncar grandes proyectos políticos, como la construcción de grandes Estados e Imperios sustentados en poblaciones numerosas. El tipo de enfermedad, por su parte, dependía significativamente de las condiciones climáticas dominantes de los asentamientos humanos. En contextos tropicales las enfermedades casi siempre están vinculadas a vectores específicos como mosquitos, en climas más templados son más probables los contagios directos entre humanos (aire, fluidos, contacto directo, etc.).

De igual modo, la movilidad humana tiene una enorme relevancia. Con poblaciones existen por lo menos tres factores que activan la movilidad de las personas, que en este nuevo contexto conlleva la movilidad de enfermedades. Primero la movilización bélica, la búsqueda de recursos o el acceso a los mismos dispara una lógica bélica novedosa, grandes grupos humanos que se movilizan para luchar contra otras poblaciones. No se trata, como antes, del desplazamiento hacia espacios libres o vírgenes, sino de una movilización hacia espacios ocupados en forma permanente. Ejércitos atacantes potencialmente portadores de enfermedades y ejércitos defensores en la misma condición. También aquí juega un rol fundamental la ecología. Si hay circunscripción ambiental, montañas, ríos, desiertos, las probabilidades de conflicto directo son mayores ante las dificultades para huir y los incentivos a unificar poblaciones para la defensa o el ataque tienden a crear formas estatales más tempranas que en donde no encontramos circunscripciones de este tipo. Otro factor importante es el comercio. Las ciudades son cada vez más dependientes de zonas más alejadas para obtener aquello que no tienen, no les alcanza o ya agotaron en su periferia cercana. El transporte de bienes implicó también el transporte de enfermedades. A más distancia, más cambio de condiciones ambientales y posible cruce con poblaciones con enfermedades desconocidas. Por último, las migraciones. La movilización masiva de personas que tienen que abandonar sus regiones habituales de residencia. Mayormente estas migraciones obedecen a crisis ambientales que volvieron insostenibles la vida habitual, sequías, inundaciones, cambios bruscos de temperaturas (enfriamiento o calentamiento en una década), que generan crisis políticas, hambrunas, y muchas veces enfermedades. Estas migraciones podían ser más o menos caóticas. Algunas con cierto grado de organización podían terminar en guerras, pero no para incorporar las periferias a un determinado centro, sino en la procura por un nuevo centro.

El imperialismo global y la navegación de ultramar de los europeos combinó estos tres procesos: movilización militar de tropas para conquistar e incorporar una nueva periferia rica en recursos, la creación de nuevas rutas comerciales permanentes entre la metrópoli y las distintas colonias, y en algunas zonas, la creación de colonias de asentamiento que terminaban por desplazar o aniquilar a los nativos. En el resultado del armado de estos imperios también fueron decisivas las enfermedades epidémicas. Por ejemplo, en América las enfermedades que traían los conquistadores de Eurasia, principalmente la viruela, acabaron con el 95% de la población en pocas décadas, en el Caribe extinguieron prácticamente a todos los pueblos locales. Se explica que no existieran enfermedades aborígenes que hicieran lo propio con los europeos en la ausencia en América de animales domésticos equivalentes a los euroasiáticos capaces de pasar sus enfermedades a los humanos. En cambio, en África, el sudeste asiático y la India, los europeos fueron frenados por este tipo de enfermedades, al menos hasta el siglo XVIII. Esto explica en gran medida la omnipresencia de poblaciones de origen europeo en climas templados carentes de animales domésticos autóctonos. Sin exagerar puede afirmarse que los agentes patógenos fueron más importantes para las estrategias de dominio imperial que las armas y los deseos reales. En el mismo sentido se puede interpretar el trasplante forzado de población africana a América. Primero con el fin de trabajar como esclavos en actividades agrícolas mano de obra

intensivas en climas difíciles para los europeos, una vez eliminados los nativos y, luego, porque disponían de mayor resistencia e inmunidad a las enfermedades tropicales traídas de África por los mismos esclavos.

La dinámica epidémica, de origen natural, se disparó en base a una plataforma humana cada vez más propicia, consistente en aglomeraciones e intercambios generalizados como ciudades, comercio internacional y guerras multitudinarias. Esta modalidad nos viene acompañando durante los últimos 10.000 años y siempre fue uno de los vectores de la historia. Las enfermedades epidémicas han matado más seres humanos que las guerras y las hambrunas sumadas. En contextos bélicos las enfermedades se disparan, puesto que las condiciones de higiene empeoran y se entremezclan en espacios muy reducidos poblaciones de distintas regiones e historias inmunológicas. A modo de ilustración, en la guerra civil estadounidense, de unos 750.000 muertos, dos tercios fueron por enfermedades (diarrea y disentería) y en la guerra de Crimea de unas 290.000 muertes, unos 200.000 fallecieron a causa de enfermedades. Algo similar ocurrió en la Guerra del Paraguay, donde las pestes mataron más soldados en los campamentos que en las batallas, e incluso durante el retorno de los soldados a sus lugares de origen. En el regreso de tropas argentinas a Buenos Aires se produjo el brote, por la fiebre amarilla, más importante de la historia de la ciudad con una mortalidad del 8% y el abandono de la misma por un tercio de sus habitantes. Otro ejemplo importante, sobre todo por la altísima mortalidad, fue la denominada "gripe española", que tuvo su origen en EE.UU. a principios de 1918 y que se extendió a Europa con el despliegue de tropas terminando con la vida de unas 50 millones de muertes en todo el mundo.

Además de causar un mayor número de bajas, las enfermedades normalmente también decidieron los resultados de las guerras. Nuevos estudios indican que las épicas defensas de ciudades imperiales, que hasta recientemente se explicaban con argumentos exclusivamente militares, empiezan a develar que las pestes en general fueron más importantes que las armas. De las más famosas podemos destacar la derrota de los hunos en sus avances sobre Roma y Constantinopla, las capitales del imperio romano ya dividido; los triunfos de Cortés y Pizarro ante aztecas e incas tampoco se pueden entender sin el impacto directo de las enfermedades traídas desde Europa y África. No sólo contó el perjuicio medido en número de muertos, sino también el deterioro de la legitimidad política, máxime teniendo en cuenta que los agentes patógenos son invisibles al ojo humano.

¿Cuál es el vínculo entre enfermedades y poder político? En la medida que no se dispone de conocimientos científicos en materia de infecciones y teniendo en cuenta la invisibilidad de los vectores, los motivos que se aducen no pueden ser otros que sobrenaturales. Cuando no se trata de un castigo divino, es la intromisión de agentes demoniacos. En ambos casos, como la autoridad política basa su apoyo en la divinidad, estas catástrofes ponen en evidencia la pérdida del favor divino y abren el juego a actores alternativos. Además de los ejemplos americanos, China imperial también nos ofrece ejemplos contundentes. La ya mencionada peste negra fue uno de los factores que facilitaron la caída de la dinastía Yuan de origen mongol, reemplazada por la dinastía Ming que unos trecientos años más tarde también caería asolada por epidemias.

Si ponemos el foco en las rutas comerciales, Roma fue sede de la plaga Antonina, llamada así por la familia imperial del momento, en el siglo II, que terminó asolando a todo el imperio, Europa septentrional, el norte de África y medio oriente. Se trató de una variante de viruela esparcida por el despliegue de ejércitos y que los comerciantes terminarían por esparcir por todo el territorio. Más grave aún fue la epidemia Justiniana, ocurrida en los tiempos del Emperador Justiniano, que diezmó un 70% de la población de Constantinopla. Nacida en el Cuerno de África en mercados donde se comercializaban animales, llegó a través de las caravanas a la capital del Imperio Romano de Oriente y a partir de allí se extendió con efectos terribles en las más variadas direcciones, incluyendo el imperio

persa y China. Esa crisis social, económica y política, según varios investigadores, abrió espacio para el abrupto surgimiento del Islam en la región.

La peste negra es el mejor testimonio del comercio como vector de epidemias. Las rutas comerciales que vinculaban los extremos de Eurasia en tiempos del Imperio Mongol, la denominada "Ruta de la Seda", fue la infraestructura social y material desde donde se difundió la peste negra. Esta ruta se sustentaba en la logística militar de los mongoles, una unidad que se extendía desde China hasta las fronteras de Europa, incluyendo Medio Oriente y el norte de la India. La llamada *Pax Mongólica* permitía que la infinidad de rutas y senderos que atraviesan Asia central, que iban de ciudad en ciudad, tuviera continuidad. Y no causalmente, el origen de la peste es Asia central, donde las marmotas de la región habrían pasado a través de las pulgas la enfermedad a las ratas de campo que por el cambio climático estaban migrando hacia el sur, entrando así en contacto ratas de ciudad y de ahí a causa del comercio la peste se expandió sea por tierra o por mar hacia todo el mundo medieval.

La relevancia de las epidemias nos remite a un tema fundamental más amplio y que da cuenta también de su aparición y difusión: el cambio climático. La mayoría de estas catástrofes sanitarias coincidieron con modificaciones de clima, sequías o inundaciones, erupciones volcánicas. Estos trastornos en los ecosistemas, además de arruinar cosechas dejando más vulnerables a las poblaciones afectadas, también provocan inusuales migraciones de animales y agentes patógenos. Todas las crisis que mencionadas fueron precedidas por cambios climáticos bruscos.

Aunque escapa a las pretensiones de este texto, entre los causantes de las modificaciones climáticas deben mencionarse los ciclos planetarios, como variaciones de la elipse seguida por la tierra alrededor del sol cada 100.000 años, el movimiento del eje de la tierra en ciclos de 40.000 años, cambios en las corrientes marinas que regulan las temperaturas de los continentes, alteraciones en los regímenes de vientos que conducen la humedad, como el Monzón que provee de lluvias estacionales en el sur de Asia. Mucho más impredecibles y repentinos son los cambios que obedecen a catástrofes naturales, principalmente erupciones volcánicas, que emiten gases y cenizas capaces de oscurecer el planeta por varios meses. Testigos del Imperio Bizantino y de la China Imperial del año 536 cuentan que por 18 meses no se vio el sol. Ese habría sido el puntapié que culminó en la peste justiniana, combinada con veranos cortos, inviernos largos, cambios en los regímenes de lluvias, reducción de las cosechas, etc.

En el presente experimentamos la vida en sociedad más conectada de la historia humana. Existen redes comerciales en todos los rincones de la Tierra. Igualmente masivos son hoy el turismo y las migraciones. ¿Por qué la mayoría de los últimos brotes epidémicos se originaron en China? Algunas regiones de China se encuentran entre las zonas más densamente pobladas del planeta, constituye polo industrial más importante del planeta, allí convergen las cadenas de valor en escala global, cuenta con abundantes especies de aves migratorias y dispone de numerosas zonas con abundantes animales silvestres, al tiempo que se extiende desde el clima tropical al templado. Es decir, cuenta con numerosos factores que la convierten en candidata permanente para la generación y difusión de epidemias.

Concluyendo, las epidemias, al reducir la población, principalmente urbana, siempre redujeron la complejidad social, comprometieron la continuidad del comercio internacional, cerraron fronteras y frenaron migraciones. Y, por ende, provocaron crisis económicas y políticas. Como el vínculo entre el cambio climático –esta vez provocado por la propia acción humana– y las enfermedades epidémicas es un hecho en general aceptado entre especialistas, debemos esperar que colapsos sanitarios y económicos como las que experimentamos en estos días sean cada vez más frecuentes y catastróficos en las próximas décadas, a menos que se apele a políticas que busquen coordinar y planificar en escala planetaria.

COVID-19, MMT y la economía argentina

Por Agustín A. Mario¹



Introducción

Durante los meses de junio y julio fui invitado a participar como expositor en el ciclo de charlas-debate “Economía y Pandemia”, organizado por el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno. En este artículo, repaso las exposiciones y abordo algunas de las controversias surgidas en las mismas.

MMT: los fundamentos

Aunque se ha popularizado la traducción de la MMT al español como TMM (teoría monetaria moderna), sería más adecuada utilizar teoría del dinero moderno, tal el sentido -tomado del Treatise de Keynes- utilizado por Wray en su libro de 1998, *Understanding Modern Money*.

¹ Docente UNM. Licenciado en Economía y Magister en Economía UBA. Correo electrónico: amario@unm.edu.ar

Según la MMT, el emisor (usualmente el estado nacional) impone una obligación impositiva pagable sólo en \$ (del cual posee el monopolio de emisión). El \$ es lo que es aceptado para pagar impuestos, un crédito fiscal. Al menos para pagar el impuesto, los usuarios de \$ deben obtenerlos ofreciendo bienes y servicios -incluyendo el trabajo- y, en este sentido, *taxes drive money* (los impuestos “dirigen” a la moneda).

Como es la única fuente de \$, el emisor debe gastar antes de que los usuarios puedan pagar el impuesto. De aquí que el emisor no necesita recaudar para gastar. En un hipotético primer período de la economía, es imposible que el emisor tenga un superávit; en los siguientes períodos, el superávit del emisor es posible pero su magnitud está limitada por sus déficits previos acumulados. Estos déficits previos acumulados constituyen la deuda pública, es decir, los \$ gastados por el emisor que aún no han sido utilizados para pagar impuestos (la oferta neta de \$).

Pero además, como no necesita recaudar, tampoco necesita pedir prestado para gastar (y, de nuevo, sólo podría pedir prestado hasta el monto de la deuda pública). La tasa de interés es exógena, esto es, una decisión de política. De hecho, la política monetaria (venta de bonos) impide que la tasa de interés básica de la economía (la que paga el emisor) se anule, es decir, alcance su nivel natural (de no intervención).

El emisor no tiene restricción financiera en \$. Sin embargo, está limitado por lo que es ofrecido a la venta a cambio de \$. Además, claro está, puede haber limitaciones “auto-impuestas” (como una ley de déficit cero, etc.), las cuales no obstante no poseen fundamento económico. En cualquier caso, como no tiene restricción financiera en \$, las opciones de política deben evaluarse por sus efectos: las finanzas públicas deben ser funcionales a los objetivos de política.

La crisis del COVID-19

El COVID-19 plantea problemas médicos y económicos (no independientes). La amenaza médica de primer orden es la enfermedad y, eventualmente, la muerte extendida. Esta amenaza interrumpe la producción, ya sea por la propia salud o por las medidas adoptadas para cuidarla. Por lo tanto, al menos inicialmente, se trata de una crisis “de oferta”. Las empresas no producen y, por lo tanto, no venden. En la medida en que el capitalismo es impulsado por las ventas, esto conduce a cierres y despidos. Conforme la gente pierde su empleo y/o es obligada a quedarse en casa, su demanda de bienes y servicios cae. Esto reduce aún más las ventas de las empresas, las cuales no venden bien por la falta de trabajadores y/o por la falta de demanda. Todo esto incrementa el desempleo.

A esta situación debemos sumarle el desplome del crédito, ya que nadie pide prestado si no espera vender y, en todo caso, muy probablemente el que pida un préstamo sea considerado demasiado riesgoso por las entidades de crédito. No debe sorprender que los bancos (y el sector privado en general), se comporten pro cíclicamente. Y como una parte sustancial de las ventas dependen del crédito, la economía se contrae aún más.

Lo que es peor, estaríamos atravesando una situación de incertidumbre radical no-estocástica por lo que no podemos asignar probabilidades a los eventos futuros posibles porque no pensamos que el pasado pueda ayudarnos a entender el futuro. Muy posiblemente, estén ocurriendo quiebres en los coeficientes estructurales de las relaciones económicas lo que hace difícil/imposible pronosticar la magnitud del shock (por esto, entre otras razones, es preferible implementar un patrón-trabajo a intentar pronosticar la caída del PIB, etc; la -para algunos- sorprendente cantidad de aplicaciones al ingreso familiar de emergencia ilustra que este tipo de programas son mucho más útiles para medir la magnitud del shock que las proyecciones de las consultoras).

Respuestas de política (económica) y evaluación

Antes del COVID-19, la Argentina ya contaba con ingresos garantizados por el estado para (prácticamente) todos los que no pueden/deben trabajar: pensiones por discapacidad, asignaciones familiares y deducciones del impuesto a las ganancias para niños y adolescentes, y jubilaciones y pensiones para adultos mayores.

Para la población activa, el gobierno implementó dos programas principales: el ingreso familiar de emergencia (IFE) y la asistencia al trabajo y la producción (ATP). El IFE consiste en un pago mensual de \$10 mil por hogar destinado a trabajadores informales, trabajadores de casas particulares, y monotributistas sociales y de las categorías A y B. Es compatible con la AUH y el PROGRESAR y, en la práctica, incluye a los desempleados, tanto “oficiales” como “ocultos” en la inactividad (excepto que cobren seguro de desempleo).

El ATP se divide en dos componentes. Uno paga una parte del salario a los trabajadores del sector privado formal; el otro otorga créditos a tasa cero a monotributistas de las categorías C en adelante y a autónomos. Específicamente, el ATP paga la mitad del sueldo del trabajador (paga al menos un salario mínimo vital y móvil y dos como mucho, lo que otorga cierta progresividad al esquema).

Haciendo una evaluación de conjunto, no puede dejar de mencionarse la fragmentación de los ingresos de los que no pueden/deben trabajar: dependiendo de cual sea la “caja” que pague los beneficios, los montos pueden diferir significativamente lo que se suma a las diferencias según los ingresos del grupo familiar (en el caso de las asignaciones familiares) y a las diferencias entre jubilados y pensionados, y al interior de los jubilados. Pero además, los montos mínimos son demasiado bajos, especialmente los de las asignaciones familiares más bajas. Por supuesto que conceptos como la línea de pobreza son arbitrarios/políticos, pero una vez establecidos no tiene sentido que las prestaciones que paga el mismo estado que la establece sean inferiores a ese umbral. Por ejemplo, mientras que la línea de pobreza del adulto equivalente fue \$14.178 en junio, la AUH alcanzó los \$3.293 (esto no alcanza siquiera a cubrir la canasta básica total de los menores de un año!).

Por su parte, el IFE paga un monto demasiado bajo si se lo compara con el ATP (y, además, se limita a un miembro por hogar) lo que no hace más que reforzar la idea de que hay trabajadores “de segunda” (y esto independientemente de que a pesar de ser supuestamente mensual, en cuatro meses y medio de aislamiento social preventivo y obligatorio sólo se pagaron dos IFEs). En este sentido, el ATP podría ser más progresivo si pagara un salario mínimo vital y móvil por trabajador (y más aún si se pagara la línea de pobreza), contribuyendo a reducir la desigualdad entre trabajadores. En relación a los créditos a tasa cero, queda por verse qué sucederá en el caso de que los trabajadores no puedan devolverlos. Quizás quedará claro entonces que un crédito no es un salario, que es en realidad lo que necesitan los desempleados (y esto al margen de que no parece tener mucho sentido hacer depender el crédito del riesgo crediticio, reforzando la pro-ciclicidad del sector privado).

Una propuesta de política: la alternativa del empleador de última instancia

El empleador de última instancia (ELR) consiste en el ofrecimiento, por parte del gobierno, de un empleo a cualquiera que quiera y pueda trabajar al salario mínimo. Es decir, un patrón-trabajo que asegura una demanda de trabajo infinitamente elástica al salario mínimo. Por definición, esto resulta en pleno empleo (aunque el desempleo “medido” puede ser positivo). Automáticamente, desaparece la necesidad del seguro de desempleo, el IFE, etc. (el

ATP podría continuar con los cambios sugeridos por tiempo limitado). El salario del programa se transforma en el salario mínimo efectivo de la economía, a diferencia de la situación actual en que el salario mínimo es cero (el ingreso de los desempleados). El programa debería complementarse con ingresos para los que no pueden/deben trabajar. El ELR sería automáticamente contracíclico: en las recesiones, aumentaría el pool de trabajadores ELR (y el gasto público), y viceversa.

El desempleo es evidencia de que el déficit público es demasiado chico (insuficiente para satisfacer el deseo de ahorro del sector no-gubernamental). El gobierno puede aumentar el déficit hasta eliminar el desempleo, es decir, aprovechar el espacio fiscal dado por el deseo de ahorro de \$ del sector no-gubernamental. A diferencia de las políticas de expansión “generalizada” de la demanda, el ELR aumenta sólo hasta eliminar el desempleo y, en ese sentido, el déficit es “determinado por el mercado” (por el deseo de ahorro de \$ al salario mínimo).

El salario mínimo define el valor del \$, que es estable en trabajo ELR/básico: si el salario mínimo se establece en 100\$/hora, 1\$ vale 0,6 minutos de trabajo básico. No hay inflación ni deflación, (pero sí cambios de precios relativos): el ELR es anti-inflacionario en la expansión y anti-deflacionario en la recesión.

El programa debe ser financiado por el estado nacional pero puede descentralizarse a organizaciones sin fines de lucro, gobiernos sub-nacionales, etc. Debe involucrar actividades de utilidad pública (aunque no sean rentables). En el marco del COVID-19, el principal trabajo que sirve al bien público es quedarse en casa (y, por lo tanto, debería remunerarse). Como mínimo, el programa debería mejorar la “calidad” de los trabajadores de modo que se conviertan en una alternativa cuando el sector privado necesite aumentar la cantidad de empleados (un trabajador empleado es, ceteris paribus, una mejor alternativa que un trabajador desempleado). A medida que vayamos dejando atrás el ASPO, hay innumerables tareas de utilidad pública que pueden llevarse a cabo en el marco del programa (rastreo y testeo, cuidados personales, de salud, etc. sólo para no mencionar las más obvias ligadas a la infraestructura pública).

¿Es Argentina monetariamente soberana?: las “verdaderas” restricciones

El gobierno argentino tiene deuda en moneda extranjera, lo cual implica limitaciones para perseguir el pleno empleo. Como explicamos, el estado argentino, en tanto emisor monopólico de \$, puede comprar cualquier cosa que tenga un precio en su moneda. El dólar tiene un precio en \$, el tipo de cambio (TC). Si encuentra vendedores dispuestos, el gobierno puede comprar los dólares para pagar la deuda. El (potencial) problema es que el gasto del gobierno para comprar los dólares no podría basarse en una regla de precio: el gobierno no está en posición de decidir el precio (el TC) ni, por ende, la cantidad de \$ gastados. Esto podría ser (hiper) inflacionario - como es sabido, las grandes hiperinflaciones estuvieron asociadas a crisis de deuda en moneda extranjera-. Lamentablemente, el problema no termina allí. El sector público tiene buena parte de su deuda en \$ indexada ya sea al TC (*dollar linked*) o a la inflación (CER). Si bien siempre que lo decida podrá cumplir sus compromisos en \$, la indexación impide también gastar con una regla de precio conllevando el mismo riesgo que la deuda en moneda extranjera. Es decir, el gasto en \$ para pagar deuda podría agotar el espacio fiscal dado por el deseo de ahorro de \$ por parte del sector no-gubernamental. Podría haber, por lo tanto, un trade-off entre gastar lo suficiente para tener pleno empleo doméstico y gastar lo suficiente para pagar la deuda.

Reestructuraciones favorables pueden permitir patear el problema hacia adelante, como también utilizar las reservas internacionales para pagar (o como garantía de pago) en lugar de “regalarlas” al TC oficial, tal la política actual. Personalmente, considero que deberíamos ir aún más lejos y prohibir (¿reformando la constitución?) el endeudamiento del estado en moneda extranjera. En realidad, cualquier objetivo de TC implica comprar/vender la cantidad de dólares que el mercado desea al TC objetivo. Esto es, un objetivo de TC implica “pleno empleo” del dólar (en el sentido de que siempre es posible venderlo al estado al precio objetivo). Como en cualquier política de *buffer stock*, el riesgo es el agotamiento de las reservas. Para proteger las reservas, la política económica debe ser lo suficientemente contractiva lo que suele implicar desempleo (de trabajo). De aquí que el pleno empleo requiere un tipo de cambio flotante.

Sin embargo, no son pocos los economistas que sostienen que es posible controlar el TC utilizando como instrumento a la tasa de interés. Las opciones para un tenedor de \$ son: 1) quedarse en “efectivo”; 2) intercambiar \$ por: a) bono en \$; b) dólares al TC objetivo. La tasa propia (*own-rate*) del dólar (en \$) es igual a la tasa de interés internacional (i^*) más la prima de riesgo (p) más la devaluación esperada (e), lo que usualmente se denomina el diferencial. Con un objetivo de TC, la *own-rate* del \$ (i) se vuelve endógena, en tanto compite con i^*+p+e .

En la medida en que el no cumplimiento de compromisos en \$ es una decisión de política, p debería anularse (excepto, claro está, que se decida incumplir pagos en \$!); i^* es exógena. La competencia debería hacer que las *own-rates* de todos los activos se igualaran a la tasa de interés. Pero, hay activos (especialmente los financieros) con elasticidad de producción baja/nula. Por ejemplo, a diferencia de lo que sucede con la demanda de otras mercancías, la demanda de dólares no genera empleo (no se puede “producir dólares trabajando”). Lo central que debe reconocerse aquí es que esta característica (la baja/nula elasticidad de producción) no es exclusiva del dólar.

Además, la teoría de la preferencia por liquidez implica que un aumento de la tasa de interés desalienta la demanda de dólares (de activos en general), y viceversa. Esto asume que predomina el efecto sustitución. Lamentablemente, olvida el efecto ingreso (que llamativamente sí es tenido en cuenta a la hora de analizar la demanda de consumo, inversión, importaciones, etc.) de la tasa de interés. Pagar una tasa de interés más alta implica un mayor gasto del estado consolidado lo cual, en lugar de mitigar las presiones sobre las reservas/TC, puede exacerbarlas. Se trata del denominado canal de ingresos por intereses (no tenido en cuenta en parte por la incorrecta separación de las políticas monetaria y fiscal que suelen utilizar los economistas). Claro que este efecto ingreso compite con el efecto sustitución que puede predominar cuando la deuda es “chica”. Sin embargo, cuanto más grandes son los déficits acumulados, mayores son los ingresos por intereses (y esto se agrava, no se morigera, si sube la tasa) y, por lo tanto, mayor el poder del sector no-gubernamental para “atacar las reservas” y forzar la devaluación. En pocas palabras, a partir de un cierto tamaño de la deuda pública puede no haber tasa de interés tal que permita cumplir el objetivo de TC.

Una variante del argumento según el cual es posible controlar el TC utilizando la tasa de interés sostiene que un diferencial positivo es una condición necesaria (pero no suficiente) para lograrlo. El contraejemplo del período 2003-7 en Argentina permite, al menos, poner en tela de juicio tal afirmación: el tipo de cambio (nominal) se mantuvo prácticamente estable con tasas “reales” negativas y un diferencial “pequeño” (claro que siempre se puede usar el ad-hoc de una devaluación esperada suficientemente pequeña tal que el diferencial sea lo suficientemente grande). Por otra parte, los análisis de corte empírico que encuentran relaciones negativas entre tasa de interés y algún indicador del tipo de cambio (por ejemplo, la brecha cambiaria) suelen no controlar por los distintos regímenes cambiarios (“cepo”, liberalización) por lo que atribuyen efectos a la tasa de interés que, en realidad, son propios de la liberalización del mercado cambiario.

Ya explicamos que perseguir un objetivo de TC suele implicar desempleo doméstico (para proteger las reservas). A esto debe adicionarse que una tasa de interés básica positiva es, ni más ni menos, que un ingreso básico (ahora que está de moda el ingreso universal, etc.) para los que ya tienen dinero. Utilizar el desempleo como herramienta y regalar \$ a los que ya los tienen no parecen ser políticas progresivas.

La teoría del dinero moderno y el empleador de última instancia: algunas controversias

Las obligaciones impositivas en \$ constituyen un piso para su demanda. Como vimos, *taxes drive money*. Es importante no perder esto de vista, especialmente para quienes se preocupan por el precio del dólar. En la medida que los usuarios de \$ los necesitan para pagar impuestos, la demanda de un activo no puede continuar ad-infinitum. Que la tasa de interés básica (la que paga el estado consolidado) sea nula implica que la deuda pública no paga interés pero no que la demanda de \$ sea cero (ni que otras tasas de interés no puedan ser positivas); menos aún que el emisor de \$ no pueda “financiarse”.

Sin embargo, varios de los más prominentes economistas “heterodoxos” de la Argentina, a pesar de considerar que la MMT es adecuada para los países desarrollados, consideran que la aplicación de sus implicancias de política (patrón-trabajo, tipo de cambio flotante y tasa de interés básica nula) generarían dificultades relacionadas con especificidades de las economías periféricas (como la Argentina)².

El empleador de última instancia implicaría un aumento de la demanda que incrementaría las importaciones (y, según algunos, también reduciría las exportaciones), menguando las reservas y, eventualmente, forzando una devaluación. A su vez, la devaluación se trasladaría a los precios, reduciendo el salario real. Esto reduciría el consumo y achicaría la economía (hasta volver al equilibrio externo). La preferencia por liquidez (y la deuda) en moneda extranjera agravarían esta “restricción externa”.

En primer lugar, debe aclararse una confusión habitual respecto del ELR: no se trata, necesariamente, de una política expansiva sino que puede aplicarse bajando otros gastos y/o aumentando impuestos; el pleno empleo se mantiene más allá del nivel de la demanda.

Para el país en su conjunto, las exportaciones son un costo real y las importaciones, un beneficio real. Las exportaciones son el costo de las importaciones (por qué otro motivo querríamos exportar, es decir, privar a nuestra población de esos bienes y servicios que enviamos al resto del mundo). Lo que deberíamos perseguir es la maximización de las importaciones netas (dado el deseo de ahorro de \$ del resto del mundo). Si nadie desea ahorrar en activos financieros denominados en \$, por cada dólar de exportaciones podremos tener un dólar de importaciones. Ese es el límite al crédito externo (que, ciertamente, no es infinito). Y, a menos que se considere que se necesitan dólares para crear trabajo, dicho límite no tiene porque impedir el pleno empleo.

En un sentido, en el marco de un patrón-trabajo, se torna irrelevante si la devaluación es expansiva o recesiva: en este último caso, los trabajadores que pierdan sus empleos por la recesión podrán vender su tiempo de trabajo al

² En <http://www.unmeditora.unm.edu.ar/index.php/colecciones/biblioteca-de-economia/272-teoria-del-dinero-moderno-y-empleador-de-ultima-instancia> me ocupo más en detalle de estas cuestiones.

estado, lo cual, a su vez, atenuará la recesión. (Y esto no requiere en modo alguno “salarios flexibles”, sino que es un mero cambio de composición del empleo total). Este es un aspecto crucial, aunque muchas veces no tenido en cuenta por los críticos, en favor de la flotación del TC. En pocas palabras, el patrón-trabajo impide que la restricción externa implique (como lo hace en la actualidad) desempleo: el desempleo ya no puede usarse para controlar la demanda de dólares.

La cuestión de la soberanía monetaria se reduce a una pregunta muy sencilla: ¿puede la Argentina implementar un patrón-trabajo? Sostener que no debido a que entonces se depreciará el \$ y caerán los salarios implica usar el desempleo para controlar el TC y, por ende, proteger los ingresos (en dólares) de los ya tienen ingresos. Los desempleados, por su parte, tienen actualmente ingresos nulos y cualquier ingreso positivo implicaría para ellos una diferencia relativa (literalmente) infinita. ¿Es deseable usar el desempleo para controlar el TC y proteger los ingresos de quienes ya los tienen?

En cualquier caso, los gobiernos deben elegir (lo hacen todo el tiempo, quieran o no) entre garantizar el pleno empleo (a través de un patrón-trabajo) o garantizar el desempleo. Hasta ahora, han elegido el desempleo.

Debates potenciados durante la pandemia del Covid-19

Por Daniela Triador¹ y Arnaldo Ludueña²

Introducción

Si bien es difícil proyectar los escenarios post pandemia, el concepto de “nueva normalidad” (tan instaurado en la agenda pública) deja en evidencia que se espera que no todo vuelva a ser como antes. En la región “se requiere repensar el modelo de inserción (...) y las alternativas de reactivación a la luz de los cambios estructurales que ocurrirán en la globalización y el nuevo mundo post COVID-19” (CEPAL, 2020). La pandemia ha puesto en tensión ciertos preceptos y ha instaurado nuevamente la necesidad de desempolvar algunos debates. El principal y a partir del cual desprenden quizá todo el resto es ¿Cuál debe ser el rol del Estado en la organización y distribución del ingreso? La pandemia, no solo ha manifestado las limitaciones y falencias de todos los sistemas privados de salud, sino también ha evidenciado los límites del mercado para autorregularse. Repensar el rol del estado lleva, necesariamente, a abrir el debate sobre las fuentes de financiamiento, la distribución del ingreso y el papel del sector público en el incentivo al desarrollo económico de largo plazo.

Rol del Estado

La crisis mundial causada por la pandemia del Covid-19 viene a resignificar el rol del Estado en la articulación de la gobernabilidad democrática, el desarrollo sostenible y la equidad distributiva (Oszlak, 2020). La presencia estatal y la eficiencia de toda su estructura queda en evidencia en dos aspectos fundamentales: la capacidad de los sistemas sanitarios para afrontar la pandemia y las distintas herramientas y recursos que el Estado pone en juego para reactivar la actividad económica. El clásico debate sobre el rol, el tamaño y el papel del Estado cobra nuevamente vigencia ante las evidentes limitaciones del mercado para regular la situación de manera de minimizar los costos en términos de vidas como así también las consecuencias económicas.

Ahora bien, la pandemia en los términos de las teorías del *mainstream* económico puede ser entendida como una externalidad ante la cual se podría justificar la necesidad de la regulación del Estado. La realidad, sin embargo, dista siempre de ser aquella tan simplificada por los supuestos de la teoría. La condición, capacidad y recursos con los que cuentan los diferentes países para afrontar la actual situación tienen una estrecha relación con el rol

¹ Colaboración. Docente e Investigadora UNGS. Licenciada en Ciencias Política UNGS. Correo electrónico: dtriador@campus.ungs.edu.ar

² Docente e Investigador UNGS. Licenciada en Economía Política UNGS. Correo electrónico: aludueña@campus.ungs.edu.ar

que haya cumplido el mismo en el sostenimiento y desarrollo de las actividades esenciales en el pasado: el famoso *path dependence*.

El debate sobre el tamaño y la incidencia del Estado queda saldado, como siempre, ante situaciones de “desequilibrio coyuntural”: hoy Estado Si y de eso no hay duda alguna. La inyección de dinero público que se está llevando a cabo a nivel mundial lo deja en evidencia. Las principales economías del mundo -G20- sextuplican el volumen de dinero que se utilizó para afrontar las consecuencias de la crisis financiera del 2008. Alrededor de 6 billones de Euros fueron utilizados para reactivar la economía real a través de subvenciones, planes de asistencia social, ayuda al sector productivo privado y obra pública.

Pese al viro que hoy la mayoría de los países han hecho hacia políticas de incentivo a la demanda, no es difícil imaginar que a medida que la situación se regularice la intervención del Estado nuevamente comenzará a ser cuestionada. La pandemia, sin embargo, ha puesto la lupa sobre una cuestión que podría, o debería más bien, ocupar un lugar central en las discusiones de ahora en adelante: dejar de ver el gasto del estado como improductivo y entender que es menester mantener control y capacidad pública sobre áreas estratégicas a evidencia que el sector privado no puede dar respuesta eficiente.

Aunque dicho en esos términos pareciera una obviedad, solo basta recordar que en Argentina reducir el déficit económico fue, durante el gobierno de Macri, el principal objetivo de la política económica. El ajuste del gasto público incluyó la reducción al mínimo la inversión en salud – que fue degradada se su condición ministerial-, recortando por varios años consecutivos el presupuesto en educación, investigación y desarrollo. ¿Cuál es el rol del estado, en qué invierte, cómo se mantiene una trayectoria sostenible en el uso de sus recursos y de que manera distribuye las oportunidades de desarrollo? Son alguna de las preguntas que la pandemia no dejará escapar a los debates futuros.

Redistribución de la riqueza

Es intrínseca al capitalismo la reproducción de asimetrías sociales y que se manifiesta de diferentes formas en función del nivel de desarrollo de los países, pero la pandemia, exagera y profundiza los problemas endémicos. En este sentido, uno de los debates que resurgió es en torno la redistribución de la riqueza y una de las formas que toma en Argentina es la propuesta de una reforma tributaria.

La estructura tributaria es la expresión fiscal de las relaciones de hegemonía en una sociedad. En este sentido, es necesario avanzar en una reforma fiscal para darle una fuerte progresividad al sistema tributario y combatir la evasión fiscal, la fuga de capitales y la elusión tributaria (López Accotto, Martínez, & Mangas, 2019). De esta manera, eliminar distorsiones, reducir inequidades y mejorar el esquema de coparticipación. Para llevar a cabo esta tarea, los principios económicos que se deberían establecer tienen que ver con la redistribución y reciprocidad y de esta forma profundizar la progresividad de la estructura tributaria.

Un aspecto que debería tener la reforma tributaria está relacionado con la mejora del esquema de coparticipación entre el poder ejecutivo nacional y las provincias. Respecto a este tema, cada país debería establecer dicha reforma de manera autónoma, en función de las propias características sociales, económicas y jurídicas (López Accotto, Martínez, & Mangas, 2019).

Organización de la producción

Respecto a la organización de la producción, la presente crisis mundial esclarece, aún más, las falencias de un modo de acumulación de capital (ya agotado) en base a la internacionalización del capital y de la producción de las manufacturas en cadenas globales de valor (Ludueña & Cibils, 2016). Desde que se ha configurado la Nueva División Internacional del Trabajo (NDIT) los países periféricos compiten entre sí, vía costos, para hacerse cargo de la ejecución de la producción de las empresas transnacionalizadas, mientras que las firmas conservan el diseño del producto como dispositivo de control de todo el proceso productivo. Dicho modo de acumulación de capital entró en crisis en 2008 de la cual la economía mundial no se había recuperado al comenzar la pandemia.

En este marco de pandemia, el gobierno nacional argentino decidió priorizar el resguardo de la población a fin de morigerar la curva de contagios y mantener niveles solventes de cobertura del sistema de salud. Pero, además, se tomaron medidas económicas a fin de mermar la (previsible) caída de la actividad a través de la expansión de la demanda agregada. Fundamentalmente, vía consumo (fondos destinados a incrementar los ingresos de los sectores más rezagados y de los/as trabajadores/as) y del gasto público (política fiscal expansiva y beneficios crediticios a capitales de menor escala). Para que esto se cumpla, se decidió congelar las tarifas y establecer controles de precios de los bienes esenciales. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes frente a los desajustes estructurales de la economía (la cual venía con prolongados períodos de recesión desde el gobierno de la alianza Cambiemos).

Respecto al desempeño económico durante la cuarentena, se verifica que hay sectores concentrados del circuito de comercialización que incrementan los precios a pesar del control de precios (cuando esto carece de sentido en un marco de caída de consumo, tarifas congeladas y cepo cambiario). Estas situaciones repercuten negativamente en los salarios. Además, se suman los problemas de restricción externa que heredó este gobierno: el elevado y delicado nivel de deuda externa pública; esto se relaciona a la producción local ya que la economía de Argentina (al igual que los países de la región) poseen una estructura productiva heterogénea en la que el sector primario es generador de divisas, mientras que la industria demanda dólares para poder producir. Esta puja genera la restricción externa que padece el país. A esto se le suma un Estado que ha sido desmantelado por el gobierno anterior. Así que el panorama actual es un Estado carente de recursos, de capacidades y con condicionamientos externos a cargo de una economía en recesión.

En vista de un escenario post cuarentena, según CEPAL (2020), la presente crisis tendrá efectos, en la región, que persistirán más allá de la pandemia. Es por esto, que explica que serán necesarios mayor resiliencia en las redes de producción para esto se deberá diversificar la red de proveedores en términos de países y empresas y, además, priorizar mercados finales de consumo (nearshoring) y relocalizar procesos productivos y tecnológicos estratégicos de ser posibles. Por otro lado, la CEPAL afirma que se reforzará la dependencia de manufacturas importadas es por esto por lo que se requerirán políticas industriales que fortalezcan las capacidades productivas de la región. En este sentido, la CEPAL propone una coordinación entre los países de la región para incidir en la economía mundial post cuarentena. Los principios para tener en cuenta son el desarrollo con igualdad y sostenibilidad ambiental.

Reflexiones finales

En el presente apartado se realizarán las reflexiones pertinentes en base a los debates analizados. La economía es una ciencia social, por lo tanto, existen distintas corrientes dentro de ella, las cuales se encuentran en tensión y

disputa. El paradigma económico ortodoxo hegemónico genera en los países periféricos, a través de las relaciones internacionales, la adopción de patrones de pensamiento (y sus consecuentes acciones) los cuales son propios de los países centrales lo que es conocido como dependencia intelectual (Capitán, 1996). Pero, además, genera dependencia cultural (adopción de patrones de consumo) y dependencia tecnológica. Como se ha verificado a lo largo del trabajo, en el marco de la pandemia mundial, se ha puesto en tela de juicio los principios del paradigma ortodoxo económico, sin embargo, prevalece la dependencia intelectual hacia la ortodoxia.

Para el caso argentino, Diamand (1985) explicó que existe una separación entre los desarrollos teóricos y la realidad. Y esta separación, se encuentra relacionada con la segunda cuestión: la *estructura productiva desequilibrada* que caracteriza a las economías periféricas. El autor utilizó la imagen de un péndulo para describir la oscilación de las políticas económicas entre dos corrientes antagónicas. Por un lado, la corriente ortodoxa, basada en la teoría tradicional del comercio internacional y en el fortalecimiento de las ventajas comparativas. La matriz conceptual de esta corriente es la teoría neoclásica cuyos principios reflejan, en Argentina, el pensar y sentir de los sectores agroexportadores y financieros. Por otro lado, la corriente expansionista tiene como objetivos principales la distribución progresiva del ingreso y el pleno empleo, para lograrlo propone el sendero industrializador. El marco teórico de esta corriente es el keynesiano (Diamand, 1985). Pero estas dos corrientes carecen de viabilidad, ya que ambas son inadecuaciones de modelos teóricos a la particular realidad de los países periféricos. Con relación a esto, el autor explica que la característica esencial de una economía periférica, como la Argentina, es su estructura productiva desequilibrada, la cual está compuesta por un sector primario que produce a precios y costos internacionales, y por un sector industrial, que se desenvuelve a precios y costos por encima a los internacionales (Diamand, 1972).

Como se ha explicado anteriormente, para la teoría ortodoxa, el Estado debe comportarse de manera imparcial frente a las leyes del mercado. Sin embargo, desde la heterodoxia se cuestiona a este supuesto y, en contraposición, afirma que debe el Estado que, vía las políticas pertinentes, el agente capaz de dinamizar su economía.

El razonamiento ortodoxo establece, respecto a la cuestión fiscal, que el Estado no puede gastar más de lo que recauda, dogma que se repite en varios/as funcionarios/as del actual gobierno nacional (los/as cuales son críticos a la corriente convencional). Al déficit fiscal se lo ha posicionado como el problema motriz de los problemas económicos de Argentina, ya que es la raíz de la inflación y del endeudamiento entre otros problemas. Es por esto que el superávit fiscal debe ser el objetivo del Estado (similar a la maximización de beneficios de una empresa privada). En este sentido, la perspectiva ortodoxa presenta a la moneda como una mercancía y, por lo tanto, a la recaudación antecedente necesario del gasto. Sin embargo, la explicación alternativa es que la causalidad es inversa, ya que el Estado debe inyectar una moneda soberana en la economía, en otras palabras, el dinero es una creación del Estado, por lo tanto, el gasto antecede a la recaudación y, por lógica, el déficit fiscal debería ser el estado "normal" de las cuentas públicas ya que, de lo contrario, en la búsqueda del superávit fiscal el Estado le estaría "quitando" más recursos a la sociedad.

Respecto a la organización de la producción, las diferencias entre los teóricos ortodoxos y heterodoxos/expansionistas respecto de los beneficios de las IED se ubican en el plano de la intervención gubernamental; la teoría ortodoxa no termina de aceptar el crecimiento endógeno y mantiene que las fallas de mercado no justifican la intervención gubernamental, el resto de teorías (sobre todo de base schumpeteriana) sostienen el papel fundamental que tiene el gobierno a través de una definición clara de política industrial y de ciencia y tecnología para alcanzar los beneficios de la liberalización del capital establecido, específicamente en el plano de la IED y tecnología (Rosas-Baños, 2015).

Referencias:

- Aguiar de Medeiros, C. (2019). El Progreso Técnico como un emprendimiento de Estado. *Céfiro*, 29-40.
- Capitán, A. (1996). *Una visión retrospectiva de la economía del desarrollo*. Huelva : Universidad de Huelva.
- CEPAL. (2020). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. *Informe Especial COVID-19*.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico* (10), 1-23.
- Diamand, M. (1983). El péndulo argentino ¿Hasta cuándo?". *Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica* (1).
- López Accotto, A., Martínez, R., & Mangas, M. &. (Septiembre de 2019). El sistema tributario posmacrista: ¿deseo o necesidad de reforma? *Márgenes. Revista de Economía Política* (5), 93 - 115. Obtenido de <https://www.unqs.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/9772362193105-completo.pdf#page=93>
- Ludueña, A. &. (2016). La relación Argentina- China ¿una nueva dependencia? *Cuadernos de Economía Crítica*, 3(5), 107-131.
- Oszlak, O. (2020). El estado después de la pandemia COVID-19. *Cuadernos de INAP* (11).
- Rosas-Baños, M. (2015). La falacia de la transferencia tecnológica vía Inversión Extranjera Directa: explorando las oportunidades de desarrollo para América Latina. *CIECAS*(37). Obtenido de

Comentario sobre los principales efectos jurídicos de la pandemia COVID-19 en el contrato de trabajo

Mariana B. Pucciarello¹

1. Introducción

Es ya un lugar común señalar que la pandemia ha tenido importantes efectos sobre las relaciones laborales, sin embargo sería difícil comenzar una referencia sobre el tema de otro modo dada la intensidad de su impacto no sólo en este ámbito sino en todos los aspectos de nuestra vida. Actividades escolares, académicas y deportivas, vida familiar, relaciones sociales en general, asistencia a eventos culturales, actividades de cuidado de niños y enfermos, viajes de placer y de negocios y muchos otros espacios de nuestra realidad vital se han visto afectados de distintas formas. El mundo del trabajo no ha sido una excepción.

Se trata en esta acotada reseña de señalar los principales efectos jurídicos que la situación de pandemia COVID-19 ha proyectado sobre las relaciones individuales y colectivas del trabajo, sin pretensión de exhaustividad ni de considerar consolidada ninguna situación, dado el dinamismo que la enfermedad va imponiendo a los distintos ámbitos de la vida humana. En los acápites siguientes se tratará de sintetizar algunos de sus efectos más notorios así como también se mencionarán las modalidades laborales “novedosas” que se han incrementado aun cuando no es claro su encuadre jurídico.

Antes de abordar estos efectos es necesario destacar que no obstante la imprevisible y novedosa realidad que la pandemia impuso, muchos de ellos han sido encauzados dentro de los márgenes del Derecho del Trabajo, el cual ha resultado ser una disciplina imprescindible para abordar situaciones que, de otro modo, habrían derivado rápidamente en un factor de total incertidumbre y desprotección de colectivos laborales vulnerables. Una vez más, el “vetusto” y “anacrónico” Derecho del Trabajo ha venido a reafirmar su carácter de herramienta indispensable al servicio de la tutela de derechos fundamentales y, en definitiva, de la paz social.

¹ Docente UNM. Abogada UBA y Doctora en Derecho UCLM, España. Correo electrónico: mbpush@hotmail.com

Para finalizar esta introducción, cabe señalar que la necesidad de modificar aspectos sustanciales de las actividades laborales fue advertida desde el inicio de la pandemia, fundamentalmente en orden a la necesidad de evitar la aglomeración de personas en los lugares de trabajo, el contacto personal y la afluencia de personas en el transporte público de pasajeros.

2. Breve reseña de las normas dictadas en relación con las actividades laborales

Desde el 6 de marzo de este año el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación dictó normas que afectaron directamente el desenvolvimiento de los contratos de trabajo de miles de trabajadores, teniendo como propósito el evitar la aglomeración de personas en lugares cerrados y con ello la propagación del COVID-19 sobre cuya elevada contagiosidad ya no existían dudas. Las primeras normas apuntaban a otorgar licencias especiales a los trabajadores que hubieran ingresado al país provenientes del exterior. Esas licencias eran voluntarias para los trabajadores (Resolución MTESS 178/20). A los pocos días, la licencia se extendió a las personas que por recomendación médica debieran permanecer aisladas o en cuarentena. En esta situación se incluyó a trabajadores considerados “no dependientes” (tales como los que prestan tareas bajo la forma contractual de la locación de servicios en el sector público regulada por el Decreto 1109/17 y análogos del sector privado, a los becarios, a los pasantes y a los residentes médicos y también se aludía a trabajadores con pluriempleo y de los múltiples receptores de servicios -situación que parecería referirse a los trabajadores autónomos con una pluralidad de contratos, Resolución MTESS 184/20). Luego el Jefe de Gabinete de Ministros dictó la Decisión Administrativa 317/20 por medio de la cual otorgó una licencia especial a todo el personal que preste servicios en el Sector Público Nacional (cualquiera fuere la modalidad contractual de vinculación) que hubieran regresado de viaje de lugares considerados riesgosos a nivel sanitario (países asiáticos, europeos y Estados Unidos de Norteamérica) por el plazo de 14 días. Todas estas suspensiones preveían el goce íntegro de las remuneraciones.

El 12/3/20 se recurre a otro tipo de norma -que posee un mayor alcance y certeza dada su naturaleza legislativa- en atención a la creciente gravedad de la enfermedad en curso en todo el mundo. Se dicta en ese momento el Decreto de Necesidad y Urgencia 260/20 por el que se dispone el aislamiento no ya voluntario sino obligatorio de un universo de personas consideradas como “casos sospechosos” de portar la enfermedad (vgr. quienes presentaran fiebre y uno o más síntomas respiratorios y que además hubieran viajado en los últimos días a “zonas afectadas” hubieran tenido contacto con casos confirmados o “probables” de COVID-19), quienes tuvieran confirmación médica de haber contraído el COVID-19, los “contactos estrechos” de las personas precedentemente mencionadas, quienes arribaran al país habiendo transitado por “zonas afectadas”, quienes ya hubieran arribado al país en los 14 días previos, habiendo transitado por “zonas afectadas”). El DNU no mencionó nada respecto de la remuneración pero habilitó al MTEySS a establecer las condiciones de trabajo y licencias del personal afectado por la obligatoriedad de mantener el aislamiento.

El 13/3/20 se dicta la Resolución MTEySS 202/20 (que deroga las anteriores 178 y 184) y establece un nuevo esquema para el tratamiento de las situaciones laborales afectadas (dependientes y no dependientes). Se dispone una suspensión de asistencia al trabajo (que no es técnicamente una suspensión en los términos del artículo 218 y sgtes. LCT, que regula las suspensiones por causas económicas y disciplinarias) a la que se denomina como “dispensa del deber de asistencia” al trabajo. Esa dispensa no se extiende a la obligación de prestar tareas, siempre que esto sea posible. Se trata entonces de una figura híbrida, relacionada con la suspensión y con el ius variandi (artículo 66 LCT),

dado que se dispensa de concurrir al lugar de trabajo pero en realidad se modifica ese lugar por razones de interés público. El Derecho del Trabajo también posee otro formato, fuera del articulado de la LCT, que es el trabajo a domicilio dentro de cuyos márgenes podría ser encuadrada la nueva modalidad laboral. El trabajo a domicilio está regulado por una ley anterior a la LCT y recientemente ha sido remozado con la adopción del Convenio 177 de la OIT que se considera un antecedente de la regulación del teletrabajo. Aunque cabe señalar que se trataría de un trabajo a domicilio sui generis porque en este caso no existiría habitualidad sino excepcionalidad generada por la situación de pandemia. Esta dispensa del deber de asistencia al establecimiento fue dispuesta sin plazo máximo y con previsión de pago de la remuneración. Nada se dijo respecto de las tareas que no pudieran ser prestadas en forma remota.

El 16/3/20 el MTEySS amplió el universo de personas dispensadas de asistir al lugar de trabajo por el plazo de 14 días y con goce íntegro de sus remuneraciones, con el objetivo de bajar la afluencia de personas en el transporte público de pasajeros. En la Resolución 207/20 de esa fecha incluyó en ese universo a las personas mayores de 60 años –salvo que fueran personal esencial–, embarazadas y los incluidos en grupos de riesgo por la autoridad sanitaria nacional². Esta resolución introdujo como novedad la posibilidad de “justificar inasistencias” por todo el período que dure la suspensión de la actividad escolar para las personas cuya presencia en el hogar resulte indispensable para el cuidado de niños o adolescentes siempre que se trata de los progenitores o persona a cargo y se concederá sólo a una de las personas por hogar. Para ello se requirió la obligatoriedad de comunicar la circunstancia al empleador y de acreditarla fehacientemente.

El 19/3/20, ante el agravamiento de la pandemia, el PEN dictó el DNU 297/20 en el que se dispuso un aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO), una prohibición de circular y de reunión, disposiciones de carácter general y obligatorio, cuyo incumplimiento acarrea sanciones penales. También se dispuso la prohibición de apertura de comercios, de asistir a los lugares de trabajo y de desplazamiento, con excepción de los pequeños traslados necesarios para el aprovisionamiento de productos indispensables para la vida. De la prohibición de desplazamiento y asistencia a los lugares de trabajo quedaron exceptuadas las personas cuyas actividades se calificaron de esenciales en la emergencia³, con la consiguiente obligatoriedad de respeto de normas de protección

2 Conforme la Resolución 627/20 del Ministerio de Salud de la Nación, dictada posteriormente, se incluye en ese grupo a: 1) Personas con enfermedades respiratorias crónicas: hernia diafragmática, enfermedad pulmonar obstructiva crónica [EPOC], enfisema congénito, displasia broncopulmonar, traqueostomizados crónicos, bronquiectasias, fibrosis quística y asma moderado o severo; 2) Enfermedades cardíacas: Insuficiencia cardíaca, enfermedad coronaria, reemplazo valvular, valvulopatías y cardiopatías congénitas; 3) Personas diabéticas; 4) Personas con insuficiencia renal crónica en diálisis o con expectativas de ingresar en diálisis en los siguientes seis meses; 5) Personas con inmunodeficiencias: congénita, asplenia funcional o analómic (incluida anemia drepanocítica) y desnutrición grave, VIH dependiendo del status, personas con medicación inmunosupresora o corticoides en altas dosis; 6) Pacientes oncológicos y trasplantados: con enfermedad oncohematológica hasta 6 meses posteriores a la remisión completa, con tumor de órgano sólido en tratamiento, trasplantados de órganos sólidos o de precursores hematopoyéticos; 7) Personas con certificado único de discapacidad.

3 Personal de salud, Fuerzas de seguridad, Fuerzas Armadas, actividad migratoria, bomberos; autoridades superiores gubernativas y trabajadores del sector público convocados para garantizar actividades esenciales; o de servicios de justicia de turno; diplomáticos; o quienes deban asistir a personas con discapacidad, o a familiares que requieran asistencia o personas mayores, o menores; quienes deban atender una fuerza mayor; personas afectadas a servicios funerarios –prohibiéndose empero allí reuniones de personas–; o a la atención de comedores escolares, comunitarios; quienes se desempeñan en servicios de comunicación audiovisual, radial y gráfico; personas afectadas a obra pública; supermercados y comercios minoristas de proximidad, farmacias, ferreterías, etc; industrias de alimentación y su cadena productiva e insumos, lo mismo que de higiene personal y limpieza, o de equipamiento médico, medicamentos, vacunas, otros insumos sanitarios; actividades vinculadas con la producción, distribución y comercialización agropecuaria y de pesca; o de telecomunicaciones, internet, etc; actividades *impostergables* vinculadas con comercio exterior; recolección y transporte de residuos; mantenimiento de servicios básicos (agua, electricidad, etc); transporte público de pasajeros de mercaderías, petróleo, combustibles, GLP; reparto domiciliario de alimentos, medicamentos, limpieza, insumos de necesidad; servicios de lavandería, postales, distribución de paquetería; servicios esenciales de vigilancia, limpieza y guardia; guardias mínimas que aseguren la operación y mantenimiento de yacimientos de petróleo y gas, plantas de tratamiento y/o refinación de petróleo y gas, transporte y distribución de energía eléctrica, combustibles líquidos, petróleo y gas, estaciones expendedoras de combustibles y generadoras de energía eléctrica; Casa de Moneda, servicios de cajeros automáticos, transporte de caudales y actividades que el BCRA disponga imprescindibles para el funcionamiento del sistema de pagos, etc.

sanitaria para todas ellas por parte del empleador. El DNU estableció asimismo que durante el período afectado a estas prohibiciones los trabajadores debían recibir su remuneración íntegra.

El 20/3/20 el MTEySS dictó la Resolución 219/20. En ella se reiteró la dispensa de asistir a los lugares de trabajo sin perjuicio de poner la fuerza laboral al servicio del empleador e incluyó en ese universo a las personas antes excluidas por la Resolución MTEySS 207/20, es decir a mayores de 60 años, embarazadas y grupos de riesgo. Quienes pudieran acordar la realización de tareas de forma remota, percibirían la remuneración habitual. Quienes no pudieran hacerlo, percibirían una suma no remuneratoria. Respecto del personal esencial, la resolución habilitó a reorganizar la jornada laboral a fin de garantizar la continuidad de realización de las actividades consideradas esenciales y estableció que serían considerada como un ejercicio razonable de las facultades del empleador.

El 30/3/20 esa norma fue sustituida por la Resolución 279/20 MTEySS. La nueva norma reiteró la dispensa de asistencia al lugar de trabajo por parte de los trabajadores alcanzados por el ASPO (dependientes y no dependientes) y también reiteró la posibilidad de acordar la realización de tareas de forma remota en las mismas tareas u otras que permitieren la implementación de esa modalidad, pero no reprodujo la diferencia en cuanto al tratamiento de la remuneración (habitual en un caso y sumas no remunerativas en otro). También reproduce la tipificación del personal esencial que había hecho la Resolución 207/20 MTEySS⁴, la posibilidad de reorganizar la jornada y la obligatoriedad de realizar horas extraordinarias. En cuanto a la remuneración, aclara que en caso de no poder prestarse no será liquidada como vacaciones, días de descanso o feriados -salvo los previstos legal o contractualmente- (lo cual parecería excluir plus o suplementos pactados colectivamente). La nueva resolución no reprodujo la obligación del empleador de entregar la certificación necesaria para presentar en los controles policiales de los trabajadores que debieran continuar con sus tareas.

El 31/3/20 el PEN dictó el DNU 329/20 que estableció dos prohibiciones: la de realizar despidos sin justa causa o fundados en falta o disminución de trabajo o fuerza mayor y la de disponer suspensiones fundadas en falta o disminución de trabajo o fuerza mayor. Sin embargo, la norma parecería exceptuar las suspensiones pactadas en el marco del artículo 223 bis de la LCT (suspensiones pactadas individual o colectivamente a cambio de sumas no remunerativas que requieren homologación). También continúa vigente la obligación de abonar con doble indemnización a los despidos incausados.

Desde ese momento, las normas se han ido prorrogando hasta el día de la fecha⁵. Las únicas modificaciones que se han introducido se relacionan con la habilitación para la reanudación de actividades, siempre con obligación de respetar normas de prevención de contagio de la enfermedad. En efecto, para el otorgamiento de esas autorizaciones las empresas deben presentar protocolos de prevención y garantizar el transporte de los trabajadores, dado que únicamente están autorizados al uso del transporte público los trabajadores considerados esenciales.

4 La Resolución Administrativa 468/20 amplió las actividades exceptuadas del ASPO, al igual que la 490/20.

5 El último decreto que prorrogó el ASPO y estableció el DISPO para algunas zonas del país es el DNU 605/20 de fecha 18-7-20.

3. Efectos de la normativa COVID-19 sobre los contratos laborales

- **Categorización de trabajadores en función de su carácter de obligados o exceptuados del ASPO⁶:** Se generaron dos grandes categorías de trabajadores en función del deber de cumplimiento del aislamiento. Por un lado están quienes deben cumplirlo y por otro, quienes no. En este último grupo es posible distinguir dos subgrupos en según se cuente o no con la autorización para el uso del transporte público de pasajeros de colectivos, trenes y subtes. Los trabajadores considerados esenciales son quienes pueden hacer uso de dicho transporte, mientras que los simplemente exceptuados son quienes podrán prestar tareas siempre que el empleador garantice el traslado de los trabajadores sin el uso del transporte público en los mencionados medios.
- **Suspensión de asistencia a los lugares de trabajo:** Como se dijo en el punto anterior, los trabajadores “no esenciales ni exceptuados” se encuentran relevados de asistir físicamente a sus empleos. Sin embargo, no están relevados de prestar tareas. Por ello, quienes puedan trabajar de manera remota deberán hacerlo habilitándose de este modo el teletrabajo. Los que no puedan prestar tareas de forma remota podrán ser encuadrados en la previsión del artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT)⁷. Con el objeto de consensuar medidas que contribuyeran al sostenimiento del trabajo y la producción, el 27 de abril de 2020 se celebró una reunión tripartita integrada por la Confederación General del Trabajo, la Unión Industrial Argentina y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, del que surgió un acuerdo tendiente a contemplar la situación de las diferentes situaciones en las que las medidas dictadas por la pandemia afectaban a los trabajadores. Principalmente se dispuso que quienes no pudieran prestar sus servicios habituales serían encuadrados en el artículo 223 bis LCT o en las instituciones análogas previstas por la ley 22.250 o las convenciones colectivas. Para estos casos se prevé que la remuneración a percibir no podría ser inferior al 75% del salario neto y que sobre el mismo serían realizados únicamente los pagos de cuotas sindicales y los derivados de las leyes 23.660 y 23.661 (de obras sociales y seguro nacional de salud). Los acuerdos así celebrados deberían ser homologados por el MTEySS de forma automática, mientras que los que no respetaran estas condiciones serían examinados por la autoridad administrativa en función de la situación del sector o de la empresa. El acuerdo no incluye en su ámbito de aplicación a los trabajadores que prestaren tareas de forma remota o a los que laborar por pertenecer a algún grupo de riesgo. Si bien se pactó que la vigencia del acuerdo fuere a partir del 1º de abril y por 60 días, esta situación está prorrogada por la permanencia de la pandemia.
- **Facultad de modificar la jornada de trabajo y obligatoriedad de realizar horas extraordinarias (Resolución 279/20 MTEySS, art. 4).** Esta facultad modifica lo dispuesto por el artículo 66 LCT y se relaciona con la previsión del artículo 203 LCT.

6 A la excepción de cumplir con el ASPO frecuentemente se le asigna alguna connotación positiva como el disfrute de algún tipo de beneficio para el grupo exceptuado, lo cual constituye una incorrecta comprensión del régimen puesto que si bien se los considera como prioritarios -lo cual es una valoración social positiva en algún aspecto- ello los expone a un mayor riesgo de contagio que el resto. A ello se une que muchas de las actividades consideradas como esenciales (y por ende las que de ninguna forma pueden realizar el ASPO) se encuentran en la parte más baja de la pirámide salarial. A esta altura ya es claro que esta categoría de trabajadores se ha transformado en un ícono de la escasa justicia con la que en los últimos decenios se distribuye la riqueza en nuestra sociedad, en especial mediante la variable salarial. Si a ello sumamos que en muchas ocasiones -particularmente los trabajadores de la salud- han recibido ataques por ser considerados peligrosos para los vecindarios donde habitan, no es difícil concluir que además de repartir injustamente la riqueza, nuestra sociedad presenta patologías complicadas.

7 El artículo 223 bis LCT contempla la posibilidad de considerar prestaciones no remunerativas a las asignaciones en dinero que se entreguen en compensación por suspensiones de la prestación laboral y que se fundaren en las causas de falta o disminución de trabajo, no imputables al empleador, o fuerza mayor debidamente comprobada, pactadas individual o colectivamente y homologadas por la autoridad de aplicación, conforme normas legales vigentes, y cuando en virtud de tales causales el trabajador no realice la prestación laboral a su cargo. En este caso sólo tributará las contribuciones de obra social y seguro nacional de salud establecidas en las leyes 23.660 y 23.661.

Prohibición de despidos sin justa causa y por causas de fuerza mayor y falta o disminución de trabajo (DNU 329/20, 487/20 y 624/20, que fueron prorrogando esa prohibición por 60 días cada uno, siendo la última –por el momento– hasta el 30-9-20). Los únicos despidos posibles son los que cuenten con justa causa.

- Presunción de contrataciones a plazo (Resolución 279/20 MTEySS, art. 5): mientras dure el ASPO la contratación de personal deberá considerarse realizada en los términos del artículo 99 LCT, es decir deberán considerarse como trabajadores eventuales⁸. La duración de esta norma se relaciona con la duración del aislamiento. Esta disposición modifica lo dispuesto por el artículo 90 LCT que establece el principio de indeterminación del plazo para los contratos de trabajo, principio que sólo admite las excepciones de plazo determinado para lo cual deben ser celebrados dentro de actividades que así lo consientan y que hayan sido formalizados por escrito y con expresa mención de la duración del plazo.
- Habilitación de trabajo en forma remota. La Resolución 202/20 MTEySS ya había dispuesto que el personal incluido en el ASPO que pudiera prestar tareas desde su lugar de aislamiento percibiría la remuneración íntegra. La norma preveía que, dentro del marco de la buena fe contractual, deberían fijarse las condiciones de prestación de la tarea en modalidad remota. La Resolución 219/20 MTEySS reprodujo esta disposición.
- Suspensión de elecciones sindicales. La Resolución 238/20 MTEySS estableció la prohibición de realizar procesos electorales, asambleas y/o congresos ordinarios y extraordinarios así como todo tipo de acto que implique movilización, traslado o aglomeración de personas, en todas las asociaciones sindicales en todas las entidades inscriptas en los registros de ese ministerio. La resolución fue prorrogada y la dictada en último término fue la número 489/20, que prohibió los procesos electorales hasta el 30 de septiembre y extendió los mandatos de los cuerpos directivos, deliberativos y de fiscalización por 180 días. Estas disposiciones modifican lo previsto por los artículos 17 y 19 de la ley 23.551 respecto de los plazos allí establecidos.

4. ¿Trabajadores esenciales son los que desempeñan “actividades o servicios esenciales” a fin de limitar el derecho de huelga?

En todas estas normas se hacen reiteradas menciones a “actividades o servicios esenciales” y a “personal esencial”, lo que motiva la pregunta acerca de la relación –si la hay– entre estos conceptos y el de “servicios esenciales” a los efectos de recortar el ejercicio del derecho de huelga.

En la Argentina, las únicas restricciones de carácter sustancial o de fondo al ejercicio del derecho de huelga –garantizado en el segundo párrafo del artículo 14 bis de la Constitución Nacional (CN)– se relacionan con la interrupción de actividades calificadas expresamente por la ley como servicios esenciales. Esas limitaciones surgen del art. 24 de la Ley 25.877 y de la Ley 27.161. El art. 24 de la Ley 25.877 enumera como servicios esenciales “*los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control del tráfico aéreo.*”

⁸ El trabajo eventual es el que se ejerce bajo la actividad de un empleador para la satisfacción de resultados concretos, tenidos en vista por éste, en relación a servicios extraordinarios determinados de anlemano o exigencias extraordinarias y transitorias de la empresa, cuando no pueda preverse un plazo cierto para su finalización. Además incluye los vínculos que comienzan y terminan con la realización de la obra, la ejecución del acto o la prestación del servicio para la que fue contratado el trabajador. La prueba de esta modalidad contractual recae en el empleador.

Se trata de una enumeración que –en principio– es taxativa. La única posibilidad de ampliar esta lista de actividades es mediante el procedimiento de conciliación obligatoria previsto por la ley 14.786 y merced a la intervención de la Comisión de Garantías creada por el Decreto 272/20069, circunstancia prevista para casos concretos y con carácter excepcional.

La mención de “trabajadores esenciales” en toda la normativa dictada a raíz del COVID 19 tiene por objeto exceptuarlos del ASPO, mientras que los “servicios esenciales” previstos en la ley 25.877 apuntan a que en caso de que se disponga una medida de acción directa que involucre a esos servicios deberá garantizarse la prestación de servicios mínimos para evitar su paralización. Es cierto que ambas situaciones guardan cierta similitud en cuanto a determinar la asistencia al trabajo de ciertos trabajadores (unos por estar exceptuados del ASPO y otros por prestar un servicio mínimo que impida la interrupción del servicio) mas no creemos que ambas situaciones puedan ser asimiladas por un motivo muy concreto: su régimen legal es diferente, así como las situaciones que contemplan.

Para el caso de que alguna de las actividades previstas por el artículo 6 del DNU 297/2020 quisiera ser calificada como servicio esencial en los términos de la ley 25.877 habría que seguir el procedimiento allí indicado, atento que durante la vigencia del estado de emergencia derivado de la pandemia en curso las garantías constitucionales se encuentran plenamente vigentes. El derecho de huelga no sólo cuenta con consagración constitucional (art. 14 bis CN) sino que también constituye un derecho fundamental en los términos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que lo regula en el Convenio N° 87 y lo califica como derecho fundamental en la “Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo y su seguimiento” de 1998¹⁰.

5. Impacto de la pandemia diferenciado por género

Recientemente el Fondo de Población de Naciones Unidas publicó un informe en el que se señala que la pandemia afecta de manera diferente a las personas según su género y que empeoran las condiciones desventajosas en las que se encuentran mujeres y niñas.

El informe destaca que atento a que globalmente el 70% del personal del sector social y sanitario es femenino, “se deberá prestar especial atención a cómo su entorno de trabajo puede exponerles a la discriminación, así como a su salud sexual y reproductiva y sus necesidades psicosociales como trabajadoras sanitarias de primera línea”¹¹.

Además de preverse la provisión de elementos femeninos de primera necesidad dentro de los equipos de protección personal, como productos de higiene menstrual, el informe señala los distintos ámbitos que deben ser reforzados:

9 Esta Comisión tiene la facultad de establecer en qué casos las medidas de acción directa afectan a un servicio esencial y puede extender la enumeración legal en el caso específico que se somete a su consideración, así como asesorar a la autoridad de aplicación para fijar los servicios necesarios cuando los acordados fueren insuficientes y en general sobre las cuestiones relacionadas con el tema sobre las que se les solicite opinión. Está integrada por 5 miembros de reconocida solvencia técnica, profesional y académica en materia de relaciones laborales, de derecho laboral o de derecho constitucional que posean destacada trayectoria. Son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires y del Consejo Interuniversitario Nacional.

10 Aunque, para matizar el punto, también es cierto que en situaciones de crisis aguda el Comité de Libertad Sindical de la OIT admite la prohibición de la huelga. En este punto, como es obvio, el rol que juegue el Estado en la tutela de los distintos derechos en juego es determinante. La diferencia seguramente tendrá que ver con la orientación de los gobiernos.

11 <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/igualdad-genero-covid-19>

aseguramiento de los servicios dedicados a víctimas de violencia doméstica, reconocimiento de la labor asistencial y de cuidado (con posibilidad de tomar licencia paga por imposibilidad de asistir al trabajo a fin de cumplir con las tareas de cuidado de niños y personas mayores o enfermas), incluir diversidad sexual en los organismos encargados de tomar decisiones durante la pandemia y apoyar el reparto igualitario de la carga de cuidado y tareas domésticas en el ámbito del hogar.

6. Regulación del teletrabajo

La posibilidad de prestar tareas desde el lugar de aislamiento que prevén los decretos dictados a raíz de la pandemia incrementó el uso de esta modalidad laboral que, si bien ya existía, no era mayoritaria. Actualmente, por el contrario, ha permitido la continuidad de numerosas actividades que de otro modo se hubieran visto muy disminuidas o paralizadas.

En esa situación, el sector sindical alertó sobre la necesidad de contar con una regulación específica que contuviera posibles abusos del sector empleador, en particular respecto de la extensión de la jornada y del derecho a “desconectarse” durante las pausas. Por ello se elaboró un proyecto que recibió sanción recientemente, que no regirá durante la pandemia sino a partir de los 90 días desde que ésta finalice.

La ley establece la plena vigencia de los mismos derechos y obligaciones que rigen en la modalidad laboral presencial y, en particular, la igualdad de remuneraciones. Se establece que la jornada deberá ser acordada por escrito y que fuera de la misma existe derecho a la desconexión así como durante los períodos de licencia. Se contempla expresamente los casos de personas que tengan a su cargo el cuidado de menores, enfermos o adultos mayores, a favor de los cuales se prevé que tendrán derecho a una jornada compatible con dichas tareas y a interrumpir la jornada. En cuanto a las herramientas de trabajo, deberán ser provistas por el empleador (así como también los gastos por mayor conectividad y la capacitación en nuevas tecnologías) y su cuidado estará a cargo del trabajador. Se busca también proteger los derechos sindicales de quienes trabajen con esta modalidad y la seguridad e higiene laboral.

En el evento organizado recientemente por esta Universidad Nacional de Moreno sobre “Trabajo y pandemia”¹² los investigadores Laura Henry y Julio César Neffa coincidieron en alertar sobre los riesgos psicosociales¹³ de esta modalidad laboral, aun reconociendo que también existen ciertas ventajas para ambas partes contratantes¹⁴.

12 <https://www.youtube.com/watch?v=i-5mxW0vY>

13 Laura Henry señaló, entre otras cosas, que esta modalidad presenta algunos problemas específicos que deben ser atendidos como la dificultad para efectuar pausas y momentos de descanso, además de la falta de contactos personales de referencia y de contactos informales que pueden generar aislamiento o inseguridad.

14 Julio César Neffa, destacó que existen algunas ventajas para ambas partes del contrato de trabajo. Para los empleadores, permite la baja de los costos en energía y alquileres, reducir el personal, aumentar la productividad por la extensión de la jornada al evitarse el tiempo de transporte, bajo ausentismo lo cual elimina las primas por presentismo y la transición hacia contratos por tiempo determinado y régimen de monotributo. Para los trabajadores puede decirse que les otorga mayor libertad, disminuye costo y tiempo de transporte, facilita la coordinación de trabajo y vida familiar, permite la inserción de los más jóvenes quienes se sienten identificados con el trabajo que incorpora mayor tecnología y se evitan contactos laborales indeseables. Sin embargo, también alertó sobre los inconvenientes de la ausencia de comunicación presencial, la inseguridad que generan la falta de vínculos personales y los problemas de conectividad, así como los problemas de salud específicos y la dificultad de gozar plenamente de los derechos sindicales.

7. Regulación de las modalidad de trabajo mediante plataformas

A principios del mes de marzo de este año, los medios periodísticos anunciaban que el Ministerio de Trabajo ya contaba con un proyecto de regulación de las plataformas digitales que proveen el servicio de entrega de mercaderías a domicilio¹⁵ elaborado por un grupo de laboristas asesor del Ministro. El proyecto no incluía a los trabajadores dentro del ámbito de aplicación de la LCT sino que creaba una regulación propia, circunstancia adjudicada por los autores a la modalidad de la actividad y a la libertad de la que goza el trabajador¹⁶, motivo por el que recibió cuestionamientos fundados en que -de hecho- brindaba inferior cobertura a los trabajadores en materia de indemnización por despido, licencia por enfermedad y jornada de trabajo entre otros.

La irrupción de la pandemia ese mismo mes incluyó a estos trabajadores dentro del grupo de los esenciales¹⁷ y también incrementó el uso de estas aplicaciones de manera exponencial (se estima un 400% de aumento al mes de mayo¹⁸). Esta circunstancia unida a la cantidad de trabajadores que se desempeñan en el sector -que superarían los 60.000¹⁹- y al nivel de riesgo al que están expuestos hace muy necesaria la regularización de estos trabajadores con la totalidad de los derechos laborales que rigen actualmente.

El actual gobierno de España también está buscando regular esta actividad, y si bien -al igual que en aquí- existe jurisprudencia en el sentido de considerarlos trabajadores en relación de dependencia y también contraria a esta postura, el proyecto oficial los considera trabajadores dependientes. La Inspección del Trabajo de ese país los considera del mismo modo y ya ha labrado actas de infracción a las empresas por estimar que los *riders* son “falsos autónomos”.

8. A modo de cierre

El moderno Derecho del Trabajo se enfrenta en este momento con dos fenómenos que ponen en duda su eficacia y atentan contra su aplicación uniforme: la fragmentación que tiene que ver con la desintegración de la empresa en figuras encadenadas que impiden responsabilizarla como sujeto y la segmentación, en función de la estabilidad en el empleo o su carencia, lo cual genera precarización²⁰.

Por otra parte el trabajo sólo es tomado como un costo, se olvida su capacidad estructurante de ciudadanía y se lo va vaciando de los derechos que están constitucionalizados. Se exige la deconstrucción del Derecho del Trabajo, al que se presenta como un obstáculo del progreso. Se subordina totalmente el contenido del Derecho del Trabajo a la tecnología y esto impotencia a los actores sociales: empleadores, sindicatos y Estado que parecen no tener suficiente capacidad de respuesta frente al fenómeno.

15 <https://www.ambito.com/politica/aplicaciones/inminente-regulacion-ley-del-trabajo-digitales-n5086533>

16 Sobre la realidad de la labor que prestan los trabajadores de estas aplicaciones, puede verse la crónica periodística publicada por la Revista Anfibia, <http://revistaanfibia.com/cronica/capitalismo-traccion-sanore/>

17 DNU 297/20, artículo 6 inciso 19.

18 <https://chequeado.com/el-explicador/envios-a-domicilio-cuanto-crecio-la-actividad-que-reclaman-los-repartidores-y-que-hicieron-las-empresas/>

19 <https://www.pagina12.com.ar/280231-nos-dejaron-sin-normas-laborales-de-seguridad-y-de-higiene>

20 En el citado evento sobre “Trabajo y pandemia” organizado por la UNM, el economista David Trajtemberg realizó una ilustrativa descripción del estado de la economía argentina y del mercado de trabajo al momento de inicio de la pandemia, así como de las herramientas financieras que el Estado Nacional dispuso para enfrentar la crisis.

La crisis generada por la pandemia COVID-19 es una buena oportunidad para relanzar la centralidad del trabajo y de los hombres y las mujeres que trabajan²¹. Esta oportunidad debería de ser global debido a que la crisis es global. Ya hemos visto que el trabajo no se termina como se preveía en la década de los '90, pero lo que sí puede terminarse o reducirse es el trabajo con derechos.

Esta crisis no es nueva. Sabemos que la finalización de la segunda guerra mundial y la derrota de los fascismos hizo resurgir el modelo democrático que permitió recuperar algunos de los elementos más avanzados del constitucionalismo social y democrático de la primera posguerra. Este modelo permitió que las fuerzas capitalistas aceptaran distribuir parte de los excedentes obtenidos a través de políticas fiscales razonables y un cierto nivel de derechos sociales y se comprometieran a aceptar la existencia de libertades sindicales y políticas sociales amplias. A cambio de ello, las fuerzas del trabajo se comprometían a moderar la conflictividad y a respetar la propiedad privada de los medios de producción y de intercambio. Así hemos visto el desarrollo de un derecho del trabajo que limitó parte de los poderes de la empresa capitalista y garantizar a una parte importante de la población un cierto nivel de seguridad material que desde el punto de vista histórico era totalmente nuevo. Estos modelos fueron receptados en constituciones y tratados internacionales.

Por el contrario, en la actualidad existe un proceso de *desconstitucionalización* como señala Luigi Ferrajoli²², que incluso aparece respaldado por el voto de mayorías populares. Para la conjura de este proceso el mismo autor propone un compromiso de pedagogía cívica dirigido a dar nuevamente valor a los fundamentos del constitucionalismo democrático: adecuado sistema electoral, revitalización de las instituciones representativas, acceso a la información, defensa de los umbrales de ciudadanía (que a nivel laboral son muchos: jornada limitada, vacaciones pagas, derecho a la salud en el lugar de trabajo, protección contra los accidentes y enfermedades laborales y no laborales, prohibición de discriminación, derechos colectivos, en definitiva trato digno). Del éxito de esta pedagogía dependerá el poder reencauzar la acción de los actores sociales y los poderes públicos en la defensa del bienestar de las grandes mayorías.

21 Está visto que muchos de los trabajos considerados esenciales son los que están en la base de la pirámide salarial e incluso están precarizados, por lo que distan mucho de esta pretendida centralidad. Y no sólo en estos casos.

22 FERRAJOLI, LUIGI; Poderes salvajes. *La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2011, págs. 21/22.

Covid-19 y el recentramiento de la economía global

Por Tomás López Mateo¹

Se estima que la crisis global generada por la pandemia del virus SARS-CoV-2 provocará alteraciones en el balance político y económico tanto al interior de los países, como en el escenario internacional. Asimismo, varias de estas transformaciones pueden considerarse como la aceleración de tendencias que comenzaron mucho antes de la aparición de la enfermedad COVID-19. Entre ellas, el caso más destacado resulta la posición en la economía global de la República Popular China y su posible nuevo rol hegemónico.

El crecimiento vertiginoso de China en las últimas décadas ha establecido una nueva etapa en la economía mundial. La nación asiática ha comenzado a recuperar su histórica centralidad en el plano internacional y a montar lentamente una institucionalidad política- financiera paralela a la establecida en la posguerra (con el Banco BRICS, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, la iniciativa conocida como “La franja y la ruta” y el plan estratégico *Made in China 2025*), lo que amenaza el liderazgo económico y político de Estados Unidos.

Mientras que la hegemonía norteamericana en la economía, el comercio y la tecnología está siendo severamente cuestionada, desde la Casa Blanca se asumen actitudes proteccionistas y se refuerzan las políticas de corte aislacionista como el *America First*, una de las banderas del presidente Donald Trump. Esta situación ha derivado en un conflicto entre ambos países que supera largamente el plano comercial y tiene ahora fuertes implicancias para el funcionamiento del sistema de gobernanza internacional. En este contexto, los eventos generados a raíz del COVID-19 pueden favorecer el *recentramiento* de la economía en Oriente e incluso conducir a cambios en el orden global.

China frente a la crisis del Covid-19

Luego del denominado “siglo de las humillaciones”² (Rosales, 2020), en las últimas décadas hemos sido testigos del resurgimiento de un gigante dormido, tal como Napoleón llamara a China hace doscientos años. Esto ha sido el

¹ Docente UNM. Licenciado en Economía UNM. Correo electrónico: lopezmateo@hotmail.com.ar.

² Desde 1842 con el fin de la primera Guerra del Opio hasta la constitución de la República Popular en 1949.

resultado de una política eficaz para convertirse en una parte esencial de un mundo inmensamente interconectado, pero de una manera no subordinada a los intereses del capital internacional. Como prueba del éxito de esta estrategia, los líderes chinos pueden exhibir uno de los procesos de industrialización y urbanización más intensos y acelerados de la historia así como un aumento asombroso del producto bruto interno (PBI) en los últimos treinta años, lo que a la postre permitió sacar a 800 millones de chinos de la pobreza desde 1981³ y encaminó al Reino del Medio (Zhōng Guó 中国) hacia la recuperación de la centralidad económica global, perdida desde el siglo XV.

La República Popular China (RPCh) fue beneficiada enormemente por la estructura del comercio internacional edificada, no hace mucho tiempo atrás, por las políticas globales impuestas por Estados Unidos, quien ahora reniega abiertamente de ellas. El rápido desarrollo experimentado en las últimas décadas, gracias a las reformas económicas de Deng Xiaoping impulsadas a partir de 1978, ha convertido al coloso de Asia en uno de los principales motores de la expansión económica global. China es ya la principal potencia manufacturera y el primer exportador del planeta; en 2018 sus ventas al exterior sumaron 2.750 billones de dólares, muy por delante de Estados Unidos (1.574 billones), Alemania (1.437 billones) o Japón (808.00).

El tremendo ímpetu exportador chino, especialmente a partir del año 2001 cuando fue aceptada en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), desató un despegue espectacular en el crecimiento de su PBI, que desde entonces supera en promedio el 9% anual. Actualmente totaliza unos 14 billones de dólares, todavía lejos de los 21 billones de Estados Unidos, aunque esta brecha ha venido recortándose a pasos agigantados. Incluso, medido en paridad de poder adquisitivo (PPP, por sus iniciales en inglés), la economía china es hoy la de mayor PIB del mundo. Esto lo ha conseguido en apenas unas décadas y en el país más poblado del planeta. Pero aun cuando China todavía es la segunda economía medida en dólares constantes, si su crecimiento prosigue al ritmo previo al de la crisis actual, se estima que a partir de 2034 va a superar a EE.UU. para convertirse indiscutidamente en la primera potencia económica (CERB, 2019). De acuerdo a las previsiones de los organismos internacionales para los años 2020 y 2021, el coronavirus agrandaría la brecha en el crecimiento entre ambas naciones, acelerando esta tendencia.

En cuanto al manejo de la pandemia del COVID-19, originada casualmente en aquella parte del globo, el gobierno chino ha proyectado una imagen hacia la comunidad internacional que no deja de ser contradictoria. En primer lugar, el coronavirus representa un daño a la reputación de la RPCh, debido a la demora en reconocer el brote de esta nueva enfermedad y en activar los protocolos correspondientes. Por otro lado, también ha sido acusada de haber ocultado algunas cifras, de tener una dudosa gestión con los infectados y del aprovisionamiento global de decenas de miles de test de detección del virus, que fueron prácticamente inútiles, por no mencionar la acusación del gobierno norteamericano de haber fabricado el virus en los laboratorios de Wuhan. A este panorama se le suma la profundización del conflicto en Hong Kong y los severos cuestionamientos de varias potencias de Occidente que ocasionó la promulgación de la nueva ley de seguridad. Estos son desafíos que el gobierno chino deberá sortear en lo inmediato para consolidar su imagen como posible nuevo líder mundial.

En contraposición, China supo controlar los efectos internos del coronavirus, a través de su planificación estatal centralizada y de un sistema de salud universal, lo que le ha permitido controlar a esta nueva enfermedad (al menos

3 La pobreza en China se redujo del 78% en 1975 a menos del 2% a fines de 2019. Según las estadísticas del Banco Mundial, entre 1981 y 2011 la población mundial considerada indigente o pobre extrema disminuyó de 1.938 a 1.011 millones. En el mismo período de tiempo, China lo hizo de 838 a 84 millones entre su propia población. Por lo tanto, contribuyó con el mayor aporte a la baja mundial de pobres.

hasta el momento) y recuperar el dinamismo económico de manera más rápida que el resto de los países. Al mismo tiempo, también ha visto crecer su influencia en tiempos de pandemia gracias a la ayuda que brindó durante los primeros momentos de zozobra europea. Mientras Estados Unidos cerraba sus fronteras y abandonaba a su suerte a sus principales socios históricos, fue China quien con sus vuelos sanitarios logró presentarse como “el salvador” de la Unión Europea. Los casos de Serbia e Italia así lo ejemplifican⁴. China está frente a una oportunidad histórica: con su “ruta de la seda sanitaria” (Bondaz, 2020) está ayudando a países incluso más desarrollados que ella. Adicionalmente, el país asiático ha sido muy inteligente al saber explotar la falta de organización y solidaridad entre los países europeos. En un contexto de disputa comercial con Estados Unidos, esto probablemente mejorará su acceso a los mercados del Viejo Continente.

China ha aprovechado igualmente la oportunidad que brinda el desorden estadounidense, intentando llenar el vacío de poder para posicionarse como líder mundial. En momentos en donde la capacidad y disposición de Estados Unidos para proveer una respuesta a la crisis es puesta seriamente en duda, tanto en el plano internacional como en el doméstico, Pekín publicita a través de sus medios de comunicación estatales y sus diplomáticos la supuesta superioridad de los esfuerzos chinos frente a la epidemia, a la vez que critican la “irresponsabilidad e incompetencia” de la llamada “elite política en Washington” (Campbell & Doshi, 2020).

Pero mientras el gobierno chino se esfuerza por exhibir sus logros frente al coronavirus y en destacar la efectividad de su modelo de gobierno, también enfrenta serios retos internos. Su economía necesita crecer a un sorprendente 6% anual para mantener índices congruentes con pleno empleo, fuente importante de la legitimidad social del gobernante Partido Comunista Chino (PCCh). A la vez, su integración y dependencia a las cadenas de suministro internacional es altísima, con exportaciones que representan el 18% del total del PBI⁵. En un escenario en el que muy probablemente se verá un acortamiento de las cadenas globales de valor (CGV) y en el que el comercio internacional se desplomará producto de una fuerte recesión mundial, estos no son buenos datos para el gobierno de Xi Jinping. A pesar de ello, las previsiones económicas chinas son mucho más favorables que las del resto del mundo. Cuando ya se observa una intensa caída de la actividad en todos los países desarrollados, se estima que China verá crecer su economía un 1% en 2020 y un destacable 8,2% en año próximo, muy por encima del 5,4% del promedio mundial o incluso del 4,5% de EE.UU. (FMI, 2020).

La disputa por la hegemonía entre Estados Unidos y China

De este lado del Pacífico, la gestión Donald Trump frente al coronavirus ha sido cuestionada duramente, lo que en plena campaña electoral ha perjudicado sus chances de reelección. En materia económica, la crisis en Estados Unidos originada por la pandemia sigue siendo importante: el índice de desempleo llegó a escalar hasta el 14% en abril, para luego bajar al 11,1% en junio, además de los 54,1 millones de personas que solicitaron el seguro de

4 Cuando ningún estado europeo respondió al llamado urgente de Italia por equipos médicos y de protección, China se comprometió públicamente a enviar 1.000 ventiladores, dos millones de máscaras, 100.000 respiradores, 20.000 trajes protectores y 50.000 kits de prueba. China también envió equipos médicos prontamente a Serbia. El presidente serbio, Aleksandar Vucic, causó conmoción al declarar a mediados de marzo que “la solidaridad internacional no existe. La solidaridad europea no existe... es puro cuento. Los únicos que nos ayudan son nuestros amigos de la República China” (<https://www.elindependiente.com/politica/2020/03/16/serbia-acusa-a-la-ue-la-solidaridad-europa-no-existe-china-es-la-unica-solidaria/>).

5 Según datos del Banco Mundial, el PBI chino en 2018 era de 13,61 billones de dólares, mientras que sus exportaciones representaban 2.494.230 millones.

desempleo desde marzo hasta la fecha (julio 2020). A esta sombría cifra, se le suma la peor recesión trimestral de la historia estadounidense, con una contracción del 32,9% entre abril y junio⁶.

Afortunadamente para los norteamericanos, desde la Segunda Guerra Mundial su país suele recuperarse de manera rápida y fuerte después de cualquier recesión, incluida la gran crisis de 2008. Por lo tanto, el impacto de la depresión en su economía puede ser relativamente manejable (Heisbourg, 2020). Un dato positivo en este sentido es que su economía es menos dependiente que el promedio mundial en el comercio de bienes y servicios; sus exportaciones representan el 12,22% de su PBI, frente a un promedio mundial del 27,5%⁷. Sin embargo, aun así sufrirá en un contexto de depresión global. Como muestra de ello, el FMI predice que su producto caerá un 8% este año (FMI, 2020).

De todas formas, el escenario será más difícil para Estados Unidos que en las crisis anteriores. El elemento que es claramente distinto frente a otras recesiones es el conflicto abierto que la administración Trump promueve con China. Dicha disputa va más allá de la idiosincrasia particular del actual presidente norteamericano; se trata en realidad de un conflicto de hegemonías: una nación que, tras un siglo como hegemonía global indiscutido, intenta mantener su liderazgo económico y político, al tiempo que China vuelve a emerger en el concierto internacional reclamando su histórico lugar, amenazando las posiciones de la primera. Esta relación ha sido descrita como una “trampa de Tucídides”⁸ (Allison, 2018), es decir, una lucha por la supremacía que suele repetirse a lo largo de la historia entre potencias emergentes y potencias desafiantes. Es por ello que, aunque la figura de Trump en la política estadounidense es claramente disruptiva, sería ingenuo pensar que, tras una posible derrota electoral, las relaciones norteamericanas con China vuelvan a su carril previo.

Resulta curioso que hasta el año 2007 Estados Unidos no había prestado demasiado interés en el crecimiento exponencial chino, sino que de hecho, se había beneficiado enormemente de él, gracias a las rentables políticas de fragmentación de procesos productivos a escala internacional y de deslocalización de fábricas norteamericanas. Solo recién cuando el gigante asiático superó a EE.UU. en exportaciones mundiales de mercadería y se mostró como la única locomotora capaz de sacar del estancamiento en el que había caído la economía global tras la crisis financiera de 2008, fue que se encendieron las alarmas en Washington. Para entonces el centro del crecimiento económico mundial se había desplazado a Oriente y aquello “*que era una situación óptima para las clases capitalistas de todos los países [pasó] a ser percibido por los Estados Unidos como el inicio de la erosión de su poder indiscutido*” (Molinero, 2019, p.88).

Las altas esferas de poder norteamericanas son bien conscientes de la posición de su país en esta trampa de Tucídides o etapa de transición hegemónica. Su accionar se debatirá en los próximos años entre dos estrategias opuestas (Mahbubani, 2020). La primera será profundizar el sendero iniciado por Trump en su guerra comercial con China, con consecuencias imprevisibles, aunque este juego de suma cero difícilmente logre sacar a la economía mundial de su estancamiento. La segunda opción, en cambio, consistirá en prepararse de la mejor manera para que la pérdida de la centralidad de EE.UU. en la esfera económica no afecte el *american way of life* de sus ciudadanos y deje a su capacidad militar intacta, campo en el que probablemente seguirá siendo el líder incuestionable. Esta

6 Datos del U.S. Department of Commerce, julio 2020.

7 De acuerdo a datos del World Integrated Trade Solution del Banco Mundial.

8 Este concepto ha sido elaborado por el historiador norteamericano Graham Allison e indica que la disputa actual entre Estados Unidos y China reitera la oposición entre Esparta y Atenas, cuando la primera era dominante y la segunda el desafiante en ascenso, desembocando en la Guerra del Peloponeso.

última estrategia no descarta incluso una posible cooperación con la nación asiática, aunque es el escenario menos probable.

Por el momento, en donde sí existe un acuerdo, es en interior de las fuerzas políticas norteamericanas, con el proyecto ya iniciado de desacoplamiento o *decoupling* de la economía estadounidense respecto de la de sus rivales. En términos simples, el desacoplamiento es el proceso de deshacer las cadenas de valor críticas ubicadas en China y su área de influencia más cercana. Supone además reducir la dependencia de Estados Unidos de exportaciones chinas en general y de los hidrocarburos ubicados en regiones geopolíticamente difíciles, como el Golfo Pérsico y Rusia (Heisbourg, 2020). El desacoplamiento es el nuevo “consenso de China” que el bipartidismo en un Estados Unidos está intentando consolidar, del cual la guerra comercial iniciada en 2018 es solo el punto de partida.

Sin embargo, un desacoplamiento real entre las dos grandes superpotencias puede ser más difícil de conseguir que de enunciar. Desde la reforma de China y su apertura en 1978, y especialmente luego de su adhesión a la OMC en 2001, la interdependencia económica entre Estados Unidos y China ha aumentado de manera significativa. Estados Unidos es el socio comercial más importante de China con un volumen total de comercio de mercancías de más de 635 mil millones de dólares, que corresponde al 4,5% por ciento del PBI de China (y 2,9% del PBI de EE.UU.). En 2018, el 19,2% de las exportaciones chinas fueron a Estados Unidos, mientras que el 7,3% de los productos importados en China provinieron del país americano. Solo Corea del Sur y Japón tenían participaciones de importación ligeramente más altas en las importaciones totales de China en 2018 (9,6% y 8,5% respectivamente).

China también es el socio más importante de EE.UU. (medido en volumen comercial total). Respecto a las importaciones totales de este último, China cuenta con una participación del 21,6%, seguido por México (13,4%) y Canadá (12,5%). Además, es el tercer mercado de exportación más importante para EE.UU., representando en 2018 el 7,2% de sus exportaciones, solo por detrás de Canadá (18%) y México (15,9%). Estas estadísticas simples muestran la estrecha interconexión comercial entre las dos economías, por lo que el desacoplamiento puede llegar a ser una tarea imposible en el corto plazo. En otras palabras, la elevadísima interdependencia de las distintas ramas industriales entre ambos países hace que una política elaborada en Washington que desande el proceso de integración industrial global lastime tanto a los intereses chinos como a los norteamericanos (Molinero, 2019).

Durante los últimos de dos años el mundo ha sido testigo de movimientos tácticos desde una y otra costa del Océano Pacífico, algo que ha incluido tanto el establecimiento de aranceles cruzados, acusaciones de manipulación de divisas y denuncias a China por piratería intelectual, cibercrimen y ambiciones hegemónicas en su zona de influencia regional. Al mismo tiempo, Estados Unidos ha promovido el bloqueo a las inversiones chinas en altas tecnologías en su país y en el de sus aliados, especialmente en el campo de la tecnología 5G y su desarrollador más importante, Huawei, primer vendedor de teléfonos inteligentes del mundo. Trump además impulsó la prohibición de exportaciones norteamericanas de alta tecnología dirigidas a China y la venta de componentes tecnológicos a Huawei, conjuntamente con el veto de sus equipos de telecomunicaciones por motivos de seguridad nacional. En esa línea, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda han seguido los pasos de los norteamericanos y anunciaron su frontal oposición al gigante tecnológico. Esto demuestra el poder con el que todavía cuenta Estados Unidos para forzar a sus aliados a encolumnarse detrás de sus decisiones unilaterales, aun cuando esto vaya en contra de toda la ideología de libre mercado que otrora se pregona desde Occidente y de la cual China pareciera ahora ser su principal defensora.

Recientemente un nuevo incidente se ha sumado a la larga lista de medidas tomadas por la Casa Blanca en medio de esta disputa hegemónica. El cierre del consulado chino en Houston, tras acusaciones de espionaje y robo a la propiedad intelectual, muestra hasta qué punto han llegado a tensarse las relaciones entre ambos países. La elección del consulado en Texas es en sí mismo un símbolo, ya que fue el primero en abrirse, después de que se retomaran las relaciones con la RPC durante el gobierno de Nixon, en 1979. Como contestación, el gobierno chino ordenó el cierre del consulado estadounidense en la ciudad de Chengdu, en el suroeste del país, aunque la posibilidad de continuar con el cierre de nuevos espacios diplomáticos sigue abierta, según declaraciones del propio presidente norteamericano.

Otro de los escenarios de conflicto es el Mar Meridional de China, zona de suma importancia estratégica si se considera que por esta área geográfica pasa alrededor del 30% del comercio global. China reclama la soberanía del 90% del Mar del Sur de China, pero Brunei, Malasia, Filipinas, Taiwán y Vietnam también reivindican partes de él. A fines de julio, el Secretario de Estado norteamericano, Mike Pompeo, anunció que su país considera que todos los reclamos marítimos chinos son ilegítimos, a la vez que se ordenó el envío de dos portaviones hacia la zona. En respuesta, Ren Guoqiang, portavoz del Ministerio de Defensa Nacional chino, afirmó que las acciones de EE.UU. “han dejado totalmente al descubierto su mentalidad hegemónica y su doble moral”, y que es “un disruptor de la paz regional, un destructor de la cooperación regional, y un instigador de las tensiones internacionales” (Xinhua Español, 2020).

Así, el conflicto entre ambos países que se reveló en un primer momento como una mera disputa comercial, tiene en realidad causas mucho más profundas, abarca múltiples campos y puede llegar a tener amplias ramificaciones. El peligro que subyace detrás de este antagonismo, ahora más acentuado a partir de la crisis del coronavirus, no solo consiste en la profundización del estancamiento de la economía mundial⁹, sino que también amenaza con “*poner fin a una fase de la globalización iniciada a principios de los años ochenta*” (Rosales, 2020, p.15). En definitiva, la disputa entre los dos países escapa lo meramente comercial y se ha convertido ya en una lucha por el dominio tecnológico y geoestratégico del resto del siglo XXI, en un momento de la historia en la que estamos a las puertas de un posible cambio en el orden internacional. El verdadero riesgo es que, si la relación entre los dos países se deteriora aún más, el conflicto escale hacia la reedición de una guerra fría entre dos potencias nucleares.

El mundo después de la pandemia

Como lo afirma la teoría del sistema-mundo o *world-system theory* (Wallerstein, 1974), vivimos en un capitalismo que ha tenido sucesivos ciclos hegemónicos (ciudades-Estado italianas, Provincias Unidas de los Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos...). De acuerdo a esta visión, tras crisis prolongadas de la economía general, el centro económico-político existente en un momento determinado dentro del sistema-mundo comienza a decaer, iniciando un proceso de *descentramiento y recentramiento* en otro polo, “*como si una economía-mundo no pudiese vivir sin un centro de gravedad*” (Braudel, 1986). Al finalizar, una flamante potencia hegemónica emerge convirtiéndose en la nueva sede principal de la acumulación de capital (Wallerstein, 1998). Tras un siglo de hegemonía norteamericana¹⁰, nos encontramos hoy ante el surgimiento de un nuevo centro de acumulación.

9 Desde la crisis de 2008, la economía mundial crece, en promedio, por debajo del 3% anual, apenas alcanzada por la tasa de expansión del comercio global. La IED neta sigue este mismo sendero y ha presentado un crecimiento endeble de tan solo un 1% anual durante el último decenio, en comparación con el 8% registrado entre 2000 y 2007, y más del 20% en la década de los '90.

10 Esto concuerda con la teoría de otro sistema-mundista, el italiano Giovanni Arrighi, quien afirma en *El largo siglo XX* (1994) que las sucesivas hegemonías mundiales, desde su origen en el siglo XVI, han durado cada una poco más de cien años.

La crisis del coronavirus probablemente reforzará esta tendencia histórica, por lo que transferencia de poder de Occidente a Oriente se daría ahora con mayor celeridad.

Tal como dice una vieja maldición popular china, nos toca vivir tiempos interesantes. En los próximos años veremos cómo la disputa interestatal entre una potencia en crisis, Estados Unidos, y una que está resurgiendo, China, no se apacigua, sino que por el contrario, toma mucha más fuerza. Antes que todos lo reconozcan abiertamente veremos emerger un nuevo centro de acumulación global, paradójicamente en el mismo país del que ha salido el coronavirus. Semejante transformación alterará la paz y la estabilidad, tanto política como económica, de muchas regiones, entre ellas América Latina.

Junto con un nuevo polo de acumulación global, surgirá también un nuevo sistema de gobernanza mundial. El camino hacia el establecimiento de esta nueva configuración no será sencillo. Va a depender de la compleja interacción entre intereses y preferencias de actores y agentes estatales y no estatales, tanto sub-nacionales como supra-nacionales (Corigliano, 2014). Este complejo entrecruzamiento de intereses entre actores estatales y privados por encima y por debajo de las entidades estatales, podrían generar un nuevo orden mundial cuyas características aun no es posible prever. Dependerá, en última instancia, de tendencias convergentes y divergentes dentro del propio sistema de acumulación capitalista, así como también de las luchas entre diferentes sectores y clases sociales, y del grado de capacidad que tengan estos para imponer sus propios intereses.

Lo que sí es seguro es que en los últimos años la estabilidad y el dinamismo de la economía mundial han pasado a depender en gran medida de lo que sucede en Oriente. Mientras Estados Unidos parece no saber cómo salir de su letargo, el éxito reciente ha aumentado exponencialmente la confianza de China, al tiempo que empieza a consolidar su posición como nuevo hegemon global. Sin dudas su economía cuenta con las escalas necesarias para hacer frente a este desafío. Por ahora su influencia es mayormente regional, en el área geográfica más próxima, aunque las relaciones con los países de África y América Latina son cada vez más más significativas. Este proceso se profundizará en los próximos años, extendiéndose a otras partes del globo. Quizás la actual pandemia quede en los libros de historia como el punto de inflexión para el inicio de esta nueva hegemonía mundial. Después de todo, siempre se dijo que, según los chinos, una crisis es tanto un peligro como una oportunidad.

Referencias:

- Allison, Graham (2018), *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston.
- Bondaz, Antoine (21 de abril de 2020), *Coronavirus. La nouvelle stratégie de Pékin décryptée par un spécialiste*, Paris-Normandie. Recuperado de <https://www.paris-normandie.fr/actualites/societe/coronavirus-la-nouvelle-strategie-de-pekin-decryptee-par-un-specialisteGA16701968>. Fecha de consulta: 03/08/2020.
- Braudel, Fernand (1986), *La dinámica del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Campbell, Kurt & Doshi, Rush (18 de marzo de 2020), *The Coronavirus Could Reshape the Global Order*, Foreign Affairs. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>. Fecha de consulta: 03/08/2020.
- CERB - Centre for Economics and Business Research (2019), *World Economic League Table 2020*. Recuperado de <https://cebr.com/wp-content/uploads/2019/12/World-Economic-League-Table-Report-2020-Final.pdf>. Fecha de consulta: 03/08/2020.
- Corigliano, Francisco (2014), *Configuraciones de orden (¿o de desorden?) mundial, de Westfalia a nuestros días*, Mural Internacional, Vol. 5, n° 1, pp. 56-70.
- FMI (2020), *A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery World Economic Outlook Update, June 2020*. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>. Fecha de consulta: 03/08/2020.
- Heisbourg, François (21 de abril de 2020), *Le virus et la géopolitique*, Fondation pour la recherche stratégique. Recuperado de <https://www.frstrategie.org/publications/notes/virus-geopolitique-2020>. Fecha de consulta: 03/08/2020.
- Mahubani, Kishore (2020), *Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy*, Public Affairs, 2020.
- Molinero, Jorge (2019), *Tiempos chinos*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires.
- Rosales, Osvaldo (2020), *El sueño chino*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Wallerstein, Immanuel (1974 -1980), *The Modern World-System*. 3 Volúmenes. Academic Press, New York.
- Wallerstein, Immanuel (1998), *Paz, estabilidad y legitimidad, 1990-2025/2050*, en Después del Liberalismo, pp. 28-48. Siglo XXI Editores.
- Xinhua Español (31 de julio de 2020), *Portavoz: China protegerá paz en Mar Meridional de China a pesar de perturbación de EEUU*. Recuperado de http://spanish.xinhuanet.com/2020-07/31/c_139252785.htm Fecha de consulta: 03/08/2020.

La pandemia COVID-19 en el mundo del trabajo: Desigualdades que se profundizan y heterogeneidad

Verónica P. García Allegrone¹ y Natalia S. Cabral²

Introducción

Recientemente importantes referentes de las ciencias sociales manifestaron que el trabajo no puede ser reducido a una mera mercancía, pues el mundo entero a pesar de esta pandemia que lo azota, necesita para su reproducción vital: el *trabajo humano* (Piketty, et al, 2020). Sin el personal médico, sanitario, repartidores, el sostén comunitario y social, así como sin la producción de artículos industriales y servicios básicos, el mundo no podría moverse. Ahora bien, ¿cómo siguió funcionando esta histórica relación desigual entre el capital y trabajo en este contexto pandémico y en nuestro país?

¿Afectó de la misma manera a todos los segmentos sociales? ¿Se registraron cambios en las formas de trabajar? ¿Surgieron nuevas modalidades o se ampliaron e intensificaron algunas preexistentes? ¿Sobre qué estructura previa en el mundo del trabajo operó la pandemia? ¿Qué sucedió con las formas de valoración de la ciudadanía respecto a algunas profesiones y ocupaciones? ¿Nos encontramos ante nuevas y más efectivas formas de explotación y precarización laboral? ¿Cómo se despliega hoy la función social integradora que históricamente el trabajo cumplió en nuestras sociedades? Estos fueron algunos de los interrogantes que nos guiaron en el presente escrito.

Dominique Meda (1988) sostiene que el trabajo en la sociedad contemporánea constituye una relación social fundamental. Se plantea la paradoja de que, por un lado, la economía mundial tiende a expulsar mano de obra del mercado de trabajo, en cuanto que la productividad del trabajo aumentó, y por el otro, se intenta permanentemente crear más y más empleos rentables. Entendida como una categoría antropológica, el trabajo es el centro del vínculo social ya que a partir de esta actividad esencial las personas nos vinculamos con nuestro entorno. Su extinción se

¹ Docente UNM. Licenciada en Ciencia Política UBA. Correo electrónico: vgarciaallegrone@yahoo.com.ar

² Docente UNM. Licenciada en Ciencia Política UNGS. Correo electrónico: nataliasolcabral@gmail.com

torna imposible, pues su función es decisiva como elemento de integración social. Guarda una doble dimensión de sufrimiento y realización personal en tanto que el trabajo se constituye de creatividad, inventiva y lucha contra la necesidad (Meda, 1988:19). Ahora bien, cuando se alteran las condiciones habituales para su desarrollo ¿qué sucede con esta relación social tan importante para el sostenimiento de nuestra vida?

En este artículo, buscaremos realizar una primera presentación de datos y estadísticas actuales sobre el mercado laboral, hecho que de por sí pretende ser puntapié a futuras reflexiones y que conforma la estructura sobre la que ensayaremos algunas reflexiones preliminares que nos permitan pensar el lugar que ocupa el trabajo como relación social en la reproducción de nuestras sociedades y en el contexto de la actual pandemia. A partir de la información estadística primero, y de la descripción de algunas ocupaciones que se vieron pronunciadamente alteradas después, pretendemos ensayar un análisis preliminar y de coyuntura sobre cuáles fueron los efectos de la pandemia en el mundo del trabajo.

Tendremos como eje la consideración de que existen efectos de los que no podemos dar cuenta en tan corto plazo. Sin embargo, entendemos como idea central que la pandemia exacerba las desigualdades que ya existían en nuestro país y, de hecho, pensamos que las profundiza. De todos modos, creemos que es clave notar que esos impactos no se dan de la misma forma en todo el mundo del trabajo, sino que existen matices según la actividad en la que se coloque la mirada.

1. Cambios en el mercado de trabajo regional y en Argentina

A modo de contextualización, tomaremos los principales cambios que se suscitaron entre abril y julio de 2020 en la región de América Latina siguiendo información brindada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En la primera mitad de junio la OIT (2020) destaca al menos tres efectos de la pandemia. En primer lugar, sostiene que el 93% de los y las trabajadoras de todo el mundo residen en países donde todavía permanecen medidas de aislamiento que afectan la apertura de los lugares de trabajo. En segundo lugar, registra una pérdida de horas de trabajo mucho mayor a la que se había proyectado, habiéndose perdido en las Américas un 18.3% de las horas de trabajo en el segundo trimestre de 2020, lo que representa 70 millones de empleos a tiempo completo. Siendo factores claros el crecimiento del desempleo y la inactividad, el sector informal y la población joven fueron los más afectados. En tercer lugar, observa una repercusión desproporcionada en las mujeres que ven afectadas sus condiciones de trabajo, con retrocesos en el mercado laboral y con menor protección social en sus trabajos. Al mismo tiempo, suele recaer en ellas la mayor parte de las tareas de cuidado o del hogar y el trabajo en los servicios esenciales del sistema sanitario o en la asistencia social, siendo un 70% mujeres en estos sectores, aunque ocupando los puestos menos cualificados y peor remunerados.

Desde la CEPAL (Weller, 2020) se afirma que la pandemia intensifica y profundiza las desigualdades que ya existían en la región. Con el avance de la digitalización, se marca aún más una tendencia a la destrucción de algunos tipos de trabajo, transformación de otros y sustitución de aquellos que no pueden subsistir al nuevo contexto. Esto perjudica a trabajadores que cuentan con menor capacitación para el uso de tecnologías digitales, principalmente en trabajos informales. A su vez, se destaca que los sectores más afectados son los de restaurantes, hoteles y la industria manufacturera. Si bien el comercio se ve afectado negativamente en general, la venta de productos de necesidad

básica se siguen manteniendo, como los supermercados o farmacias. En efecto, tal vez lo más preocupante sea la proyección de una tasa de desempleo de un 11,5%, lo que supone una suba de unos 11,6 millones de desocupados y desocupadas en la región.

Entre los empleos en expansión, la CEPAL evidencia el crecimiento de los que se desarrollan con modalidad online, aumentando así la tendencia de las actividades de comercialización a distancia y las transformaciones en la entrega de productos y servicios, reestructuraciones intra e intersectoriales en numerosas empresas y cambios en las condiciones y modalidades de trabajo. Las empresas familiares y las personas que desarrollan actividades de manera independiente fueron las más afectadas frente a la crisis. Respecto al teletrabajo, Latinoamérica cuenta sólo con un 23% de la infraestructura requerida, a lo que deben sumarse las posibilidades en los hogares para sostener dichas tareas. El sector informal encuentra serias limitaciones por las profundas brechas en el acceso a tecnologías digitales.

En el caso argentino, la situación previa al inicio de la pandemia en el mercado de trabajo ya era de una fragilidad notable, a causa de la implementación de políticas económicas restrictivas en el período 2016-2019 (Santarcángelo y Padín, 2019; Weiner, 2019) que impactaron negativamente. Con el advenimiento de la pandemia, la baja actividad económica registrada en ese período -del orden del 4% en el PBI-, se ve profundizada. Siguiendo al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), entre 2016 y 2019 aumentó la desocupación, se incrementó el empleo por cuenta propia de baja calificación y bajos ingresos, así como el empleo informal. Para el 2019 la estructura ocupacional se organizaba en un 47% de asalariados formal, un 26 % de asalariado informal y un 27% de autónomos, más un 9% de desempleo.

Fue sobre esta estructura ocupacional que impactó la pandemia a mediados de marzo de 2020. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) informó que el primer trimestre del año 2020 presentó una tasa de actividad del 47,2%, una tasa de empleo del 42,2% y de desocupación del 10,4%. Debido a que en marzo se tomaron las principales medidas de restricciones de actividades y circulación frente a la pandemia, de estos datos no se desprenden significativas modificaciones en comparación el mismo trimestre de 2019.

Según el Reporte Laboral del mes de julio 2020 del MTEySS, entre marzo y abril de 2020, en relación a la modalidad ocupacional, se registraron 186 mil trabajadoras y trabajadores registrados menos en relación a febrero mismo año (-1,6%). La cantidad de personas asalariadas del sector privado se redujo en 128 mil (-2,2%). Desde el año 2002 que el empleo privado no se veía afectado de esta forma. Entre las categorías que revelaron la caída se encontraron quienes son monotributistas (-2%), trabajadoras y trabajadores autónomos (-2,6%) y personas asalariadas de casas particulares (-2,1%). El efecto de la informalidad es mayor entre las mujeres, en parte, porque es muy elevada su participación en el trabajo doméstico -en torno al 75%-.

También se evidencia que, entre abril de 2019 y abril de 2020, el trabajo registrado disminuyó un 3%, (364 mil trabajadores menos) por la contracción de los asalariados privados (-321,8 mil) y la reducción de los trabajadores autónomos (-25,6mil) y de monotributistas (-21,2mil). La única categoría que presentó un incremento interanual fue el empleo asalariado del sector público.

En relación a los asalariados del sector privado por rama de actividad, todos los sectores registraron caídas de empleo. Las más pronunciadas fueron en construcción (-4,6%)³, hoteles y restaurantes (-1,7%), servicios sociales (-1,4%), transporte y servicios empresariales (-1,9%), enseñanza (-1,8%) y comercio (-1,3%). Los sectores identificados como esenciales como la intermediación financiera, salud y el conjunto de actividades primarias, a pesar de haber registrado caída del empleo, fueron los sectores menos afectados. Al respecto el INDEC marca que algunos sectores se vieron en cierta medida favorecidos, tales como las ventas de alimentos, productos de higiene y otros elementos en supermercados, más aún en su modalidad online. Es así que en mayo el INDEC (2020) registró una variación interanual de 276,2% en ventas online de supermercados y una baja del 73,4% en mayoristas en comparación con el año anterior. Asimismo, hubo un crecimiento acelerado en el uso de las aplicaciones para entrega de pedido y servicios de delivery a partir de plataformas como Rappi, Glovo o Pedidos Ya.

En relación a los ingresos y egresos -en aglomerados de todo el país- del personal en el empleo registrado asalariado, las empresas congelaron sus nuevas contrataciones habituales, pero hubo una drástica contracción de las desvinculaciones laborales a causa de las medidas adoptadas por el gobierno. Respecto a las suspensiones en mayo 2020, la tasa fue del 8,8 cada 100 trabajadores, el nivel más alto en la serie mayo 2019-mayo 2020.

A pesar de que los datos presentados no resultan alentadores y los asalariados formales del sector privado argentino cayeron 2,5% entre febrero y mayo 2020, lo hicieron en menor medida que en otros países de la región. Según el Ministerio de Trabajo, en Brasil disminuyeron un 7,5%, en Chile un 12,2%, en Estados Unidos un 13,8% y en Canadá un 19,2%. En parte, esto podría explicarse por las políticas tomadas por el Estado argentino.

2. Síntesis de las medidas adoptadas por el gobierno argentino frente a la pandemia

Analizando las políticas estatales transversales, entendemos que una de las más significativas fue el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), implementada desde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Constituye un ingreso de carácter extraordinario dirigido a la población argentina entre 18 y 65 años de edad, que se encuentre desocupada, desarrolle actividades informales, tenga monotributo social, revista categoría A o B o sean trabajadoras domésticas. El IFE alcanzó a más de 9 millones de personas, lo que tornó visible a grandes sectores de la población desprotegidos. Desde ANSES también se otorgaron prórrogas en el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo, así como refuerzos extraordinarios en la Asignación Universal por Hijo y en las jubilaciones mínimas. Todas estas medidas dieron lugar al debate sobre la posible implementación de un ingreso ciudadano.

La entrega de tarjetas Alimentar desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación también constituyó una política relevante en el contexto de pandemia para garantizar la compra de alimentos dirigida a familias con niños

3 Tomando como dato la información obtenida a partir del indicador sintético de la actividad de la construcción, podemos ver que en el mes de mayo en el corriente año evidencia una caída de 48,6% en comparación con el mismo mes del año 2019. De igual forma, respecto a la comparación de los primeros cinco meses en 2019 y 2020, actualmente se muestra una disminución de 42,2%. Si consideramos los precios de los insumos para la construcción, el INDEC destaca que en mayo de 2020 se registran aumentos mayores al 100% en artículos como ladrillos huecos y revestimientos cerámicos, y subas entre 50% y 100% en cemento, yeso, hierro, entre otros. Asimismo, desde una encuesta cualitativa a empresas del sector, el INDEC ha podido observar que las perspectivas para el período junio-agosto del 2020 resultan muy desfavorables ya que el 63,1% de las empresas que realizan obras privadas ha destacado que su actividad previsiblemente disminuirá en los próximos tres meses, bajo los fundamentos de la caída de la actividad económica y atrasos en cadena de pagos, entre otras causas.

de hasta 6 años de edad. Asimismo, este Ministerio a mediados de marzo de 2020 creó el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, unificando las líneas “Hacemos Futuro” y el “Salario Social Complementario”, las políticas más importantes de transferencia condicionada de ingresos del país. A lo que se sumó el lanzamiento del Programa Nacional “Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la emergencia social”, que subsidia a entes gubernamentales y organismos no gubernamentales la entrega de herramientas bajo proyectos socioproductivos a personas que se encuentren en condición de desocupación e inactividad.

Poniendo el foco en las medidas directamente asociadas al mercado de trabajo, podemos mencionar la creación del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) que garantiza la remuneración de personas empleadas en el sector privado al pagar parte del salario y ofrece créditos a tasa cero, con cuotas sin intereses y beneficios a trabajadoras y trabajadores monotributistas y autónomos con el fin de paliar la notable pérdida de sus ingresos. En adición a las medidas de apoyo para Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs), se creó un Comité de Evaluación y Monitoreo, un sistema integral de prestaciones por desempleo y se simplificó la reducción de aportes patronales. Otro hecho relevante fue el Decreto de Necesidad y Urgencia 329/2020 a través del cual el Poder Ejecutivo Nacional prohíbe los despidos sin causa justa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor, así como también las suspensiones.

Como apoyo fiscal, entre las medidas que implementó el gobierno se encuentra el Plan de facilidades de pago de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Programa para la Emergencia Financiera Provincial, el Fondo de Garantías Argentino (FoGAR), los estímulos al consumo a través de la fijación de precios y facilidades de pago y el nuevo esquema para compra de insumos y contrataciones del Estado, entre otras.

Si nos detenemos en los servicios considerados esenciales, podemos destacar que durante el Aislamiento Social Obligatorio se redujo en 95% la alícuota para el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) de salarios y horas suplementarias y, además, se lanzó una asignación estímulo no remunerativa para quienes trabajan en el sector salud y seguridad. Considerando la seguridad y salud en el trabajo, se fueron desarrollando diversos protocolos y recomendaciones para el cuidado de la salud de las trabajadoras y los trabajadores exceptuados.

3. Impacto de la pandemia en el mundo del trabajo. Heterogeneidad.

A partir de los cambios observados en el mercado de trabajo y la estructura ocupacional en nuestro país, se derivó un efecto que no hizo más que acentuar las desigualdades preexistentes, agravando las condiciones iniciales e impactando en las relaciones sociales, las modalidades y condiciones de trabajo, el salario real, el acceso desigual a los recursos tecnológicos, la distribución desigual en las tareas de cuidado en los hogares, entre otros aspectos de la reproducción social que fueron puestos en crisis (Salvia, 2020).

Junto con Dominique Meda (1988), entendemos al trabajo como un factor de integración y legitimación social porque constituye una de las formas de aprendizaje de la vida en sociedad en tanto norma y proceso de socialización. Aprendemos con otros en los mismos espacios de trabajo, modificando estas experiencias nuestras identidades individuales y colectivas. El trabajo es una respuesta colectiva frente a las necesidades colectivas. Constituye un esfuerzo aceptado por todos. Se acepta que los productores realicen tales actividades porque el fruto de ese trabajo atenderá necesidades identificadas y compartidas socialmente. Y esas necesidades no son únicamente

materiales, sino también simbólicas. “*El trabajo es una obra colectiva, es la mediación principal, el auténtico medio de comunicación entre los individuos que hayan dejado de producir bajo la alienación*” (Meda, 1988:22). Así es como los humanos alcanzamos nuestra plenitud al tiempo que logramos la utilidad social necesaria para la vida. Tal es así que el trabajo, se transforma en el centro de nuestra vida en sociedad y también en el plano individual. Si las actividades laborales se ven modificadas en relación al tiempo y espacio, como en el caso del teletrabajo, o suspendidas a causa de los despidos en el sector formal, interrumpidas en el caso del informal, alteradas de manera heterogénea, entonces cabe preguntarse qué sucede con esos sentidos que originalmente legitiman las actividades laborales y la utilidad social que generan.

Ahora bien, como expusimos, la pandemia no afecta de la misma manera a todos los sectores ni a todas las modalidades de trabajo. Se observa heterogeneidad no solo en el mercado de trabajo, sino también en la forma del impacto y en las experiencias de los sujetos en relación al trabajo. Existen actividades que fueron intensificadas, otras suspendidas, algunas comenzaron a adquirir algún tipo de visibilización social, otras fueron revalorizadas y resignificadas a partir de la pandemia, como en el caso de las actividades declaradas esenciales —como salud, transporte y seguridad, entre otras—.

Las *actividades esenciales* en algunos casos fueron intensificadas y ampliadas, tal es el caso de las y los trabajadores de la salud, repartidores y trabajadores de plataformas digitales, recolectores de residuos, trabajadoras comunitarias, entre otros. El desarrollo de sus actividades en muchos casos los obliga a una mayor exposición al contagio⁴ y, por lo tanto, requieren mayores cuidados en las condiciones y espacios de trabajo, aunque en general no cuentan con los recursos necesarios para ello. También se observa que este tipo de tareas son resignificadas por la ciudadanía en cuanto al valor que aportan en el contexto actual, por los riesgos asumidos de manera obligada, y por el carácter imprescindible que adquieren. A partir de estos factores, probablemente se modifiquen las representaciones sociales y los sentidos asignados socialmente sobre este tipo de trabajos. Podríamos pensar que asistimos a un cambio en la forma de valorizar y reconocer socialmente actividades laborales y productivas, en algunos casos vinculadas en forma directa a las funciones centrales del Estado, como ser el garantizar la salud pública de la población o la seguridad.

En caso de trabajadores del sistema de salud, resultó clara la desinversión en contrataciones, profesionalización y capacitación de recursos humanos durante décadas en nuestro país, lo que complicó las condiciones generales en las que debieron afrontar la pandemia. A esto se adicionó la reducción del personal de salud activo, debido a la enfermedad personal o de familiares, factores de vulnerabilidad como edad, o por negarse a trabajar en condiciones inadecuadas de seguridad. En particular, se identificaron problemas relativos a la escasez de profesionales en áreas críticas y disminución de la cantidad formándose en la misma; problemas en determinadas regiones y provincias del país; heterogeneidad en la distribución geográfica de los profesionales formados; diferente experiencia, entrenamiento y capacitación; vulnerabilidad del personal de salud respecto del contagio; falta de evidencia científica sobre el Covid-19 y la consecuente dificultad en su abordaje: desconocimiento sobre escenarios y protocolos para su tratamiento⁵. Respecto a las condiciones laborales en particular, para el caso de la Ciudad de

4 El Gobierno Nacional promulgó la Ley 27.548 que establece el Programa de Protección al Personal de Salud ante la pandemia de COVID-19. Se declara de Interés nacional “la protección de la vida y la salud del personal del sistema de salud argentino y de los trabajadores y voluntarios que cumplen con actividades y servicios esenciales durante la emergencia sanitaria causada por la pandemia del coronavirus”. El programa, de aplicación “obligatoria” alcanza a todo el personal médico, de enfermería, de dirección y administración, logístico, de limpieza, gastronómico, ambulancieros, y demás, que presten servicios en establecimientos de salud donde se efectúen prácticas destinadas a la atención de casos sospechosos, realización de muestras y tests, y/o atención y tratamientos de COVID-19.

5 https://www.observatoriorh.org/sites/default/files/webfiles/tullexl/2020/web_sur_jul1_argentina.pdf

Buenos Aires, en el mes de mayo se registraron recortes salariales en algunos hospitales privados. Es para destacar que, la precarización en las formas de contratación laboral en esta actividad alcanza el 30% en la ciudad, bajo la modalidad monotributista.

Como hemos visto, el *sector de trabajo informal* se incrementó en los últimos años y profundizó su situación crítica a partir de la pandemia. Incluimos en esta categoría a trabajadoras y trabajadores autónomos, independientes, cuentapropistas, monotributistas y, en algunos casos, sin ningún tipo de registro (tales como vendedores ambulantes, trabajadoras domésticas, feriantes, recicladores urbanos). Por las características del sector, sus ingresos se encuentran suspendidos y se ven obligados a buscar estrategias de supervivencia alternativas o, en definitiva, a arriesgar su vida a partir del contagio. Por otro lado, los asalariados formales de actividades no esenciales en muchos casos fueron suspendidos y sus ingresos también se vieron afectados a la baja a partir de la declaración de la pandemia, en particular los pertenecientes a las pequeñas y medianas empresas, ya que cuentan con menores recursos e instrumentos para paliar el contexto económico regresivo y la baja del consumo.

El Estado debió implementar políticas de subsidio y apoyo, pues la pandemia tornó dramáticamente visible a este sector, cuyos trabajadores y trabajadoras en muchos casos no estaban ni siquiera identificados por los organismos públicos como personas destinatarias de políticas de contención social y económica. Un estudio realizado por la Universidad Nacional de La Plata en abril de 2020, evidencia que las actividades laborales que no fueron compatibles con el teletrabajo en las que predomina la informalidad y el cuentapropismo -y donde generalmente hay menor nivel educativo y salario-, fueron las más afectadas. Por ende, en los empleos más precarizados, el efecto de la cuarentena fue mayor. Este impacto asimétrico de la cuarentena (Bonavida Foschiatti y Gasparini, 2020) supone un incremento de la pobreza y la desigualdad para escenarios futuros en el mediano plazo.

Una de las modalidades de trabajo que se intensificó a partir de la pandemia fue el *teletrabajo* (trabajo a distancia o home office), como una forma de dar continuidad a actividades laborales que no podían continuar de manera presencial a causa del aislamiento. Aunque esta forma encuentra antecedentes en las telecomunicaciones, en el contexto actual emergió como respuesta al cambio repentino y obligatorio respecto al espacio de trabajo, debiendo las y los trabajadores adaptarse a continuar sus actividades laborales en sus hogares, al menos temporalmente. Según la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y MTEySS para el año 2018, 1.400.000 de personas ya hacían teletrabajo, representando un 10% del total de la población asalariada. Era una modalidad que se llevaba adelante de manera puntual en grandes empresas, con un requerimiento de un nivel mayor de calificación y en principio pensado para cargos directivos o ejecutivos.

Si bien hoy la significación del teletrabajo es de menos de un cuarto del total de la estructura ocupacional, es un fenómeno relevante ya que pone en tensión formas tradicionales, hábitos adquiridos y prácticas asociadas al trabajo. El cuerpo docente de todos los niveles educativos, empleados públicos, trabajadoras y trabajadores del sector privado, entre otros, debieron acogerse a esta modalidad de manera obligada. El desarrollo de la actividad en otro espacio que no es el facilitado por el empleador pone en cuestión distintos tópicos tales como el acceso a la conectividad, la disposición de herramientas adecuadas, el pago de los servicios básicos que garanticen el desarrollo de tareas y ambientes de trabajo adecuados. Por otra parte, surgieron interrogantes en torno al sentido de pertenencia al colectivo de trabajo, los espacios comunes, la circulación de información de carácter informal, las interrelaciones cotidianas que facilitan el desarrollo de la tarea; aspectos que hacen a las identidades profesionales y laborales, tales como el hacer con otros en espacios compartidos.

Un efecto producido por la modalidad teletrabajo en contexto de pandemia es la atomización de las relaciones laborales, lo que impacta en las formas de *organización gremial y acción colectiva*, afectando derechos esenciales de las trabajadoras y trabajadores. Se hace evidente una ruptura del tejido colectivo y una fragmentación de colectivos en individualidades, impactando en los gremios y en las identidades laborales. Los problemas del trabajador, especialmente la intensificación de la actividad laboral, se presentan en este contexto como un problema individual, al menos en su resolución. Por otro lado, constituye un desafío poder pensar cómo disponer de los controles necesarios y herramientas de regulación de las condiciones de trabajo sin violar los derechos individuales. Quedan cuestiones específicas por legislar y regular en relación a las actividades laborales, tales como el derecho a la intimidad y a la preservación de datos personales y derechos de trabajadoras y trabajadores, así como también la protección frente a los accidentes domésticos durante el desarrollo de tareas de trabajo⁶.

Asimismo, las desigualdades en el teletrabajo se hacen evidentes en términos de calificaciones necesarias para sostenerla. Esto se refleja, por ejemplo, en las diferencias en la adaptación según la franja etaria y en relación a las mayores o menores dificultades que presentan en el uso de plataformas virtuales para poder dar continuidad a sus tareas a distancia. La desigualdad se manifiesta también en el acceso a la conectividad, los equipamientos tecnológicos necesarios y las condiciones ambientales adecuadas. Constituye una forma de trabajo que requiere determinadas capacidades en los y las trabajadoras, de mayor autonomía en la disposición del tiempo, lo que acentúa las diferencias entre géneros, sumado a la flexibilidad en los horarios laborales y la indefinición real aún respecto al derecho a la desconexión.

Respecto a las *tareas de cuidado* de niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y/o población de riesgo junto con el trabajo no remunerado de las tareas de limpieza, organización y mantenimiento del hogar, es claro que la pandemia enfatizó el hecho de que este tipo de trabajo es realizado mayoritariamente por las mujeres. Los hogares se transformaron en espacios donde se produce riqueza y donde al mismo tiempo, la fuerza de trabajo debe garantizar los medios para la reproducción de la vida cotidiana. En muchos casos, esos mismos hogares se convirtieron de forma simultánea, en espacios de aprendizaje de niños y adolescentes que continuaron su formación a distancia, pues la actividad escolar también se encontró suspendida. En este contexto se registró un incremento de casos de violencia de género en el hogar, de estrés y condiciones desfavorables de trabajo que generaron riesgos psicosociales para el desarrollo de la actividad laboral (Neffa, 2016).

En el ámbito de la *educación* también las y los docentes en todos sus niveles se enfrentaron con el desafío de sostener clases a distancia sin haber recibido alguna capacitación previa ni las herramientas necesarias. De acuerdo a una encuesta realizada por la Secretaría de Salud Laboral CTA⁷ el 60% de los y las docentes de la provincia de Buenos Aires tuvieron que pasar de un trabajo presencial al trabajo virtual, lo que generó una gran demanda e intensificación ya que el 65% sostuvo que tienen a cargo niños, niñas y adolescentes. El 40% no tiene materiales ni capacitación previa y el 80% declaró tener más actividades que antes. Algunos de los efectos psicofísicos que han declarado incluyen fatiga mental, problemas musculares, trastornos de la voz, aislamiento, no tener límites de horarios. Todo ello en su conjunto termina afectando de manera negativa el tejido social del trabajo en este campo laboral.

6 Durante el mes de julio de 2020 fueron tratados diversos proyectos para la regulación del teletrabajo, que luego confluyeron en un proyecto único que fue aprobado por ambas Cámaras del Honorable Congreso de la Nación.

7 file:///C:/Users/VERGAR-1/AppData/Local/Temp/CTERA_encuesta_covid19_resultados.pdf

Si bien la profundización de cambios en el mundo del trabajo a través de uso e incorporación de nuevas tecnologías no constituye una novedad, en el caso de las y los *trabajadores de plataformas digitales* (Madariaga, et al, 2019) surgen nuevas formas de precarización y flexibilización del trabajo, que han sido abordadas por distintos autores (Del Bono, 2019; Goldín, 2020)⁸. El efecto de la pandemia, en este caso, agudiza y amplía aún más en términos negativos, las condiciones laborales.

La actividad laboral en plataformas de reparto -como Rappi, Glovo, PedidosYa y Uber Eats-, asumió un rol esencial durante el aislamiento permitiendo a muchas personas, especialmente a grupos de riesgo, acceder a bienes esenciales. La economía de plataformas y el trabajo de repartidores, mensajeros y trabajadores de apps de delivery resultó intensificado, incrementando la precarización del trabajo especialmente entre los jóvenes⁹. Allí las condiciones de trabajo incluyen desregulación, ultraflexibilización de horarios de trabajo, salarios disímiles entre sí, alta disponibilidad por parte de las y los trabajadores, escasa o nula seguridad laboral y altas tasas de disconformidad. A esto debe sumarse la escasa capacitación laboral, la flexibilización horaria que impide la organización de la vida privada, y el enmarcamiento de esta relación laboral en el “emprededurismo”, recayendo en figuras del empleo atípico. No se encuentran asociadas a formas “colaborativas” del trabajo, a pesar de que se presentan de este modo en muchas oportunidades. Existe una falta de distinción precisa entre la figura del trabajador dependiente y el autónomo, lo que genera situaciones de precarización del trabajo. Si bien se presenta la actividad en tanto susceptible de ser controlada y organizada por los repartidores, las plataformas no cumplen los requisitos de libertad que proponen a través de la geolocalización y la gestión algorítmica. Se produce sobrecarga de trabajo a lo que debe agregarse la necesidad del trabajador de obtener buenas valoraciones por parte de los clientes y son claras las amenazas de dispersión hacia formas gremiales o de acción colectiva.

Reflexiones finales

Comenzamos preguntándonos por los sentidos asociados al trabajo, por el lugar que ocupa como factor de integración social, como lazo social que genera derechos y dignidad, estructurador de la vida en sociedad y autorrealización individual. Los malestares sociales a causa de la pandemia obligan a preguntarse también por cómo impacta esta coyuntura en los sentidos que asignamos al trabajo. ¿Qué se espera del trabajo? ¿Cuáles son las experiencias actuales de sufrimiento, vulneración y precarización? ¿Qué movilizan estas nuevas situaciones? ¿Qué sucede con el trabajo en tanto relación social cuando el espacio y el tiempo en que son desarrolladas las actividades laborales, son alterados a causa del ASPO? ¿Qué cambios se producen respecto al rol que ocupan las y los trabajadores, al menos en este contexto?

8 Para un análisis del marco normativo en esta actividad ver: Goldín, Adrián (2020): Los trabajadores de plataforma y su regulación en la Argentina Documento de Proyectos. CEPAL. Fecha de publicación: 02/06/2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45614/S2000322_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

9 La legislatura porteña aprobó con fecha 16 de julio 2020, la ley que regula las aplicaciones de delivery, que establece que los repartidores deben estar habilitados y contar con seguros laborales, al tiempo que prohíbe el sistema de incentivo y castigo a los trabajadores. Al definir a las aplicaciones como “intermediarias”, la Ley recibió críticas desde la Asociación de Personal de Plataformas (APP), que sostuvo un comunicado que “el proyecto aprobado habilita a las empresas de plataformas como intermediarias de oferta y demanda y las exime del cumplimiento de toda normativa laboral y tributaria” (Agencia Telam 16/7/2020). Además de las jornadas laborales que, sin salario fijo, alcanzan las doce horas; para estar registrados los repartidores pagan un monotributo que encubre la relación de dependencia o trabajan en negro. A partir de ahora, para obtener habilitación de trabajo en CABA deberán inscribirse en AFIP en el “Registro Único de Transporte de Mensajería Urbana y Reparto a Domicilio de Sustancias Alimentarias”, no cargar con multas de tránsito y realizar cursos de capacitación, todo lo que correrá por cuenta de sus bolsillos y no del de las empresas” (Página 12 del 17/7/2020).

En primer lugar, dimos cuenta de la profundización de la desigualdad en la estructura sociolaboral y económica, como primer efecto coyuntural de la pandemia, en particular entre los meses de marzo y junio de 2020. Las pérdidas económicas y el daño sobre el tejido productivo y la economía de servicios, se calculan de impacto pronunciado en todo el mundo. Los datos presentados para la región y nuestro país, mostraron la debilidad del mercado de trabajo previo a la pandemia, impacto que podría haber sido mayor sin la implementación de una serie de medidas económicas, sociales y de contención dictadas por el Estado nacional. Las condiciones materiales preexistentes operan de manera diferente para aquellos quienes pueden preservar la salud, quienes pueden cumplir la cuarentena a diferencia de quienes deben inventar estrategias de supervivencia poniendo en riesgo la vida misma.

En segundo lugar, observamos el carácter heterogéneo del efecto de la pandemia sobre el mundo del trabajo: asalariados con teletrabajo, asalariados que continúan acudiendo a los lugares de trabajo, asalariados suspendidos pero con ingresos, desempleo y pérdida de trabajo en la economía informal, intensificación con trabajos de cuidado y labores reproductivas en hogares por suspensión de clases en los establecimientos educativos, trabajadoras y trabajadores informales que deben generar fuentes de ingresos para subsistencia. Ampliación e intensificación del trabajo en ámbitos vinculados a la salud pública, comunitaria, así como bajo plataformas digitales que presentan mayor exposición al riesgo sanitario y el sostén de los servicios de salud, seguridad y transporte, que se vuelven esenciales.

En tercer lugar, observamos peores condiciones de trabajo en general en cuanto a mayores riesgos sanitarios y riesgos psicosociales (Neffa), reducción de salarios y de empleo. En el caso del teletrabajo, cuyas imágenes hegemónicas intentan remitir en ocasiones a la digitalización de la vida, a trabajadores independientes, equipados, suficientemente calificados y autónomos, encontramos una doble cara. El reverso de esto es que en esta modalidad también surgen nuevas formas de precarización y explotación laboral, así como peores condiciones de trabajo. También abre el comienzo de la visibilización de la carga del trabajo reproductivo y de cuidado, propia de la esfera doméstica a cargo de las mujeres, en tanto que estas actividades si bien siempre son de carácter esencial, a partir de la pandemia pasan a formar parte de la jornada laboral. A futuro, es notable que en muchos ámbitos el teletrabajo haya venido para quedarse y las modalidades presenciales podrían no ser imprescindibles. Ya sea para evitar la propagación de la enfermedad y el posible colapso del sistema sanitario, o para plantear una flexibilización laboral, reducción de costos o, simplemente, como consecuencia del cierre de unidades productivas o de servicios que no se han podido sostener económicamente durante la cuarentena.

Podemos hipotetizar que la pandemia pone en crisis dos formas de representar el trabajo, dos caras de los significados en torno a él: una lógica asociada a lo neoliberal, al “sálvese quien pueda”, en soledad, de esfuerzo propio individual, tales son los casos de los significados asignados a los trabajadores de plataformas digitales, donde claramente se los presenta no como trabajadores, sino como emprendedores autónomos, que disponen de su propio tiempo y organizan su trabajo de manera independiente. Ahora bien, vimos que estas actividades hoy se constituyen en esenciales, y sin embargo, se encuentran precarizadas, en oposición a esa imagen hegemónica que se intenta transmitir. La pandemia evidenció esta contradicción aún más. En el caso de trabajadores y trabajadoras de la salud, también observamos que son revalorizados por parte de la comunidad, así como quienes se desempeñan en los rubros de alimentos y productos sanitarios. La utilidad social y la respuesta a una necesidad social compartida en emergencia y en este contexto, habilita otorgar otro sentido y valor social a este tipo de actividades laborales que previo a la pandemia no ocurrían.

La visibilización del trabajo informal, autónomo no profesional, monotributista y no asalariado, también provocó la necesidad de responder con el diseño de nuevas políticas públicas de ingresos universales y de carácter social por parte del Estado. Fue necesario que se garanticen las redes de protección social, al mismo tiempo que la pandemia cuestiona el modelo del Estado ausente. En este sentido, la pandemia amplifica y visibiliza las desigualdades sociales.

Presentamos algunos de los efectos y consecuencias que produjo la pandemia en el mundo del trabajo. Entendemos que el modo en que se desarrollan los procesos que describimos, así como estos procesos mismos, son un producto social propio de un contexto y coyuntura particular. Nos preguntamos a futuro, si estas significaciones sobre el trabajo, así como sobre el Estado y su necesaria regulación en las relaciones sociales, laborales y económicas, continuarán o sufrirán alteraciones en futuros contextos.

Referencias:

Bonavida Foschiatti, Cristian y Gasparini, Leonardo (2020): El Impacto Asimétrico de la Cuarentena. Documento de Trabajo Nro. 261. Abril, 2020. ISSN 1853-0168. www.cedlas.econo.unlp.edu.ar

CTERA. CTA. Secretaría de Salud Laboral (2020): Encuesta Nacional. Salud y condiciones de trabajo docente en tiempos de emergencia sanitaria COVID19. Julio 2020. file:///C:/Users/VERGAR~1/AppData/Local/Temp/CTERA_encuesta_covid19_resultados.pdf

Del Bono, Andrea (2019): Trabajadores de plataformas digitales: condiciones laborales en plataformas de reparto a domicilio en Argentina. Cuestiones de Sociología nro. 21. En Memoria Académica. agosto 2019-enero 2020, ISSN 2346-8904. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.11503/pr.11503.

Ernst, Christoph y López-Mourelo, Elva (2020): El COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política. Nota técnica. Buenos Aires: OIT.

Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC (2020): Trabajos e Ingresos, Volumen 4, N° 3. Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Primer trimestre 2020. Informes técnicos, Volumen 4, N°110.

Madariaga, Javier; Buenadicha, César; Molina, Erika y Ernst, Christoph (2019): Economía de plataformas y empleo: ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina? Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Meda, Dominique (1988): El trabajo. Un valor en peligro de extinción. Editorial Gedisa.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social MTEySS (2020): Situación y evolución del trabajo registrado. Informe del 3 de Julio de 2020. Elaborado en base a la Encuesta de indicadores Laborales

Neffa, Julio César (2016): Los riesgos psicosociales del trabajo. Contribución a su estudio. UNM Editora. Universidad Nacional de Moreno.

Organización Internacional del Trabajo OIT (2020): Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición. Estimaciones actualizadas y análisis. 29 de abril de 2020. Publicado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf Fecha de consulta: 09-08-2020.

Organización Internacional del Trabajo OIT (2020): Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Cuarta edición Estimaciones actualizadas y análisis. 27 de mayo de 2020. Publicado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dareports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745965.pdf Fecha de consulta: 09-08-2020.

Organización Internacional del Trabajo OIT (2020): Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Quinta edición Estimaciones actualizadas y análisis. 30 de junio de 2020. Publicado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dareports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_749470.pdf Fecha de consulta: 09-08-2020.

Piketty, Thomas; Galbraith, James K.; Sachs, Benjamin; Rodrik, Dani; Ferreras, Isabelle; Battilana, Julie, Méda, Dominique y otros: (2020): Trabajo. Democratizar. Desmercantilizar. Descontaminar. 15/05/2020. <https://www.lavan guardia.com/economia/20200515/481152970981/manifiesto-democratizando-work-trabajo-democratizar-desmercantilizar-descontaminar.html>

Salvia, Agustín y Poy, Santiago (2020): Presentación del estudio: impacto social de las medidas de aislamiento obligatorio por COVID-19 en el AMBA Informe de Avance. Universidad Católica Argentina Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Santarcángelo, Juan y Padín, Juan Manuel (2019): La reinstauración del neoliberalismo en Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. 2015-2019. Núm. 326 Año 48.

Weiner, Anthony (2019): ¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo. Revista Realidad Económica. Año 48. Nro. 324. 16 de mayo al 30 de junio 2019.

Weller, Jürgen (2020): La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales. Documentos de proyectos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicado en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45759-la-pandemia-covid-19-su-efecto-tendencias-mercados-laborales#:~:text=%C2%BFC%C3%B3mo%20impacta%20la%20crisis%20sanitaria.su%20contenci>

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45759-la-pandemia-covid-19-su-efecto-tendencias-mercados-laborales#:~:text=%C2%BFC%C3%B3mo%20impacta%20la%20crisis%20sanitaria.su%20contenci> Fecha de consulta: 09-08-2020.

El gasto metropolitano on la Región Metropolitana de Buenos Aires: Una forma de medición y su impacto territorial

Por Martín Mangas, Carlos R. Martínez y Ricardo Paparás¹

Introducción

El trabajo busca identificar dentro de las políticas presupuestarias para el año 2019 definidas por el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los municipios que integran la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)², el gasto que podríamos denominar metropolitano.

La idea de gasto metropolitano surge de computar y agregar en las jurisdicciones mencionadas aquellas decisiones de gasto que se comparten, que trascienden a una única jurisdicción y que tienen una presencia e incidencia territorial en dicha zona geográfica.

El nudo central de la problemática metropolitana se explica en que: “por lo general, las grandes ciudades tienen grandes problemas. Tránsito congestionado, contaminación, criminalidad, recogimiento y eliminación de basura, vivienda y saneamiento. Cuando las grandes ciudades están rodeadas de pobreza, como es el caso en los países menos desarrollados (...) las demandas sociales –salud y educación– (...) acarrearán una carga más pesada”. (Rezende: 2000, p. 317)

¹ Colaboración. Docentes-Investigadores UNGS.

² La RMBA la integran la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios bonaerense de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

Se ha señalado que el extenso territorio de la RMBA está gobernado de hecho o por defecto por una acumulación de decisiones más o menos autónomas de las instancias jurídico-administrativas que las componen, que no se articulan en torno a una concepción clara de lo metropolitano. En el agregado, los problemas son de mayor escala y complejidad que los que puedan enfrentar cada gobierno particular, lo que tensiona las formas clásicas de gestionar la cuestión pública a partir de una mirada sectorial/jurisdiccional (Badía: 2010).

Por lo tanto, la presencia de erogaciones en los presupuestos de cada jurisdicción que atienden a la resolución de problemáticas comunes, no refleja necesariamente la existencia de coordinación alguna con otra u otras jurisdicciones. En la práctica se puede observar tanto una acumulación o solapamiento de gastos en sectores específicos (salud, vivienda) como la coordinación en ciertas funciones (verbigracia transferencia de servicios de seguridad de la Nación a la CABA), y la existencia de instituciones metropolitanas con gobierno compartido, por ejemplo la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), el Mercado Central y el CEAMSE.

Desde el punto de vista presupuestario, no es posible asociar una ciudad o un grupo de municipios a una metrópoli. En la zona geográfica comprendida por la RMBA conviven (y se intersectan) una parte del gasto nacional, una parte del gasto del estado bonaerense, el gasto de una jurisdicción que no es ni una provincia ni un municipio (la CABA) y las erogaciones que realizan los 40 municipios bonaerenses que componen el aglomerado.

Para identificar el gasto metropolitano es decisivo utilizar el clasificador geográfico. Este clasificador es el que permite dar respuesta a la pregunta: ¿dónde se gasta? En un territorio que contiene a una única jurisdicción esto es indiferente, pero en la Nación (cuyo gasto se refleja en 24 provincias) o en la provincia de Buenos Aires (que gasta en 135 municipios) es notorio que sin esa apertura presupuestaria es imposible realizar una desagregación que pueda dar cuenta de la dimensión territorial.

Si bien este clasificador presupuestario es relevante, no es exclusivo ni excluyente. No todo el gasto nacional aplicado en la CABA o en la Provincia de Buenos Aires se corresponde con la definición de metropolitano, tanto porque en el caso de la CABA sólo corresponde identificar aquellos asuntos que tienen el carácter de metropolitano y excluir aquellos que no lo son, y en la provincia, porque además del aspecto anterior, hay que excluir a todo el territorio bonaerense que no forma parte de la RMBA.

El criterio utilizado para asignar territorialmente el gasto público es el de flujo monetario, también denominado incidencia impacto, que busca identificar quiénes son y dónde se localizan los receptores de los pagos realizados por la administración pública. No se toma en consideración la ubicación de los beneficiarios finales de los actos producidos con tales erogaciones (Barrera y Vilches: 2016).

Los resultados que se presentan deben ser considerados teniendo en cuenta las limitaciones ya señaladas. Lo mismo pasa con la clasificación hecha para agrupar el gasto por función, ya que difiere en cada jurisdicción el criterio, y para este trabajo se ha realizado una unificación ad-hoc.

El aporte del Estado Nacional al gasto metropolitano

En el año 2019 el presupuesto de la Administración Nacional (incluye la Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social) fue de \$ 4.172.312.239.441. Empero, hay otros organismos que forman parte del Sector Público Nacional, como son las Empresas Públicas Nacionales, los Fondos Fiduciarios y los Otros Entes que también tienen incidencia en el gasto metropolitano. Se identificó a seis de ellos, cuatro de los cuales estaban vinculados a la función transporte (tres de ellos al transporte ferroviario -ADIF, Administración RRHH Ferroviario y OFSE- y uno a la administración del puerto de Buenos Aires), uno con el servicio de agua potable (AYSA) y otro con energía (Nucleoeléctrica Argentina). Además del aporte que realiza el Estado Nacional al funcionamiento y obras de la ACUMAR. En definitiva, se ha identificado como aporte de la Nación al gasto metropolitano lo siguiente:

Cuadro N° 1: Peso del gasto metropolitano nacional por función y zona geográfica

Función	Nación (en pesos)				En % del gasto total
	CABA	Prov. Bs. As.	Empresas Públicas	Total	
Agua y alcantarillado	428.706.672	2.549.211.688	56.930.190.535	59.908.108.895	24,7%
Transporte	2.727.753.751	-	-	56.980.355.751	23,5%
Educación	23.194.034.853	1.835.900.000	52.416.702.000	44.539.247.619	18,3%
Energía	-	21.345.212.766	-	18.880.495.000	7,8%
Justicia	18.127.856.860	-	18.880.495.000	18.127.856.860	7,5%
Salud	-	-	-	-	-
Ecología y Medioambiente	6.782.417.355	9.261.880.321	-	16.044.297.676	6,6%
Seguridad	8.401.602.137	6.917.049.586	-	15.318.651.723	6,3%
Cultura	7.722.219.880	-	-	7.722.219.880	3,2%
Comercio	5.050.762.021	-	-	5.050.762.021	2,1%
Comercio	-	360.800.000	-	360.800.000	0,1%
TOTAL	72.435.353.529	42.270.054.361	128.227.387.535	242.932.795.425	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Hacienda de la Nación.

El valor de \$ 242.932.796.425 equivale al 5,55% del total de las previsiones de gastos del Sector Público No Financiero Nacional y como se observa el peso determinante se explica por tres funciones (agua y alcantarillado, transporte y educación) que alcanzan casi el 67% del gasto total metropolitano programado por la Nación.

En la función agua y alcantarillado la gravitación viene dada por la empresa AYSA (presta los servicios esenciales de agua potable y desagües cloacales en la CABA y 26 partidos del Conurbano Bonaerense) y por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento. En transporte, el peso lo tiene el Complejo Terminal de Cargas, la obra del Paseo del Bajo, obras del metrobus en el Conurbano Bonaerense, la administración y gestión del servicio ferroviario

metropolitano a través de las empresas públicas nacionales (ADIF y OFSE), el organismo que regula el aeroparque porteño Jorge Newbery y el aeropuerto internacional de Ezeiza, la actividad de la Terminal de Ómnibus de Buenos Aires y, por último, la Administración General de Puertos que tiene a su cargo la explotación, administración y mantenimiento del puerto de Buenos Aires. En el caso de educación, la relevancia presupuestaria la otorgan la presencia de las universidades nacionales³ presentes en el aglomerado.

El aporte de CABA al gasto metropolitano

El presupuesto consolidado del Sector Público No Financiero, integrado por la Administración Central y Organismos Descentralizados, y empresas públicas con participación mayoritaria (Autopistas Urbanas S.A., Corporación Buenos Aires Sur S.E y Subterráneos de Buenos Aires S.E.) para el año 2019 ascendió a un total de \$ 355.721.399.877.

Aquí, la identificación de las partidas de gasto metropolitano suma \$ 142.257.366.466, representa el 40% del gasto total y se asocia a las siguientes funciones:

Cuadro N° 2: Peso del gasto metropolitano de CABA por función

Función	Gasto de CABA con incidencia en RMBA (en pesos)	% sobre Gasto total
Salud	47.913.832.063	33,7%
Seguridad	40.536.177.130	28,5%
Transporte	37.041.977.804	26,0%
Vivienda	4.916.000.000	3,5%
Cultura	3.733.771.449	2,6%
Ecología y medioambiente	3.571.474.818	2,5%
Servicios urbanos	2.256.586.084	1,6%
Agua y alcantarillado	1.335.093.627	0,9%
Promoción y acción social	361.500.323	0,3%
Comercio	360.800.000	0,3%
Turismo	230.153.168	0,2%
Total	142.257.366.466	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Oficina de Gestión Pública y Presupuesto, Ministerio de Hacienda del Gobierno de la CABA.

3 En CABA, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de las Artes, y en la provincia de Buenos Aires, las Universidades Nacionales de General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, Lujan, Quilmes, Lanús, Tres de Febrero, Avellaneda, Del Oeste, Moreno, Arturo Jauretche, José Clemente Paz, Pedagógica Nacional y Raúl Scalabrini Ortiz).

También aquí son tres las funciones de mayor gravitación (salud, seguridad y transporte). Entre las tres alcanzan más del 88% del total. La función salud contiene a la amplia red de hospitales, salas de atención y servicios sanitarios prestados por el gobierno porteño. En seguridad se incluye al Plan de Seguridad Pública que contiene a la Policía de la Ciudad y en transporte el grueso de los gastos se destina a la expansión del metrobus y las empresas públicas de subterráneos y autopistas.

El aporte de la provincia de Buenos Aires al gasto metropolitano

El presupuesto consolidado del Sector Público Total (Administración Central, Organismos Descentralizados, Instituciones de la Seguridad Social, Otros Entes y Empresas Públicas) de la provincia de Buenos Aires para el año 2019 ascendió a un total de \$ 1.110.864.584.334.

Al carecer la provincia de Buenos Aires de desagregación geográfica en el presupuesto (salvo en las obras públicas), eso impide determinar cuánto del gasto provincial se aplica en los municipios que forma parte la RMBA. Por lo tanto, se debió aplicar una metodología ad-hoc, para la cual se consideró el Producto Bruto Geográfico (PBG), desagregado por municipio, con la estimación realizada para el año 2008 (Lodola, Brigo y Morra: 2010). Los 40 municipios de la RMBA aportan el 66,28% del PBG provincial. En todos aquellos casos que no era posible identificar el gasto, se aplicó dicho porcentaje a las erogaciones totales para estimar el gasto en la citada región.

Aplicando el criterio definido, sumado al análisis de las partidas detalladas específicamente para la zona en cuestión, nos permiten arribar a un gasto metropolitano de \$ 122.561.625.915, lo que representa el 11,03% del gasto total provincial asociado a las siguientes funciones:

Cuadro N° 3: Peso del gasto metropolitano de Provincia de Buenos Aires por función

Función	Gasto de la Provincia de Buenos Aires con incidencia en RMBA (en pesos)	% sobre Gasto total
Seguridad	51.614.911.596	42,1%
Salud	39.384.199.052	32,1%
Justicia	14.299.466.664	11,7%
Transporte	6.975.006.278	5,7%
Agua y alcantarillado	4.286.417.734	3,5%
Ecología y medioambiente	2.184.398.134	1,8%
Vivienda	1.761.501.935	1,4%
Cultura	1.415.470.872	1,2%
Comercio	360.800.000	0,3%
Promoción y acción social	174.972.651	0,1%
Educación	104.481.000	0,1%
Total	122.561.625.916	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Nuevamente son tres las funciones de mayor gravitación (seguridad, salud y justicia). Entre las tres suman casi el 86% del total. En seguridad se incluye la proporción metropolitana de la administración y todo el gasto de las jefaturas departamentales de policía bonaerense en este territorio. La función salud contiene a la amplia red de hospitales (casi 70 instituciones entre los nosocomios provinciales y las UPA) y una proporción del gasto en administración y programas. La función justicia contiene la proporción del gasto de administración de la política penitenciaria, la infraestructura penitenciaria y el Servicio Penitenciario Bonaerense (en esta última institución se computa el gasto de las 24 unidades penales que se encuentran en la RMBA y las obras de construcción, ampliación y/o remodelación de los penales y alcaldías).

El aporte de los municipios bonaerenses al gasto metropolitano

Como no todos los municipios de la RMBA utilizan la clasificación presupuestaria por finalidad y función (o los datos no se encuentran publicados), y la más común es la clasificación institucional, es necesario establecer algunos parámetros y/o criterios para poder estimar el monto global de fondos involucrados en el gasto metropolitano.

La particularidad de la RMBA hace que un número importantes de municipios se especializan en la función salud. En general son municipios que tienen hospitales municipales cuyo peso en el gasto es más que significativo. (López Accotto y Pereyra: 2002). Por otra parte, el sistema de transferencias financieras intergubernamentales entre la provincia y sus municipios (coparticipación provincial) estimula y premia con cuantiosos recursos a aquellos municipios que desarrollan una oferta sanitaria amplia y de alta complejidad y que está en condiciones de brindarle servicios a una población que supera largamente la de cada municipio, como es el caso de Malvinas Argentinas, San Isidro y Vicente López (López Accotto y otros: 2013).

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el gasto en personal representa el 54% (Dirección Provincial de Coordinación Municipal: 2014). En los municipios del Gran Buenos Aires, un poco más homogéneos entre sí, se puede observar que el gasto en personal representa aproximadamente el 49% del gasto corriente. En el GBA, el costo de los servicios de limpieza urbana, son particularmente importantes en los presupuestos municipales, ya que ocupan el 14% del gasto corriente. (Mangas, López Accotto y Martínez: 2016).

En base a la información publicada en la web institucional de los 40 municipios que integran la RMBA y la obtenida de otras fuentes secundarias, el presupuesto total para 2019 asciende a \$ 162.880.532.912.

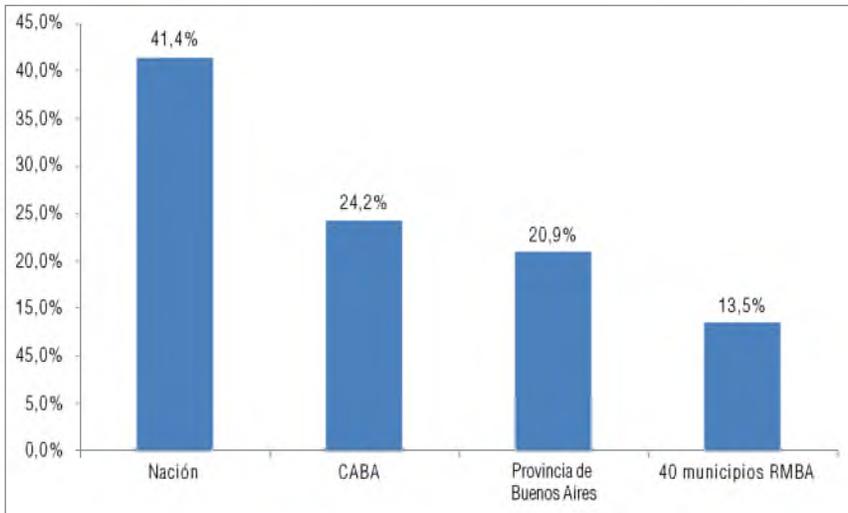
Teniendo en cuenta todas las características anteriores descriptas, y según estimaciones propias, se ha concluido que el aporte aproximado de los municipios bonaerenses al gasto metropolitano es de \$ 78.622.433.237, lo que representa el 48,27% del gasto total.

En el caso de la función salud el monto estimado asciende a \$ 28.276.060.514 (17,36% del gasto total), en seguridad totaliza \$ 11.141.028.451 (6,84% del gasto total) y en infraestructura y servicios urbanos alcanza los \$ 39.205.344.272 (24,07% del gasto total).

El gasto metropolitano total

Al final, podemos arribar a la conclusión que el gasto metropolitano alcanza \$ 586.374.222.044, y la proporción del aporte de cada jurisdicción es la siguiente:

Gráfico N° 1: Aporte por jurisdicción al gasto metropolitano



Fuente: elaboración propia.

En relación con las funciones de gasto, seis de ellas (salud, seguridad, transporte, agua y alcantarillado, educación y servicios urbanos) alcanzan casi al 85% del gasto total, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4: Peso de cada función en el gasto metropolitano total

Función	En pesos	% sobre gasto total metropolitano
Salud	131.618.389.304	22,4%
Seguridad	111.014.337.057	18,9%
Transporte	100.997.339.833	17,2%
Agua y Alcantarillado	65.529.620.256	11,2%
Educación	44.643.728.619	7,6%
Servicios Urbanos	41.461.930.356	7,1%
Justicia	32.427.324.525	5,5%
Ecología y Medioambiente	21.074.524.676	3,6%
Energía	18.880.495.000	3,2%
Cultura	10.200.004.342	1,7%
Vivienda	6.677.501.935	1,1%
Comercio	1.082.400.000	0,2%
Promoción y Acción Social	536.472.974	0,1%
Turismo	230.153.168	0,0%
Total	586.374.222.045	100,0%

Fuente: elaboración propia.

Según las estimaciones del INDEC, en 2019 la población era de 3.072.029 habitantes en CABA y 13.478.650 en los municipios bonaerenses que forman parte de la RMBA.

El gasto presupuestado per cápita anual fue de \$ 35.429.- (equivalente a U\$S 824 con un tipo de cambio a esa fecha de U\$S 1=\$ 43), o poco más de \$ 97 per cápita por día. El gasto metropolitano previsto en 2019 en la CABA ascendió a \$ 69.886.- (U\$S 1.625) per cápita anual y en los municipios bonaerenses a \$ 27.756.- (U\$S 645) per cápita anual, es decir dos veces y media más.

Conclusiones

La problemática urbana, no solamente en megalópolis como la RMBA, sino en otras áreas metropolitanas de menor tamaño, tales como el Gran Mendoza, el Gran Córdoba y el Gran Rosario, por citar algunas, resultan de creciente complejidad y requieren de un abordaje integral para hacer frente a la resolución de las dificultades que se presentan para la población.

Eso implica, al menos, la necesidad de reforzar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, tal cual lo plantean algunos autores (Lanfranchi y Bidart: 2016). Si quisiéramos ir más lejos, lo que se debería es avanzar hacia una planificación e implementación de mecanismos de coordinación interjurisdiccional, con lógica transversal, a

través de planes, normas y organismos de gestión de carácter metropolitano que puedan abordar, al menos, por sector de política pública los desafíos del presente.

Los problemas que pueden visualizarse en las grandes urbes, que en el caso de los países en desarrollo se magnifican por los altos niveles de pobreza que las rodean, requieren de formas, modos y nuevas lógicas de captación de recursos para poder financiar el despliegue, siempre creciente, de más y mejores bienes y servicios públicos. Además, una mejor y mayor coordinación permitiría generar economías de escala y un más óptimo nivel de eficacia y eficiencia en el gasto gubernamental.

Un abordaje de estas características necesita además estar acompañado de reformas en el diseño de las normas de administración financiera gubernamental, para incorporar en los clasificadores técnicos presupuestarios, de manera obligatoria y plena, en todas las instancias (aprobación, ejecución y cierre-control), la ubicación geográfica del gasto y el concepto metropolitano. Eso seguramente facilitaría el análisis y la evaluación de las políticas públicas y pasaríamos de la aproximación que se realiza en este estudio a observaciones de otro nivel de profundidad.

Por último, los guarismos demuestran que existe una importante asimetría en el gasto entre la CABA y los municipios de la provincia de Buenos Aires. Por ende, para hacer más homogénea, la provisión de bienes y servicios públicos y las condiciones de la vida de la ciudadanía, en esta zona geográfica, se deben revisar los aportes del Estado Nacional en cada jurisdicción, para equiparar estos guarismos y lograr una zona territorial y socialmente más justa.

Referencias:

Badía, G. (2010). La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano. En A. Cicioni (Comp.). *La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer (CIPPEC/Fundación Metropolitana).

Barrera, M. y Vilches, G. (2016). Incidencia territorial del gasto público en Argentina: una cuestión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, XXXVII (69), 77-109.

Dirección Provincial de Coordinación Municipal. Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (2014). *Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Evolución de la situación económico-financiera. 2007-2013*. La Plata.

Lanfranchi, G. y Bidart, M. (2016). *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe*. Documento de Trabajo N° 151. Buenos Aires: CIPPEC.

Lodola, A., Brigo, R. y Morra, F. (2010). *Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina: producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires*. Proyecto PICT 799/2007. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

López Accotto, A., Macchioli, M., Adaro, C., Argonz, I., Gómez, J. F., Mangalo, M., Mangas, M. L., Martínez, C. R. y Martínez, C. (2015). *La estructura de la recaudación municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

López Accotto, A., Martínez, C., Grinberg, I. y Mangas, M. (2013). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

López Accotto, A. y Pereyra, E. (2002). *La heterogeneidad del gasto público en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. En J. L. Coraggio y otros (Eds.). *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Mangas, M., López Accotto, A. y Martínez, C. R. (2016). *La situación fiscal de las ciudades argentinas*. *Revista RIEM*, VII (14), 151-184.

Rezende, F. (2000). *Descentralización fiscal y financiamiento de las grandes ciudades de Brasil*. En CEPAL (Comp.) *La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo* (313-324). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

El orden cuestionado del sistema multilateral de comercio en el escenario actual

Por Ramiro L. Bertoní¹

I. La formación del sistema multilateral de comercio: el GATT a la OMC

El orden comercial multilateral actualmente puesto en duda, surge de la pos segunda guerra, con las instituciones de Bretton Woods cubrían otras esferas más allá del intercambio de bienes que buscaban articular una interdependencia de las economías occidentales, cambiando jerarquía y cohesión, de modo de balancear al bloque comunista y se plasmó en el GATT (*General Agreement Tariff and Trade*)².

Sin entrar en detalles, el GATT establece una serie de principios –con algunas flexibilidades o excepciones–, unos códigos de conducta, –incluidas reglas para el proceso de adhesión–, un ámbito para negociaciones periódicas –para lograr reducciones arancelarias y de otras restricciones– y un ámbito consultivo para solucionar diferencias. En función de este artículo, nos interesan dos principios: el de Nación Más Favorecida (NMF) y el de reducción Progresiva y Consolidación Arancelaria. NMF significa que cualquier deducción de restricciones a las importaciones o exportaciones que un país realice hacia otro miembro del GATT deberá extenderlo al resto de los miembros, de esta manera todos los países tienen las mismas condiciones de acceso a un determinado mercado, más que no es uniforme el grado de apertura que está dispuesto a aceptar cada país. El segundo principio consiste en que los países en las negociaciones se comprometen a reducir y consolidar sus aranceles, es decir establecer un techo que no superarán a futuro, salvo procedimientos excepcionales y estrictamente reglados.

¹ Docente UNM, UBA, UNGS, UNTREF y UNQ. Licenciado en Economía y Doctor en Economía UBA. Correo electrónico: bertoniramiro@hotmail.com

² Paradójicamente, el primer intento en la esfera comercial fue crear un organismo de alcance mundial, en el marco de la recientemente conformada ONU e incluyendo a los países del bloque socialista. Así, la negociación de la Organización Internacional del Comercio se plasmó en la Carta de la Habana de 1947, que luego de ser firmada por EE.UU., esta potencia no la ratificó, generando un vacío en los aspectos comerciales, y occidente optó por ocuparlo con el GATT. Este es un Tratado firmado por veintitrés naciones, la gran mayoría desarrolladas, si bien tenía algunos objetivos similares a lo acordado en el seno de la ONU, excluía dos temas: i) estabilizar el precio de las materias prima, ii) la transferencia de tecnologías para facilitar el desarrollo, ambos de vital importancia crucial para los países subdesarrollados. Solo cuatro países no desarrollados con peso relativo formaron parte de las negociaciones: del GATT: Brasil, Sudáfrica, India y China. Cabe recordar que este último estaba inmerso en la revolución que en 1949 llevo a Mao Tse Tung al poder, quien adopta un sistema socialista y se retira del GATT. En contraste, Cuba estuvo desde el inicio y nunca se retiró a pesar de haber realizado también una revolución y adoptado el sistema socialista en 1960.

La secuencia del ingreso de los tres principales países de América Latina fue un primer impedimento a forjar una estrategia de bloque en el GATT. En efecto, un intervalo de veinte años separó sus incorporaciones, mientras Brasil en 1947 fue parte contratante, la Argentina recién se incorporó en 1967 y México en 1987, a pesar que desde mediados de siglo los tres países compartían la estrategia de sustitución de importaciones. Con la combinación de los principios antedichos y la creciente adhesión de países, se fue consolidando una mayor interdependencia comercial entre Las naciones occidentales, aunque en un sistema estructuralmente asimétrico y jerarquizado³. Es claro que este esquema favoreció el incremento del intercambio intra-industrial entre los PD que acompañó su ciclo de 25 años de prosperidad que combinó crecimiento y apertura, y como señala con lucidez J.P. Fitoussi (1997), se dio bajo el Estado de Bienestar Keynesiano en el marco del modelo fordista (sindical e industrial), de modo tal que la relocalización de recursos de una actividad a otra no resultara socialmente regresiva. (Boyer -2016-, p.198 cita a Petersen: "Capitalismo de Negociación").

Sin embargo, el fin de este modelo de acumulación y de las paridades cambiarias fijas dio lugar al crecimiento de la especulación financiera global, con lo cual la competencia internacional pasa a tener un rol disruptivo. En efecto, las importaciones dejaron de ser procesadas armónicamente, puesto que al contexto de "estanflación" de mediados de los 70' y sin poder incrementar los bajos aranceles negociados en el GATT los PD intentaron diversas respuestas: instrumentos de neoproteccionismo, reformas políticas neo-liberales (iniciadas por Thatcher y Reagan) y la relocalización del capital transnacional intentando recomponer la tasa de ganancia. Así, el GATT que había logrado compromisos de bajos aranceles (integración superficial) se veía desbordado cuando la competencia se trasladó a la diversidad de políticas salariales, ambientales y otras regulaciones, y sobre los que los países mantenían plena soberanía (los temas de integración profunda). Esta inadecuación de las normas del GATT para tratar con los problemas que enfrentaban los PD, sumado al descontento de varios PED que necesitaban exportar y enfrentaban barreras que incumplían con el GATT en Agricultura y Textiles, demandó cambios en el sistema multilateral. Así, en 1986 se lanza la denominada Ronda Uruguay, una amplia negociación que buscaba revitalizar el GATT, incorporando las demandas de diversos actores y con aproximadamente un centenar de países. Su resultado final fue que desde inicios de 1995 se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC), institución que gestionará los Acuerdos del GATT, a los cuales se incorporan los Textiles (en una transición de 10 años) y en forma parcial la Agricultura (con un Acuerdo específico). A cambio de estos logros los PED aceptan disciplinas en Propiedad Intelectual, Inversiones, Servicios y Subvenciones, además de detallar las normas de antidumping, salvaguardias, licencias, etc⁴.

Autores de diversas orientaciones han coincidido en que este acuerdo fue claramente desbalanceado en favor de los PD, principalmente por los compromisos adquiridos por los PED en nuevas áreas en donde claramente eran "pagadores" en la negociación, como ser Propiedad Intelectual, Inversiones y Servicios. (Chang, 2004) En cuanto a los motivos de este resultado, hay menores coincidencias, algunos señalan la falta de experiencia de los PED en estas negociaciones (para proponer temas y realizar alianzas), otros las relaciones de poder subyacentes entre los países, y a esto se puede agregar un elemento de carácter coyuntural, el desenlace de la negociación ocurrió

3 La obtención de mayores beneficios por parte de los PD fue una crítica realizada por la UNCTAD, y en función de sus informes y recomendaciones, en el GATT se incluyó un Trato Especial y Diferenciado en favor de los PED, el cual solo en casos puntuales tuvo algún impacto. Sin embargo, el mayor impacto contra los PED provenía de la exclusión de la Agricultura de las normas del GATT -solicitado por los EE UU y la actual UE, en 1955 y 1957, respectivamente-, y con posterioridad la exclusión de los productos textiles -Acuerdo Multifibras en 1973-. Solo algunos PED con políticas industriales muy activas y una orientación selectiva en sus exportaciones -Corea y Japón serían los casos paradigmáticos- lograron aprovechar las rebajas arancelarias.

4 En cuanto al Trato Especial y Diferenciado (TED), se realizaron pocos avances sustantivos, y se pasó a tener un Sistema de Solución de Diferencias de comparencia y acatamiento obligatorio, so pena de autorizar la aplicación de represalias por parte de la parte afectada.

entre los años 1993 y 1994, tras la caída del muro de Berlín, que fue procesada como que el Capitalismo superó al Comunismo y el Mercado al Estado. Así, en nuestra región en particular se aplicaron las políticas del Consenso de Washington, que recomendaban la apertura unilateral y a su vez varios países adoptaron de regulaciones pro-mercado en inversiones, servicios y propiedad intelectual, en línea con la demanda de los PD en las negociaciones.

II. Los cambios en el siglo XXI y el debilitamiento de la OMC

En síntesis, la actual configuración del SMC ha implicado una fuerte reducción del “espacio de políticas para los PED”, a cambio de muy pocas mejoras en el acceso a los mercados de productos agropecuarios y algunas más relevantes en manufacturas —centralmente las textiles—. En noviembre de 2001, EEUU logra alienar las voluntades y se lanza la Negociación de la Ronda o Programa de Doha, o también denominada “Ronda del Desarrollo”, con la intención discursiva de mejorar las condiciones en la OMC para estos países⁵. Más allá consensuar un ambicioso paquete de negociaciones, lo más relevante de dicha ronda fue el ingreso de China a la OMC. La idea de “disciplinar al Dragón al ingresarlo en la Jaula” se estableció con un detallado Protocolo de Adhesión que incluía la aceptación de nuevas disciplinas y los compromisos de reformas hacia una economía de mercado, que se lograría aproximadamente en 15 años, y así China alcanzaría casi todos los derechos de un miembro pleno⁶. El Programa se fue discutiendo en diversas Conferencias Ministeriales, evidenciándose una creciente complejidad en los conflictos⁷. La última oportunidad de cerrar la Ronda de Doha fue en julio de 2008, y pasando al OMC a quedar paralizada como foro de negociación. En el año 2012 con el ingreso de Rusia a la OMC está cubre el 99% del comercio mundial y son miembros todos países del BRICS, así la inclusión de potencias con “Capitalismos con fuerte presencia estatal”, dificultándose aún más las negociaciones, y sus funciones se limitan casi exclusivamente a un ámbito de Solución de Disputas Comerciales.

Un proceso paralelo fue el incremento de Acuerdos Regionales, que eran permitidos en el GATT como una excepción, debido a que al restringirse las preferencias comerciales a sus socios violaban el principio de NMF8. Desde finales del siglo XX se aceleran y predomina la modalidad de Tratados de Libre Comercio bilaterales, muchos entre países del Norte y del Sur, que básicamente además de la liberalización de los bienes, profundizaban las disciplinas en la OMC en favor de las potencias occidentales e incorporaban otras que no abarcaba dicha organización (temas

5 La Ronda Uruguay preveía que en el 2000 se relance una negociación, entre otros temas para avanzar con los pendiente de agricultura y otros temas en los cuales se debía monitorear las experiencias con los nuevos acuerdos, sin embargo en Seattle este intento fracasó estrepitosamente básicamente por las tensiones y desacuerdo entre los países, ya con mayor presencia de los PED en forma organizada, pero condimentada con una serie de protestas protagonizadas por diversos actores de las sociedad civil global (sindicatos, grupos de agricultores, ambientalistas y ONG diversas). Un año más tarde, el episodio del 11-S, lleva a EE UU a modificar su política de seguridad y más allá de sus operaciones militares, el evitar la aparición de nuevos “estados fallidos” es uno de sus objetivos, y en el plano económico, se requería garantizar más oportunidades de crecimiento a dicho país mejorando sus condiciones de acceso a los mercados y ente otras regulaciones.

6 Debía transcurrir dicho período para tener un tratamiento igualitario en el antidumping, aunque surgieron controversias si esto requería como contraparte que China complete su proceso de transición a una economía plena de mercado (Bertoni, 2015). Por otra parte, existieron obligaciones que se le impusieron a China que no las tienen los aproximadamente 100 socios iniciales de la OMC, como ser limitaciones en cuanto al medidas que restringen las exportaciones en ciertos productos (Bertoni, 2018).

7 Ya en la primera Conferencia Ministerial en Cancún en 2003 un grupo de PED conformó una Coalición llamada G20, para contraponerse a la propuesta de EE.UU. y la UE, sobre todo en temas agrícolas, más allá que en su interior había posiciones divergentes. El núcleo duro de dicho grupo lo integraban: India, China, Sudáfrica, Brasil y Argentina y su presencia se hizo en la siguiente Conferencia Ministerial de Hong Kong en 2005, donde si bien se pudo consensuar un documento, las tensiones se hicieron más evidentes, y por ejemplo un grupo de PED formaron el grupo NAMA 11, para resistir el pedido de rebaja aranceles en manufacturas, en donde a diferencia del G20, obviamente no estaba China. Así, la geometría variable de coaliciones entre los mismos PED, mostraban no sola la tensión Norte-Sur, sino también dentro de este último.

8 Estos procesos inicialmente tuvieron una lógica de aglomeración regional con diversos grados de cesión de soberanía: Unión Europea, ex TLCAN -EE UU, México y Canadá-, MERCOSUR, Comunidad Andina, SACU -Unión Aduanera Sudafricana-, etc.

laborales, medio ambientales, empresas estatales, etc.)⁹. Así, proliferaron cientos de TLC debilitaron las coaliciones de los PED en el ámbito de la OMC, dado que éstas se desmembraban cuando alguno de ellos cedía en temas sensibles en negociaciones bilaterales (mayor protección de la propiedad intelectual, mayores garantías a los inversores, menores regulaciones en servicios, etc.). En este contexto la proliferación y superposición de TLC, que fue denominada por Bagwhatti el *Spaghetti Bowl*, además de complejidades de administración burocrática implicaba dificultades para la gestión de las cadenas de suministro de las empresas transnacionales (ET), por lo se iniciaron trabajos para armonizar sus reglas y en lo posible constituir Mega Acuerdos, (Trans Pacific Partnership –TPP–. UE-Japón, UE-EE.UU., etc.-). Estos Mega Acuerdos operan en dos dimensiones: la geopolítica, dado que la mayoría de estos excluyen los miembros de los BRICS, y a su vez China ha impulsado una Asociación Regional Integral incluyendo a países de Asia, desde India a Australia, pasando por Corea (Bertoni, R. 2016)¹⁰. La segunda, es modelar una nueva interdependencia, a la cual Baldwin -2011- denomina el Regionalismo del Siglo XXI, aquel que facilita el despliegue de los negocios de las grandes compañías bajo estructuradas como Cadenas Globales de Valor.

III. Los cambios en EE.UU., la mayor conflictividad con China y la pandemia

El fenómeno de Trump va más allá de lo abordado en este artículo, pero sin duda los efectos de la globalización en el mercado laboral de EEUU, por lo menos desde principios de siglo, sumado al modo en que se privilegió a los bancos en la salida del 2008, configuró una identidad de sectores perdedores que daba cuenta de un quiebre profundo en la sociedad. Llamativamente, la teoría ortodoxa del comercio internacional –aquella en la cual fundamentan sus recomendaciones los Organismos Internacionales– afirma que el libre comercio garantiza mutuo beneficio para los países, y que, aun existiendo inicialmente sectores perdedores, los excedentes obtenidos permiten compensarlos, de modo que la sociedad como un todo esté mejor. Obviamente, varios de estos preceptos o políticas no se estarían cumpliendo.¹¹

Hacia 2016 cuando se pensaba que las potencias occidentales convergería a una especie de OCDE de liberalización de comercio e inversiones mediante la combinación de Mega Acuerdos, EE UU había firmado ya el TPP, UE y Japón avanzaba en sus negociaciones y se habían iniciado los primeros diálogos entre EE UU y la UE, llegó Trump a la presidencia de Estados Unidos y rehusó ratificar el TPP, y comenzó a cuestionar a la OMC, y en especial al Órgano de Apelación de su Sistema de Solución de Diferencias, negándose a aceptar que sus decisiones deban ser obligatorias para los EE.UU. (Van Grastek, 2017). Actualmente se reconoce que en ciertas ocasiones las conclusiones de dicho organismo tenían escasa coherencia con la complejidad y los objetivos buscados por los Acuerdos, con constataciones que limitaban un uso racional de ciertos instrumentos de política comercial o el disciplinamiento de prácticas que desnivelan el campo de juego (Miranda, J. 2020)¹².

9 La firma de TLC en condiciones de fuerte asimetría para muchos PED ha implicado una mayor pérdida de soberanía de lo ya concedido en la OMC, en apertura de sectores de servicios, regulación de inversiones, mayores estándares en la protección de los derechos de propiedad (encareciendo el acceso a los medicamentos y debilitando los programas de salud pública), entre otros temas (Ghiotto, L. y Latorra, P. 2020). El Acuerdo entre el Mercosur y la UE presenta estos riesgos, y si bien se alenuaron los efectos en propiedad intelectual, se erosionan las compras públicas.

10 En 2019 se logró la firma del RCEP, aunque la India no adhirió al mismo.

11 Los mecanismos de compensación fueron muy débiles y casi inexistentes. Las políticas neoliberales de Reagan que debilitaron las ayudas sociales, la velocidad de la globalización, la irrupción China con su ejército industrial de reserva, los cambios tecnológicos y la financierización de las economías, llevaron a resultados diferentes a los indicados por la teoría, y de los se observados entre 1950 y 1975 con un modelo social distinto, en las principales economías desarrolladas (Rodrik, D. 2017).

12 Paradójicamente, dicho autor menciona la interpretación sobre la relación entre dos textos jurídicos ligados al Acuerdo de Salvaguardias, que injustamente en 1999 truncaron la posibilidad de protección al sector de Calzaos instrumentada por la Argentina (Bertoni, R. 2015). En esos años cuando distintos PED denunciaban que en ciertos casos la resolución de las controversias en la OMC generaba una reducción aún mayor en su *Policy Space* respecto a lo establecido en los Acuerdos, se tendía a desconocer ese problema.

Así los dos andariveles por donde parecía transitar el rumbo de la política comercial hacia medidos de la segunda década del Siglo XXI, las negociaciones de Mega Acuerdos y las disputas en la OMC, entrarán en colisión con los cambios en la política de EE UU. Por lo tanto, es una paradoja que la potencia que erigió este orden a su medida es ahora quien lo está socavando¹³. Hay al menos dos explicaciones a este fenómeno: algunos señalan que la degradación de la OMC es simplemente el reflejo de del proceso irreversible de pérdida de hegemonía de EEUU, dado que estas instituciones solo funcionan cuando una potencia tiene la voluntad y los recursos de ejercer el liderazgo, y en este orden de ideas las iniciativas obstruccionistas de Trump son solo un hecho de menor relevancia o un acto de impotencia.

Otro enfoque es que el orden liberal del sistema de la OMC no ha podido procesar el ingreso de China, y por lo tanto una organización con un tribunal al cual los países deben acatar, se ha vuelto un bumerán, en la medida que China no ha sido disciplinada para completar su transición a una Economía de Mercado” y ha logrado sacar provecho de su ingreso a esta institución para su expansión comercial y económica (Miranda, 2018). EE.UU. al plantear desacuerdos con la arquitectura de la OMC y a su vez al fracasar en disciplinar las políticas de China mediante las controversias legales en dicho organismo, justificó como legítimo hacer justicia por mano propia, y comenzó a aplicar medidas unilaterales principalmente contra China. Por su parte el gigante asiático, minimiza las particularidades de su régimen económico y centra su atención en la necesidad de respetar los pilares de la OMC a fin de contener las presiones de un nuevo proteccionismo y la guerra comercial, que amenaza sus planes estratégicos en tecnología incluido el programa China 2025 (Rosales, O. 2019).

Ambos enfoques a su vez se complementan, por implica que China ha podido utilizar en parte a la OMC para seguir su proyecto de expansión, y EEUU en su pérdida de hegemonía no logra controlar la institución en función de sus necesidades, y social entre promover cambios y el boicot liso y llano¹⁴. Así, irónicamente, China apoya el multilateralismo y avanzar a un comercio más abierto, criticando el proteccionismo, aunque habiéndose convertido en potencia económica y comercial, carece de los atributos para liderar la recomposición de la OMC u otra organización equivalente. En este período de transición, el sistema multilateral parece haber perdido quien lo sustente, y la guerra comercial entre China y EEUU amenaza reestablecer un mundo regido exclusivamente por el poder económico en vez de uno en el cual en cierta medida era orientado por las reglas acordadas en la OMC. La tregua alcanzada a inicios de 2020 tras 18 meses de represalias, podría ser el entendimiento de este resultado, o simplemente el tiempo necesario para calibrar las nuevas estrategias y mover las piezas en un tablero que se ha trastocado drásticamente con el COVID-19, acrecentando las tensiones entre ambas potencias.

La pandemia del COVID 19 expuso en todas sus dimensiones las brechas sociales (entre países y al interior de los mismos), y a su vez traerá como consecuencia un fuerte empeoramiento. Un informe conjunto de CEPAL y la OIT estima que *“la pobreza alcanzaría al 34,7% de la población latinoamericana (214,7 millones de personas) y la pobreza extrema al 13% (83,4 millones de personas)”* en el 2020, con lo cual también aumentará la desigualdad, en todos los países de la región, con incrementos del índice de Gini de entre el 0,5% y el 6,0%”.

13 Cabe recordar que la formación y los cambios relevantes del orden multilateral fueron siempre impulsados por EE.UU: tras la segunda guerra, le permitió crear GATT como pilar del sistema –boicoteando un acuerdo previo en el marco de la ONU–, del mismo modo tras la caída del Muro de Berlín con la derrota del comunismo lo erigió como arquitecto de la globalización neoliberal y se creó la OMC y tras los ataques del 11 S, sus necesidades geopolíticas permitieron, tras el fracaso de Seattle de 1999, a fines de 2001 lanzar la negociación de la Ronda Doha.

14 EE UU ha bloqueado la renovación del Órgano de Apelación de la OMC, por lo cual el sistema de Solución de Diferencias solo puede actuar en la primera instancia, y si un caso fuese apelado por un país, quedaría en un limbo. Más allá que algunos países han acordado modos de arbitraje sustitutos, estos tendrán una efectividad acotada.

A nivel global evidenció la fragilidad de la mayoría de los sistemas sanitarios y demostró que la salud pública debe ser tratada como un “bien global”, y que en este tema es imposible construir “barrios cerrados”. En este contexto, la primera respuesta fue la mayor presencia del Estado, no solo para redefinir conductas sociales a fin de mitigar la tasa de contagios y brindar asistencia económica para evitar el colapso de las economías, sino también a fin de reforzar los sistemas públicos de salud. En este último tema, inicialmente la cooperación internacional fue prácticamente inexistente—con excepciones como la de China y Cuba ayudando a Italia—, y además de que cada país trató de retener su propia producción de insumos sanitarios (desde barbijos hasta respiradores - Ver informe WTO 2020-), los más poderosos buscaron acaparar las compras en el exterior acudiendo incluso a prácticas cercanas a la piratería, sin que se puedan activar mecanismos multilaterales tendientes a evitar ese nacionalismo sanitario.

En consecuencia, tras la pandemia, muchos países buscarán sustituir importaciones en una amplia gama de bienes relacionados a la seguridad sanitaria e insumos críticos¹⁵. Sin llegar a estos extremos, la pandemia evidenció los riesgos de la concentración territorial en aquellos bienes fabricados por CGV que aprovechan economías de escala internas, aglomeración u otras fuentes de competitividad para concentrar ciertos procesos o bienes en pocas plantas o países. Así, muchas empresas a partir de incorporar a los costos el riesgo sanitario buscarán tener una mayor diversidad de puntos de abastecimiento—no necesariamente *reshoring* o *nearshoring*—, y así las políticas sanitarias de los países podrán ser un factor de competitividad a tener en cuenta. Por otra parte, los cambios tecnológicos del siglo XXI en especial los avances en la impresión 3-d combinado con el diseño centralizado, para cierto tipo de bienes tenderá a acercar la producción a los centros de consumo, lo cual suma otro factor que promueve cambios en las actuales redes de producción.

En efecto, más allá de que profundidad tendrán los cambios en el capitalismo tras la actual pandemia, se reforzarán ciertos procesos observados desde el año 2008 en cuanto a desaceleración del comercio y una progresiva desglobalización, expresada en un proteccionismo selectivo y el regreso de ciertas empresas a los países de sus casas matrices o zonas de consumo (*reshoring*) y o a menores distancias (*nearshoring*), tendencias reforzadas por las tensiones entre China y Estado Unidos (CEPAL, 2020).

La pandemia también ha evidenciado con mayor claridad los problemas medioambientales derivados del actual patrón de producción y consumo, lo cual alienta o justificará una mayor aplicación de medidas como los impuestos a las importaciones basados en la “huella de carbono”—temas aún no acordados en la OMC—, constituyendo un elemento adicional para la regionalización de la producción y desalentar el comercio de mayores distancias.

Los efectos de la pandemia superarán ampliamente los efectos mencionados sobre la organización de la producción y el comercio internacional todos esos cambios serán relevantes en cuanto a que activarán demandas de los países y/o las empresas respecto a la orientación de las reformas de la OMC y sobre la conveniencia o no de continuar con las negociaciones orientadas a la mayor liberalización mediante acuerdos preferenciales, mayoritariamente los denominados TLC.

¹⁵ Incluso también a promover la producción de ciertos bienes vinculados a la seguridad alimentaria, de modo de tener asegurada para una parte de su consumo interno tanto las cantidad como las condiciones de salubridad. En torno a este último tema, también se darán fenómenos contrapuestos, derivando en un mayor comercio internacional. Tal es el caso de China, que como consecuencia derivada de la gripe porcina africana, a fin de garantizar su seguridad alimentaria decidió distribuir sus fuentes de producción y abastecimiento para reducir su riesgo sanitario, reemplazando una parte de la producción local por importaciones desde distintos territorios. Apuntando a la seguridad alimentaria, pero por otros problemas, ha ido comprando tierras en territorios alejados y con diversas condiciones agroecológicas y geopolíticas

IV. A modo de reflexión

¿Si dejara de existir el acuerdo de la OMC las ganancias por recuperar “espacio de políticas” para implementar programas de desarrollo compensarían los riesgos de enfrentar restricciones arbitrarias para acceder a mercados externos y carecer de un foro de arbitraje? ¿Acaso la pérdida de gravitación de la OMC frente al bilateralismo plasmado en TLC y otras negociaciones informales, la torna irrelevante para los PED? ¿El fin de la hegemonía de EE UU y la disputa abierta con China arrasarán las reglas establecidas? Estas preguntas no son fáciles de responder, pero sin duda es necesario formularlas, y los atenuantes presentados no parecerían suficientes para pensar que los PED serían indiferentes a la disolución de la OMC.

Creemos que parece más realista un escenario de reforma profunda de la OMC, y en función de algunas propuestas que circulan formuladas principalmente por miembros de la OCDE, la dirección de las reformas van en gran medida en contra de los PED. En primer lugar habría una reducción drástica de los PED que acceden a Trato Especial y Diferenciado, se eliminaría la necesidad del consenso y se tendería acuerdos plurilaterales —como los ya existentes en compras públicas y aeronaves de uso civil— pero in la autorización del conjunto de los miembros como se requiere en la actualidad, se atenuaría el alcance de los fallos del sistema de solución de diferencias, se pondría un límite a la “intervención del Estado” sancionando o discriminando a las *non market economy*, y se buscaría centrar los derechos más en las empresas que en los Estados.

Así, nos enfrentamos a la paradoja de que las mencionadas propuestas de reformas de la OMC apuntaban a minimizar el rol del Estado frente a las empresas, y la actual crisis sanitaria operó en sentido inverso, justamente busca reforzar el papel de los gobiernos sobre los mercados, por lo cual esos lineamientos no parecería que sean muy fructíferos. En contraste, los problemas ocasionados por la pandemia reclaman la necesidad de un fuerte sistema multilateral que fomente la mayor cooperación y coordinación entre los países. El rol jugado por EE.UU. en esta pandemia, puertas adentro y por sus cuestionamientos y retiro de apoyo económico a la OMS, no hace más que debilitar su liderazgo ante occidente y un retroceso frente a China, que ha mostrado políticas más razonables en torno a este problema, no parece tener aún ni la voluntad ni la capacidad de liderar los cambios necesarios.

Nuestra región se encuentra en la disputa geopolítica entre las potencias económicas, y tras el crecimiento de la presencia económica de China en Sudamérica, los EE UU buscan recuperar terreno en el plano político y económico, y ha promovido de diversos modos los cambios de gobierno en la región, cambiando el balance de poder. En consecuencia, América Latina está políticamente fragmentada, y difícilmente pueda articular una posición unificada y en alianza con otros PED a fin de obtener algunos beneficios de las reforma de las OMC y que sus reglas sean compatibles con los espacios de políticas necesarios y faciliten los procesos de desarrollo. También estas coaliciones se requieren a fin de influir en la elección del nuevo Director General tras la renuncia anticipada del brasileño Roberto Azevedo a inicios de 2020. Un accionar conjunto solo sería posible si se dieran cambios políticos en nuestra región, de lo contrario América Latina será un mero espectador.

Por último, esta pandemia le ha dado más argumentos a quienes plantean que la política sanitaria debe ser un bien global, lo cual lleva a considerar en los países a la salud como un derecho y no una mercancía, lógica que también podría trasladarse a la provisión de otros servicios y bienes públicos necesarios para ir reduciendo las fracturas sociales dentro y entre de los países. Así, las consecuencias de la pandemia impulsará debates sobre cuáles serán los ámbitos en donde el mercado irá dejando paso a una mayor intervención del estado —u otras organizaciones civiles—, y estos cambios incidirán en las posiciones que se asuman en las reformas de instituciones como la OMC, y otras que han dado forma a la actual globalización.

Referencias:

Baldwin, R. (2011). "21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules". World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division, núm. 56.

Bertoni, R. (2015) "Antidumping: Necesidad y vulnerabilidad de los Países en Desarrollo." Publicado por la Universidad Nacional de Moreno Editora, Colección Tesis. Noviembre. <http://www.unmeditora.unm.edu.ar/files/antidumping-web.pdf>

Bertoni, R. (2018) "Los Mega Acuerdos Comerciales: el avance de la globalización liderada por las Empresas transnacionales y nuevas limitaciones a las estrategias de desarrollo." (2016) II Congreso de Economía Política Internacional de la Universidad Nacional de Moreno. Tomo I –pg. 239 a 257. UNM Editora. <http://www.unmeditora.unm.edu.ar/files/CEPI-2-tomo1.pdf>.

Boyer, R. (2016) "La economía política de los capitalismos. Teoría de la regulación y la crisis". UNM Editora. <http://www.unmeditora.unm.edu.ar/files/bover.pdf>

CEPAL (2020) "Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR N° 3: los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia". Agosto. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45927-boletin-comercio-exterior-mercosur-3-desafios-la-integracion-mundo-la>

CEPAL, OIT (2020). "Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)". Publicación de las Naciones Unidas. Mayo 2020.

Chang, H.J. (2004); "Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica", Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.

Fitoussi. J.P. (1997), "Democracia y mercado", en Archivos del Presente. Revista N° 16.

Ghiotto, L. y Lateralra, P. (2020) "25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina" Análisis y perspectivas críticas. Plataforma América Latina Mejor Sin TLC y Fundación Rosa Luxemburgo. <https://opsur.org.ar/2020/08/20/un-nuevo-libro-analiza-los-25-anos-de-tlc-en-la-region/>

Miranda J. (2018) "How China did not transform into a market economy. in Non Market economies in the global trading system, Nemumpara J. and Zhou. Springer nature Singapore.

Miranda, Jorge and Sánchez Miranda, Manuel, (2020) "How the WTO Appellate Body Drove Itself Into a Corner". Mayo.

Rosales O. (2019) "El arte de las guerras comerciales". En Archivos del Presente Revista N° 68.

Rodrik, D. (2017) "Tarde para compensar a los perdedores del libre comercio" P. Syndicate

Van Grastek, (2017) "Back to the Future: US Trade Policy under the Trump Administration" in: Future of the Global Trade Order. Edited by Carlos A. Primo Braga and Bernard Hoekman. Chapter, 3. European University Institute.

WTO (2020) "COVID-19: Medidas que afectan al comercio de mercancías" https://www.wto.org/spanish/tratop_s/covid19_s/trade_related_goods_measure_s.htm

El Presupuesto Universitario 2020¹

Por Florencia N. Quintana² y Hugo O. Andrade³

En este momento transitamos un periodo de excepción, ya que no se ha aprobado el presupuesto nacional 2020 y por tanto, ha sido prorrogado el del 2019. Ello obedece a que las variables macroeconómicas y las metas que sustentaron la elaboración del que fuera propuesto por el gobierno saliente y presentado en septiembre último, han perdido razonabilidad y confiabilidad para proyectar gastos e ingresos públicos para este año.

Además, el Poder Ejecutivo ha dado cuenta de la imposibilidad de elaborar nuevas proyecciones y establecer un nuevo presupuesto de gastos y recursos y con ello, un resultado sustentable para el 2020, ya que en el actual contexto de renegociación de la deuda, y en particular, por el peso de los vencimientos de capital e intereses del presente ejercicio en el total del gasto, es imposible priorizar mayores gastos e inversiones en la cuantía necesaria y contar con un manejo holgado de financiamiento, elementos indispensables para impulsar una estrategia de política económica desde el Estado.

Desde el punto de vista técnico, esta realidad presupuestaria ha implicado que el Poder Ejecutivo haya fijado provisoriamente el presupuesto de gastos y recursos de la nación, tomando en cuenta estrictamente la realidad de los ingresos del año anterior, es decir, como límite, sin poder proyectar mayores ingresos totales, y por tanto, mayores gastos totales, de manera que en esta circunstancia, por medio de reasignaciones entre gastos, ha podido priorizarse la atención de las situaciones más acuciantes, como lo evidencia el lanzamiento del Plan Nacional Argentina contra el Hambre⁴.

Esta situación también reabre la discusión sobre el equilibrio fiscal, la carga tributaria necesaria para sostener los gastos públicos o la capacidad de endeudamiento del Estado, cuestiones que las corrientes ortodoxas del pensamiento económico han privilegiado tratar por medio de la receta única de reducción del gasto público. Es bajo estas premisas es que entre 2016 y 2019 operó la persecución del equilibrio fiscal por sobre cualquier otro objetivo de política económica. Es en ese contexto que desde 2016 hemos transitado la retirada del Estado como motor de la expansión económica y redistribución progresiva del ingreso, para ceder la conducción del proceso de crecimiento de la economía al mercado y con ello, a la redistribución “regresiva” del ingreso.

1 Este artículo es un resultado complementario del PI: “Financiamiento de la educación superior en Argentina. Evolución histórica en el contexto de la gratuidad de la universidad pública (1949-2019)” (PI-CEEPYD-02-2019), bajo la dirección de Hugo O. Andrade y equipo de investigación integrado por: M. Florencia Gosparini, Matías Buzzone y Luis D. Margall (becarios estudiantes) y la labor realizada por el área en formación de presupuesto del Rectorado de la UNM, por Florencia N. Quintana.

2 Estudiante de la carrera de Licenciatura en Economía UNM. Correo electrónico: quintana.flom@gmail.com

3 Docente UNM. Licenciado en Economía UBA. Rector UNM. Correo electrónico: handrade@unm.edu.ar

Como es advertido por otras corrientes de pensamiento, la dinámica del ajuste del gasto conlleva una reducción circular de los ingresos tributarios, acorde con la caída de la actividad económica resultante, y por tanto, redundante en un “agravamiento de la necesidad de endeudamiento para solventar un déficit que en vez de reducirse, se amplifica en cada ciclo. Así la pretensión del ajuste del sector pasa del “gradualismo” al “shock” para atacar al desequilibrio de las cuentas públicas, en el contexto de los debates del *mainstream* económico. Además, esta dinámica adquiere diferentes características según los mecanismos de financiamiento del déficit, y las condicionalidades de los acreedores que, bajo la misma lógica, contribuyen incesantemente a la espiralización del déficit fiscal y el endeudamiento resultante, desplazando cualquier otra prioridad de política económica. En este contexto no es ajena la cuantía ni la forma en que el Estado invierte en educación superior.

En efecto, es de señalar que tradicionalmente, la cuantía bruta de los gastos públicos se determina en base a la anterior, lo que garantiza la reproducción de la estructura existente, a la que se adicionan las variaciones marginales o no, que año a año se impulsan por razones de política económica. Idéntico tratamiento recibe el presupuesto de las Universidades Nacionales. Esquema que, de modo aproximado reflejaría la matrícula acumulada de cada institución. Si bien, no responde a un parámetro aspiracional, ni impulsa mejorar la calidad o los resultados, en los términos de las modernas reglas de administración presupuestaria, responde al simple hecho del mantenimiento de una suerte de “piso presupuestario” de cada institución.

No obstante, desde hace varios años, se ha procurado que los recursos adicionales sean el resultado de esquemas basados en fórmulas o “modelos” que tiendan a recompensar logros estimados como deseables. Para ello, y en cumplimiento de la Ley de Educación Superior en vigencia, se ha conformado un *Modelo de Asignación Presupuestaria*, el que con sus virtudes y defectos, producto de diferentes acuerdos del Consejo Interuniversitario Nacional, con la finalidad de determinar un presupuesto normativo deseable para cada institución y contribuir así a una asignación cada vez más equitativa de los recursos, que atienda objetivos de calidad y escala, conforme la estructura desarrollada. Desde su surgimiento, se ha procurado que paulatinamente impulse mejoras en el sistema y el logro de resultados deseables. Se trata de un resultado (el modelo) laboriosamente construido y consensuado teniendo en cuenta la historia y la realidad fiscal argentina por décadas. La profundización de su utilización para la asignación de los incrementos presupuestarios, tendría la virtud de reducir la brecha entre universidades, fenómeno que podría acelerarse, cuanto mayor sea la cuantía de esta aportación “objetiva”.

Naturalmente, este modelo excluye a las Universidades que no tengan más de 10 años de funcionamiento, las cuales se encuentran en pleno proceso de desarrollo institucional y organizacional y por tanto, no cuentan aún con parámetros suficientes para un cálculo como el que propone este modelo, situación en la que se encuentra actualmente casi el 30% de las instituciones del sistema público universitario.

Más allá de los criterios de asignación, el presupuesto universitario global inicial paso del orden del 0,56% promedio (1983-2001) del PIB al 1,02% del PIB promedio 2003-2015, lo que implicó una inversión educativa creciente no sólo en cantidad de nuevas instituciones incorporadas, sino también en cuanto a más presupuesto real por institución y por alumno, lo que se ha reflejado en una mayor matrícula de estudiantes universitarios, la implementación de nuevas carreras y de diferentes programas de desarrollo y mejoramiento de la calidad educativa en base a indicadores objetivos y proyectos elegibles, los que a su vez, redundaron en el desarrollo de las estructuras de funcionamiento de las Universidades, su labor y resultados y, con ello, una mayor base de sus presupuestos año a año, pero incrementándose tendencialmente de manera cada vez más objetiva y equitativa.

Crédito del Tesoro Inicial UUNN 2011/2019
(Como % del PIB-en valores constantes 2015=100)

Año	%PIB	Valores Constantes
2011	0,97%	72,27
2012	1,14%	87,07
2013	1,23%	97,95
2014	1,24%	95,92
2015	1,25%	100,00
2016	1,21%	94,34
2017	1,33%	106,83
2018	1,17%	91,57
2019	0,97%	77,27

Fuente: Elaboración propia en base a datos elaborados por el Matías Buzzone (becario estudiante), en el marco del PI: "Financiamiento de la educación superior en Argentina. Evolución histórica en el contexto de la gratuidad de la universidad pública (1949-2019)" (PI-CEEPYD-02-2019).

Es así que, bajo este esquema, se han venido aprobando fondos específicos para cada Universidad y fondos globales para programas de desarrollo, junto con asignaciones adicionales extraordinarias, también globales, para financiar inversiones, programas especiales, acciones estratégicas prioritarias en función de políticas de Estado e inclusive para atender situaciones de necesidad y urgencia tales como incrementos inesperados de la matrícula. Su virtud ha estribado precisamente en tender a evitar los incrementos individuales negociados de manera discrecional, sin sustento en políticas genuinas de desarrollo y/o necesidades comunes evaluadas con rigor sistémico.

Por el contrario, es sabido que, entre 2016 y 2019, en el contexto renovado del ajuste fiscal permanente, el presupuesto universitario no solo cesó de crecer en términos de producto, resultando una cuantía de siempre menguante en términos reales año a año, salvo por los incrementos puntuales del "presupuesto negociado" con las autoridades de turno o en el marco del tratamiento parlamentario. De esta forma, al deterioro de la situación presupuestaria que año a año se fue amplificando, debe agregarse el relajamiento de los consensos sobre la construcción de un modelo de asignación de recursos creciente y equitativa.

En síntesis, el presupuesto universitario global inicial del 2019 se estima que se ubicó en una proporción cercana al 0,97% del PIB, expresando un congelamiento de la realidad presupuestaria actual sin mayor contemplación de las estructuras acumuladas ni de necesidades pendientes.

Estudios de diferentes fuentes han demostrado que el presupuesto de las Universidades Nacionales sufrió un deterioro entre 2016 y 2019, ya que no solo cayó en términos de su participación en el producto como se señalara precedentemente, sino también, en el presupuesto total de la Nación y en términos reales como se verifica al tomar como año base el 2015.

Así también, se comportaron los fondos adicionales para financiar inversiones, programas especiales, acciones estratégicas prioritarias en función de políticas de Estado o para atender situaciones de necesidad y urgencia, llegando inclusive a desaparecer. En este aspecto, cabe mencionar la decisión de dejar sin efecto proyectos y asignaciones en curso impulsadas por medio de convenios bajo el paraguas de la revisión de la transparencia, hasta la denuncia masiva de todas las universidades nacionales por malversación de fondos transferidos por convenio. Otro elemento en línea con “el ajuste” ha sido la subejecución de fondos, especialmente los relacionados con obras públicas, con los consiguientes mayores costos de aquellas en plena ejecución, cuestión omitida en el cálculo de los equilibrios estructurales deseables, privilegiando el equilibrio contable de corto plazo.

El caso más paradigmático es el retroceso de los recursos destinados a financiar becas universitarias e incentivos de proyectos de desarrollo que se concentran en el Programa Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), lo que redundó en una permanente caída en el otorgamiento de becas, en simultaneo con el congelamiento de sus montos.

En resumen, dicha realidad constituyó un terreno fértil para fortalecer el planteo de la universidad pública como gasto a recortar a partir de la supuesta ineficacia que surgiría de indicadores tales como la relación docente/alumno o alumnos/graduados, el porcentaje de materias aprobadas anualmente o la duración promedio de la cursada de las carreras. De esta forma, también se disparó la tentación de negociar caso por caso las asignaciones extra que complementan el núcleo presupuestario de cada una de las instituciones universitarias, provocando un gran retroceso en la equidad del sistema largamente anhelada.

No de deja de sorprender en este contexto la absoluta falta de transparencia, al suprimir la información presupuestaria histórica y on-line de la situación presupuestaria de las UUNN bajo el supuesto ropaje de la modernización de las plataformas virtuales del Estado. Asimismo, el creciente retraso en el envío de fondos para cubrir los gastos de funcionamiento, y que se estabilizó en casi 6 meses de demora, agravado por la aceleración inflacionaria y el incremento de tarifas, lo que conlleva un ahogo financiero adicional cada vez más gravoso, y que sin duda, afecta el funcionamiento regular de las universidades nacionales.

Peor tendencia reflejan los fondos adicionales para el desarrollo del sistema o para su mejoramiento, o del direccionamiento de la inversión pública en educación universitaria hacia objetivos de interés nacional, como así tampoco, recursos extraordinarios para arbitrar soluciones a los problemas financieros urgentes que ya se observan no como hechos puntuales sino sistémicos.

Este retroceso, es más gravoso que en comparación con las proporciones logradas en el ciclo anterior, ya que está enmarcado en la caída de la actividad económica, y con riesgo de insustentabilidad, ya que la política de endeudamiento ha puesto en crisis las finanzas publicas. Esta realidad se conjugó con una retorica fuertemente enfocada en el desprestigio y deslegitimación de la universidad pública argentina al decir “ningún pobre llega a la universidad” o “sobran universidades”, reforzada mediante la presentación de cifras e indicadores que, cumpliendo una función retórica, otorgaban “racionalidad” a una supuesta eficiencia asignativa de decisiones presupuestarias arbitrarias.

Lo señalado se expresa en que el presupuesto universitario global de cierre que paso del 1,44% en promedio para el periodo 2011/2015 al 1,35% en promedio para el período 2016/2019, es decir se retrotrajo un 7%. Las estimaciones para el año 2019 reflejan que el presupuesto de cierre del último año rondaría el 1.18% del PIB, proporción que no se registraba desde 2007. En valores constantes la situación de deterioro es aun mayor.

Crédito del Tesoro de Cierre UUNN 2011/2019
(Como % del PIB-en valores constantes 2015=100)

Año	%PIB	Valores Constantes
2011	1,21%	73,02
2012	1,39%	85,01
2013	1,52%	97,57
2014	1,52%	94,90
2015	1,56%	100,00
2016	1,48%	92,81
2017	1,40%	90,49
2018	1,32%	83,01
2019	1,18%	75,68

Fuente: Elaboración propia en base a datos elaborados por el Matías Buzzone (becario estudiante), en el marco del PI: "Financiamiento de la educación superior en Argentina. Evolución histórica en el contexto de la gratuidad de la universidad pública (1949-2019)" (PI-CEEPYD-02-2019).

En este contexto, la construcción de un sistema universitario cada vez más equilibrado y en el cual los recursos se distribuyeran de acuerdo a criterios capaces de articular objetivos de calidad científico-académica y equidad socioeducativa se retrotrajo.

Para el corriente año, el Poder Ejecutivo adelantó el sostenimiento del presupuesto universitario en vigencia, en el actual contexto de prórroga, y manifestó su compromiso de seguir expandiendo el sistema, creando nuevas universidades, retomar las inversiones en infraestructura que se paralizaron y reforzar el presupuesto universitario, en vistas de la recuperación del rol que el sistema público universitario nunca debió haber perdido. En armonía con estas afirmaciones, se adelantó la voluntad de restablecer el compromiso del piso de inversión educativa del 6% del PBI.

Es por ello que es imprescindible concluir satisfactoriamente el actual proceso de renegociación de la deuda y la reformulación del presupuesto de gastos y recursos de la nación que garantice no solo una mayor inversión en educación superior, sino también, cubrir el conjunto de responsabilidades y prioridades que garanticen el crecimiento económico y el bienestar del pueblo argentino.

Ello, sumado al esfuerzo colectivo por profundizar las buenas prácticas en materia presupuestaria para poder arbitrar las soluciones a los problemas reales, establecer refuerzos transparentes para todas las universidades en base a este modelo de pautas y, lo que es más importante, asegurar fondos para el desarrollo del sistema universitario para no retornar al histórico modelo con que funcionó el sistema por décadas, no solo por un mero afán institucionalista por sostener reglas que, aún cuando precarias, nos garantizan equilibrio y una mínima racionalidad en la asignación de fondos, sino en genuina defensa de la universidad pública.

Alcances y límites de la educación virtual en la pandemia. Una reflexión colectiva desde el hacer docente¹

Por docentes del Área de Problemas Socioeconómicos Argentinos del Departamento de Economía y Administración

Presentación

A partir del 20 de marzo de 2020 en la Argentina, en particular en el Área Metropolitana de Bs.As. (AMBA), se vive dentro del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), en el marco de las políticas de prevención y cuidado de la ciudadanía debido a la pandemia generada por el virus denominado COVID19, popularmente conocido como “Coronavirus”.

Esta circunstancia, modificó la vida cotidiana de todas y todos nosotros, docentes de una materia de primer año del ciclo general de estudios del Departamento de Economía y Administración (DEyA) de la Universidad Nacional del Moreno (UNM) – Problemas Socioeconómicos Argentinos (PSEA) –, que tiene el espíritu de ser la materia de “bienvenida” para las y los estudiantes, donde los temas se abordan desde la dimensión problemática de los mismos – como *cuestiones discutibles* –, por lo tanto se pone el acento en reconocer a los sujetos sociales que protagonizan esos *problemas*, ubicados en un tiempo y espacio específico: la Argentina desde su organización nacional en 1880 hasta el año 2015; para situar a las y los estudiantes en las características generales de nuestro país como un Estado-Nación con una economía subordinada y dependiente en términos del desarrollo capitalista. En este marco, las discusiones al interior del cuerpo docente giran más sobre la dimensión didáctico-pedagógica de la tarea educativa que por sobre los contenidos específicos de la materia.

¹ Este documento parte de los testimonios de Carlos F. Regla, Mariel B. Zambón, Carlos E. Suárez Escobar, Mariano G. Vigo Deandreis, Maximiliano G. Uller, Cecilia B. Díaz y Nicolás A. Capría, docentes de la asignatura “Problemas Socioeconómicos Argentinos” (PSEA) del Área homónima perteneciente al Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Moreno. Las y los docentes de PSEA que por diversos motivos no pudieron sumar su testimonio, acompañan lo que el documento expresa. La compilación de las voces docentes y la organización del texto estuvo a cargo de Julián M. Soleto, docente de PSEA. Agradecemos la atenta lectura de los borradores y de la versión final de esta presentación realizada por nuestra querida maestra Marta S. A. Marucco.

Para llevar adelante el proceso educativo, las y los docentes de PSEA consideramos fundamental el trabajo en el aula, ya que concebimos la actividad educativa como un diálogo que se alimenta de las inquietudes de las y los estudiantes: de sus intervenciones, de sus miradas, de sus silencios, de sus gestos corporales, de sus actividades escritas – individuales y grupales-. Esa posibilidad quedó trunca por primera vez en diez años de dictado de la materia, este primer cuatrimestre de 2020. Este trabajo, es una reflexión colectiva de los integrantes de PSEA sobre cómo ha sido intentar establecer un *diálogo educativo* a través de la dimensión virtual en esta inusual primera mitad del año.

Introducción

El inicio de las clases estaba previsto para el día 6 de abril. La UNM trabajó a contrarreloj para adecuar el soporte tecnológico que pudiera atender las necesidades de la comunidad educativa desde la dimensión de la formación como así también de las tareas administrativas que pasaron a ser de manera remota. Se realizaron capacitaciones durante el desarrollo de la cursada del primer cuatrimestre 2020 y se generaron insumos y documentos que permitieron la consulta y capacitación continua para las y los estudiantes y para el personal docente y administrativo. En ese contexto, se dio por sentado que el cuerpo de trabajadores en su conjunto, contaba en sus hogares con el espacio físico, el acceso a internet y los insumos tecnológicos necesarios para desarrollar la tarea en la modalidad virtual, lo cual, no estamos en condiciones de afirmar que haya sido así. Sin embargo, vale rescatar como rasgo institucional de la UNM, los reflejos para ver que la situación de ASPO serían de largo aliento e intentar adaptarse a la nueva realidad ofreciendo a las y los estudiantes la posibilidad de realizar la cursada del primer cuatrimestre bajo la modalidad virtual, conscientes de que las personas que se inscribieron para estudiar en la universidad lo hicieron para “ir” a la universidad: a sus aulas, a sus laboratorios, a su biblioteca, a sus jardines, a sus pasillos. Para socializar en la UNM. No se anotaron para que ir a la universidad sea – en el mejor de los casos-, sentarse en el escritorio de su habitación frente a su computadora con conexión de banda ancha mientras en el resto de la casa las actividades y las personas que las realizan continúan como si el/la estudiante no estuviera allí y efectivamente se hubiese “ido” a estudiar a la universidad.

Al respecto, Carlos Regla aporta lo siguiente:

Desde nuestro punto de vista la pandemia –en nuestra universidad- implicó un proceso que presenta dos facetas: por un lado la ruptura del contrato fundacional² y por el otro el denodado intento de la institución UNM de mantenerlo aún en condiciones adversas.

En cuanto a la primera faceta el cambio en las condiciones materiales de existencia (la cuarentena) de toda la población no deja lugar a dudas, el abandono de la educación presencial se convirtió en una realidad cotidiana para docentes y alumnos/as. Aquel contrato que se construyó a partir de 2010 se basaba en algunos puntos nodales de la relación entre la población local, la Universidad de Moreno que nacía, las autoridades, los docentes y no docentes, el sistema universitario nacional y en particular las nuevas universidades del conurbano bonaerense, y por supuesto el estudiantado. Uno de esos puntos nodales que se constituyó como esencial al funcionamiento de la UNM es la inclusividad de una institución atenta a morigerar las inevitables diferencias sociales y de oportunidades que el sistema capitalista genera y que habitualmente se expresan en una educación superior de nivel universitario sumamente excluyente.

Así el contrato fundacional, que en definitiva es un contrato entre la institución y la sociedad, basado en un firme relación entre la universidad y el pueblo de Moreno implicaba -en relación al proceso de aprendizaje- necesariamente la educación presencial; el estudiante sólo necesitaba para aprender su voluntad de hacerlo, papel y lápiz, el dinero necesario para comprar los económicos apuntes que se adquieren en la misma universidad, o concurrir a la biblioteca bien nutrida con todo lo necesario que no implica desembolso alguno, y un refrigerio para el mediodía o la noche según el horario de cursada. Todo esto no implica -desde ya- que las diferencias de oportunidades dejen de existir; desde la educación secundaria previa al ingreso a la educación superior hasta las condiciones habitacionales operan en este sentido. Como contracara de esto la UNM se planta en este cordón del conurbano con una cultura institucional y organizacional que intenta operar a contramano de esas tendencias estratificadoras y diferenciadoras propias de la sociedad en la que vivimos.

Vemos entonces en la segunda faceta de la que hablábamos, el esfuerzo de la institución (autoridades, no docentes y docentes) para mantener en la mayor medida posible ese contrato original. El proceso se desarrolló con avances y retrocesos, sin duda hubo un retroceso en las primeras semanas -casi un mes- de la cursada por la necesaria puesta a punto del campus virtual -con un valioso esfuerzo del área de Sistemas de la UNM- que implicó una demora en su funcionamiento pleno. Pero también fue muy evidente el avance que significaron las capacitaciones y los cuadernos de formación en el manejo del campus para permitirle a los docentes el manejo más eficaz y sencillo de las herramientas virtuales.

Desarrollo

La reflexión colectiva de cuerpo docente de PSEA sobre cómo fue dictar clases en la pandemia bajo la modalidad del "aula virtual" hace eje sobre dos variables: los alcances y los límites de la propuesta. Entendemos como *alcance*, la posibilidad remota de haber establecido un *diálogo educativo* con parte de los estudiantes de las 14 (catorce) comisiones abiertas en el primer cuatrimestre del ciclo lectivo 2020. Entendemos como *límite*, la imposibilidad de generar un espacio de *diálogo educativo* que aporte a la formación de las y los estudiantes universitarios.

Al *diálogo educativo*, lo emparentamos de manera directa con lo que el educador brasileño Paulo Freire llamó *situación educativa*, la cual está compuesta por un docente – y su conciencia de la direccionalidad de su accionar –, estudiantes – su historia y sus conocimientos previos–, un espacio y tiempo pedagógico, y los contenidos curriculares. Todos ellos elementos necesarios para la producción de un saber, donde la tarea docente propone la elaboración de los medios necesarios para la construcción del propio proceso de comprender y conocer los temas estudiados³.

Veamos en primer lugar, cuáles han sido los *alcances* que la propuesta tuvo desde la reflexión de las y los docentes. Mariano Vigo rescató de las clases virtuales:

El mérito de los insumos didácticos diacrónicos fue que los estudiantes pudieron consultarlos en cualquier momento, ajustándose mejor a los avatares propios del aislamiento (horarios, convivencia con otros, etc.). A su vez, el formato virtual nos permitió estimular la creatividad para sortear las distancias y limitaciones tecnológicas,

3 Freire, P. (2018) *El grito manso*. Bs. As., Siglo XXI. Pp. 40 y sig.

apelando a otros soportes que – sin remplazar al texto – pudiesen dar cuenta de los ejes problemáticos propuestos por la materia. El trabajo a distancia nos impulsó a hacer un seguimiento más activo – tanto en términos cualitativos como cuantitativos – de la evolución del curso, con el objetivo de remozar tácticas pedagógicas y estrategias de contención y acompañamiento de los estudiantes.

La modalidad de las clases implicó el uso de diversas herramientas tecnológicas. Por un lado las disponibles por la web de la UNM. Y por otro lado, la utilización de canales de comunicación alternativos, como las redes sociales y las plataformas de teleconferencias. También, la elaboración de materiales en diversos formatos (fichas, resúmenes, textos, filminas, grabaciones de audio y video) para intentar establecer el *diálogo educativo* en la doble modalidad sincrónica/asincrónica.

Nicolás Capria aporta:

En ese sentido, las clases se les compartieron en forma escrita, lo que se combinó con instancias de videoconferencia para intercambiar dudas y repasar temas. Por otra parte, las clases escritas siempre tuvieron una consigna de trabajo a ser entregada a los docentes, con el doble objetivo de que los alumnos interactúen en forma “activa” con los contenidos de la materia, así como el registro por parte de los docentes del nivel de seguimiento de la asignatura.

A lo cual Mariel Zambón agrega:

El seguimiento de los contenidos se pudo realizar de forma más eficaz a través de la realización de cuestionarios con preguntas del estilo opción múltiple y/o verdadero o falso; si bien este recurso fue muy positivo porque les estudiantes accedieron a una forma de evaluación de los contenidos vistos y era una actividad que podía ser realizada “cómodamente” con cualquier herramienta ya que solo implicaba un click. Lo negativo de la utilización de este recurso es la pérdida del ejercicio de la escritura, siendo esta un medio más de aprendizaje, por la falta de acceso a la tecnología “adecuada” para acceder a los textos y la realización de trabajos.

En las tareas de contención de angustias, incertidumbres y ansiedades estudiantiles en el tránsito por esta particular forma de cursada, el entramado que se tejió entre las y los estudiantes a instancias de las y los docentes fue fundamental. Carlos Suárez Escobar señala:

Para fortalecer los lazos de comunidad y para que nadie se sintiera aislado creamos grupos de What App con delegados de cada uno y esto nos permitió una comunicación más fluida, ya que ellos se ocuparon con enorme responsabilidad y solidaridad de informar cada inconveniente de sus compañeros, procurando soluciones y ayudándome a contener emocionalmente a aquellos que dudaban sobre su continuidad en el curso. Fue necesario un esfuerzo más importante de acompañamiento para evitar mayores deserciones, las que de todas maneras fueron mayores a las que tenemos con clases presenciales.

Uno de los interrogantes que atravesó a las y los estudiantes que sostuvieron la cursada virtual a lo largo del cuatrimestre – por no decir que fue el principal –, fue la forma de evaluación de la cursada. La otra gran preocupación, fue la asistencia a las clases – sobre si se les tomaba el “presente”-. La respuesta institucional de la UNM abrigó el derecho a estudiar y formarse, no tomando asistencia a las aulas virtuales y dejando a las y los estudiantes en condición de **estudiante regular** con la posibilidad de acceder a una instancia de evaluación presencial, la cual está planteada potencialmente para el mes de septiembre. Al respecto, Maximiliano Uller recuerda:

Una intensa preocupación por cómo serán evaluadxs. Y el tercio que sobrevivió a los muros excluyentes y logra conectarse a este nuevo emblema comunicacional del siglo XXI, puede recibir algo de ese conocimiento que el docente intenta esforzadamente compartir.

La cuestión de la exclusión y el abandono, forma parte de las principales preocupaciones de este equipo docente dentro del paradigma de la UNM de inclusión y calidad educativa. La posibilidad del acceso a la web de la universidad y a los contenidos curriculares de PSEA (la bibliografía) estuvo a disposición de las y los estudiantes desde el inicio de la cursada en el aula virtual. Carlos Regla dice:

Otro hito fue sin duda el mencionado funcionamiento pleno del campus virtual, así el acceso a la bibliografía tuvo como contrapartida a los inconvenientes señalados un avance importante al permitir, mediante la conversión a PDF de todos los textos, la gratuidad del material necesario para la cursada; aquí la respuesta vino de la UNM.

Y Cecilia Díaz aporta:

La urgencia nos llevó a digitalizar nuestros recursos como presentaciones en power point, documentales, audio, videos de clase y bibliografía, aspecto que construye a futuro dinámicas más actualizadas y correspondientes a los tiempos convergentes. Pero bajo la perspectiva que se vuelva un complemento y no la única opción. En cuanto a contenidos, todas las comisiones lograron completar el programa. El contexto de crisis mundial habilitó la ejemplificación de los problemas socioeconómicos estructurales que quedaron en evidencia en la gestión de la pandemia.

Observemos, en segundo lugar, cuáles han sido los límites para el dialogo educativo que hemos encontrado las y los docentes de PSEA en el tránsito por el dictado de la materia bajo la modalidad virtual en el primer cuatrimestre de 2020. Nicolás Capria plantea:

A la hora de analizar los límites de la modalidad virtual de cursada, es imperioso repasar una serie de problemas que emergieron en el marco de la misma, los que se sumaron a las dificultades propias de un primer año de cursada.

Un segundo límite tiene que ver con el espacio físico para el desarrollo de la cursada, ya que cada estudiante debía disponer de un lugar dentro de su casa para llevar adelante la clase donde sea respetado por el resto de los integrantes de su familia. Priorizamos el espacio, ya que suponemos que “el tiempo” que estaba destinado para “ir” a la universidad fue elegido dentro de la conveniencia de cada estudiante, debido a que la banda horaria que oferta PSEA durante el primer cuatrimestre cubre los tres turnos de lunes a viernes incluyendo una comisión que se ofrece en la combinación miércoles vespertino/sábado por la tarde. Carlos Suárez Escobar rememora:

Tuvieron que cursar en un espacio físico que no es el adecuado para recibir una clase, en muchos casos sin lograr estar convenientemente aislados del mundo exterior. El contacto con el docente fue un dispositivo que requería de una conexión que no estuvo disponible para todos y con artefactos tecnológicos que en muchos casos no eran los adecuados.

Un tercer límite está vinculado a la posibilidad de conectividad para el acceso a internet. Carlos Regla sostiene:

Un punto aparte merece en el análisis el problema de la conectividad. Si nos basamos en el “INFORME SOBRE EL PERFIL DE LOS INSCRIPTOS AL CICLO 2019 (COPRUN Intensivo y Ciclos de Licenciatura)” publicado por la

UNM vemos que en su página 39 presenta el “Cuadro 3.6.4: Proporción de inscriptos total por carrera y acceso internet, año 2019” en el cual vemos que el 95,1 % de los ingresantes posee conexión a Internet. No dudamos de la veracidad de los resultados de la encuesta, sólo cabe hacer algunas aclaraciones que vimos en nuestra práctica docente sobre dicha cuestión. Si bien es cierto que el 95,1 % de los alumnos tiene conexión a internet nos encontramos con que esa conexión en muchos casos se realiza mediante teléfonos celulares, así el consumo de datos es muy significativo a la hora de pagar la factura correspondiente.

Un cuarto límite –adelantado en los dos testimonios anteriores– refiere a los insumos técnicos necesarios para participar en la clase. Maximiliano Uller se pregunta:

¿Cómo se suponía que íbamos a desarrollar un cuatrimestre alejados de nuestros lugares naturales, las aulas, la biblioteca, la sala de profesores, etc? La primera preocupación era concebir la idea de que muchos y muchas carecerían del acceso adecuado a la conectividad necesaria para poder recibir de manera más o menos óptima los contenidos de las materias. Luego, aun asumiendo la posibilidad de una conectividad aceptable, aparecía otro indicador preocupante: la falta de dispositivos adecuados (computadoras, tablets, etc).

Un quinto límite vivenciado a lo largo de la cursada muestra el nivel/grado de familiaridad con los insumos tecnológicos y el uso pedagógico-didáctico de los mismos, barrera que cruzaba transversalmente las cuestiones etarias y el rol docente/estudiante. Mariano Vigo afirma:

En términos generacionales, incluso quienes pertenecemos a una generación que se socializó en el plexo entre lo analógico y lo digital, tuvimos problemas para acercarnos a la diversidad de herramientas necesarias para afrontar el desafío de la virtualidad. Por su parte, les estudiantes - nativos digitales, en su mayoría - tampoco demostraron estar familiarizados con la utilización de medios virtuales para fines didácticos. Ambas situaciones, al igual que los problemas de la brecha tecnológica/socio-económica, no hicieron más que patentar la ruptura del contrato pedagógico original. Si bien esto respondió a las inclemencias de la pandemia, sería importante revisar la factibilidad de una cursada totalmente virtual.

Un sexto límite obedece al acceso a la bibliografía en un formato amigable y cómodo. Nicolás Capria dice:

La imposibilidad de contar con el material impreso fue una limitante importante, evitando además un acercamiento personalizado al material de lectura, como permite el subrayado, remarcado, anotaciones propias, etc. En ese contexto, los niveles de lectura fueron considerablemente menores a los experimentados en otros cuatrimestres.

Maribel Zambón comparte de qué manera intentó resolver esa dificultad:

Esta situación en parte fue resuelta en la confección de fichas de clase que contenían los principales párrafos de esos textos y/o parte de los contenidos “traducidos” a un lenguaje más llano. Esta opción si bien tiene como saldo positivo el hecho de que les estudiantes al menos han podido acceder a “lo importante”; tuvo como costo la “pérdida” del ejercicio de la lectura de los textos “originales” y la selección, jerarquización y organización de la información con el objetivo de utilizarla en el futuro por parte de los estudiantes.

Un séptimo límite refiere a las tareas del cuidado en el hogar, las cuales recaen mayoritariamente en las compañeras

estudiantes y docentes, tal como lo demuestra el trabajo de Alejandro Barrios⁴ que forma parte de los materiales de estudio en la unidad N° 5 de PSEA. Maximiliano Uller lo pone en las siguientes palabras:

*Pero surge otro obstáculo, a menudo invisibilizado. Otro factor de inequidad: las tareas de **cuidado**. Porque después de todo, quien toma la decisión de encarar una carrera universitaria bajo determinados parámetros, sabe que dispondrá de cierto tiempo y espacio para sí. Pero en contexto de encierro, de inaccesibilidad al auxilio de la lectura en papel, es imposible entonces escapar.*

El aislamiento social como forma preventiva de mitigar los efectos de la pandemia en la sociedad, impuso nuevas tareas del cuidado en la sociedad en general y dentro de las casas de las y los estudiantes de PSEA en particular, modificando las rutinas y los tiempos dedicados para la formación. Mariel Zambón comenta:

Las realidades de los estudiantes eran bien diversas, madres con hijos pequeños que debido al aislamiento obligatorio vieron truncada la ayuda familiar respecto al cuidado de esos hijos; hogares donde sólo había una computadora y quienes cursaban distintas materias en la universidad el mismo día eran madre e hijos entonces debía turnarse en el uso de esa única computadora; estudiantes que no lograban concentrarse dado el grado de hacinamiento en su hogar; estudiantes que debían abandonar la materia porque tenían que salir a trabajar para compensar el ingreso que traía su padre que ahora se había convertido en persona de riesgo; y la lista sigue, se torna infinita.

Y Carlos Suárez Escobar agrega:

La vida universitaria no fue el eje por el cual pasan todos los anhelos e ilusiones de una nueva etapa, hubo mucha dispersión en la vida cotidiana de los estudiantes, influida por diferentes temores respecto de la salud propia y de familiares, la estabilidad laboral y un gran desconcierto, al ingresar a un universo nuevo que debería contener reglas muy precisas, y que en este contexto resultaron difusas y cambiantes.

Aprendizajes (a modo de cierre)

A la luz de la experiencia en esta primera cursada de PSEA bajo la modalidad virtual, nos queda la certeza – en primer lugar – de que el espacio físico del aula, sigue siendo el mejor ámbito establecer y desarrollar el *diálogo educativo*. Y en segundo lugar, que las desigualdades socioeconómicas preexistentes al ingreso en la universidad que vivían las y los estudiantes se han consolidado y también, profundizado, más allá de los esfuerzos individuales y colectivos de estudiantes, docentes, personal técnico-administrativo y las autoridades de la UNM – junto a sus respectivas familias-. Puesto en palabras por las y los docentes de PSEA:

⁴ Barrios, A. (2019) *La economía, el trabajo, el valor y el cuidado* en: Brandariz, C. (comp.) *No es amor. Aportes para la economía del cuidado*. Bs. As., Indómita luz. Pp. 47-74.

Nicolás Capria:

El conjunto de estudiantes que siguió la materia era el que se encontraba en mejores posibilidades, tanto por formación previa, capacidad de conexión a Internet y dispositivos y tiempo disponibles. En ese sentido, bajo la modalidad virtual de cursada se acentuaron las diferencias previas entre estudiantes, lo que tiene un impacto amplificador considerando que se trata de una materia que se encuentra al comienzo del ciclo universitario.

Carlos Regla:

El vaso puede verse medio lleno o medio vacío, habrá quienes podrán argumentar que no se superó la situación dado el deterioro evidente visualizado en la caída (deserción) del número de cursantes y con insuficientes evaluaciones del proceso de aprendizaje. Habrá quienes en cambio argumentarán que la situación se superó con niveles aceptables de alumnos concurriendo regularmente a sus clases virtuales, entregando trabajos escritos, participando también de otras formas (videoconferencias, chats, foros, etc.) y por añadidura se cumplió con el calendario académico en tiempo y forma; lo cual en el contexto de pandemia mundial no es poco y que esos logros se dieron por la voluntad política de la institución UNM toda, al decir esto queremos incluir al estudiantado; finalmente para ser honesto, coincido con esta última postura aún a riesgo de pecar de exceso de optimismo. Por otra parte también tengo la convicción que el aula (con presencia de docentes y alumnos/as) sigue siendo irremplazable.

Mariano Vigo:

En ese sentido, a diferencia de la virtualidad, el contexto áulico conecta al educando con un plano colectivo y dialógico de producción de conocimientos. Es en ese ámbito que el docente debe arbitrar los medios para el desarrollo de instancias virtuosas de debate sobre los contenidos, y promover dinámicas colectivas que den cuenta de una apropiación significativa de los mismos. Esto no sólo involucra el aprendizaje de herramientas epistemológicas para elaborar preguntas y argumentar en torno a los problemas tratados, sino que conecta al educando con el plano de la socialización en términos de cómo tramitar creativamente las diferencias y el conflicto.

Cecilia Díaz:

En términos generales, esta excepcionalidad nos ha dejado como aprendizaje significativo: acompañarnos como comunidad. Es decir, estar en contacto permanente con los colegas para expresar nuestros momentos de frustración por la conectividad y la satisfacción de encontrar recursos eficaces. La posibilidad digital de abrir nuestras aulas para observar las prácticas de los otros no como un "stalkeo" sino para reflexionar las decisiones en nuestros espacios. Asimismo, acompañar a nuestros estudiantes. La multiplicidad de vías de comunicación para que todos los estudiantes sepan que allí están sus "profes" y por ende, está su universidad a pesar de la pandemia, atravesando una excepcionalidad de la que nadie puede dar certezas, abrigó la expectativa de futuro que necesitamos. Esa noción de hospitalidad nos hace ejercer como docentes nuestra parte de los cuidados. Sumarle comprensión a las distintas instancias de adaptación de cada integrante de nuestra comunidad a esta "nueva normalidad", pero sin olvidar que los daños son múltiples y que muchas veces su resolución escapa de nuestras posibilidades.

Carlos Suárez Escobar:

Descubrimos nuevas herramientas, en una situación en la cual se van nivelando conocimientos, aprendemos todos de todos, en muchos casos el universo tecnológico es un territorio desconocido para el docente y los estudiantes

proponen algunas formas de uso. Desarrollamos vínculos de solidaridad, sentimientos de empatía, todos somos vulnerables. Hubo un gran trabajo de los delegados, en donde surgieron liderazgos naturales. Aquellos que siguieron adelante hasta el final, más allá del resultado obtenido en las tareas de seguimiento, pudieron aumentar su confianza en sí mismos y en un esfuerzo colectivo que enfrenta las dificultades y aun así persiste en su rumbo.

Maríel Zambón:

A pesar de la incertidumbre y de todos los obstáculos (conexión, estructura, contenidos, etc) el nivel de deserción fue menor a lo que se esperaba, de hecho, los niveles de participación, fueron similares a la situación de presencialidad. El acompañamiento pedagógico en la trayectoria universitaria en este primer cuatrimestre fue posible porque tanto la Universidad, los Docentes y los estudiantes han realizado grandes esfuerzos para lograrlo; hemos dado cuenta de la existencia de una verdadera comunidad universitaria.

Maximiliano Uller:

*Es difícil afirmar que el balance de la experiencia haya sido positivo, aunque decir lo contrario no refleja la mirada completa de la realidad. Hay una conclusión que sí es posible obtener: el aula iguala, equilibra, **democratiza**. La virtualidad, a pesar de los esfuerzos colectivos, de las flexibilidades otorgadas, de las plataformas novedosas que se popularizaron a la velocidad de la luz tras el comienzo de la pandemia, no ha logrado resolver las inequidades que son estructurales. Que también persisten en el aula, pero con una brecha mucho menos pronunciada, porque en definitiva, todos y todas se las arreglan para llegar.*

Desde el *hacer docente* se aportó al sostenimiento y fortalecimiento de la comunidad universitaria organizada, para mitigar los efectos de la pandemia y ofrecer un horizonte de expectativa que brinde cierta certeza en este presente brumoso, como parte de una tarea conjunta que suma a construir una sociedad más justa e igualitaria, lejos del individualismo y la meritocracia.

PSEA. Moreno, 12 de agosto de 2020

Continuidad pedagógica en tiempos de pandemia: Tránsito de la presencialidad a la virtualidad. Universidad Nacional de Moreno

Roxana S. Carelli¹



1. Introducción

La contingencia provocada por la pandemia de la covid-19 ha generado una circunstancia inédita y de alta complejidad en el escenario de la educación universitaria en Argentina y en el mundo.

A la par, ha producido una red de efectos múltiples en la comunidad universitaria. Afecta a todos los ámbitos de la universidad: docencia, investigación, vinculación, extensión; concierne a todos sus integrantes: profesores, investigadores, estudiantes, personal de administración y servicios; desafía la capacidad de conducción y administración de sus equipos de gobierno y gestión; pone en cuestión la planificación, el desarrollo y la evaluación de su oferta académica no concebida ni diseñada principalmente para ser implementada a distancia.

Para analizar las estrategias de abordaje en las instituciones universitarias de esta situación excepcional, como sus impactos, es conveniente considerar algunas perspectivas:

- Las universidades tienen una profunda “herencia analógica”. Una herencia que no solo tiene que ver con el uso de la tecnología, sino con acceder, producir, combinar y distribuir el conocimiento bajo ciertas lógicas y dinámicas relativamente invariables en el tiempo.
- El tránsito repentino y abrupto de entornos principalmente presenciales a entornos virtuales devela brechas de acceso a dispositivos tecnológicos y conexión, de uso y de competencias digitales en el conjunto de la comunidad universitaria. La distribución del impacto no es homogénea; tales brechas son en gran medida parte de las desigualdades sociales, económicas y culturales imperantes en el espacio en que desarrollan sus actividades.
- La transición a una educación centrada en entornos virtuales es compleja y desigual. El desafío para las universidades de reconfigurar, con urgencia y celeridad, los procesos de enseñanza y aprendizaje de lo presencial a lo virtual, asegurando calidad y equidad en el proceso, está determinado por las condiciones previas. Se requieren transformaciones que implican, no sólo la renovación de las plataformas tecnológicas, sino y fundamentalmente, cambios en la cultura, en la dinámica y en la organización institucional.
- No es sólo un problema de disponibilidad tecnológica y de recursos (variedad y diversidad) sino de modelo educativo – pedagógico: la educación *online* implica la planificación y el diseño de experiencias de enseñanza y aprendizaje con lógicas y estrategias específicas.

Todo ello configura una oportunidad para identificar innovaciones y acciones derivadas, así como un conjunto de aprendizajes valiosos, que pueden mejorar procesos y dinámicas que ya tenían lugar en la Universidad: prácticas pedagógicas virtuales, dinámicas colaborativas de los profesores; elaboración de materiales, uso de plataformas y recursos didácticos; protocolos de seguimiento y apoyo de estudiantes, entre otros. Resulta conveniente, entonces, documentar los cambios pedagógicos y tecnológicos incorporados para dar continuidad a las actividades formativas y analizar sus impactos y resultados.

2. Contexto

La Universidad Nacional de Moreno, creada en 2010, cuenta con una oferta de 10 carreras de grado y dos Ciclos de Licenciatura. Las carreras con mayor cantidad de estudiantes son: Arquitectura, Contador Público Nacional y la Licenciatura en Trabajo Social. La UNM contaba con 9.674² estudiantes activos a fines de 2019, cifra que se mantiene relativamente estable en el primer cuatrimestre de 2020. Los matriculados superan los 21.000.

Estudiantes de Grado Inscriptos a asignaturas

Primer Cuatrimestre 2020

Departamento	Estudiantes
Humanidades y Ciencias Sociales	2294
Economía y Administración	3734
Ciencias Aplicadas y Tecnología	3350
TOTAL	9378

Con relación al posgrado, la UNM tiene en funcionamiento la Carrera de Especialización en Lectura y Escritura y en proceso de acreditación la Carrera de Especialización en Docencia Universitaria. Asimismo, cuenta con la Diplomatura de Estudios Avanzados en Producción y Gestión Integral del Hábitat y la Diplomatura en Gestión de Iniciativas Económicas Colaborativas y Economía Social y Solidaria.

La Universidad dispone de tres edificios destinados exclusivamente al dictado de clases: Dorrego, Daract I y Daract II. Además, se cuenta con un edificio Histórico que contiene varias aulas y las actividades administrativas. Se encuentra en avanzado estado de construcción un edificio de Laboratorios. En total, se dispone en la actualidad de 73 aulas tradicionales y 12 laboratorios.

Los 558 docentes en actividad durante este primer cuatrimestre 2020, se distribuyen en 768 cargos, según el siguiente detalle:

² Dato ARAUCANO noviembre 2019.

Cargos docentes
Primer Cuatrimestre 2020

Departamento	Modalidad			Total
	Ordinario	Interino Anual	Interino por tiempo determinado	
Humanidades y Ciencias Sociales	40	97	40	177
Economía y Administración	56	140	66	262
Ciencias Aplicadas y Tecnología	37	197	95	329
TOTAL	133	434	201	768

Durante el primer cuatrimestre de 2020 se ofertaron 272 asignaturas, sin duplicar las compartidas por dos o más carreras: 218 cuatrimestrales y 54 anuales. La cantidad de comisiones es de 510: 383 comisiones cuatrimestrales y 127 comisiones anuales. Actualmente, el total de las 510 comisiones están funcionando en el entorno virtual.

Los estudiantes de la UNM son mayoritariamente mujeres, aproximadamente 6 de cada 10, aunque existen diferencias entre carreras. El 52,1% de los inscriptos tienen menos de 25 años. El 53,4% residen en el Partido de Moreno, particularmente en Moreno Centro y Paso del Rey y el resto pertenece a los partidos aledaños a la Universidad, principalmente Merlo, Ituzaingó y General Rodríguez.

Estudiantes inscriptos por rango de edad*
Primer Cuatrimestre 2020

Rango de edad	%
Hasta 19	11,70%
20 - 24	40,40%
25 - 29	20,30%
30 - 34	10,30%
35 - 39	6,60%
40 - 44	5,00%
45 - 49	2,90%
50 y más	2,80%
Total	100,00%

*Edad calculada a abril de 2020

Estudiantes inscriptos por lugar de procedencia

Primer Cuatrimestre 2020

Partido	%
Moreno	53,40%
Otros partidos	46,40%
Indeterminada	0,20%
Total	100,00%

Aproximadamente 8 de cada 10 estudiantes son primera generación en comenzar estudios superiores.

Según la información declarada al ingresar a la Universidad aproximadamente el 76,0% de los estudiantes disponían de computadora y casi el 95,0% tenía acceso a internet. Esta información fue actualizada mediante una Encuesta sobre Conectividad realizada en el mes de abril de 2020, que arrojó que el 32% cuenta solo con celular para conectarse de los cuales 94,3% tiene datos móviles, mientras el 68% restante dispone de algún otro tipo de dispositivo (computadora o tablet). El 83,5% declararon tener acceso a internet desde la casa, mientras que 7 de cada 10 tiene datos móviles en el celular.³

Al inicio del año 2020, la totalidad de las carreras de grado en la Universidad Nacional de Moreno eran de carácter presencial. Con excepción de un trayecto curricular de Diplomatura, el resto de las propuestas eran presenciales.

Las actividades presenciales se desarrollaban casi íntegramente en el Campus Universitario, ya sean en aulas, aulas taller o espacios de laboratorios. En algunos casos, tales como las prácticas pre profesionales, podían tener lugar en instalaciones por fuera de la Universidad.

No obstante, la Universidad dispone desde hace varios años de un Campus Virtual desarrollado en plataforma Moodle. Cada materia/comisión presencial cuenta con un aula virtual, la cual es generada como espejo una vez creadas las comisiones en el sistema de gestión académica, el SIU Guaraní. Hasta la declaración de la pandemia, el uso que daban la mayoría de las asignaturas al Campus Virtual se limitaba a compartir bibliografía y algún otro material audiovisual. El Campus Virtual cumplía una función de apoyo a la presencialidad, no obligatoria para los docentes. Desde la creación del Campus Virtual, se ha promovido su uso y se han ofertado, sistemáticamente, cursos de capacitación sobre la plataforma Moodle. Sin embargo, hasta el momento, no todos los docentes lo habían utilizado y los que sí, lo hacían de modo muy rudimentario.

³ http://www.unm.edu.ar/files/Encuesta_de_conectividad.pdf

3. La respuesta al contexto de pandemia y asilamiento

Si bien aún no se habían iniciado las clases cuando se declaró la pandemia, tanto docentes como estudiantes se estaban preparando para el dictado presencial, como era habitual. En efecto, el cierre de las inscripciones a asignaturas del 1º cuatrimestre (primer llamado⁴) había finalizado el 17 de marzo, fecha anterior al Decreto presidencial. Por lo tanto, ni docentes ni estudiantes consideraban que la cursada sería virtual, en una situación de aislamiento social, con todo lo que conlleva en las diferentes áreas de la vida académica y personal.

3.1. Políticas y estrategias institucionales puestas en acción

La declaración de la pandemia y posteriormente del aislamiento social preventivo y obligatorio impactó directamente sobre la programación de las actividades académicas y de apoyo en la Universidad. Las estrategias institucionales tienen que ver con su identidad, su capacidad de intervención y sus propósitos estratégicos. En ese marco, resultó necesario plantear definiciones en torno a la proyección de escalabilidad, institucionalización y sostenibilidad del sistema, la adecuación de marcos normativos y administrativos-académicos, la constitución de los equipos de trabajo y desarrollo de las actividades de gestión, soporte y colaboración a distancia,

En este sentido, la UNM conformó un comité de emergencia constituido por distintos actores institucionales a fin de tomar decisiones en la excepcionalidad, reordenando prioridades en torno a cuatro cuestiones centrales.

a. Cuestiones normativas/calendario académico con el objetivo de dar continuidad pedagógica a las trayectorias curriculares de los estudiantes.

- Reprogramación de las actividades del primer cuatrimestre posponiendo unos pocos días el inicio de dictado de las carreras de grado a fin de asegurar las mínimas condiciones de dictado virtual.
- Reprogramación del inicio del Curso de Orientación y Preparación Universitaria para ingresantes y reformulación de su modalidad a virtual para aquellos que ya lo hubieran realizado y debían recuperar algunos talleres. Se consideró necesario que, en una primera instancia, el cursado estuviera restringido a estudiantes que hubieran tenido algún vínculo presencial con la Universidad a la vez que contaran con algunas herramientas mínimas de manejo de los sistemas utilizados en la UNM.
- Posibilidad de extensión de la duración del primer cuatrimestre con el objetivo de asegurar el desarrollo de actividades prácticas presenciales para los casos en los que esa condición resulte imprescindible y/o instancias de evaluación presencial.
- Modificación transitoria de los regímenes de regularidad y promoción de asignaturas, así como del régimen de correlatividades, de modo de contemplar la posibilidad de no existencia de instancias presenciales de evaluación y reducir el impacto que esta situación pudiera tener en la trayectoria académica de los estudiantes.

4 Calendario académico UNM. Disponible en: http://www.unm.edu.ar/files/Calendario_Acad%C3%A9mico_2020_UNM_Abr_2020.pdf

b. Cuestiones tecnológicas.

- Disponibilidad de herramientas actualizadas de educación a distancia.
- Reacondicionamiento técnico en la plataforma Moodle así como de su diseño y visualización.

c. Cuestiones pedagógicas.

- Instalación acelerada de capacidades de asesoramiento y gestión pedagógica en materia de educación a distancia.
- Capacitación a los docentes, desarrollo de dispositivos y materiales de orientación técnico-pedagógicos, a fin de prestar apoyo para la planificación y dictado de las clases en la plataforma Moodle. Elaboración de manuales técnicos.
- Generación de espacios de apoyo y consulta destinados a los estudiantes y preparación de manuales y tutoriales a fin de acompañar su adaptación a la modalidad virtual.

d. Cuestiones de apoyo técnico y administrativo.

- Equipos de trabajo responsables de la atención de alumnos de forma remota, vía mail y teléfono y de atención de docentes de forma remota vía mail, articulados con los Departamentos Académicos y con la Subsecretaría de Tecnologías de la Información y Comunicación.

Complementariamente, se desarrollaron los siguientes aspectos:

a. Comunicación

La extraordinaria situación obligó a mantener una muy activa política de comunicación.

Mientras se ponía a punto la plataforma del Campus Virtual, se realizaron una serie de comunicaciones a docentes y estudiantes y también se compartieron reflexiones y recomendaciones sobre la educación a distancia, introduciendo a los docentes en las cuestiones básicas de esta modalidad.

La Universidad cuenta con distintos canales, gestionados por la Dirección de Comunicación Institucional de la Universidad para la difusión de información institucional, su página web www.unm.edu.ar, *facebook*, *twitter*, un *newsletter* así como difusión a través de gacetillas vía correo electrónico.

La primera comunicación *1° Cuatrimestre 2020 - Pautas para el inicio de clases*⁵, estableció las pautas generales acerca de cómo organizar las clases en contexto de emergencia sanitaria. Pocos días después se publicó la *Información para Docentes*⁶, donde se profundizaba en las particularidades del dictado de clases en entorno virtual y se establecían algunas condiciones de la cursada, vinculadas a los regímenes de regularidad, promoción, correlatividades, etc. plasmadas en la Resolución UNM-R N° 71/20 del 26 de marzo de 2020.

5 <http://www.unm.edu.ar/index.php/destacados/2-uncategorised/1045-1-cuatrimstre-2020-pautas-para-el-inicio-de-clases>

6 <http://www.unm.edu.ar/index.php/destacados/2-uncategorised/1057-informacion-para-los-docentes>

Desde el 19 de marzo al 15 de abril se enviaron 26 gacetillas con información. Principalmente, se trató de comunicaciones sobre las decisiones institucionales generales, destinadas a alumnos, docentes y personal no docente.

A modo de ejemplo, se indica el contenido de algunas de ellas:

- Medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y la UNM ante la Declaración del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio.
- Pautas para el inicio de clases, difusión de documento con pautas y recomendaciones en lo relativo al establecimiento de un vínculo pedagógico con los estudiantes de manera virtual
- Funcionamiento de la UNM mediante trabajo remoto por canales virtuales y a través de sus medios de comunicación frecuentes.
- Gestión administrativa a distancia
- Optimización del Campus Virtual
- Reprogramación del inicio de clases
- Implementación de la modalidad virtual, condiciones para el desarrollo de la cursada, comunicación sobre las disposiciones respecto a la validación de actividades y condiciones de regularidad de los estudiantes.
- Continuidad del aislamiento y mantenimiento de los canales de comunicación telefónica, redes y correo electrónico, y de las funciones esenciales que garanticen la atención y la labor por medio del trabajo a distancia, incluyendo la atención de situaciones psicosociales durante el aislamiento social
- Teléfonos de contacto durante el aislamiento social preventivo y obligatorio.
- Difusión de Documentos sobre Orientaciones pedagógico-didácticas para la generación de espacios curriculares virtuales y Guía y recomendaciones para el uso del aula virtual
- Reprogramación del Curso de Orientación y Preparación Universitaria (COPRUN) Extensivo 2020
- Mensaje sobre el Inicio del Ciclo Lectivo, recomendaciones y sugerencias
- Mensaje a la comunidad universitaria por parte del Rector
- Información sobre el Programa de Orientación, Información y Asesoramiento sobre Convivencia Universitaria
- Acceso gratuito a plataformas educativas
- Nueva prórroga del aislamiento social, preventivo y obligatorio y medidas adoptadas.
- Accesos a libros y trabajos académicos electrónicos gratuitos

- Sugerencias para el dictado de clases virtuales e información sobre condiciones de cursada
- Inscripción al COPRUN recuperatorio

Asimismo, la información más específica del funcionamiento en contexto de aislamiento y de importancia para los docentes fue replicada y/o difundida por los Departamentos Académicos y/o Direcciones de Gestión Académica de los mismos a través de sus mails institucionales. En suma, desde los diferentes espacios se mantuvo informada a la comunidad universitaria a fin de facilitar la adaptación a la nueva situación.

b. Articulación interinstitucional

La UNM participa activamente, desde el inicio de la emergencia, en las distintas comisiones de trabajo del Consejo Interuniversitario Nacional en todo lo atinente a relevar y vehicular el aporte de las UUNN a los desafíos que plantea la pandemia de coronavirus. Desde allí se articula principalmente con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud de la Nación.

En ese marco la Universidad trabaja articuladamente con profesionales de la Comisión de Higiene, Seguridad y Gestión Ambiental Sustentable del CIN para la adopción de criterios, lineamientos y directrices de actuación en situación de pandemia y aislamiento social obligatorio en las universidades.

A la par, la UNM ha puesto a disposición sus capacidades de laboratorio y comprometido al personal calificado, nucleado principalmente en la licenciatura en biotecnología, en lo que atañe más específicamente a biología molecular, y la posibilidad de operar PCR.

Por su parte, desde la Secretaría de Investigación se han replicado al interior de la UNM convocatorias como las del Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las capacidades en Ciencia y Tecnología COVID-19 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación. En ese marco se encuentran en producción diversos proyectos en articulación con instancias de gobierno en distintas escalas.

También se ha dispuesto la difusión de la convocatoria al voluntariado del Ministerio de Salud de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires, a través de la Región Sanitaria Séptima, para integrar la Red de Voluntarios para el desarrollo de acciones de compromiso social ante la emergencia por el COVID-19. Está prevista la próxima puesta en marcha del Centro de Telemedicina COVID Universidad en la UNM, para el seguimiento de contactos estrechos.

3.2 Utilización de las plataformas digitales como entornos formativos.

En el contexto de emergencia sanitaria, la decisión de la Universidad fue iniciar el Ciclo Lectivo bajo una modalidad virtual, aún cuando no había experiencia institucional de dictado a distancia.

Estas circunstancias obligaron a concebir el Campus Virtual como el espacio principal para el intercambio pedagógico y la construcción de los vínculos necesarios para favorecer los procesos de enseñanza y aprendizaje. El Campus Virtual adquirió así un lugar central ya que es el entorno donde toda la comunidad universitaria continúa sus actividades y procura dar respuesta a los criterios de interactividad, accesibilidad y usabilidad.

Con relación a la Plataforma del Campus Virtual, en primer término, se migró aceleradamente a una última versión del Moodle que, entre otras mejoras, permitía poner a disposición de los docentes y estudiantes el recurso de videoconferencia a través del *Big Blue Button*. Además, se adquirieron nuevos servidores y se realizaron ajustes de hardware y software de modo de poder sostener un mayor número de conexiones y tráfico de datos. Actualmente se cuenta con una Plataforma Moodle versión 3.8, 12 CPU como servidores y 16 GB de RAM para el Campus y 12 CPU como servidores y 16 GB de RAM para el *BigBlueButton*.

Por su parte, se realizó la configuración de las Aulas Virtuales para cada comisión, a partir de la información del SIU Guarani y su agrupamiento por asignatura.

Estas adecuaciones permitieron sostener la estrategia de la Universidad de que todo el intercambio pedagógico se produjera dentro del Campus Virtual de la UNM y garantizar de este modo el encuadre institucional y el seguimiento de las actividades académicas. Asimismo, al tratarse de un dominio edu.ar, se aseguraba la gratuidad en el acceso y consecuentemente la inclusión de aquellos estudiantes que no contaran con servicios de wifi. En efecto, a partir del acuerdo del Ministerio de Educación de la Nación y la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), con el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) y las empresas prestadoras de servicios de telefonía e internet, se estableció que el ingreso a las plataformas educativas de las universidades nacionales no consumiría datos móviles, por lo que los estudiantes podrán ingresar desde sus teléfonos celulares a todos los portales edu.ar, entre los que se encuentra el de la UNM, sin costo.

La plataforma actúa como organizador de contenidos y contempla gestión de los recursos audiovisuales, digitales y bibliográficos empleados en el curso; actividades de discusión virtual (foros), visualización de material complementario, evaluación en línea proceso y final, gestión de los diversos recursos de aprendizaje (textos, videos, ejercicios, páginas web); integración de varios medios: imagen, sonido, texto, gráficos, tratados en imagen fija o en movimiento.

Aún con un Campus Virtual muy robustecido, el uso masivo de la videoconferencia a través del *Big Blue Button* –que de algún modo “imita” la presencialidad- durante los primeros días de clase, originó congestiones y algunas dificultades de conexión para los estudiantes. En consecuencia, desde el equipo técnico pedagógico se redoblaron los esfuerzos para alentar un mayor uso de herramientas asincrónicas que por una parte descongestionaran el Campus y por otro permitieran a los estudiantes acceder a las clases y materiales en horarios de menor tráfico.

En este marco, la Universidad creó la plataforma UNMtube⁷, complementaria del Campus Virtual, que permite a los docentes almacenar contenidos audiovisuales y a los estudiantes acceder en cualquier momento.

Con el correr de los días, el fortalecimiento del equipamiento, los nuevos recursos disponibles y la adecuación de las estrategias de enseñanza por parte de los docentes, permitieron consolidar un vínculo pedagógico fluido y sin contratiempos.

⁷ <https://unmtube.unm.edu.ar/>

3.3. Los modelos y las prácticas de la educación digital. Profesores y estudiantes.

Desde una perspectiva pedagógica, llevar adelante una estrategia de enseñanza y de aprendizaje mediante entornos virtuales de formación supone un conjunto de decisiones relativas al modelo pedagógico, las posibilidades de la tecnología y el marco organizativo e institucional.

Implica una visión que contemple, desde la complejidad, múltiples dimensiones:

- La percepción de los cambios exigidos a profesores y estudiantes con el uso de herramientas digitales.
- El alcance del uso que se hace de la tecnología para: a) presentación y desarrollo de los contenidos – organización lógica y secuencia, complejidad; b) indicación de actividades y tareas a realizar; c) seguimiento y evaluación – de los estudiantes y del proceso la organización de los estudios y la realización de los trabajos; d) interacción entre y con los estudiantes, entre y con los profesores.
- El diseño de medidas pedagógicas para evaluar formativamente y generar mecanismos de apoyo al aprendizaje de los estudiantes en desventaja, así como estrategias de resolución ante la “desorientación cognitiva” de los estudiantes.
- Las acciones puestas en juego para resolver las asignaturas o disciplinas que tienen más dificultades para hacer adaptarse a lo virtual.
- Las variaciones en la apreciación (positiva-negativa) que hacen los estudiantes según el nivel de avance en los estudios y según los espacios curriculares/asignaturas/contenidos de referencia (competencias digitales, autogestión de tiempos y procesos de aprendizaje).
- El acceso a diferentes formas de representar los contenidos; mayor variación en las fuentes utilizadas: libros, apuntes, documentos audiovisuales y multimedia; mayor nivel de concreción, focalización y síntesis de la información; abordaje más directo de los estudiantes con los objetos de estudio.

Debido a que, como se dijo anteriormente, el Campus Virtual había sido utilizado muy marginalmente y no estaban instaladas en la institución las capacidades para gestionar la educación a distancia, este proceso requirió, desde el inicio, la acelerada constitución de un equipo técnico-pedagógico que pudiera elaborar el marco en el que se desarrollarían las actividades académicas y dar asistencia a los docentes y estudiantes en educación a distancia

Dicho equipo, conducido por la Secretaría Académica, inició un trabajo articulado con los Directores de Gestión Académica de los Departamentos y la Subsecretaría de Tecnologías de Información y Comunicación, asumiendo el rol de asesoramiento y acompañamiento, particularmente para que los docentes pudieran realizar esa transición.

Las actividades realizadas en ese marco fueron:

- a. Elaboración de Manuales de Uso de la Plataforma.

La Subsecretaría de Tecnologías de Información y Comunicación elaboró dos manuales: Manual de Moodle para Docentes, que fue luego ampliado con una Guía y Recomendaciones para el Uso del Campus Virtual, y Manual de Moodle para Estudiantes, los que fueron distribuidos a la comunidad universitaria y alojados en la página de inicio del Campus Virtual. Asimismo, se elaboró una Guía Rápida de Configuración del Aula Virtual.

b. Conformación de equipo técnico-pedagógico

El equipo se integró con:

- Un perfil de coordinador-técnico de gestión a cargo de la Dirección de Desarrollo Académico, que articula a los distintos miembros del equipo y actúa como enlace con el Administrador del Campus Virtual, el equipo del área tecnológica. Asimismo, elabora los lineamientos del modelo adoptado, las orientaciones pedagógicas y las líneas de acompañamiento y articula con los Departamentos Académicos.
- Un perfil docente-capacitador experto en Educación a Distancia, que imparte las capacitaciones a docentes y asesora al interior del equipo técnico-pedagógico.
- Tres perfiles para la asesoría a docentes en la gestión de las aulas y orientación pedagógica, cada uno de ellos asignado a un Departamento Académico.

c. Elaboración de materiales técnico-pedagógicos

Se elaboró y distribuyó a los docentes el documento Orientaciones pedagógico-didácticas para la generación de espacios curriculares virtuales, con el propósito de acompañar y orientar a los equipos docentes en la planificación, organización y gestión de clases a distancia, ante el desafío de hacerlo en corto tiempo y en una particular coyuntura.⁸ Se elaboraron, además, documentos y comunicaciones de recomendaciones de uso de índole técnico pedagógico.⁹

d. Asesoramiento pedagógico y asistencia en la gestión de aulas

La educación a distancia requiere de un expertise en un campo disciplinar específico y del trabajo interdisciplinario que articule lo pedagógico, lo tecnológico y lo comunicacional con lo curricular. En el caso de la UNM, el universo a considerar es:

- Del Departamento Humanidades y Ciencias Sociales: 159 aulas de comisiones/asignaturas + 5 aulas de idiomas compartidas
- Del Departamento Economía y Administración: 125 aulas de comisiones/asignaturas + 5 aulas de idiomas compartidas.
- Del Departamento Ciencias Aplicadas y Tecnología: 224 aulas de comisiones/asignaturas + 3 aulas de idiomas compartidos

Así, se asignó a cada Departamento Académico un espacio de acompañamiento desde el equipo técnico pedagógico, para canalizar las consultas y asistir a los docentes, al que se accedía desde correos electrónicos particularizados¹⁰.

8 <http://www.unm.edu.ar/files/Orientaciones-pedagogicas-para-las-aulas-virtuales.pdf>

9 <http://www.unm.edu.ar/files/qua-y-recomendaciones-aula-virtual---final1.pdf>

10 Humanidades y Ciencias Sociales: docentesdhycscampus@unm.edu.ar; Economía y Administración: docentesdeyacampus@unm.edu.ar; Ciencias Aplicadas y Tecnología: docentesdcaytcampus@unm.edu.ar

Desde estos espacios se orienta, asiste y se acompaña a los docentes en el armado de las aulas virtuales, recomendando diferentes estrategias y recursos en función de los objetivos pedagógicos. Asimismo, se brinda asistencia en cuestiones técnicas del uso del Campus. En caso de consultas de índole tecnológica más complejas, éstas son derivadas hacia el equipo encargado de la administración de la plataforma, lo mismo que aquellas cuestiones vinculadas con administración de usuarios y accesos.

e. Espacio de Capacitación Docente.

Se creó dentro del Campus Virtual de la UNM un Aula Virtual de Capacitación Docente, donde se concentran las actividades y los materiales correspondientes, que también funciona como espacio de consultas a través de un foro.

En este espacio los docentes pueden participar de cursos on line. Desde antes que iniciaran las clases y durante todo el mes de abril, se llevaron a cabo 17 (diecisiete) capacitaciones a los docentes con el objeto de ofrecerles distintas herramientas para que pudieran desenvolverse en el dictado de sus asignaturas, con un total de 264 inscriptos. Dichas capacitaciones, con variaciones en su contenido a medida que los docentes fueron avanzando en el dominio de la enseñanza en el entorno virtual, continuaron a razón de dos veces por semana, durante los meses de mayo y junio y contaron con 200 docentes inscriptos. Asimismo, se diseñaron talleres específicos en el marco del Plan Anual de Formación, Actualización y Perfeccionamiento Docente 2020, con el objeto de ampliar la cobertura, profundizar y certificar los conocimientos adquiridos¹¹.

El Aula Virtual de Capacitación Docente dispone de:

- Espacios para consultas para la interacción entre docentes y/o con el equipo que brinda asistencia técnico-pedagógica.
- Una sala de Webinar donde se dictan las capacitaciones y se puede acceder a las grabaciones de éstas.
- Manuales y recomendaciones tecnológicas y orientaciones pedagógicas.
- Tutoriales gráficos y audiovisuales¹² elaborados especialmente para la configuración de recursos en el Campus Virtual de la UNM.

En cuanto a las recomendaciones para la planificación de la cursada, se establecieron los siguientes lineamientos generales:

- Centrar la programación en los contenidos mínimos de las asignaturas.
- En asignaturas con requerimientos de práctica y/o taller, reprogramar el orden de las actividades de modo de poder aprovechar al máximo la transferencia de contenidos teóricos por medio del Campus Virtual

¹¹ <http://www.unm.edu.ar/index.php/novedades-academicas/docentes/1120-taller-estrategias-didacticas-avanzadas-para-la-educacion-a-distancia>: <http://www.unm.edu.ar/index.php/novedades-academicas/docentes/1132-taller-ensenar-y-evaluar-en-espacios-virtuales>: <http://www.unm.edu.ar/index.php/novedades-academicas/docentes/1137-taller-configurar-recursos-y-actividades-en-moodle-un-modelo-de-aula-virtual>

¹² <http://www.unm.edu.ar/index.php/mas-destacados/2-uncategorised/1095-tutoriales-del-campus-virtual-para-docentes>

- Adecuar los requisitos mínimos de actividades presenciales prácticas o de taller de la cursada a las condiciones y extensión que tenga el aislamiento social obligatorio a partir del inicio del ciclo lectivo 2020.
- Ofrecer en el aula, alternativas asincrónicas de acceso a las clases, materiales, actividades y consultas de los estudiantes, procurando que aquellos que tengan dificultades tecnológicas para “cursar” en línea, puedan hacerlo en otro momento.

Además, se diseñó y configuró un Aula Modelo de Asignatura, accesible desde el Aula de Capacitación Docente, que constituye un prototipo con un conjunto de recursos básicos que se consideró debían estar disponibles a los efectos de poder iniciar el dictado de clases en un entorno virtual, a la vez que redujera la heterogeneidad en la configuración de las aulas de modo de facilitar la interacción por parte de los estudiantes.¹³

f. Inclusión de estudiantes

- Accesibilidad

A pocos días de iniciado el dictado virtual, se llevó a cabo la Encuesta de Conectividad¹⁴ con el objetivo de indagar acerca de las condiciones con que contaban los estudiantes para poder participar en las propuestas institucionales y recoger las primeras impresiones respecto del funcionamiento del Campus Virtual. La misma permitió relevar una elevada predisposición y posibilidad de los estudiantes para adaptarse al nuevo contexto. El 95,4% declaró tener intención de participar en las clases virtuales, mientras que un 82,0% manifestó contar con igual o más tiempo para dedicarle a los estudios en el contexto de aislamiento

En términos generales, los estudiantes disponían de dispositivos y conectividad aceptables, aunque casi un tercio solo contaban con celular. Las principales dificultades señaladas por los estudiantes tuvieron que ver con la inestabilidad y/o lentitud de la conexión al Campus. Esto obligó a reforzar la estrategia de priorizar las actividades asincrónicas de modo de facilitar el acceso de todos los estudiantes a las clases y materiales.

La Universidad elaboró y puso a disposición de los alumnos instructivos, manuales y tutoriales para la interacción en el entorno virtual. El 76,3% declaró conocer dichos materiales y no se evidenciaron mayores dificultades en este aspecto, aún cuando casi la mitad de los estudiantes no había utilizado con anterioridad la plataforma Moodle.

- Acompañamiento

Por su parte, se creó el espacio “Estudiar en la UNM”, en el Campus Virtual. Este espacio, destinado a los estudiantes, dispone de información de interés sobre la cursada en el Campus Virtual y recomendaciones y herramientas que favorezcan un tránsito más accesible de la cursada bajo esta modalidad. Asimismo, es un lugar de intercambio colaborativo, administrado por el Departamento de Alumnos, que cuenta con un Foro donde canalizar dudas, consultas y experiencias con relación a la cursada a distancia.¹⁵

¹³ <http://www.unm.edu.ar/files/Aula-Virtual-Modelo-1.pdf>

¹⁴ http://www.unm.edu.ar/files/Encuesta_de_conectividad.pdf

¹⁵ <http://www.unm.edu.ar/index.php/destacados/2-uncatecorised/1099-espacio-estudiar-en-la-unm> y <https://unmtube.unm.edu.ar/cal/estudiar-en-la-unm>

- Retención

La Universidad construyó, a pocas semanas de iniciadas las clases, una serie de indicadores que permitieron monitorear la participación de los estudiantes en la cursada virtual¹⁶. A partir de estos datos se elaboraron informes sistemáticos que daban cuenta del desgranamiento estudiantil, por lo cual se impulsó que desde las Carreras y los Departamentos Académicos se implementaran, con la participación de los docentes y auxiliares, acciones proactivas para la retención de los estudiantes, particularmente tomando contacto personalizado –vía mail, teléfono o similar– a fin de indagar sobre eventuales dificultades y favorecer la continuidad de la cursada.

Asimismo, se establecieron actividades de seguimiento y evaluación formativa de los alumnos, de carácter preparatorio para las Evaluaciones Finales Integradoras presenciales establecidas normativamente. Se desistió de la implementación de exámenes de acreditación de asignaturas en el entorno virtual, con el objeto de no excluir a aquellos que no contaran con las condiciones mínimas de conectividad para poder realizarlas.

4. Consideraciones finales

La reconfiguración de la gestión institucional en el contexto de pandemia y aislamiento puso en tensión a todas y cada una de las áreas de la Universidad y a todos los integrantes de la comunidad universitaria. Implicó adaptarse con celeridad a un escenario inesperado e imprevisto con el objeto no solo de garantizar la continuidad de las actividades académicas, sino de asumir un rol activo en la emergencia sanitaria. Al respecto, debe destacarse la predisposición y el esfuerzo realizado por docentes, no docentes, autoridades y estudiantes para adaptarse al nuevo escenario.

Con relación a la continuidad pedagógica, se logró poner en marcha en el espacio virtual la totalidad de las asignaturas de las carreras de la UNM, posponiendo solamente algunas actividades curriculares –laboratorio, prácticas, taller– para las cuales la presencialidad es condición excluyente. El principal desafío para lograrlo fue ir delineando un modelo pedagógico adaptado a la virtualidad, para carreras y asignaturas concebidas íntegramente como presenciales y para ser ejecutado por docentes no entrenados, en su mayoría, en este tipo de prácticas de enseñanza.

Dicho modelo se ha ido construyendo en paralelo con el desarrollo de la cursada y por supuesto, está lejos de ser un producto acabado. En un principio, y al disponerse de una plataforma de videoconferencia, se recurrió masivamente a esta herramienta, ya que de algún modo permitía reproducir la “sensación” de presencialidad. Sin embargo, tanto por cuestiones técnicas de conectividad e imposibilidades de acceso y permanencia simultánea de los estudiantes, como porque resulta imposible replicar la dinámica del aula en el espacio virtual, fue necesario redefinir estrategias y prácticas.

Efectivamente, el encuentro sincrónico –la videoconferencia en particular– es un excelente recurso que fortalece el vínculo pedagógico, el encuentro entre docentes y estudiantes. Permite no solo el intercambio académico, sino también el personal, clave especialmente en este contexto de pandemia para el acompañamiento y la contención

¹⁶ Departamento de Estudios y Asistencia Técnica de la Secretaría Académica en colaboración con la Subsecretaría de Tecnologías de Información y Comunicación.

de los estudiantes. Sin embargo, a medida que se fue transitando la cursada, se identificó claramente la necesidad de que su utilización fuera complementada con recursos asincrónicos que favorecen una diversidad de formas de aproximación al conocimiento, estimulan la autonomía, contemplan tiempos y condiciones personales, y fundamentalmente, aseguran la posibilidad de que todos tengan acceso a los contenidos, garantizando la inclusión.

El monitoreo permanente de la cursada, la capacitación y el trabajo con los docentes, permitió ir identificando fortalezas y debilidades del modelo e ir introduciendo ajustes y mejoras. Fue un verdadero ejercicio de aprendizaje para docentes y autoridades académicas que debieron esforzarse por modificar, en poco tiempo, una cultura fuertemente arraigada, a la vez que aprehender nuevas herramientas y prácticas de enseñanza.

Otro de los grandes desafíos fue la retención de los estudiantes. Si bien éste es un problema también en la presencialidad, el contexto de pandemia y el cambio en las “reglas de juego” introducían nuevas causales para el eventual desgranamiento que debían ser identificadas y atendidas. Para ello la Universidad, desde la reglamentación de la cursada virtual, procuró contener a todos sus estudiantes, independientemente de sus condiciones de conectividad o de disponibilidad de tiempo por responsabilidades laborales o familiares en la excepcionalidad, sin exigir asistencia o participación en actividades sincrónicas. En el mismo sentido, las evaluaciones para acreditación de asignaturas fueron pospuestas hasta la presencialidad. Asimismo, dispuso la totalidad de los recursos pedagógicos en la plataforma institucional, de modo de asegurar la gratuidad en el acceso y se realizó seguimiento y acompañamiento a los estudiantes por diversos medios. A un mes del cierre del primer cuatrimestre se verifican niveles de retención –medidos desde la conexión al Campus– similares a los de la cursada presencial¹⁷.

Seguir dando clases en la universidad, en la emergencia, es una obligación pedagógica pero también un compromiso político.

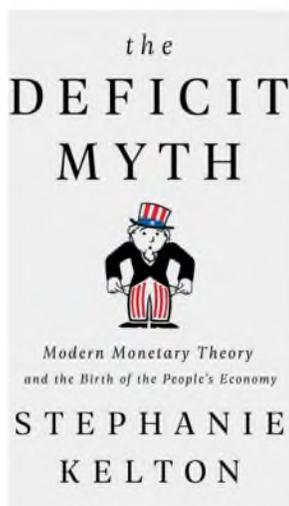
Para una institución como la UNM, sin trayectoria en educación a distancia, el cambio en estos pocos meses fue mayúsculo y sin dudas, una vez superada la pandemia, muchas innovaciones subsistirán. No solamente por haberse instalado el germen de las capacidades para el desarrollo y gestión de carreras a distancia, sino porque se han experimentado nuevas formas de enseñar y se han desarrollado una importante cantidad de recursos y materiales didácticos, que seguramente fortalecerán también a las carreras presenciales.

Esta coyuntura configura una oportunidad para repensar las posibilidades de las mediaciones tecnológicas en la enseñanza universitaria, y cómo éstas pueden capitalizarse para garantizar tanto la calidad académica como la inclusión educativa.

¹⁷ http://www.unm.edu.ar/files/Informe_conectividad_CAMPUS_080620.pdf

Derribando mitos

“The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People’s Economy”, Stephanie Kelton, PublicAffairs, EE.UU (2020)



Por Hugo O. Andrade¹

Stephanie Kelton, es una economista de larga trayectoria como docente, como funcionaria de la Congressional Budget Office² y como asesora del senador Demócrata Bernie Sanders del Congreso de los Estados Unidos. Es una destacada defensora de la llamada *Teoría del Dinero Moderno* (MMT por su sigla en inglés)³ que da sustento al contenido de esta obra.

¹ Docente UNM. Licenciado en Economía UBA. Rector UNM. Correo electrónico: handrade@unm.edu.ar

² Que en nuestro país se reproduce como Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), creada en 2016 por la Ley 27.343, con el mismo fin de asistir técnicamente a los legisladores en la aprobación y control del Presupuesto Nacional.

³ Que UNM Editora ya ha difundido en nuestro medio a partir del trabajo del profesor Agustín Mario "Teoría del Dinero Moderno y Empleado de Última Instancia"

En este provocativo texto de divulgación (Kelton es una habitual comentarista en los medios de comunicación de su país) plantea que es un mito que los déficits presupuestarios financiados con deuda (en moneda nacional) puedan volverse insostenibles, concluyendo en que la recomendación tradicional de realizar recortes del gasto o aplicar mayores impuestos no es la política apropiada. Es necesario advertir que el planteo está centrado en el análisis de la economía estadounidense, cuyo dinero tiene características singulares (es la principal divisa del mundo), lo que no es comparable a la moneda nacional de la mayoría de los países, incluida la Argentina.

Naturalmente, en su abordaje es esencial el control de la moneda nacional para ahuyentar a los defensores del “mito de la austeridad” y poder administrar el gasto público sin necesidad de incrementar impuestos o pedir prestado en moneda extranjera, lo que no necesita demostración en el caso en estudio. Sin dudas, se trata de un trabajo transgresor del enfoque tradicional de las finanzas públicas, que excede las circunstancias excepcionales y atenuantes de la restricción presupuestaria que ha sido enfrentar a la pandemia de COVID-19 con paquetes fiscales financiados con emisión monetaria como ha ocurrido en todo el mundo.

Por otra parte, no se trata de un planteo novedoso, sino mas bien, el rescate de ideas que tienen origen en la llamada teoría del dinero cartal (chartalismo) desarrollada por el economista alemán Georg Friedrich Knapp y otros hacia 1920, en las que tiempo después abrevaron John Maynard Keynes y Abba Lerner. Es un voluminoso y minucioso trabajo que con profundidad y maestría ataca los lugares comunes de los “*austeridanos*” como identifica a los defensores de la receta de la austeridad fiscal Paul Krugman, comenzando por aquel que invita a pensar al Estado como una familia.

Parte de la concepción de que el dinero es creado y distribuido por el Estado, el cual será recuperado (destruido) mediante el pago de impuestos (desde una construcción esencialmente jurídica); en consecuencia, es el Estado quien controla el dinero y por tanto, el funcionamiento de la economía, por lo que el gasto público no debiera estar supeditado al endeudamiento. Para sostener la idea, la autora apela a ejemplos triviales y otros no tanto, remarcando como los imperios lograban conquistar a los pueblos al imponer su moneda, sin que necesariamente la fuerza opresora de la conquista tuviera mayor importancia en este fenómeno o en su perdurabilidad.

La debilidad del planteo de Kelton radica en no contar con una teoría del Estado apropiada, aún para el excepcional caso de los Estados Unidos. No obstante, se trata de una lectura enriquecedora y deconstructiva del pensamiento convencional que puede ser eficaz para reflexionar sobre los límites de las monedas nacionales en las economías modernas y sobre la teoría monetaria en general para comprender la moneda como una institución y por tanto una relación social.

Para los keynesianos los déficits o el endeudamiento público pueden superar la insustentabilidad denunciada por la ortodoxia por el efecto multiplicador del gasto adicional incorporado al Producto; a lo que Kelton agrega como restricción (para el incremento del gasto público sostenido por la emisión monetaria) el haber alcanzado el límite de capacidad productiva o agotado la capacidad ociosa, en cuyo caso, se daría lugar a una inflación a causa del pleno empleo. En concreto y profundizando la idea, los límites estarían dados, desde una perspectiva estructuralista, por problemas de velocidad, tecnología y disponibilidad de factores como varios autores ya han comprobado.

En concreto, Kelton profundiza la cuestión acerca de la acumulación de déficits crecientes y el mito de la austeridad que alientan las recetas de ajuste ante la amenaza de las consecuencias de alcanzar una situación de insustentabilidad, lo que no es novedoso pero sí es contrahegemónico. El valor de este trabajo es deconstruir la fábula de la austeridad que no tiene ningún sustento en la realidad estadounidense desde el definitivo abandono del patrón oro en 1971 y en la necesidad de construir una economía “para la gente” al decir de la propia autora, sobre la base de los indicadores de pobreza e inequidad distributiva que existe en los EE.UU. En este sentido y con abundantes y jugosos ejemplos, la autora desnuda la lógica del poder y sistema monetario norteamericano que no escatima emitir dólares para realizar los gastos que considera necesarios (militares, sostener la liquidez bancaria o alimentar relaciones financieras internacionales) pero aplica los rigores de la austeridad al gasto social, lo que también le permite afirmar que los impuestos no cumplen ninguna función fiscal sino puramente redistributiva del ingreso, pero en sentido regresivo.

En esta perspicaz mirada radica el valor de esta obra que puede echar luz a la interpretación de las situaciones que viven las naciones subdesarrolladas (con escasa soberanía monetaria como la Argentina, tal como aprecia la autora), cuyos Estados se encuentran atenazados por el endeudamiento externo y la imposición de recetas de austeridad que exacerban permanentemente su debilidad para controlar el dinero nacional ⁴ y por tanto administrar el gasto público y consecuentemente, el funcionamiento de la economía en su territorio, tal como prescribe la *Teoría del Dinero Moderno*.

4 Que usualmente se sustenta en formas asimilables al patrón oro, dada la necesidad de contar con mecanismos de respaldo en reservas de divisas extranjeras.

Publicaciones recientes

DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN



Teoría del dinero moderno y empleador de última instancia. Cómo la Argentina puede usar el pleno empleo para controlar la inflación

A. Agustín MARIO

BE13 - ISBN 978-987-782-026-3 – 2020

268 págs. –15x22 cm.

E-Book - ISBN digital 978-987-3700-72-9 - 2020

Este trabajo aborda, a partir del estudio de la estrategia para luchar contra la pobreza en la Argentina durante los gobiernos kirchneristas entre 2003 y 2015, la idea de colocar al Estado como Empleador de Última Instancia (ELR, por su sigla en inglés). El autor realiza un minucioso estudio sobre las fortalezas y debilidades de un programa de esta naturaleza, a partir de diferentes marcos teóricos considerados y, con sustento en dichos análisis, evalúa favorablemente los beneficios de una garantía de empleo que podría lograrse a través de un Ingreso Ciudadano (IC), realizando un aporte sustancial, desde el enfoque de la Teoría del Dinero Moderno (MMT por su sigla en inglés).

A. Agustín MARIO es Licenciado en Economía, Magister en Economía y Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y docente de la carrera de Licenciatura en Economía de la UNM. Es Docente-investigador de grado y posgrado en varias universidades públicas.



Teorías del Valor y la Distribución. Una comparación entre clásicos y neoclásicos

Fabio PETRI

BE12 – ISBN 978-987-782-024-9 - 2020

451 págs. –15x22 cm.

Esta obra, traducida por UNM Editora, ha sido originalmente editada en Italia con el nombre: "Teorie del valore e della distribuzione" (1989). La edición argentina se propone realizar un aporte teóricamente crítico y alternativo al marginalismo que domina la formación de los economistas en el país, particularmente para la formación en el campo de la microeconomía, pero apoyada en la visión clásica del excedente.

Fabio PETRI es graduado en ciencia política en la Università di Napoli, Italia y posgraduado en la Università degli Studi di Siena, Italia y University of Cambridge, Gran Bretaña. Actualmente es profesor ordinario de economía de la Università degli Studi di Siena, Italia



Piero Sraffa. Los fundamentos de la teoría clásica del excedente

Alejandro FIORITO

BE11 - ISBN 978-987-782-008-9 – 2019

162 págs. –15x22 cm.

E-Book - ISBN digital 978-987-782-009-6 - 2019

Este puntilloso trabajo de Alejandro Fiorito condensa con fidelidad y agudeza la obra de Piero Sraffa (1898-1983), quien fuera uno de los principales economistas del siglo XX. El texto, además de incursionar en la trayectoria intelectual de Sraffa y en sus controversias con Marshall y Hayek, ofrece un panorama completo de los problemas e interrogantes planteados por el autor, y que tiempo después, sentarían las bases de la de la nueva teoría del excedente. Esta ardua y precisa revisión de la obra y pensamiento de Piero Sraffa no se reduce a su obra cumbre "Producción de Mercancías por medio de Mercancías", sino que indaga en diferentes fuentes que exceden sus trabajos publicados y relativamente conocidos, proponiendo un abordaje integral y actualizado, permitiéndonos redescubrir a uno de los economistas más influyentes de pensamiento heterodoxo al mainstream económico.

Alejandro FIORITO es Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Profesor ordinario de Política Económica Argentina de la carrera de Licenciatura en Economía de la UNM. Docente-investigador de grado y posgrado en varias universidades públicas y privadas, nacionales y del extranjero.



Seis clases sobre economía. Conocimientos necesarios para entender la crisis más larga (y cómo salir de ella)"

Sergio CESARATTO.

BE10 - ISBN 978-987-3700-94-1 – 2018

327 págs. –15x22 cm.

Esta nueva publicación de la Universidad Nacional de Moreno (UNM), traducida y editada por intermedio de su sello UNM Editora, ha sido originalmente editada en Italia con el nombre: "Sei lezioni di economia. Conoscenze necessarie per capire la crisi più lunga (e come uscirne)" (2016). Desde los perdedores de la globalización hasta la bancarrota del euro que pasando por Marx, Sraffa y Keynes. El choque entre las grandes teorías económicas, las políticas enigmáticas de Draghi y el fracaso de Europa contado con pasión intelectual y compromiso civil.

Sergio CESARATTO es graduado en economía cum laude y doctorado en economía de la Università La Sapienza de Roma, Italia. Es Master of Arts in Economics and Social Studies de la University of Manchester Reino Unido. Actualmente es Profesor Ordinario del Departamento de Economía Política y Estadística de la Università degli Studi di Siena, Italia. Ha sido docente ordinario e investigador de varias universidades e instituciones.

Autoridades

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

Consejo del Departamento

Director General-Decano:

Pablo A. TAVILLA

Autoridades:

Sandra M. PÉREZ

Marcelo A. MONZÓN

Alejandro L. ROBBA

Alejandro A. OTERO

Consejeros

Claustro docente:

Alejandro F. LAMADRID

Roxana S. CARELLI (s)

Guillermo E. CONY (s)

Marcelo C. CAFERATTA FERR

Claustro estudiantil:

Ayelén SIERRA BIANCHET

Kevin M. PEREZ

Lucía E. FERNÁNDEZ

Brian A. RUSSO

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Relaciones del Trabajo

Coordinadora-Vicedecana:

Sandra M. PÉREZ

Consejeros

Claustro docente:

Hernán D. MANZOTTI

Alejandro F. LAMADRID

Claustro estudiantil:

Barbara A. GAMBOA

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Economía

Coordinador-Vicedecano:

Alejandro L. ROBBA

Consejeros

Claustro docente:

Florencia MÉDICI
M. Florencia GOSPARINI

Claustro estudiantil:

Gastón L. FERREGUT

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Administración

Coordinador-Vicedecano:

Marcelo A. MONZÓN

Consejeros

Claustro docente:

Gustavo C. BADÍA
Walter R. KLEIN

Claustro estudiantil:

Vanesa A. RODRÍGUEZ

Consejo Asesor Carrera Contador Público Nacional

Coordinador-Vicedecano:

Alejandro A. OTERO

Consejeros

Claustro docente:

Valeria A. FASIOLO
Gustavo R. NIEVAS

Claustro estudiantil:

Dylan D. VILLALBA

Contacto

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

Av. Bme. Mitre N° 1891, Moreno (B17440HC), Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Teléfono: 011 2078-9170 (líneas rotativas)

Oficina A102 - Interno: 133 y 124

Correo electrónico: eva@unm.edu.ar

LICENCIATURA EN RELACIONES DEL TRABAJO

Oficina A101 - Interno: 133

Correo electrónico: relacionesdeltrabajo@unm.edu.ar

LICENCIATURA EN ECONOMÍA

Oficina A101 - Interno: 133

Correo electrónico: economía@unm.edu.ar

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN

Oficina A101 - Interno: 124

Correo electrónico: administración@unm.edu.ar

CONTADOR PÚBLICO NACIONAL

Oficina A101 - Interno: 133

Correo electrónico: contadorpublico@unm.edu.ar

CEFIRO (ZÉPHYROS)

REVISTA DE ECONOMÍA Y GESTIÓN

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

Oficina A101 - Interno: 133

Correo electrónico: revistacefiro@unm.edu.ar

Colaboraciones

Quienes estén interesados en publicar sus trabajos en CEFIRO (ZÉPHYROS) podrán hacerlo, sujeto a las siguientes reglas de colaboración:

1. Los escritos que se remitan para su publicación deberán ser originales e inéditos. En la primera página se deberá colocar: título, autor/es, lugar de trabajo y correo electrónico del primer autor.
2. Los artículos no deberán tener una extensión mayor a 20.000 caracteres con espacios, incluyendo texto, tablas y bibliografía.
3. No se deberán usar en el texto negritas, subrayados o viñetas. La letra itálica o cursiva deberá ser usada sólo para títulos de publicaciones y para palabras en otros idiomas, y el entrecomillado sólo para citas textuales.
4. Las citas bibliográficas deben estar incluidas dentro del cuerpo del artículo, de acuerdo a la normativa APA consignando los datos entre paréntesis. El formato requerido en la bibliografía al final de texto será el siguiente: apellidos, nombres (año): título sin comillas en cursiva. Editorial, lugar. En el caso de textos disponibles en Internet debe consignarse el URL y la fecha de consulta.
5. Si el artículo incluyera tablas, gráficos o mapas deberán citarse en cada caso la fuente de los mismos. Tablas, gráficos o mapas deberán estar incrustados en el texto del artículo, pero además deberán remitirse en archivos separados para que pueda modificarse su tamaño, escala, color, letra, etc.

La recepción de colaboraciones no implica compromiso de publicación. El Consejo de Redacción evaluará los escritos recibidos y su aceptación para publicarlo será comunicada oportunamente en un plazo no superior a seis meses.

Los trabajos y colaboraciones que deseen enviarse, deben remitirse a:

CEFIRO (ZÉPHYROS)

Revista de Economía

Revista de Economía

Departamento de Economía y Administración

Universidad Nacional de Moreno

Av. Bme. Mitre N° 1891, Moreno (B17440HC), Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Correo electrónico: revistacefiro@unm.edu.ar

Teléfono: 011 2078-9170 (líneas rotativas)

Internos: 133 y 124

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Carreras

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS APLICADAS Y TECNOLOGÍA

Ingeniería en Electrónica:

- Con orientación en Redes
- Con orientación en Multimedia
- Con orientación en Aplicaciones Agropecuarias

Licenciatura en Gestión Ambiental

Arquitectura

Licenciatura en Biotecnología

Técnico Universitario en Electrónica

Técnico Universitario en Gestión Ambiental

Técnico Universitario en Biotecnología

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

Licenciatura en Economía

Licenciatura en Relaciones del Trabajo

Contador Público Nacional

Licenciatura en Administración

Técnico Universitario Impositivo Contable

DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Licenciatura en Trabajo Social

Licenciatura en Comunicación Social:

- Con orientación en Científica
- Con orientación en Producción Multimedial

Ciclo de Licenciatura en Educación Secundaria

Ciclo de Licenciatura en Educación Inicial

POSGRADO

Coordinación de Posgrado

Especialización en Lectura y Escritura

Especialización en Docencia Universitaria

OTROS TRAYECTOS FORMATIVOS

Centro de Estudios para el Desarrollo Territorial (CEDET)

Diplomatura de Estudios Avanzados en Producción y Gestión Integral del Hábitat

Diplomatura en Gestión de Iniciativas Económicas Colaborativas y Economía Social y Solidaria

Autoridades

Rector

Hugo O. ANDRADE

Vicerrector

Manuel L. GÓMEZ

DEPARTAMENTOS ACADÉMICOS

Directora-Decana del Departamento de Ciencias Aplicadas y Tecnología

M. Liliana TARAMASSO

Director-Decano del Departamento de Economía y Administración

Pablo A. TAVILLA

Director-Decano del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales

Roberto C. MARAFIOTI

SECRETARIAS RECTORADO

Secretaría Académica

Roxana S. CARELLI

Secretaría de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Secretario de Extensión Universitaria a/c

Esteban SÁNCHEZ

Secretaría de Administración

Graciela C. HAGE

Secretario Legal y Técnico

Guillermo E. CONY

Secretario General

Esteban SÁNCHEZ

Secretario de Tecnologías de la Información y Comunicación

Claudio F. CELENZA

CONSEJO SUPERIOR

Presidente:

Hugo O. ANDRADE

Autoridades:

Manuel L. GÓMEZ

M. Liliana TARAMASSO

Pablo A. TAVILLA

Roberto C. MARAFIOTI

Consejeros:

Claustro docente:

Adriana A. M. SPERANZA

Adriana M. del H. SANCHEZ (s)

Juana FERREYRO (s)

Andres F. MOLTONI (s)

Claustro estudiantil:

Patricia M. ROMANO

Facundo E. DE JESÚS

Claustro no docente:

Carlos F. DADDARIO

Secretario:

Esteban SÁNCHEZ

Universidad Nacional de Moreno

Av. Bme. Mitre N° 1891, Moreno (B17440HC), Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Teléfono: 011 2078-9170 (líneas rotativas)

Correo electrónico: unm@unm.edu.ar y

info@unm.edu.ar

Website: www.unm.edu.ar

Facebook: <https://es-la.facebook.com/UniMoreno>

Twitter: <https://twitter.com/unimoreno>

Instagram UNM: [@unm_oficial](https://www.instagram.com/unm_oficial)

ISSN (impresa) 2408-4638 ISSN (digital) 2422-7692



**UNM 2010
UNIVERSIDAD DEL
BICENTENARIO
ARGENTINO**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO
Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC),
prov. de Buenos Aires, Argentina
(+54 237) 425-1619/1786,
(+54 237) 460-1309,
(+54 237) 462-8629,
(+54 237) 466-1529/4530/7186,
(+54 237) 488-3147/3151/3473.
www.unm.edu.ar