

# POS PANDEMIA



UNIVERSIDAD  
TORCUATO DI TELLA



Evaluación de Políticas  
basadas en la Evidencia

# POS PANDEμία

## 53 políticas públicas para el mundo que viene

Roberto **AGOSTA**

Sabrina **AJMECHET**

Nicolás **AJZENMAN**

Manuel **ANTIN**

José **BARBERO**

Pierpaolo **BARBIERI**

María **BARON**

Francisco **BARRANTES**

Mariana **BARRERA**

Cecilia I. **CALERO**

Hernán **CARLINO**

Carolina **CASTRO**

Mariana **CHUDNOVSKY**

Graciela **CICCIA**

Diana **COHEN AGREST**

Mariana **CONTE GRAND**

Carlos **CORREA**

Francisco **DE SANTIBAÑES**

Rut **DIAMINT**

José María **FANELLI**

Melina **FURMAN**

Nicolás **GADANO**

Gustavo **GÁNDARA**

Roberto **GARGARELLA**

Fabiana **GENNARI**

Andrea P. **GOLDIN**

Laura **GONZÁLEZ**

Cynthia **GOYTIA**

Soledad **GUILERA**

Chani **GUYOT**

Alejandro **KATZ**

Agustina **LENZI**

Eduardo **LEVY YEYATI**

Francisco **LIERNUR**

Florencia **LOPEZ-BOO**

Nora **LUSTIG**

Andrés **MALAMUD**

Facundo **MANES**

Juan Pablo **MARTÍNEZ**

Mariano **NARODOWSKI**

Jorge **OSSONA**

Oscar **OSZLAK**

Daniel **PERCZYK**

Fabio **QUETGLAS**

Marcelo **RABOSSI**

Andy **RICOVER**

Marcelo **RINESI**

José Luis **ROCES**

Rafael **ROFMAN**

Adolfo **RUBINSTEIN**

María **SÁENZ QUESADA**

Agustín **SALVIA**

María Paola **SCARINCI**

**DE DELBOSCO**

Ernesto **SCHARGRODSKY**

Juan Antonio **SEDA**

Mariano **TAPPATA**

Pilar **TOYOS**

Mariano **TOMMASI**

Carla **YUMATLE**

## **RESUMEN**

Este libro es producto del compromiso del Centro para la Evaluación de Políticas basadas en Evidencia (CEPE) de la Universidad Torcuato Di Tella de mejorar la calidad de las políticas públicas en la Argentina desde una perspectiva multidisciplinaria, plural y rigurosa. A lo largo de 53 artículos breves, 59 especialistas piensan problemas y políticas públicas para la pospandemia, partiendo del supuesto de que la pandemia generará cambios persistentes en las dinámicas social y económica de la Argentina y del mundo. Los ensayos abarcan las políticas públicas en sus diversas áreas: ciencia y educación; desarrollo social; economía y desarrollo productivo; desarrollo sustentable e infraestructura; nuevas tecnologías, medios y cultura, y Estado y gobierno.

Pospandemia : 53 políticas públicas para el mundo que viene / Roberto Daniel Agosta ... [et al.] ; editado por Eduardo Levy Yeyati ; Soledad Guilera.

- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad Torcuato Di Tella, 2020.

Libro digital, EPUB

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-46746-2-3

1. Ciencias Sociales. 2. Políticas Públicas. 3. Desarrollo Social. I. Agosta, Roberto Daniel. II. Levy Yeyati, Eduardo, ed. III. Guilera, Soledad, ed.

CDD 320.6

Idea y dirección: Eduardo Levy Yeyati y Soledad Guilera

Edición: Victoria Frers

Corrección ortotipográfica: Nicolás Scheines

Diseño: Karin Bremer

Copyright: De cada texto su autor

Agosto 2020

Por favor, use este identificador para citar este libro:

*Pospandemia. 53 políticas públicas para el mundo que viene.* Centro de Evaluación de Políticas basadas en Evidencia (CEPE), Universidad Torcuato Di Tella (2020). Disponible en [utdt.edu/cepe](http://utdt.edu/cepe)

Contacto: [cepe@utdt.edu](mailto:cepe@utdt.edu)

# ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PRÓLOGO</b> . . . . .  | <b>10</b> |
| Eduardo Levy Yeyati y Soledad Guilera   |           |
| <br>  |           |
| <b>CIENCIA Y EDUCACIÓN</b> . . . . .  | <b>14</b> |
| <br>  |           |
| <b>A dónde nos puede llevar una vaca</b>  |           |
| Andrea P. Goldin . . . . .  | 15        |
| <br>  |           |
| <b>Un antes y un después para el desarrollo científico y tecnológico</b>                          |           |
| Graciela Ciccía . . . . .   | 18        |
| <br>  |           |
| <b>El conocimiento como motor de la producción y el desarrollo poscovid-19</b>                    |           |
| Facundo Manes y Laura González. . . . .   | 22        |
| <br>  |           |
| <b>La pandemia covid-19: una singularidad que brinda la oportunidad de reformular estrategias</b> |           |
| Francisco Barrantes . . . . .   | 25        |
| <br>  |           |
| <b>Aplanar la curva: la ciencia de datos como articuladora de políticas de Estado</b>             |           |
| Marcelo Rinesi . . . . .  | 29        |
| <br>  |           |
| <b>Escenarios para la educación estatal y privada en la pospandemia</b>                           |           |
| Mariano Narodowski y Agustina Lenzi . . . . .   | 32        |
| <br>  |           |
| <b>Repensar el aula: la importancia del lenguaje no verbal y la enseñanza entre pares</b>         |           |
| Cecilia I. Calero . . . . .   | 35        |
| <br>  |           |
| <b>La educación poscovid-19: hacia una modalidad híbrida</b>                                      |           |
| Melina Furman . . . . .   | 39        |
| <br>  |           |
| <b>La cuarentena va a la escuela</b>  |           |
| María Paola Scarinci de Delbosco . . . . .  | 43        |

|  |    |
|--|----|
| <b>La universidad en escenario de pandemia: reacción y futuro en la Argentina</b><br>Marcelo Rabossi . . . . . | 46 |
|--|----|

**DESARROLLO SOCIAL . . . . . 49**

|   |    |
|---|----|
| <b>Cinco propuestas contra la desigualdad</b><br>Alejandro Katz . . . . . | 50 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>El derecho universal a un trabajo mínimo garantizado</b><br>Agustín Salvia . . . . . | 54 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>Acompañar a los más vulnerables: una de las claves hacia la recuperación</b><br>Nora Lustig y Mariano Tommassi . . . . . | 58 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>Políticas de primera infancia para la pospandemia</b><br>Florencia López-Boo . . . . . | 61 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>Las políticas en discapacidad para la pospandemia</b><br>Juan Antonio Seda . . . . . | 65 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>Claves para diseñar la política previsional en la pospandemia</b><br>Rafael Rofman . . . . . | 68 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>Balance de la pandemia en un marco de creciente incertidumbre</b><br>Adolfo Rubinstein . . . . . | 72 |
|---|----|

**ECONOMÍA Y DESARROLLO PRODUCTIVO . . . . . 74**

|   |    |
|---|----|
| <b>La prioridad: recuperar el crecimiento</b><br>José María Fanelli . . . . . | 75 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>El funcionamiento de los mercados en la pospandemia</b><br>Mariano Tappata . . . . . | 78 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>Un nuevo régimen para los trabajadores independientes</b><br>Eduardo Levy Yeyati . . . . . | 81 |
|---|----|

|   |            |
|---|------------|
| <b>Teletrabajo: ¿asalariado o cuentapropista?</b>   |            |
| Ernesto Schargrodsky . . . . .  | .84        |
| <b>Políticas de formación profesional frente al covid-19</b>  |            |
| Gustavo Gándara . . . . .   | .88        |
| <b>Una “vieja” estrategia industrial para un “nuevo” mundo pospandemia</b>                                      |            |
| Carolina Castro y Pilar Toyos . . . . .   | .91        |
| <b>Política industrial para la pospandemia: industria farmacéutica y biosimilares</b>                           |            |
| Carlos Correa . . . . .   | .94        |
| <b>Covid-19: catalizador de cambios en el sistema financiero</b>  |            |
| Pierpaolo Barbieri . . . . .  | .98        |
| <b>DESARROLLO SUSTENTABLE E INFRAESTRUCTURA . . . . .</b>   | <b>102</b> |
| <b>Diversificar la matriz energética y descarbonizar la energía: una oportunidad para la pospandemia</b>        |            |
| Fabiana Gennari. . . . .  | 103        |
| <b>Petróleo y gas. Viejos problemas, nuevos desafíos</b>  |            |
| Nicolás Gadano . . . . .  | 107        |
| <b>La recuperación económica pospandemia y cambio climático: la racionalidad del desarrollo bajo en carbono</b> |            |
| Hernán Carlino y Daniel Perczyk . . . . .   | 111        |
| <b>¿Cisne negro? ¿Cisne verde? La pospandemia en clave ambiental</b>  |            |
| Mariana Conte Grand. . . . .  | 115        |
| <b>Turismo rural, un amortiguador en tiempos de covid-19 y una oportunidad para el desarrollo sostenible</b>    |            |
| Mariana Barrera. . . . .  | 118        |
| <b>Posmetrópolis</b>  |            |
| Fabio Quetglas . . . . .  | 121        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Una nueva forma de ocupación humana del territorio</b><br>Jorge Francisco Liernur . . . . .                                 | 124        |
| <b>Un modelo urbano policéntrico y multinodal para el AMBA</b><br>Cynthia Goytia . . . . .                                     | 128        |
| <b>Un oportunidad para desarrollar un transporte limpio, seguro e inclusivo</b><br>José Barbero . . . . .                      | 131        |
| <b>El distanciamiento social y sus implicancias para el transporte</b><br>Roberto Agosta y Juan Pablo Martínez . . . . .       | 134        |
| <b>El transporte aéreo a través de la pandemia</b><br>Andy Ricover . . . . .   | 138        |
| <b>NUEVAS TECNOLOGÍAS, MEDIOS Y CULTURA. . . . .</b>   | <b>141</b> |
| <b>Resiliencia digital de las ciudades en la pospandemia</b><br>Soledad Guilera . . . . .                                      | 142        |
| <b>Tecnología en tiempos de coronavirus</b><br>José Luis Rocés . . . . .   | 145        |
| <b>Analfabetismo digital: ¿por qué aceptamos mecánicamente todos los términos y condiciones?</b><br>Sabrina Ajmechet . . . . . | 148        |
| <b>Política de la información y democracia en la pospandemia</b><br>Carla Yumatle . . . . .                                    | 151        |
| <b>Más allá de la pandemia: el cine como cuestión de Estado</b><br>Manuel Antin . . . . .                                      | 155        |
| <b>Ley Federal de Publicidad Oficial y la supervivencia de los medios</b><br>Chani Guyot. . . . .                              | 158        |



|   |            |
|---|------------|
| <b>ESTADO Y GOBIERNO</b>  | <b>161</b> |
| <b>Gestión pública después del covid-19: resolver la deformidad del Estado</b>              |            |
| Oscar Oszlak  | 162        |
| <b>¿Estamos dispuestos a pensar el Poder Legislativo del mañana?</b>                        |            |
| María Baron   | 165        |
| <b>El sistema constitucional ante la emergencia</b>   |            |
| Roberto Gargarella  | 169        |
| <b>Por una Justicia justa</b>   |            |
| Diana Cohen Agrest.   | 173        |
| <b>¿Excepcionalidad versus institucionalidad? Los militares y la pandemia</b>               |            |
| Rut Diamint   | 176        |
| <b>Recrear una política legítima y representativa</b>                                       |            |
| Jorge Ossona  | 180        |
| <b>La carga emocional de interactuar con el Estado</b>                                      |            |
| Mariana Chudnovsky  | 184        |
| <b>Secuelas del distanciamiento social: la confianza en la pospandemia</b>                  |            |
| Nicolás Aizenman  | 187        |
| <b>Ante el fin de las certezas, la necesaria humildad</b>                                   |            |
| María Sáenz Quesada   | 190        |
| <b>Contagiosa pero asintomática: la integración latinoamericana después del coronavirus</b> |            |
| Andrés Malamud  | 193        |
| <b>Pandemia y multilateralismo</b>  |            |
| Francisco de Santibañes   | 196        |

## PRÓLOGO

Durante los últimos meses, se ha hablado del covid-19 como un “cisne negro”. Difundido por Nicholas Taleb, el término describe fenómenos impredecibles y de gran impacto. Se usó para definir, por ejemplo, el 11 de septiembre de 2001, cuando el mundo se vio sacudido por una serie de ataques a los Estados Unidos que cambiarían el curso de la historia. La teoría de Taleb propone estar siempre preparado para eventos inesperados y así limitar la exposición a las fluctuaciones extremas.

Esta idea contrasta con la figura del Rey Dragón desarrollada por Didier Sornette, un economista especializado en el estudio de riesgos en sistemas complejos. El Rey Dragón funciona como una doble metáfora para un evento que es a la vez extremadamente grande en tamaño o impacto (un *rey*) y de una especie original distinta (un *dragón*) en el sentido de no pertenecer al conjunto de eventos potencialmente disruptivos que surgen del sistema de análisis utilizado. En otras palabras, es impredecible solo dentro de un sistema de análisis: fallamos a la hora de anticipar ciertos eventos no porque sean impredecibles, sino porque nuestros sesgos cognitivos, nuestras convenientes simplificaciones, nuestra ignorancia racional, o incluso nuestros incentivos imperfectamente alineados con el objetivo de la búsqueda nos impiden incorporarlos. El concepto de Rey Dragón sugiere que, a pesar de su baja probabilidad, la irrupción del coronavirus era perfectamente predecible. No lo anticipamos porque decidimos priorizar lo probable, estilizando el modelo a expensas de desentendernos del resto.

Esto no implica que la solución óptima sea invertir más en comprender los escenarios “de cola”, los extremos de la distribución de eventos. Por ejemplo, alguien podría concluir que el costo socioeconómico de prevenir el calentamiento global es mayor al riesgo asociado. Sin embargo, editar los modelos y la evidencia para filtrar la existencia de este riesgo es un asunto distinto: es ciencia complaciente, es decir, mala ciencia, que deriva en mala política pública.

Si el Rey Dragón derrota al cisne negro, la pregunta siguiente es: ¿Debemos renovar nuestro sistema de análisis, cambiar nuestros pronósticos? ¿Cómo varía

nuestra visión de la pospandemia? ¿Cómo deberían modificarse las respuestas de política a la luz de este nuevo futuro ligeramente desplazado del saber convencional previo? ¿Cómo debemos pensar el transporte, la educación, la política laboral, las ciudades, las incumbencias y limitaciones del Estado, las redes de protección social, los vectores del desarrollo argentino?

En este libro, a lo largo de 53 artículos breves, 59 especialistas piensan problemas y políticas públicas para la pospandemia, partiendo del supuesto de que la pandemia generará cambios persistentes en las dinámicas social y económica de la Argentina y del mundo. Nada será ni totalmente igual ni totalmente distinto a como fue hasta ahora, por el impacto de la crisis y por los cambios de perspectiva que disparó la crisis. Este libro es una invitación a imaginar y abrazar el futuro y el cambio de manera activa.

En él se habla de un antes y un después para la ciencia y la educación; a partir de la crisis del covid-19, el desarrollo científico ha sumado un protagonismo inédito en la conversación pública. El libro propone un programa universal de alfabetización científica, una agenda de inversiones estratégicas en ciencia, tecnología e innovación, y un nuevo diálogo entre la investigación científica y el sector privado.

La educación será una de las áreas más afectadas por el distanciamiento; los frágiles esquemas de enseñanza virtual obligan a establecer criterios objetivos de asignación presupuestaria para las escuelas públicas y privadas, pero también ofrecen experiencias y aprendizajes sobre la docencia y las dinámicas en el aula que pueden ser un punto de partida para repensar los contenidos y las competencias a desarrollar dentro de la escuela, para fortalecer la formación docente y aprovechar el potencial que aporta el trabajo semipresencial, para explotar el valor agregado de la educación online.

La pandemia desnudó y profundizó los problemas existentes en nuestras redes de protección social. Acompañar a los vulnerables no es solo un imperativo moral; es clave para la recuperación de la actividad y la sostenibilidad macroeconómica. En el libro, los especialistas analizan políticas contra la desigualdad; herramientas para un diseño previsional de largo plazo; un sistema de cuidados para la primera infancia, y opciones para un esquema de protección social universal.

La puesta en marcha de la economía y la producción será crucial para definir la nueva normalidad después del coronavirus. La prioridad, sugieren algunos, es ordenar la macroeconomía para recuperar el crecimiento. Otros describen acciones de impulso a la industria nacional. Las medidas de aislamiento tendrán impacto permanente en el mercado de trabajo. Por un lado, creció el teletrabajo; por el otro, aumentó la cantidad de trabajadores independientes y quedó expuesta, una vez más, su vulnerabilidad. Los ensayos incluyen políticas para responder a estos desafíos o señalan cómo, en un marco en el que generar incentivos contra la informalidad es central, la pandemia puede funcionar como catalizador de cambios hacia un sistema financiero más transparente e inclusivo.

Nada habremos aprendido si la pospandemia no incorpora el fortalecimiento de la infraestructura y el desarrollo sustentable como norte. En este frente, las propuestas debaten opciones para diversificar la matriz energética y descarbonizar la energía, para impulsar el desarrollo de Vaca Muerta, y para reducir emisiones de carbono. Otras hacen foco en el territorio: para lograr un desarrollo sustentable y evitar nuevas pandemias es necesario redefinir cómo se distribuye la población. La pospandemia puede abrir una era *posmetrópolis*, con criterios innovadores de planificación urbana y una nueva manera de ocupación humana en el planeta. Y ninguno de estos proyectos puede ser posible sin una mejor infraestructura de transporte urbano y de larga distancia para personas y cargas, terrestre y aéreo.

Las nuevas tecnologías fueron herramientas clave para administrar la respuesta a la crisis; la aceleración del uso de tecnologías que forzó este contexto se aborda en el cuarto capítulo. Los ensayos definen cómo promover la resiliencia digital de las ciudades y el desarrollo de innovaciones digitales para la comunicación, y abordan un debate paralelo: ¿Qué efectos tendrán el big data y la concentración de información en una democracia? ¿Cómo proteger los datos personales? ¿Es necesario proteger a los medios de comunicación tradicionales?

La pandemia nos interpeló sobre cuál es el rol del Estado y del gobierno: la crisis puede ser una oportunidad para una postergada mejora de las instituciones. Las contribuciones en este grupo sugieren reformas para lograr un Estado más eficiente, modernizar el Poder Legislativo, repensar la burocracia estatal y redefinir la función de los militares. También hay reflexiones sobre cómo generar

confianza institucional y crear ciudadanía. Los análisis de cierre se enfocan en las relaciones entre los Estados. ¿Qué lugar deben tener los organismos de integración latinoamericana y multilaterales?

Este libro es producto del compromiso del Centro para la Evaluación de Políticas basadas en Evidencia (CEPE) de la Universidad Torcuato Di Tella para mejorar la calidad de las políticas públicas en la Argentina desde una perspectiva multidisciplinaria, plural y rigurosa. En este caso, el objetivo fue pensar la política pública en la pospandemia en todas sus dimensiones. Esperamos que su lectura refleje la multiplicidad del desafío, así como el conocimiento y la diversidad de los autores que tan generosamente contribuyeron sus ideas.

Si la pandemia fue, como pensamos, un Rey Dragón en los márgenes de nuestros diagnósticos y planes, la manera de pensar el futuro deberá ser distinta: más amplia y compleja. Es tiempo de reconstruir lo que la pandemia dañó. Reconstruyamos mejor.

Eduardo Levy Yeyati y Soledad Guilera

# **CIENCIA Y EDUCACIÓN**

## **A dónde nos puede llevar una vaca**

**Andrea P. GOLDIN**

Investigadora del CONICET en el Laboratorio de Neurociencia de la UTDT e investigadora asociada en el CEPE, UTDT. Doctora en Ciencias Fisiológicas por la Facultad de Medicina de la UBA. Miembro de Expedición Ciencia.

El que se quema con leche, ve una vaca y llora. ¿Por qué? En nuestra cabeza vamos armando mapas mentales mediante los cuales se asocian nuestros conocimientos, nuestras experiencias previas, nuestros deseos, nuestras creencias. Un día la leche estaba muy caliente; tanto, que nos produjo una lesión. Y la sentimos tan desagradable, tan mala, que luego nos alcanza con ver otra cosa (que, para nosotros, está relacionada) para evocar aquella fea experiencia y actuar en consecuencia. Aprender es asociar conceptos. En el ejemplo del dicho popular, un único evento alcanzó para generar un aprendizaje muy duradero. No solo por la mala experiencia, sino, sobre todo, porque resulta muy claro que fue esa experiencia la que generó el daño. Se asocian fácilmente. El contagio de covid-19, en cambio, no tiene esa contingencia temporal tan clara. Nos enfermamos varios días después de haber tenido el primer contacto con el virus. Y a nuestro cerebro le resulta muy dificultoso formar bien esa asociación, entender que la consecuencia de nuestra actitud es que se enferme un ser querido. Un corolario conductual de esto es que, en la práctica, no respetamos los cuidados propios de la cuarentena. Entender cómo funciona nuestra cabeza permite comunicar mejor las decisiones que atañen a políticas públicas.

En estos meses de pandemia nos hemos enfrentado a un montón de problemas de nuestras sociedades, algunos relacionados con la manera en que funciona nuestra cabeza, como el ejemplo del párrafo previo u otros sesgos cognitivos individuales. Yo quiero centrarme en una oportunidad que, como tantas otras, ha quedado en evidencia: la necesidad de incrementar la alfabetización en ciencias exactas y naturales para la población toda.

En internet pululan los videos de niños muy pequeños explicando que afuera hay un virus. Bienvenido eso. Entender (lo que cada uno pueda) favorece la aceptación y la colaboración. De hecho, mientras que al principio de la pandemia la mayor parte de la gente no comprendía por qué una cuarentena podría funcionar para disminuir la transmisión del virus, hoy todos nos lavamos más que antes las manos (actitud que ojalá perdure, como pasó con la popularización del uso de alcohol en gel después de la gripe AH1N1).

El conocimiento científico tiene algo distintivo y maravilloso: es una construcción colectiva. El científico loco y solo en su sótano no existe. Y no me refiero solamente al imaginario patriarcal hegemónico, sino a la concepción individualista. Lo que sabemos como sociedad se va armando de a poco, con idas y vueltas entre pares de distintas partes del mundo, con discusiones constructivas y basadas en evidencia, con evaluaciones de impacto lo más objetivas posible. Esto ha permitido a la humanidad, por ejemplo, desarrollar remedios o vacunas y mejorar la calidad de vida y hasta prolongarla. Los productos de la ciencia los conocemos, los usamos, nos gustan, no nos gustan. Pero muy pocas veces nos hemos detenido a intentar entender cómo se generan o qué significan. Muchos adultos, incluso muy formados, han comprendido recién en estas últimas semanas que la velocidad de crecimiento de una curva importa y puede dibujarse, que los gráficos son una especie de lenguaje cuyo conocimiento, como todo conocimiento, empodera. Que para poder sacar buenas conclusiones hay que comparar, por ejemplo, entre países; y que, para ser válidas, esas comparaciones tienen que ser justas y controladas: número de muertos por millón de habitantes, valores en porcentaje del PBI, etc. Que hasta en programas de chimentos se esté discutiendo si el plasma de convaleciente sirve o no sirve es maravilloso: ¡la necesidad de tener un experimento con grupo control llegó a la tele!

El destino puso al alcance de nuestra mano una posibilidad única, que no estaba ni en nuestros mejores sueños: gran parte de la población ve con buenos ojos entender eso que está detrás de los nuevos avances, cotidianos, de la ciencia. Empieza a escucharse un poco menos el “yo con los números no me llevo bien”, surge la necesidad ciudadana de entender qué es un número par, cómo se interpretan las barras en un gráfico, cómo se propagan las epidemias, cuál es



la diferencia entre un virus y una bacteria; aparece el orgullo por la construcción de conocimiento en nuestro país (colectiva, insisto).

Considero que estamos bien parados, en una buena puerta de entrada, y que es momento de pensar cómo aprovechamos esta oportunidad, cómo seguimos. Hace siglos que venimos juntando evidencia y haciéndonos preguntas sobre cómo nuestra mente construye aprendizajes, y al día de hoy aún no tenemos una respuesta acabada. ¿Qué son, a nivel neural, los esquemas mentales? La velocidad con que se modifican, ¿es la misma en distintos momentos de la vida? ¿Por qué algunos aprendizajes duran más que otros? ¿Cómo puedo olvidar a mi ex? No es intuitivo comprender que no lo sabemos todo, que las “certezas” de hoy pueden cambiar mañana. A nuestra cabeza no le gusta la incertidumbre, y eso se refleja en una especie de rechazo de la sociedad al “no sé”.

Si a esto le sumamos el principio de autoridad al que estamos expuestos constantemente (desde los medios, la política, nuestra propia familia), podremos comprender que el sistema educativo no es más que un reflejo de la sociedad en su conjunto. Aprender ciencias exactas y naturales no debería implicar recitar una definición de memoria o aplicar una fórmula. Enseñar ciencias tiene que fomentar las capacidades de razonar con evidencia, de criticar con fundamentos, de discutir constructivamente, de buscar la comprensión profunda, de entender que una respuesta genera cientos de nuevas preguntas.

La capacidad de escuchar lo que el otro dice, independientemente de quién sea, de aceptar errores propios, de entender que decir “no sé” es tan importante como dar la respuesta, o incluso más, son herramientas que empoderan al individuo y, por lo tanto, contribuyen a la construcción de una mejor sociedad. Más que datos y nombres, el sistema educativo tiene que enseñar cómo funciona el proceso de la creación de conocimiento científico. Tengo esperanzas de que esta realidad surreal ayude a modificar la currícula y la formación docente para buscar enseñarlo y querer aprenderlo.

## Un antes y un después para el desarrollo científico y tecnológico

### Graciela CICCIA

Directora de Innovación y Desarrollo Tecnológico del Grupo INSUD. Doctora en Farmacia y Bioquímica, UBA.

En nuestro país, donde el fútbol despierta pasiones en todos los niveles, mi deseo siempre fue que se hablara de ciencia y tecnología con ese mismo entusiasmo. Desde el despertar de la biotecnología a fines de los 80 imaginaba que los lunes al llegar a las oficinas, a las fábricas, las universidades e institutos, además de discutir los partidos del fin de semana, se comentarían los desarrollos tecnológicos, y que los logros de los científicos se celebraran como un gol. Parecía una utopía. Hoy, sin embargo, un virus microscópico con un impacto sanitario y económico mundial sin precedentes, lo ha logrado. Es un antes y después en la percepción de la sociedad del valor de la ciencia y el desarrollo tecnológico.

A partir de la pandemia, creció la colaboración entre el sector público y el sector privado. A modo de ejemplo, la Unidad Coronavirus promovida por el Ministerio de Ciencia con la participación del Ministerio de Salud, el CONICET, INTA, ANLIS y universidades, hospitales y empresas del sector privado con foco en biotecnología están trabajando juntos para enfrentar esta crisis global.

La discusión entre investigación básica y aplicada parece haberse saldado. Investigadores de máximo prestigio académico transitan el camino virtuoso del desarrollo tecnológico, zambulléndose en la creación de productos con el entusiasmo equivalente a la publicación de un artículo en revistas de alto impacto. Asimismo, se enfrentan por primera vez en su carrera profesional con el desafío de convertir una prueba de concepto —en el mejor de los casos, un prototipo de escala de laboratorio— en un producto de escala industrial.

En este punto es imprescindible la cooperación público-privada. Esa interacción puede asumir distintas formas. Puede ser un modelo de innovación abierta,

que implica que una empresa establecida licencie el conocimiento generado en un laboratorio público y desarrolle un nuevo producto con mayor valor agregado, o bien que haya un proceso de cocreación, donde se comparte la propiedad intelectual. Si se definen claramente las responsabilidades de cada uno, estableciendo una relación de confianza mutua, los saberes de ambos mundos se complementan. Hay otra modalidad, más reciente, donde investigadores y emprendedores de negocios dedican su energía y conocimiento en la generación de productos y servicios innovadores y de impacto global. Son las empresas nacientes o startups de base científico-tecnológica.

A raíz de la pandemia, la Agencia I+D+i realizó una convocatoria extraordinaria para financiar el desarrollo de proyectos realizados por investigadores y por empresas de base tecnológica (EBT) nacionales para el estudio, el diagnóstico, el control, la prevención y el tratamiento del covid-19. De los más de 900 proyectos presentados, se seleccionaron 64 en el lapso de un mes. Sin reuniones presenciales. Este cambio, superador tanto en el foco como en el tiempo de evaluación y en la modalidad, es una mejora en la política pública que debería seguir perfeccionándose en la pospandemia.

El CONICET siguió funcionando en modo virtual y se aprobó un nuevo reglamento para las EBT. La pandemia visibilizó la importancia y agilidad de estas startups para crear y/o adaptar tecnologías para covid-19. Es de esperar que la institución, en la pospandemia, revalorice estos desarrollos en la evaluación de los miembros de la carrera de investigador científico y promueva la vinculación con el sector productivo de manera más efectiva. Asimismo, se generaron redes de cooperación entre los investigadores focalizados en este tema, que antes se percibían como competidores.

La Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) también puso en marcha un mecanismo de aprobación ultrarrápido para protocolos de investigación clínica. El establecimiento de un modelo común para los comités de ética hospitalarios acorta los tiempos y fomenta la realización de mayor número de investigaciones en el país. La Aduana aceleró también los trámites de despacho para los insumos covid-19. Es deseable que el mecanismo continúe para beneficio de todo el sistema.

Cumplíendose, en el 2020, 30 años de la promulgación de la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica, se requiere la armonización de las normativas a nivel nacional y la jerarquización y profesionalización de las unidades de vinculación tecnológica.

Respecto del sector privado, la pandemia ha destacado la importancia de la inversión en ciencia y tecnología y mostró cómo las empresas entrenadas en la modalidad de innovación abierta han podido responder a las nuevas demandas del mercado. Desarrollar instrumentos de financiamiento prioritario para estas compañías es clave para aumentar la competitividad y capacidad de exportación. La generación de empresas intensivas en conocimiento contribuye al desarrollo económico, aportando compañías que desde el inicio se piensan globalmente, para un mundo donde la localización geográfica tiende a ser relativamente menos importante y las ventajas competitivas están en los recursos humanos calificados y en la calidad internacional de los productos o servicios desarrollados.

El área de biotecnología ha tenido junto con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICS) un rol protagónico en esta pandemia. El reemplazo de agroquímicos, la producción de nuevos alimentos, la medicina personalizada, la generación de fuentes de proteínas alternativas para poblaciones vulnerables, el desarrollo de medicamentos con alta accesibilidad, los nuevos materiales, los reactivos de diagnóstico, entre otros, son las oportunidades que surgen día a día.

En Argentina existe un mercado local y una industria biotecnológica madura. Grandes y medianas empresas agrupadas en la Cámara Argentina de Biotecnología ofrecen productos y servicios de punta en alimentos, agro, farma, veterinaria y energía. El sector está realizando inversiones significativas para desarrollar nuevos productos y ganar nuevos mercados internacionales.

Nuestro país también cuenta con un sistema científico de calidad y de gran tradición. A la vez, tenemos un ecosistema emprendedor con una rica historia, que en los últimos años se ha revitalizado con la promulgación de la ley de emprendedores que ha apoyado la constitución de aceleradoras de empresas y ha permitido el surgimiento de un semillero de emprendimientos empresarios.

Una política activa que fomente el desarrollo de esas nuevas empresas es crucial. El desafío en nuestro país es consolidar la incipiente industria del *Venture*

*Capital* (o capital emprendedor) y multiplicar por 10 la industria de la biotecnología en los próximos 15 años. Tenemos todo para lograrlo. Aprovechemos la pospandemia, tiene que ser un cambio de paradigma.

## **El conocimiento como motor de la producción y el desarrollo poscovid-19**

### **Facundo MANES**

Presidente honorario de Fundación INECO. Doctor en Ciencias de la Universidad de Cambridge, Inglaterra.

### **Laura GONZÁLEZ**

Investigadora del Instituto de Investigación sobre Conocimiento y Políticas Públicas de la Comisión de Investigaciones Científicas de la PBA (CPP-CIC). Profesora en Antropología de la UBA.

A lo largo de la historia, las epidemias han llevado a grandes cambios sociales. Todavía no sabemos cómo será el mundo después de la pandemia del covid-19. Sabemos que hoy debemos tratar con todas nuestras fuerzas y todos nuestros recursos de vencer al virus. Y que luego, todos deberemos reconstruir el mundo. Y a nosotros, los argentinos y las argentinas, nos va a tocar reconstruir nuestro país.

La pandemia ha puesto irremediabilmente en el centro de la escena grandes problemas crónicos e históricos —la enorme desigualdad económica, la diferencia en el acceso a la salud, a la educación, al trabajo formal—, pero hoy también nos interpela la falta de un proyecto común que nos una como nación más allá de las contingencias. Para que la democracia funcione debemos pensar las soluciones colectivamente. No podemos superar una nueva crisis con las recetas de siempre.

La Argentina necesita hoy más que nunca un acuerdo político que la estabilice, basado en una visión y un plan estratégico de país, para lograr así un sendero de desarrollo sostenido —y posible— que permita el bienestar de toda la población. Este plan no debe ser el de un grupo, un partido político o un solo gobierno, sino realmente el acuerdo básico social.

Tenemos que hacernos de una vez por todas las preguntas importantes: ¿Cómo vamos a hacer para asegurar que nadie tenga menos oportunidades de desarrollarse plenamente? ¿Cómo vamos a insertarnos en la economía global pospandemia? ¿Qué Estado necesitamos? Por sobre todas las cosas, tenemos que plantearnos seriamente cómo vamos a hacer para producir más como país.

A lo largo de nuestra historia aplicamos diferentes políticas. Dimos volantazos bruscos entre una y otra, al costo de vaivenes económicos y crisis recurrentes. Probamos casi todo. Y, sin embargo, todavía nos falta transitar uno de los caminos clave para el crecimiento sostenido: invertir, sistemática e inteligentemente, en ciencia, tecnología e innovación, y construir puentes muchísimo más sólidos entre conocimiento y producción. Es así como lograremos transformar nuestra matriz productiva.

Por supuesto que son imprescindibles las políticas de estabilización macroeconómica. Pero la única manera de lograr desarrollo, equidad, mejores salarios, aumento de las exportaciones de alto valor y todo un círculo virtuoso para nuestro país es invirtiendo en desarrollo humano (nutrición adecuada, salud, educación de calidad) y poniendo al capital humano y al conocimiento (creatividad, innovación, ciencia, tecnología) como motores del progreso.

La ciencia, como la inversión en la educación, la innovación permanente y la tecnología propia, no son lujos de los países prósperos: son una puerta privilegiada para salir de los ciclos de crisis y estancamiento, son los cimientos de los países que quieren desarrollarse de una vez por todas.

Se necesita una fuerte voluntad política y un amplio consenso social para presionar por esto y así lograr que se convierta en una política de largo plazo para la Argentina. Todos tenemos que saberlo: un país de las características de Argentina no podrá mejorar el bienestar de su población con una política de mano de obra barata, exportando materias primas, sus derivados o productos con poco valor agregado, con bajos niveles de investigación, innovación y capacidad de marca.

La aplicación de nuestra capacidad científica a procesos productivos permite exportar bienes que se distinguen en el mundo por su calidad. Tenemos que ambicionar exportar manufacturas de alto contenido tecnológico. Debemos crear un sector de proveedores de alta tecnología para las diferentes industrias y los distintos sectores. Para esto, el sistema científico-tecnológico debe estar imbricado en el sistema productivo.

Por supuesto que es bienvenido tener soja, minerales, pesca y litio, pero si no somos eficientes y no tenemos un potente sistema científico-tecnológico

vinculado a la producción, no podremos generar desarrollo propio y quedaremos condenados a importar ideas e innovaciones ajenas.

No es magia ni suerte: los países que lograron multiplicar su ingreso per cápita y mejorar el bienestar general de su población lo consiguieron gracias a la inversión estratégica en ciencia, tecnología e innovación, y su vinculación con la producción. Entonces, cuando hablamos de política científica, no estamos hablando solamente de investigadores, laboratorios y papers: estamos hablando de crecimiento económico, de progreso y de equidad.

Necesitamos inversión, pero también algo que a los argentinos nos suele faltar: constancia y paciencia. Los frutos de la apuesta por el conocimiento no se cosechan de la noche a la mañana, pero el beneficio es mayor y más duradero. La inversión sostenida y con asignaciones mucho más importantes que las actuales nos va a permitir abordar los desafíos de nuestro país con estrategias a largo plazo. Gracias a ellas se puede generar riqueza y mejorar las condiciones de vida de todos.

Tenemos una oportunidad histórica de pensar juntos cómo queremos que sea la Argentina del día después. Este proceso nos obligará a reconsiderar quiénes somos y qué valoramos en verdad, y en el largo plazo puede ayudarnos a redescubrir nuestra mejor versión. Y darnos cuenta más que nunca de que el conocimiento es nuestra más eficaz arma ante otras grandes amenazas de nuestro tiempo: la ignorancia, las mentes sesgadas, los prejuicios, la incomprensión del otro.

Los científicos, los intelectuales, los expertos de todas las áreas tenemos una gran responsabilidad. No podemos quedarnos en la comodidad del reconocimiento por saber de nuestros temas. Debemos adaptarnos, sentar las bases, precisar nuestros mensajes para poder comunicarlos claramente y planear las estrategias para lo que viene.

Resulta difícil pensar que no seremos juzgados por las próximas generaciones por cómo hayamos respondido a esta crisis de dimensiones insólitas. Nuestra fuerza debe estar en el deseo de un futuro mejor para todos. Y lo que sostiene esa fuerza colectiva en el tiempo es la organización. Las crisis y las emergencias muchas veces han sido fuerzas que ayudaron a parir nuevas ideas y oportunidades y han fortalecido las voces de los pueblos. Que el país sea mejor una vez superada la crisis del covid-19 va a depender de todos y cada uno de nosotros.



# La pandemia covid-19: una singularidad que brinda la oportunidad de reformular estrategias

Francisco BARRANTES

Investigador Superior de CONICET. Director del Laboratorio de Neurobiología Molecular del Instituto de Investigaciones Biomédicas UCA-CONICET. Médico de la UBA.

La enfermedad causada por el coronavirus SARS-CoV-2, denominada covid-19, es más que una pandemia *sensu strictu*: ya reviste las características de una crisis global. Comenzó, sí, como un brote infeccioso puntual, de irrupción violenta, que afectó inicialmente una ciudad: Wuhan. Pero a diferencia de la epidemia causada por el virus del síndrome respiratorio agudo y severo (SARS) en 2003, la alta contagiosidad del nuevo virus fue (parcialmente) responsable de la aparición de nuevos focos en Corea del Sur, Irán, la región de la Lombardía en el norte de Italia, Francia, España, y luego otros países del globo.

La respuesta inicial del mundo occidental a lo que acontecía en la ciudad de Wuhan fue parangonable a lo que los psicólogos denominan “negación”. Pocos países del mundo industrializado, aun aquellos con sistemas de salud sofisticados y con amplios recursos económicos, prepararon planes de contingencia apropiados y escalables en la exigua ventana de tiempo; incluso muchos carecían de planes. En la era de la globalización, se implementaron casi sin excepción medidas antiglobales, localistas y descoordinadas.

El mosaicismo de las respuestas ya está a la vista. Países que supieron explotar sus fortalezas, como la insularidad y la baja densidad poblacional de Nueva Zelandia o de Islandia, los sofisticados sistemas de salud, como en Taiwán o Alemania, o su experiencia en epidemias, como Corea del Sur, lograron aplanar la curva de contagios y eventualmente controlar la escalada epidémica. Por el contrario, países con un sistema científico y de salud de alta complejidad y con amplios recursos económico-financieros, como EE. UU., se vieron desbordados en la contención de la pandemia, desnudando la fragilidad de las comunidades segregadas socialmente, marginalizadas por tales sistemas, y carentes de

coberturas de salud y protección social. La tasa de morbilidad y mortalidad discriminó por raza y status social, exponiendo flagrantemente la desigualdad de oportunidades ante la enfermedad.

La humanidad está viviendo tiempos sin precedentes, que tendrán consecuencias profundas en múltiples órdenes de la vida. Desde el punto de vista médico, la pandemia por el covid-19 dejará secuelas importantes en aquellos pacientes que padezcan la enfermedad e impactará sobre la casuística de otras enfermedades preexistentes. Pero el daño más importante será sobre la salud mental de la población sana, en la que una proporción importante se verá afectada por trastornos psicológicos secundarios a la pandemia, como la que padece afeciones mentales previas, que se verán reagudizadas. Es importante aprovechar el tsunami de esta crisis para tomar conciencia de nuestra fragilidad, y diseñar políticas multi y transdisciplinarias para prevenir y manejar inteligentemente futuros eventos de este tipo, que seguramente sucederán.

La drástica caída de los contactos interpersonales provoca trastornos comunes a todos los grupos etarios. En los niños de edad escolar y adolescentes, el confinamiento domiciliario ha paralizado no solo el aprendizaje sino los comportamientos y hábitos sociales que son parte de la educación cotidiana. En una franja amplia de adultos en edad laboral, el confinamiento domiciliario contribuye al aumento de trastornos de ansiedad, del sueño, y depresión. En personas mayores sanas, el distanciamiento puede provocar depresión, pero también acentúa el sedentarismo y contribuye a la depresión del sistema inmunitario, ya de por sí lábil.

La pandemia ha creado, además, otros problemas sanitarios. La Iniciativa de Erradicación Global de la Poliomielitis, por ejemplo, decidió suspender sus campañas de vacunación, y la Organización Mundial de la Salud emitió la recomendación de posponer campañas de vacunación para otras enfermedades, argumentando que contradicen las medidas de distanciamiento social. Así, el sarampión, la poliomielitis, ciertas formas de meningitis, el papiloma, la fiebre amarilla, el cólera, y otras enfermedades infecciosas que azotan principalmente a los países menos desarrollados recrudescerán como un efecto colateral del covid-19, lo que dejará desprotegidas a millones de personas.

Tanto la Biología como la Medicina habían anticipado explícitamente esta pandemia. Una realidad inescapable es que van a ocurrir otras pandemias, y lo primero que hay que pensar son las estrategias y los planes de investigación para enfrentarlas mejor preparados. Es necesario diseñar políticas de Estado que ubiquen a la ciencia y la tecnología como prioridades nacionales. ¿Por qué no aprovechar esta crisis para reformular el sistema? De la crisis saldremos con ciencia.

El reciente lanzamiento local de subsidios para investigación sobre covid-19 ha sido una respuesta puntual rápida y efectiva, que ya ha dado frutos concretos, como kits de diagnóstico rápido, desarrollos estadístico-computacionales de seguimiento epidemiológico, *apps* de monitoreo y trazabilidad de contactos mediante dispositivos electrónicos móviles, uso de *cloud computing* masivo para modelado epidemiológico o de fármacos.

El futuro de esta reingeniería a favor de la ciencia no es “el día después”, sino ahora. En lo que atañe puntualmente al covid-19, hay tres tareas por delante: 1) Determinar qué herramientas terapéuticas son las más adecuadas hoy para la enfermedad covid-19, mientras no contemos con vacunas. Una vez que estén disponibles, nos vamos a enfrentar al problema del acceso y la distribución. Hay que empezar a diseñar esa logística ya. 2) Implementar en el mismo curso de la pandemia medidas terapéuticas y profilácticas para tratar y prevenir las distorsiones provocadas en la salud mental de la población por el distanciamiento físico y el confinamiento. 3) Implementar planes de investigación biomédica y biotecnológica de largo alcance, ambiciosos, dirigidos al desarrollo local de fármacos y vacunas para el tratamiento no solo de esta coyuntura epidemiológica sino de otras enfermedades endémicas de la región.

¿Tendremos el coraje para enfrentar un desafío de esta envergadura? Se requiere una política intersectorial, articulada y que no haga recaer todo el peso sobre el Estado; este último debe convocar al sector privado, a la industria farmacéutica, distraída a la hora de ser actor en este tipo de desarrollos, y al sector académico, en un trípode mucho más sólido que cada una de las partes por separado.

Muchos de los problemas que desnuda esta pandemia remiten al ámbito de las inequidades sociales. Dado que más de una de estas variables, tales como

la malnutrición o el déficit habitacional de los sectores más desposeídos de la sociedad, tienen influencia directa sobre el curso y la severidad de la enfermedad, la investigación biomédica debe profundizar también en estos aspectos de la problemática en armonía con las ciencias sociales, en un enfoque transdisciplinario y holístico.

## **Aplanar la curva: la ciencia de datos como articuladora de políticas de Estado**

**Marcelo RINESI**

Científico de Datos, miembro del Instituto Baikal, y CTO del Institute for Ethics and Emerging Technologies.

La pandemia del covid-19 demostró que una herramienta tan compleja como los modelos epidemiológicos puede servir para construir consensos sociales y políticos amplios, incluso en una sociedad tan polarizada como la argentina.

Las políticas de Estado sufren en Argentina de una forma de cuantificación superficial: ciertos indicadores poseen una profunda carga simbólica y política (desempleo, dólar, inflación, pobreza) e influyen en la percepción pública de gobiernos presentes y pasados, pero no existe un consenso general explícito sobre la forma en que estas diferentes variables han interactuado en el pasado y podrían interactuar en el futuro. El debate público rara vez se eleva por encima de la aseveración, más ideológica que empírica, de que ciertas políticas mejoran o empeoran alguno de estos indicadores, con justificaciones que privilegian lo filosófico, lo moral y lo anecdótico por sobre el análisis efectivo de mecanismos.

Esto no se debe a la falta de avances analíticos, ni es siempre atribuible a la falta de datos relevantes, detallados y confiables (aunque en algunos casos esto es una dificultad determinante). Es, al menos en parte, la expresión de una cultura política que se ve a sí misma como intelectualmente independiente de los expertos y con el control excluyente de la generación de consensos legítimos.

La experiencia reciente contradice ambos postulados: una política de Estado sobre la pandemia basada exclusivamente en un análisis político o ideológico hubiese sido catastrófica (el mundo ofrece ejemplos tristemente más que suficientes) y, como contrapartida, una que fue construida sobre bases estrictamente técnicas consiguió un nivel de apoyo en la población que ninguna propuesta puramente política hubiese alcanzado. El objetivo se expresó de manera universal, quizás por primera vez en la historia, en una formulación casi matemática: hay que aplanar la curva.

Incluso en una sociedad como la argentina, que hace de la política un deporte pasional (y de la pasión deportiva, una herramienta política), algo tan abstracto como modelos epidemiológicos cuantitativos pudo estructurar la comunicación pública de políticas y la evaluación social de su implementación.

Esto abre a la clase política nacional la posibilidad de replicar este patrón a través de una política de Estado que genere, como una forma de bien público, no solo datos transparentes, sino modelos analíticos capaces de hacer concretas las hipótesis y los mecanismos que subyacen a la creación, el monitoreo y la evaluación de acciones públicas. En otras palabras, cuando una administración predice resultados positivos de una acción, o la oposición lo opuesto, debe explicitar el modelo subyacente —no en el sentido humanista de filosofía política, sino en el analítico de asunciones sobre relaciones cuantitativas empíricas— y hacer que sea factible el monitoreo a través de estadísticas confiables.

Lo que la ciencia de datos puede ofrecer a la gestión pública no son las fantasías gemelas de omnisciencia y predicción oracular, sino los más terrenales objetivos de transparencia, coherencia y observabilidad en el planeamiento y la ejecución de acciones de gobierno. Un modelo explícito es principalmente una herramienta de clarificación: obliga a presentar una justificación coherente de una propuesta y, al ponerla en el lenguaje de los mecanismos cuantitativos, la vuelve monitoreable y verificable.

Los científicos de datos poseen las herramientas adecuadas no para generar, ni mucho menos legitimar, políticas específicas, pero sí para ayudar a expresar las ideas detrás de ellas de forma cuantificable, auditar su coherencia interna y contrastarlas con los datos históricos y aquellos previstos para el futuro.

Los impactos esperables serían dos, ninguno de ellos menor. Por un lado, una mayor calidad de gestión, al hacer impresentables políticas de Estado analíticamente injustificables o inconsistentes. Por el otro, un cambio en el debate público, que pasaría de la confrontación recurrente de axiomas políticos a la evaluación empírica de hipótesis. No se puede esperar un mayor nivel de consenso entre diferentes fuerzas a nivel de modelos explícitos del que lo hay a nivel de ideas políticas, pero sí es posible lograr un debate público y, por tanto, una calidad mínima de gestión gubernamental, más sólida.

Esto puede limitar el rango de propuestas que puede presentar una administración, pero permite, al clarificar y explicitar hipótesis y predicciones, forjar alianzas que crucen fronteras ideológicas, neutralizar de antemano el impacto político de eventos inesperados y utilizar apoyos sociales a políticas ampliamente aceptadas para fortalecer otras más impopulares.

Sin la experiencia reciente de la pandemia, la idea de un Estado —y, más en general, de una clase política— que se comunique con la sociedad en parte a través de modelos cuantitativos podría parecer utópica hasta el punto de lo satírico, una sobreestimación injustificable del apetito o la tolerancia de la sociedad a la intromisión de herramientas cuantitativas. Pero 2020 ha sido un año de problemas inesperados y respuestas inéditas. ¿Qué mejor contexto que una situación impensada para considerar posibilidades hasta ahora implausibles?

## **Escenarios para la educación estatal y privada en la pospandemia**

### **Mariano NARODOWSKI**

Profesor de la Escuela de Gobierno, UTDT, e investigador asociado del CEPE, UTDT. Doctor en Educación Magna Cum Laude, Universidade Estadual de Campinas, Brasil.

### **Agustina LENZI**

Magíster en Políticas Educativas, UTDT.

El crecimiento de la educación privada en la Argentina es un fenómeno iniciado en los albores del siglo XX que se ha profundizado en las últimas dos décadas. El incremento de la matrícula privada se da en todos los niveles obligatorios del sistema educativo argentino y en todas las provincias, especialmente en los grandes centros urbanos, llegando a un 50 % en CABA y un 40 % en el Gran Buenos Aires. El nuevo fenómeno de los años 2000 fue la caída neta de la matrícula de las escuelas primarias públicas (-10 %), y un aumento significativo de la matrícula de las escuelas privadas (25 %).

El sistema educativo argentino es, entonces, estatal y privado, y lo que articula y respalda esa conjunción son las políticas nacionales y provinciales. En otras palabras, en Argentina existe una suerte de política de Estado que regula y financia al sector privado sostenida hace más de medio siglo, independientemente de los gobiernos y de las estructuras político-partidarias.

Pese a la multiplicidad de variables que intervienen en el fenómeno, la investigación ha mostrado que solo a través de ambos sectores, estatal y privado, se puede garantizar una oferta escolar crecientemente universal por medio de una lógica costo-efectiva. Siendo la escasez de recursos fiscales públicos un componente constante, el Estado necesita e incentiva (en el caso, por ejemplo, de las subvenciones para el pago de salarios docentes) que el gasto privado termine de sostener una parte central de la oferta. Es decir, que las familias decidan pagar aquello que la ley les habilita a obtener de manera gratuita. El cálculo supone que



el gasto público por alumno del sector privado (subvenciones y/o exenciones) es menor al gasto público por alumno del sector estatal. El resultado es un sistema educativo profundamente segmentado con dos circuitos de gestión paralelos.

En tiempos de aislamiento y con escuelas cerradas o con regímenes de alternancia como los que se siguen a partir de la pandemia provocada por el covid-19, las consecuencias de esta estructura son evidentes: una eventual crisis del sistema privado por falta de financiamiento de las familias implicaría un colapso del sistema educativo en su conjunto, sobre todo en los niveles de educación obligatorios. La mora en los pagos o el pase a escuelas estatales habrá de generar la imposibilidad de operar a los establecimientos privados. Los datos disponibles predicen la incapacidad de la mayoría de las escuelas públicas de absorber a los salidos de las privadas.

En Argentina, la última crisis de referencia para esta situación es la de 2001. Una de las tantas consecuencias de aquel estallido económico y social llamó particularmente la atención: la interrupción de la tendencia de crecimiento de la educación privada. Sin embargo, la caída evidenciada en los inscriptos de 2002 se invirtió rápidamente. Incluso a una velocidad mayor que el mejoramiento de los ingresos familiares, lo que nos permite comprender que el fenómeno de la privatización educativa no se asocia únicamente al poder adquisitivo de la población. ¿Qué se puede aprender de la crisis del 2001 para analizar la crisis del covid-19? Es posible proyectar dos escenarios de política pública para garantizar la oferta educativa pospandemia.

El primero, que remite a una línea de continuidad con las respuestas a la crisis, supone que ante la imposibilidad legal de las escuelas privadas de revocar matrícula por falta de pago, los problemas alrededor de la escasez de vacantes en las escuelas estatales (o en las escuelas privadas de menor precio) se habrán de observar en el inicio del ciclo lectivo 2021. En línea con la experiencia de 2001, la gestión educativa esperaría la reacción de las familias (pasaje a escuelas privadas más económicas o a escuelas públicas) para luego asistir transitoriamente a las instituciones privadas con peligro de cierre. En este escenario, la dualidad del sistema educativo se mantiene, aunque con problemas de vacantes en muchas escuelas y con déficits altos y posiblemente insalvables en los sectores sociales de menores recursos.

El segundo escenario comporta pequeñas modificaciones de mayor impacto. Intentar una política pública transformadora implica, ante todo, organizar y transparentar el cálculo que sostiene la mixtura de nuestro sistema.

En términos de financiamiento directo al sector privado, estudios previos evidencian problemas de discrecionalidad y eficiencia: por un lado, la adjudicación del financiamiento no utiliza los mecanismos típicos del Estado, como las licitaciones y los concursos; por otro, no existen mecanismos de evaluación del impacto de los recursos transferidos en los resultados de la actividad educacional; finalmente —y como consecuencia probable de lo anterior—, algunos establecimientos con alumnos del sector de mayor poder adquisitivo reciben altos aportes estatales. La pospandemia es una oportunidad para establecer criterios objetivos de asignación presupuestaria, tal como lo estipula la Ley 26.206 de Educación Nacional, lo que podría generar márgenes para mejorar el carácter distributivo de la inversión, sin afectar derechos.

Y este criterio también debería aplicarse para robustecer al sector estatal, promoviendo nuevas regulaciones que transfieran recursos en función de metas educativas concretas. A su vez, esa decisión debería responder al acuerdo previo y auditable entre los niveles de gobierno involucrados.

Igualar oportunidades requiere de acciones permanentes y diversas de fortalecimiento a la escuela estatal que no se resuelven e incluso se dificultan con un aumento repentino de la demanda en el sector. La gestión estatal precisa medidas que contemplen la heterogeneidad y la desigualdad tanto de las jurisdicciones como de las comunidades educativas. Esta interrupción forzada puede aprovecharse para comenzar a atenuar las características centrífugas de nuestro sistema educativo. Gobernar la educación en un escenario de crisis y con interés en la equidad requiere de consensos y compromisos a largo plazo.

## Repensar el aula: la importancia del lenguaje no verbal y la enseñanza entre pares

Cecilia I. CALERO

Directora del Área de Educación de UTDT, investigadora del CONICET y del CEPE, UTDT. Doctora en Ciencias Biológicas, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, UBA.

El comedor, la cocina o, en el mejor de los casos, la pieza que no comparte con nadie esa niña o ese niño, no es un aula. Esto (quizá) ya lo sabíamos, pero hoy, como consecuencia de la pandemia de covid-19, ya es imposible de negar. Un aula es mucho más que un espacio de cuatro paredes donde se dictan nuevos contenidos de conocimiento. Un aula es un elemento vivo, que crece, muta y se desarrolla a lo largo de un año escolar, y que requiere de piezas que muchas veces no se tienen en cuenta. Este contexto nos obligó a dejar de utilizar las aulas, pero también nos hizo revalorizarlas y pensar que lo que sucede dentro de ellas no es tan sencillo de reproducir por fuera.

¿Qué ocurre entonces dentro de las aulas que permite la enseñanza? Muchos han tratado de responder esta pregunta en el campo de las neurociencias educativas. Desde cómo reinterpretar el contenido de las paredes y la información visual para modificar los procesos atencionales,<sup>1</sup> hasta los efectos de la novedad en la presentación de nuevos contenidos,<sup>2</sup> se ha evaluado el rendimiento, la retención y diferentes habilidades cognitivas. A partir de la pandemia, la pieza clave que el campo no podrá dejar de lado será el estudio de los vínculos sociales que se desarrollan en este espacio, que son uno de los motores esenciales para que sucedan los procesos de enseñanza-aprendizaje. Se deberá reevaluar, por ejemplo, lo que sabemos sobre los efectos de las interacciones entre docentes y estudiantes, la sensación de pertenencia dentro del aula y el efecto del mantenimiento de relaciones positivas en el compromiso escolar y en el rendimiento académico de los estudiantes.<sup>3</sup> Pero además, habrá que tener en cuenta otros dos elementos, menos conocidos pero fundamentales: desde la perspectiva de las y los docentes, el uso del lenguaje no verbal y la tutoría entre pares, que acompaña al aprendizaje colaborativo.

¿Por qué funciona el aula? Entre otras cosas, porque en el aula existe una interacción entre elementos que son difíciles de traducir a otros espacios y, en particular, complejos de transferir a través de una pantalla de la computadora. Cuando un docente o una docente está transmitiendo contenidos que espera sean adquiridos por quienes tiene enfrente, no solo usa sus palabras, sino que utiliza todo su cuerpo. El valor del lenguaje no verbal (y de las señales no verbales del lenguaje) es inmenso: propicia que maestros y maestras puedan dar andamiaje a constructos complejos, presenta información por sí mismo, marca relevancia en el discurso, respalda el mantenimiento de la atención y facilita el aprendizaje, entre otros beneficios<sup>4</sup> Aun así, en la mayoría de las instancias de formación docente no es tenido en cuenta y, en general, no se enseña.

El uso de gestos<sup>5</sup> (una forma de comunicación no verbal en la cual acciones corporales comunican y/o acompañan a un mensaje, tanto eliminando las palabras o en paralelo con ellas) y de claves ostensivas<sup>6</sup> (señales que preceden o acompañan al discurso, marcando una intención informativa relevante entre emisor y receptor) ha probado ser de enorme importancia tanto para los procesos de aprendizaje como para los de enseñanza. Si es innegable su utilización de manera intuitiva dentro del aula por maestras y maestros, ¿por qué no hablamos y enseñamos estos elementos cuando formamos docentes?

En el aula no solo aprendemos de nuestras profesoras y nuestros profesores, sino que también lo hacemos de quienes nos acompañan en nuestro proceso educativo. Aprender de quienes están aprendiendo con nosotros, la tutoría entre pares, solía tener un rol central en las escuelas, pero con el tiempo el uso de este tipo de prácticas se ha dejado a criterio de quien enseña. Esto no tiene en cuenta ni la eficiencia<sup>7</sup> ni el beneficio que parece acompañar a esta actividad.<sup>8</sup>

La tutoría entre pares, desde sus versiones más formales a propuestas dinámicas como actividades colaborativas dentro del aula, permite que estudiantes adquieran conceptos simples o complejos, pero también da lugar a que las y los estudiantes revisen qué saben y qué no, cómo saben lo que saben, y cómo adquirir aquellos elementos que les faltan. Es decir, propicia el desarrollo de competencias y aptitudes necesarias para seguir aprendiendo de forma autónoma a lo largo de la vida.<sup>9</sup>

La necesidad de repensar el aula como un elemento presencial y virtual en el futuro cercano subraya la importancia de estudiar, entender y hacer buenas políticas educativas sobre la utilización de los elementos como el lenguaje no verbal y la enseñanza entre pares, muchas veces olvidados. Dada su relevancia en la transmisión de conocimiento y su impacto en la adquisición de habilidades necesarias para el desarrollo de los niños y las niñas, estos deberían traerse al primer plano.

Esta pandemia nos hace preguntarnos: ¿qué estudiantes estamos formando y para qué? Nos obliga a repensar los contenidos y las competencias que buscamos desarrollar dentro de la escuela. Para ello, parece clave no olvidar que lo que buscamos que suceda dentro del aula es que las y los estudiantes se adueñen del conocimiento, se empoderen, y así se igualen sus oportunidades de desarrollarse plenamente a lo largo de sus vidas.

---

## NOTAS

1. Fisher, A.; Godwin, K. y Seltman, H. (2014). "Visual Environment, Attention Allocation, and Learning in Young Children: When too much of a Good Thing may be Bad". *Psychological Science*, 25(7), 1362-1370; Barrett, P.; Davies, F.; Zhang, Y. y Barrett, L. (2015). "The Impact of Classroom Design on Pupils' Learning: Final Results of a Holistic, Multi-level Analysis". *Building and Environment*, 89, 118-133.
2. Ballarini, F.; Martínez, M. C.; Díaz Perez, M.; Moncada, D. y Viola, H. (2013). "Memory in Elementary School Children is Improved by an Unrelated Novel Experience". *PLoS one*, 8(6), e66875.
3. Juvonen, J. (2006). "Sense of Belonging, Social Relationships, and School Functioning". Alexander, P. A. y Winne, P. H. (Eds.), *Handbook of Educational Psychology*, 2ª edición (pp. 255-674). Erlbaum, Mahwah, NJ.
4. Goldin-Meadow, S. (2014). "Widening the Lens: What the Manual Modality Reveals about Language, Learning and Cognition". *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 369(1651), 20130295; Goldin-Meadow, S. y Wagner, S. (2005). "How our Hands Help Us Learn". *Trends in Cognitive Sciences*, 9(5), 234-241; Csibra, G. y Gergely, G. (2006, 2011). "Social Learning and Social Cognition: The case for Pedagogy. Processes of Change in Brain and Cognitive Development". *Attention and Performance XXI*, 21, 249-274. "Natural Pedagogy as Evolutionary Adaptation". *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 366(1567), 1149-1157.
5. Son movimientos icónicos, deícticos y/o rítmicos de las manos, que comunican conceptos, sentimientos, pensamientos, etc.

6. Incluyen acciones como el contacto visual, el cambio agudo en la prosodia, el arqueo de las cejas, entre otras.

7. de la Hera, D. P.; Sigman, M. y Calero, C. I. (2019). "Social Interaction and Conceptual Change Pave the Way Away from Children's Misconceptions about the Earth". *NPJ Science of Learning*, 4(1), 1-12; de la Hera, D. P.; Zanoni, M. B.; Sigman, M. y Calero, C. I. (2020). "Peer Tutoring of Computer Programming Increases Exploratory Behavior in Children".

8. Topping, K. (2015). "Peer Tutoring: Old Method, New Developments/Tutoría entre iguales: método antiguo, nuevos avances". *Infancia y aprendizaje*, 38(1), 1-29.

9. *Ibid.*

## La educación poscovid-19: hacia una modalidad híbrida

### Melina FURMAN

Profesora Asociada de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés e investigadora del CONICET. Bióloga (UBA) y Master y Dra. en Educación (Columbia University, EEUU).

Todo parece indicar que la futura vuelta a clases implicará, al menos por un tiempo, una modalidad de enseñanza mixta, híbrida, que combine el trabajo a distancia con las instancias cara a cara. Esa modalidad semipresencial abre nuevos desafíos, pero también la posibilidad de capitalizar muchos de los aprendizajes que la comunidad educativa fue logrando en esta primera etapa de emergencia y que tienen el potencial de enriquecer los modos de enseñar y aprender.

La enseñanza remota apareció como solución de emergencia en el marco de una situación global sin precedentes, prácticamente sin preparación previa y con la urgencia de adaptarnos con esfuerzo y creatividad para garantizar la continuidad pedagógica en un contexto no previsto y de enorme desigualdad. Al mismo tiempo, esta primera etapa sin clases presenciales permitió a escuelas, educadores, estudiantes y familias, explorar nuevos modos de enseñar, aprender y trabajar colaborativamente, en una suerte de capacitación colectiva acelerada.

La parte más visible de esos aprendizajes es la integración de tecnologías digitales a la enseñanza, aprovechando recursos y plataformas que en la mayoría de los casos ya estaban disponibles, pero que hasta el momento no se habían utilizado masivamente. En pocas semanas, el uso de estas tecnologías dejó de ser una característica de las propuestas educativas más “innovadoras” para convertirse en el canal prioritario por el cual se buscó sostener la educación.

Un cuerpo de investigaciones demuestra que la educación en línea y semi-presencial tienen el potencial de generar aprendizajes robustos y motivación en los estudiantes, especialmente en aquellos más grandes, del nivel secundario y superior.<sup>1</sup> Bien diseñado, el trabajo a distancia habilita nuevas posibilidades que complementan y enriquecen la presencialidad.<sup>2</sup> Por ejemplo, permite que los alumnos organicen sus tiempos de aprendizaje de manera flexible y que accedan

a recursos en formato audiovisual, más allá de los libros de texto tradicionales.<sup>3</sup> Abre, también, el camino a nuevos modos de evaluación de los aprendizajes en los que los alumnos pueden demostrar lo que han aprendido de una variedad de maneras<sup>4</sup> y ofrece nuevas oportunidades para la colaboración entre colegas docentes y la creación de comunidades profesionales de aprendizaje.

Sin embargo, la posibilidad de capitalizar los aprendizajes de esta primera etapa remota para enriquecer las prácticas pedagógicas, pensando en una nueva normalidad de enseñanza semipresencial, requiere resolver una serie de problemáticas clave.

La primera y más evidente es garantizar la conectividad y el acceso a dispositivos digitales apropiados para el trabajo a distancia (especialmente, computadoras) a todas las familias y los docentes. Si hay algo que nos mostró la emergencia de la educación en la pandemia es la imperiosa necesidad de cerrar la brecha digital en la población, un tema que no es nuevo, pero que la pandemia destacó como gran determinante del acceso, o no, a la posibilidad de seguir aprendiendo a distancia.

Según datos recientes de la encuesta elaborada por UNICEF Argentina, hoy el 18 % de los adolescentes del país no cuenta con internet en su hogar, el 37 % no tiene una computadora disponible para hacer trabajos escolares y hay grandes disparidades en el contacto de los hogares con las escuelas.<sup>5</sup> Un informe del Observatorio de Argentinos por la Educación<sup>6</sup> muestra que esta brecha es mayor en el nivel primario que el secundario, y que se acentúa en poblaciones más vulnerables. Esto requiere continuar y profundizar las políticas de distribución de equipamiento y de acceso a la conectividad que se vienen llevando adelante impulsadas por los Estados nacional y provinciales para garantizar la universalidad de dicho acceso.<sup>7</sup>

La segunda cuestión a fortalecer es la formación de los docentes en ejercicio, con el propósito de que puedan diseñar experiencias de aprendizaje a distancia con sentido y motivadoras, que promuevan enseñanzas robustas. Las investigaciones revelan, también que, para conseguir los beneficios potenciales que la educación en línea o semipresencial puede traer, es necesario considerar el diseño de las actividades y materiales de aprendizaje, así como los enfoques pedagógicos



detrás de esas propuestas y recursos.<sup>8</sup> Es la pedagogía y no la tecnología la que define el éxito de las clases en línea.

La pandemia mostró, por un lado, que la mayor parte de los docentes de todos los niveles no estaban capacitados para integrar tecnologías digitales en la enseñanza. Por otro, también evidenció una enorme resiliencia en los y las docentes que, en tiempo récord, buscaron creativamente y con compromiso seguir enseñando y sosteniendo el vínculo con sus alumnos. Fortalecer las políticas de formación docente y generación de contenidos para la enseñanza con foco en el diseño de secuencias y actividades que aprovechen el potencial que aporta el trabajo semipresencial será una de las políticas prioritarias a llevar adelante en la nueva etapa.<sup>9</sup>

La tercera cuestión a resolver es la de enseñar a los estudiantes a aprender de manera autónoma, o, en otras palabras, desarrollar lo que Perrenoud<sup>10</sup> llamó “el oficio de alumno”. La misma flexibilidad que ofrece el trabajo a distancia requiere de parte de los alumnos mayores dosis de autonomía, reflejada en capacidades como la organización de sus tiempos, la planificación de rutinas de trabajo, la perseverancia y la capacidad de autoevaluarse. Las investigaciones muestran que se trata de capacidades determinantes para el buen desempeño escolar en general<sup>11</sup> y cruciales para la vida. Poner el acento en desarrollar estas estrategias básicas para el aprendizaje, en todos los niveles (desde los más pequeños), es esencial en la nueva modalidad semipresencial.

Asociada con la importancia de construir autonomía en los alumnos aparece, también, la necesidad de preparación de las familias para acompañar el trabajo a distancia de los niños y adolescentes. La alianza entre la familia y la escuela se ha hecho más imperiosa que nunca como modo de buscar la continuidad pedagógica. Así, educar a las familias con estrategias y recursos para acompañar los aprendizajes escolares (incluyendo, en primer lugar, ayudar a desarrollar el oficio de alumno) seguirá siendo una prioridad en la vuelta a clases, en tanto los adultos del hogar tendrán a su cargo parte de aquello que antes hacían los docentes en la presencialidad.

La educación poscovid-19 es un terreno de incertidumbre, pero está abriendo un espacio para continuar pensando un sistema educativo para todos que, sin dudas, se está transformando profundamente.

---

## NOTAS

1. Cavanaugh, C. S., Barbour, M. K., y Clark, T. (2009). "Research and Practice in K-12 Online Learning: A Review of Open Access Literature", *The International Review of Research in Open and Distributed Learning*, 10(1). DOI: 10.19173/irrodl.v10i1.607.
2. Schwartzman, G., Tarasow, F. y Trech, M. (comps.) (2015). *De la Educación a Distancia a la Educación en Línea: aportes a un campo en construcción*. Homo Sapiens/FLACSO. Buenos Aires.
3. Petrie, C. Aladin, K., Ranjan, P., Javangwe, R., Gilliland, D., Tuominen, S. y Lasse, L. (2020). *Spotlight: Quality education for all during Covid-19 crisis*. HundrED-OECD Report. Disponible en [https://hundred-cdn.s3.amazonaws.com/uploads/report/file/15/hundred\\_spotlight\\_covid-19\\_digital.pdf](https://hundred-cdn.s3.amazonaws.com/uploads/report/file/15/hundred_spotlight_covid-19_digital.pdf).
4. Anijovich, R. y Cappelletti, G. (2017). *La evaluación como oportunidad*. Paidós. Buenos Aires.
5. UNICEF Argentina (2020). *Encuesta COVID: Percepción y actitudes de la población. Impacto de la pandemia y las medidas adoptadas sobre la vida cotidiana*. Mayo de 2020. Disponible en <https://www.unicef.org/argentina/media/8056/file/Covid19-EncuestaRapida-InformeEducacion.pdf>.
6. Artopoulos, A. (2020). *¿Cuántos estudiantes tienen acceso a Internet en su hogar en Argentina?* Observatorio de Argentinos por la Educación. Abril de 2020. Disponible en [https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/ArgxEdu\\_Conectividad\\_Coronavirus\\_.pdf](https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/ArgxEdu_Conectividad_Coronavirus_.pdf).
7. Aguerre, C. (2020). *¿Qué alianzas hay entre gobiernos y empresas de telecomunicaciones frente al COVID-19?* Observatorio de Argentinos por la Educación. Mayo de 2020. Disponible en [https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/Alianzas\\_gobiernos\\_empresas\\_COVID19.pdf](https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/Alianzas_gobiernos_empresas_COVID19.pdf).
8. Furman, M.; Larsen, M. E. y Weinstein, M. (2020). "¿Cómo seguir enseñando cuando las clases se suspenden por una emergencia?". Documento n.º 2. Proyecto Las preguntas educativas: ¿qué sabemos de educación? Buenos Aires: CIAESA. Disponible en [https://ele.chaco.gob.ar/pluginfile.php/11815/mod\\_resource/content/3/%C2%BFC%C3%B3mo%20seguir%20ense%C3%B1ando%20cuando%20las%20clases%20se%20suspenden%20por%20una%20emergencia%3F.pdf](https://ele.chaco.gob.ar/pluginfile.php/11815/mod_resource/content/3/%C2%BFC%C3%B3mo%20seguir%20ense%C3%B1ando%20cuando%20las%20clases%20se%20suspenden%20por%20una%20emergencia%3F.pdf).
9. Reimers, F. y Schleicher, A. (2020). *A framework to guide an education response to the COVID-19 Pandemic of 2020*. OCDE. Disponible en [https://www.hm.ee/sites/default/files/framework\\_guide\\_v1\\_002\\_harward.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/framework_guide_v1_002_harward.pdf).
10. Perrenoud, P. (2006). *El oficio de alumno y el sentido del trabajo escolar*. Editorial Popular. Madrid.
11. Muijs, D. y Bokhove, C. (2020). *Metacognition and Self-Regulation: Evidence Review*. Education Endowment Foundation. Londres. Disponible en <https://educationendowmentfoundation.org.uk/evidence-summaries/evidence-reviews/metacognition-and-self-regulation-review/>.

## La cuarentena va a la escuela

### María Paola **SCARINCI DE DELBOSCO**

Miembro de la Academia Nacional de Educación. Doctora en Filosofía por la Università degli Studi "La Sapienza" Roma.

Estamos viviendo lo que podría considerarse un experimento social de enormes dimensiones y de tiempo ya prolongado. Nunca podríamos haberlo hecho si no fuera por estas circunstancias tan especiales: la cuarentena —ya más larga de los cuarenta días que le dan el nombre— como estrategia frente al fenómeno de la pandemia del covid-19.

Muchos aspectos de nuestra vida están afectados en mayor o menor medida, pero lo que está en juego es la salud de muchos, y en ciertos casos, la vida misma de algunos; por eso no es posible sino asumir la responsabilidad individual de no contribuir a difundir el contagio, si no estamos entre quienes pueden frenarlo o darle una solución.

Uno de los ámbitos sometidos a un cambio notorio en este período de distanciamiento social obligatorio es el de la educación: escuelas, institutos, universidades tuvieron que reinventarse para garantizar, de alguna manera, la continuidad pedagógica.

Esta continuidad pedagógica, en medio de la pandemia, ha sido la preocupación más explícitamente reconocida por los directivos y docentes encuestados por la Varkey Foundation Argentina, justo al comienzo de la cuarentena. La mayoría de ellos —el 92,16 %— se mostraban preocupados especialmente por la continuidad pedagógica. En ese momento no se sabía cuánto iba a durar la cuarentena, pero en los tres niveles ya se estaban preparando para que el nexo con los alumnos siguiera y fuera productivo. Quedaría, de todos modos, ese 10 % que no dispone de medios aptos para clases online. Algunas alternativas utilizadas en reemplazo de computadoras o celulares son la radio y las clases filmadas. En ambos casos, se necesita la presencia de adultos para complementar la transmisión de contenidos y el desarrollo de hábitos intelectuales y habilidades prácticas.

En una encuesta más casera, pregunté a estudiantes y docentes, de los tres niveles, qué extrañan de la escuela prepandemia y qué les parece logrado de la escuela online. Los estudiantes contestaron que extrañan estar con los amigos. Muchos también extrañan las explicaciones hechas en el momento por los docentes. Los docentes, a su vez, extrañan ver a los chicos, y sufren por el aumento exponencial de las correcciones de trabajos.

A la hora de hablar de qué es lo que mejoró con la escuela online, lo primero que mencionaron los estudiantes en casi todos los casos fue el no tener que levantarse temprano para salir apurados a la escuela. Un grupo importante también dijo apreciar del actual formato de la escuela la organización semanal de los contenidos, que les permite distribuir su tiempo en forma más flexible. Muchos valoran, a la vez, la eficiencia que permite la computadora a la hora de trabajar en grupo. Los docentes y educadores reconocieron la mayor eficiencia de las reuniones de departamentos y la mayor planificación de tareas interdisciplinarias. No pretendo valor científico para estos resultados, pero sí una base para la siguiente reflexión.

No es lógico imaginar, como se escucha frecuentemente, un mundo completamente distinto una vez que termine la cuarentena. Los cambios que producen mejoras no se dan sin esfuerzo y sin organización. Las nuevas formas de enseñanza online, o el mantenimiento y la optimización de las actuales, no serán un efecto automático de la cuarentena: dependen de una decisión mancomunada en pos de mejores resultados.

Hoy tenemos la posibilidad de comprobar en qué está dando mejores resultados la modalidad online. Estos podrían ser algunos de los cambios positivos:

- Mayor flexibilidad horaria, que permite a cada alumno o alumna acomodar sus trabajos, de acuerdo a los momentos del día que sean más propicios.
- Esta flexibilidad podría entenderse también como un acomodamiento a las modalidades temperamentales distintas de cada alumno o alumna. Por esta razón, me parece prudente que el cambio, en la poscuarentena, sume esta modalidad flexible, sin reemplazar del todo las estructuras, dado que para algún tipo de temperamento ese soporte es sumamente necesario. Estamos hablando de una oferta más amplia de modalidades, con una misma finalidad.

- Mayor interconexión de los docentes entre sí, y en un formato de reunión altamente eficiente, casi sin momentos improductivos. Hay que destacar que el sistema de reunión online impulsa a que tomen la palabra también las personas no particularmente propensas a participar en las reuniones clásicas: a cada uno le toca el momento de decir la propia opinión. Parecería más difícil la monopolización por parte de algunos.
- Contacto online que permita a los educadores, aun fuera del horario de clase, retomar la conversación con cada alumno o alumna, así como también ofrecer un canal de comunicación constante. Hay personalidades que necesitan comunicarse con más tiempo de reflexión, y hay personas reservadas que abren su riqueza interior solo cuando no se sienten miradas por todos.
- Diversificación de la instancia de evaluación, que incluya la autoevaluación en los temas que lo permitan; por ejemplo, los que impliquen respuestas concretas y objetivas, o pocas alternativas previsibles.
- Disponibilidad online de materiales, actividades y experiencias interactivas para docentes y estudiantes.

En estos tiempos extraños, tenemos una invaluable oportunidad para comprobar cuáles modificaciones a la tarea educativa —las estructurales y las instrumentales, las personales y las interpersonales— pueden funcionar mejor para mantenerlas y optimizarlas en el período pospandemia. La educación es un cuerpo vivo de actividades y relaciones flexible y ajustable: el criterio es ofrecerles a las personas en crecimiento las mejores oportunidades de recibir todos nuestros aciertos científicos, psicológicos, culturales, artísticos, espirituales, para que estén en condición de seguir con lo que honra a lo humano en nosotros, y frenar y cambiar drásticamente todo lo que es inadecuado, disfuncional o injusto.

Este tiempo de aprendizaje puede ser realmente una buena oportunidad si así lo queremos y si trabajamos esforzadamente para sacar lo mejor de esta inédita circunstancia adversa.

# La universidad en escenario de pandemia: reacción y futuro en la Argentina

## Marcelo RABOSI

Profesor full-time en la Escuela de Gobierno de la UTDT e investigador asociado del CEPE, UTDT. Doctor en Educación —Higher Education Policy & Management— por la State University of New York, Albany.

La irrupción del covid-19 a principios de 2020 provocó el inmediato cierre de las más de 20.000 instituciones que forman parte del sistema global de educación superior. Sin embargo, a pesar de caracterizarse por ser entidades reacias al cambio y lentas de reacción, una amplia mayoría de los 200 millones de alumnos que asistían a sus aulas de manera presencial encontró rápida respuesta. Bajo modalidad virtual, las universidades continuaron su función de educar.

La transición hacia el formato online no estuvo exenta de dificultades, tanto desde lo político como desde lo tecnológico y académico. Las respuestas fueron diversas. El Ministerio de Educación de Malasia, por ejemplo, suspendió todo tipo de actividad presencial y a distancia, tanto en universidades públicas como privadas. Su par en Argentina reaccionó de manera similar, sugiriendo que las 55 universidades públicas cancelen todo tipo de actividad hasta el segundo semestre del año. Sin embargo, en este caso, la autonomía universitaria permitió que la casi totalidad continúe con sus actividades de enseñanza a través del sistema remoto.

Algunos alumnos manifestaron quejas. En Chile y Túnez, los centros de estudiantes universitarios amenazaron con un boicot por considerar al sistema a distancia como un modelo discriminatorio y de inferior calidad. En los Estados Unidos, grupos de alumnos presentaron demandas para obtener la devolución de parte de lo abonado por sus clases, argumentando que la educación online les insume menos costos a las instituciones. En Inglaterra, a través de una petición firmada por más de 300.000 estudiantes, se solicitó la devolución de lo pagado bajo el criterio de estar recibiendo una educación a distancia de calidad variable, sumada a la falta de contacto con los docentes y el no uso

de las instalaciones de los campus. En principio, la petición fue desestimada argumentando que la restitución de lo pagado pondría a muchas universidades al borde de la bancarrota.

La conectividad también jugó su partida en la rápida transformación por la que pasaron las instituciones. Las diferencias entre y dentro de cada país pusieron en evidencia que aun aquellos con mayores recursos materiales no se hallan exentos de las llamadas “inequidades de acceso”. Por ejemplo, en los Estados Unidos un 15 % de los hogares con jóvenes en edad de asistir a la universidad no cuentan con una conexión a internet de alta velocidad. En el otro extremo, solo unas pocas de las 700 universidades del África subsahariana cuentan con los medios necesarios para conectarse a la red. En cuanto a América Latina, la realidad es diversa. En Bolivia y Ecuador, menos del 20 % de los hogares se encuentra conectado. En Argentina, ese porcentaje se acerca al 80 %, y en Chile lo supera. Sin embargo, el acceso se ve limitado cuando nos alejamos de las grandes urbes. El porcentaje de conectividad y calidad del servicio decrece en las zonas rurales y en las de baja densidad poblacional, que son zonas en las que están ubicadas algunas universidades.

La transformación hacia una educación remota encontró a la Argentina con cierta fortaleza sistémica. Desde principios del siglo XXI, la modalidad a distancia ha venido creciendo hasta alcanzar, en momentos previos al covid-19, a casi el 10 % de los alumnos del sistema. Desde el 2017, la oferta académica online se regula a través de un marco normativo definido por la Secretaría de Políticas Universitarias: cerca de 100 universidades de las 135 existentes cuentan con carreras virtuales validadas por el Estado.

Si bien el sistema universitario argentino ha demostrado capacidad de reacción y fortaleza académica, las instituciones sufrirán el impacto económico de la crisis. Se espera que durante 2020 la caída del PBI se acerque al 10 %, en una economía que en el bienio 2018-2019 se contrajo casi en un 5 %. Las 55 universidades nacionales, que en promedio dependen en un 90 % del erario público, enfrentarán un fuerte recorte en sus presupuestos, que difícilmente podrá ser compensado por fuentes alternativas de financiamiento. A la condición de gratuidad absoluta del sistema en las carreras de grado, que impide

sustituir el financiamiento público con contribuciones privadas, debemos sumarle la prácticamente nula existencia de un fondo de capital compensatorio para tiempos de crisis.

En el sector privado, el panorama tampoco resulta demasiado alentador, aunque en relación a sus iguales latinoamericanos, el sistema argentino enfrenta una condición financiera un poco menos frágil. La expansión de la universidad privada en el país fue históricamente acotada: mientras que en promedio en la región el 50 % de los alumnos concurre a instituciones privadas, en nuestro país apenas supera el 20 %. Una intervención temprana y efectiva por parte del Estado evitó la apertura de universidades sin suficientes credenciales. Así, por ejemplo, los requerimientos de acreditación en Argentina se encuentran sujetos, entre otros aspectos, a su viabilidad financiera, condición no siempre presente en los sistemas universitarios de América Latina.

Desde lo estrictamente académico, se puede anticipar para la pospandemia un crecimiento de un modelo híbrido de enseñanza y aprendizaje, en donde la virtualidad se legitime como una alternativa de calidad —hasta este momento cuestionada—, y que así se complemente con las actividades presenciales que eventualmente volverán a dominar el panorama. Para adaptarse a esta nueva situación, será necesario el desarrollo de mejores plataformas y contenidos educativos y, sobre todo, una fuerte capacitación de los planteles docentes. Asimismo, las agencias de acreditación deberán revisar sus estándares para evaluar la calidad de la enseñanza impartida online. Por último, la utilización de la alternativa remota se presenta como una oportunidad para continuar el por ahora incipiente desarrollo de internacionalización de las universidades argentinas. Ante este escenario, se podría esperar un aumento en la oferta de cursos cortos a estudiantes extranjeros dentro de la modalidad de extensión universitaria.



# **DESARROLLO SOCIAL**

## Cinco propuestas contra la desigualdad

Alejandro KATZ

Ensayista y editor. Profesor en la Universidad de Buenos Aires. Crítico y analista político y cultural.

Hemos envejecido en estos días; nuestros rostros tienen nuevas marcas: la del miedo, la del azoro, la de la confusión. Pero, sobre todo, la de la incertidumbre, la incapacidad individual y colectiva de imaginar los rasgos posibles del futuro. La crisis sanitaria, que derivó rápidamente en una crisis económica y social, se irá convirtiendo en una crisis política y en una crisis de cultura. Posiblemente, si se hace todavía más grave, será una crisis de civilización. Pero no podemos saberlo con certeza: quizá una combinación de soluciones rápidas, que detengan la propagación de la enfermedad y el deterioro de los medios de vida, y una reacción inteligente de los Estados y de las sociedades ayude a que se mitigue la catástrofe. “Los recuerdos de un desastre —escribió Daniel Kahneman— se atenúan con el tiempo, y con ellos la preocupación y la diligencia. La dinámica de la memoria ayuda a explicar los ciclos recurrentes de desastre, preocupación y creciente confianza”. En Argentina tenemos larga experiencia en atenuar los recuerdos de los sucesivos desastres que hemos producido y ganar cada vez una confianza que se ha probado, hasta ahora, improductiva. No hay por qué suponer, entonces, que esta vez será diferente. Quizá, antes de que algo así ocurra, deberíamos conservar el recuerdo de este desastre para actuar a favor del futuro común.

Todo es desconocido, con la excepción de un dato: el resultado de lo que ocurre, sea cuando sea que concluya y sea cual sea el trayecto que lleve a ese final, será el incremento de la desigualdad entre nosotros: desigual distribución de los bienes materiales y simbólicos, de la riqueza y de la educación, de las oportunidades y del cuidado.

“Aportar iniciativas para pensar la vida poscovid-19” exige, en mi opinión, pensar estrategias para reducir esos niveles de desigualdad y la producción de pobreza que ella implica. Entre las muchas estrategias posibles, subrayo cinco:

1. *Crear una democracia de propietarios*. Esbozada en los trabajos tardíos de John Rawls, y elaborada desde entonces por varios economistas y filósofos, apunta a que la mayor cantidad posible de personas accedan a diversas formas de propiedad, como un medio para garantizar la seguridad y la independencia individual, y la cohesión social. “La idea —escribió Rawls— es poner a todos los ciudadanos en posición de manejar sus propios asuntos y de participar en la cooperación social en pie de respeto mutuo e igualdad de condiciones”. La creación de una democracia de propietarios contribuirá a la vez a la equidad, a la cohesión social, a la sustentabilidad del desarrollo económico y a la solidaridad intergeneracional. Por un lado, ello exige instrumentos de capitalización individual y familiar, especialmente en relación con la vivienda propia, cuyos efectos —mejora de los aprendizajes escolares, aumento en la estabilidad laboral, mayor percepción de bienestar, entre otros— están confirmados por numerosos estudios. Se trata de revertir el largo ciclo de “inquilinización” de la sociedad argentina y, sobre todo, de los más jóvenes. Por otro lado, hay que crear instrumentos para que los inmensos subsidios, exenciones y promociones fiscales con los que el Estado apoya a determinados sectores empresariales se transformen en cuotas partes del capital a los que los ciudadanos —no el Estado— puedan acceder. Como escribió Mariana Mazzucato, si “socializamos las quiebras, también deberíamos socializar los éxitos”<sup>1</sup> por medio de un “dividendo ciudadano”. Así, los recursos públicos no beneficiarían solo a los dueños del capital, sino a una extensa red de accionistas de esas compañías. Externalidad positiva: cada vez más ciudadanos tendrían incentivos para el éxito a largo plazo de las empresas, contribuyendo a romper las tensiones de la “puja distributiva”.<sup>2</sup>

2. *Asalar a los estudiantes*. Uno de los grandes problemas de nuestro país es la alta tasa de deserción escolar: los incentivos para abandonar la escuela son cada vez mayores a medida que el nivel social de las familias de los estudiantes desciende y la edad de los estudiantes aumenta. Un salario estudiantil que se comience a devengar desde el ingreso en el preescolar pero solo se haga efectivo al concluir la educación secundaria tendría al menos tres efectos positivos: 1) cuanto más tiempo permanece cada joven en el sistema, mayor es el capital acumulado y, en consecuencia, mayor el incentivo para terminar los estudios;

2) al término del ciclo secundario, el importe acumulado no se haría efectivo en metálico: sería el capital inicial para un emprendimiento laboral (herramientas, un vehículo, un fondo de comercio...), para una inversión fija (un terreno para construir, el anticipo de una vivienda propia...), o una beca para la educación terciaria o universitaria; 3) durante los 12 o 13 años en los que el estudiante capitaliza su salario, este, depositado en un banco público, solo puede ser utilizado para micropréstamos de inversión productiva para los sectores vulnerables de la población. Así, se crea un “mercado de capitales” destinado a ese sector.

3. *Reformar la fiscalidad.* Si se trata de mejorar la distribución de la riqueza, es imprescindible cambiar el sistema fiscal regresivo y muy poco inteligente de Argentina. Regresivo: recauda más entre quienes menos tienen. Poco inteligente: establece los peores incentivos para la política económica. Dado que la principal fuente de recaudación es el IVA, los gobiernos encuentran una doble razón para las políticas que estimulan el consumo en lugar del ahorro y la inversión. Si Argentina necesita desarrollar una economía exportadora, esa estructura fiscal es la peor posible: ni ahorro ni inversión ni exportaciones; convierte al corto plazo en el lugar de convergencia de los gobiernos y de la sociedad. La fiscalidad debería concentrarse en la riqueza, en las ganancias no reinvertidas y en la generación de divisas. El diseño del sistema fiscal no debe responder solo a la necesidad de recaudación, sino una forma de introducir equidad y, quizá especialmente, de generar los incentivos adecuados, tanto para los actores económicos como para los agentes públicos y los ciudadanos, en función de un desarrollo económico igualitario y sustentable.

4. *Distribuir la población.* Es imprescindible federalizar el país. El Estado nacional debería, para ello, federalizarse a sí mismo: llevar cada ministerio y cada secretaría a sitios estratégicos del territorio. Secretaría de Agricultura, a la zona núcleo; de Pesca, al litoral atlántico; Ministerio de Salud, al norte del país, Tucumán. Infraestructura, a la Patagonia o a Córdoba. ¿Recursos para hacerlo? No hay. Pero la salida de la pandemia podría estar acompañada de créditos importantes de los organismos internacionales, necesitados de estimular la recuperación de la economía global y evitar conflictos sociales. Un plan semejante implicaría la realización de obras de infraestructura en diversos puntos del país, propiciaría

la instalación de actores privados que darían servicios diversos a la burocracia allí asentada, crearía *clusters* sectoriales al hacer que en torno de cada sede ministerial se radiquen las empresas asociadas con la actividad, reforzaría a las sociedades civiles en provincias en las que esta es casi inexistente, mejorando la calidad democrática, y estimularía una migración inversa, desde el conurbano bonaerense hacia el interior del país. También daría a los gobiernos una perspectiva diferente del país, obligaría a desarrollar y mantener infraestructuras de comunicación, abriría el acceso a la burocracia a las sociedades del interior y mejoraría los sistemas educativos y sanitarios regionales.

*5. Construir una ciudadanía más allá del empleo.* Gran cantidad de derechos han estado históricamente asociados con el trabajo: a las vacaciones, a la jubilación, a cierta calidad de atención sanitaria, al disfrute del tiempo libre. La sociedad pospandemia será, seguramente, una sociedad más mezquina en empleos formales de lo que ya lo ha sido la anterior. Es necesario desacoplar los derechos del empleo formal. Posiblemente el ingreso ciudadano universal sea una de las maneras de hacerlo. En todo caso, es hora de explorar modos posibles, y ponerlos en marcha.

Argentina tiene muchos problemas, pero una tragedia: la desigualdad y sus consecuencias. El futuro, siempre abierto, es, en condiciones disruptivas como las actuales, insondable. De la incertidumbre más profunda surge, sin embargo, una sola evidencia: la desigualdad y la pobreza serán aún mayores, la tragedia argentina más grave. Imaginar estrategias para comenzar a construir una sociedad más equitativa es el principal desafío del tiempo presente.

---

## NOTAS

1. Mazzucato, M. "We Socialize Bailouts. We Should Socialize Successes, Too". *The New York Times*, 1° de julio de 2020.

2. Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2016), "La economía argentina y su conflicto distributivo estructural", en *El Trimestre Económico*, México, FCE, abril de 2016; y Gerchunoff, P.; Rapetti, M. y de León, G. (2020), "La paradoja populista", en *Desarrollo económico*, Vol. 59, n° 229.

## El derecho universal a un trabajo mínimo garantizado

### Agustín SALVIA

Investigador Principal del CONICET. Director del programa Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (ODSA-UCA). Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

La superación de la pobreza y la desigualdad social continúa siendo un objetivo de desarrollo tanto en la Argentina como en el resto del mundo. La crisis económica ocasionada por las medidas sanitarias en respuesta al covid-19 implica un retroceso significativo sobre los pocos avances logrados durante el siglo XXI. Además de ser una amenaza para la salud pública, las perturbaciones a nivel económico y social ponen en peligro los medios de vida a largo plazo y el bienestar de millones de personas.

En nuestro país, la crisis de empleo que impone la pandemia se monta sobre una estructura social del trabajo fuertemente segmentada y precarizada, en tanto que los distintos programas políticos vigentes durante las últimas décadas han fracasado en poner en marcha un modelo de desarrollo fundado en la difusión del progreso científico-tecnológico y en la utilización incremental del trabajo humano, principales factores de creación de riqueza. Nuestra matriz productiva se hace cada vez más heterogénea, desigual y polarizada.

La evidencia muestra que luego de cada crisis, esta desigualdad sistémica — productiva, laboral, social y cultural— se agrava. ¿Por qué el futuro poscovid-19 debería ser diferente? La realidad está mostrando que en el futuro próximo la sociedad argentina no solo será más pobre sino también más desigual, sumando una nueva capa de población excedente a su matriz social. Diferentes estudios muestran que el mundo del trabajo informal o desempleo involuntario —incluida la llamada “economía popular”— representaba antes del covid-19 a no menos del 40 % de la población activa a nivel nacional.

No se trata de pensar estrategias que busquen aliviar los efectos de la pandemia, sino de corregir las fallas estructurales que el covid-19 agrava y desnuda. La

inclusión plena, presente y futura, de la parte más empobrecida de la sociedad demanda una nueva generación de acciones políticas y de mercado orientadas a lograr una distribución más justa de las capacidades de desarrollo social. En este marco, cabe poner en debate al segmentado sistema de la seguridad social, el cual —además de encontrarse en estado crítico— solo reserva para los excluidos estructurales los llamados “programas de protección social”, cuya principal función es subsidiar la economía familiar de la pobreza.

Es necesario repensar los sistemas de protección social, no solo en función de su adecuada universalización, sino también sabiendo que los mercados no estarán en condiciones de absorber a los viejos y nuevos excedentes de población que demandan una fuente de trabajo. Asimismo, no parece deseable esperar que la función principal de la seguridad social sea “calmar” a los sectores “descartados” a través de programas asistenciales.

El poscovid-19 es el momento para que la población que no puede ni podrá acceder a viejos ni nuevos empleos pueda disponer de un trabajo digno para el desarrollo de actividades económicamente productivas y socialmente valiosas. No como una nueva estrategia focalizada de asistencia pública, sino en el marco del derecho universal a un trabajo digno de última instancia, el cual reconozca las necesidades de una población que queda afuera de manera crónica y estructural de la economía formal.

La idea es potente: en un mundo en donde habrá de escasear la demanda de empleo intensivo para trabajadores pobres, a la vez que sus capacidades de trabajo son excluidas de la producción de riqueza, corresponde al Estado asumir el desafío de dar respuesta de manera subsidiaria pero sustentable a la generación de bienestar a través de un trabajo digno de última instancia. En este marco, un sistema universal de seguridad social debería incluir entre sus funciones el objetivo explícito de prevenir y reducir el desempleo, la precariedad y marginalidad laboral, brindando a quienes lo demanden un empleo decente a cambio de un salario mínimo legal.

Actualmente, con esta misma perspectiva, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) propone como estrategia global frente a la crisis del empleo una garantía de trabajo universal que comprenda los derechos fundamentales de los

trabajadores: un salario vital adecuado, límites a las horas de labor, y sistemas que garanticen la seguridad y la salud en el trabajo. Esta garantía se constituye como un piso de protección que puede mejorarse a través de convenios colectivos o de legislación en el marco de un necesario diálogo social.

Un sistema de este tipo debe garantizar que la remuneración justa esté directamente vinculada a un trabajo productivo o de utilidad social, o a mejorar las condiciones de su empleabilidad en el mercado. Para muchos trabajadores, la ampliación de la protección laboral proporciona una vía de transición del empleo informal al formal, al mismo tiempo que se asegura que esos trabajadores disfruten de los derechos básicos del trabajo y de la seguridad de sus ingresos. Junto con el piso de protección social, un sistema de este tipo ofrece una garantía de bienestar en el trabajo e impulsa medidas más contundentes para combatir la pobreza. En términos instrumentales: toda población en situación de desocupación o trabajador/a de la economía social deberían acceder a un trabajo digno con un salario mínimo garantizado.

Para lograrlo, miles de organizaciones de la sociedad civil, así como múltiples organismos públicos —nacionales, provinciales o municipales— pueden encargarse de proyectar, organizar y desarrollar estos trabajos de interés social. Es primordial orientar y estimular la capacidad de solidaridad social hacia la creación de trabajo, de modo de dotar a todas las personas de la capacidad de resolver por sí mismas las necesidades atendidas por muchos esfuerzos solidarios de la sociedad. Por ejemplo, podrían ser trabajos relacionados con la atención de personas, el saneamiento ambiental, el cuidado a niños o personas mayores, trabajos recreativos, o el mantenimiento del espacio público. Debe orientarse el ejercicio de la responsabilidad social de las empresas y el cumplimiento de las normas que ellas establecen en sus códigos de conducta para con la sociedad, estimulando su contribución al financiamiento y sostenimiento de este nuevo sistema de seguridad social fundado en el trabajo social-comunitario. Asociado a estos trabajos, también hace falta desarrollar un sistema de formación profesional.

En el contexto actual, esto cobra cada vez más relevancia. Las falsas grietas ideológicas desvían estos debates, amordazan las demandas sociales reales, erosionan la responsabilidad social y nos hacen perder tiempo y recursos valiosos.



Es necesario que los mitos en disputa no continúen legitimando desigualdades sociales cada vez más injustas, y que la agenda de la Argentina poscovid-19 se constituya en un mundo más justo para todos. Una vez superada la pandemia, nuestro país deberá afrontar el reto de reducir de manera significativa la pobreza y la desigualdad social en un contexto nacional y mundial más complejo. Solo reformas que potencien la inversión, el conocimiento y la producción de riqueza a través del trabajo harán posible un destino distinto al presente.

## **Acompañar a los más vulnerables: una de las claves hacia la recuperación**

### **Nora LUSTIG**

Stone Professor of Latin American Economics y directora fundadora del Commitment to Equity Institute en Tulane University, Nueva Orleans. Doctorado en Economía por la Universidad de California, Berkeley.

### **Mariano TOMMASI**

Profesor Plenario del Departamento de Economía y fundador y director del Centro de Estudios para el Desarrollo Humano en la Universidad de San Andrés. Doctor en Economía por la Universidad de Chicago.

Los costos que dejará esta pandemia en los distintos países del globo resultan imposibles de calibrar. Sus efectos de corto plazo ya evidencian un panorama sombrío, que se va oscureciendo a medida que proyectamos más allá del ahora.

Sabemos que todas las naciones del mundo deberán hacer esfuerzos titánicos para superar esta crisis, cuyas consecuencias serán aún más devastadoras en aquellos países que ya se encontraban en una situación de fragilidad económica y social antes de la irrupción del covid-19. Los países de Latinoamérica, una región profundamente desigual y con graves problemas fiscales, configuran un claro ejemplo en este sentido.

Con más de un quinto de su población en situación de vulnerabilidad, América Latina tiene por delante inmensos desafíos, que esta crisis no hace más que magnificar. El shock del covid-19 viene a interactuar con las desigualdades y vulnerabilidades que ya existían, y que merman la capacidad que tienen los más pobres para intentar recuperarse de los continuos golpes que acontecen en distintos frentes.

Los pobres crónicos no solo tienen problemas de ingresos, tienen problemas de todo: hacinamiento, mayor prevalencia de condiciones preexistentes de salud, menor educación, menor acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento y de conectividad, así como altas tasas de desnutrición, malnutrición, embarazo adolescente y abandono escolar.

Para los niños y adolescentes, este tipo de shocks adversos pueden tener efectos irreversibles. También los adultos mayores, las mujeres, los discapacitados, los migrantes y las comunidades históricamente discriminadas (como los indígenas o pertenecientes al colectivo LGBTI), enfrentan carencias y agravios en mayor escala e intensidad.

No se trata de apelar a la voluntad ante las cuarentenas obligatorias. Ni tampoco de exigirles que cumplan las medidas higiénicas preventivas. Para muchos de ellos, acceder a una fuente de agua potable y jabón, y trabajar o estudiar desde casa no es siquiera una opción. Muchas veces, el confinamiento incluso puede ser el disparador de otros problemas, que hasta entonces subyacían como un riesgo potencial, como el aumento de la violencia doméstica o el abuso infantil.

Las personas de muchos grupos vulnerables (un caso extremo son las personas en situación de calle) no solo tienen un mayor riesgo de contraer covid-19, sino que también son potenciales grandes transmisores del virus. El hecho de que gran parte de esta población viva en asentamientos urbanos o sus zonas periféricas con alta densidad poblacional, conspira contra la posibilidad de contener el contagio y sus rebotes, haciendo que la propagación del virus pueda ser explosiva.

Esta externalidad es uno de los argumentos centrales por los cuales este segmento de la sociedad debe ser fuertemente priorizado en el contexto de la pandemia. Trabajar por su bienestar, por lo tanto, ya no solo es un imperativo ético y humanitario, sino también una necesidad epidemiológica primordial.

Reconociendo que el covid-19 desnuda y exacerba las profundas inequidades, asimetrías y vulnerabilidades que ya azotaban la región, debemos unir nuestros esfuerzos de cara a tres objetivos: preservar vidas y mitigar el contagio; preservar sustento; y preservar capital humano.

Cuando las personas tienen tantas carencias, las políticas generales que se toman para proteger a toda la población no son suficientes. Además de una fuerte articulación entre las medidas económicas, sanitarias y sociales, las poblaciones más vulnerables requieren una especial focalización: solo así lograremos la verdadera universalización.

Hay que pensar rápidamente intervenciones de tipo quirúrgicas para los casos más complejos y particulares. Esto implica el involucramiento directo de recursos

humanos, que las medidas de distanciamiento social requeridas para controlar el contagio hacen particularmente difícil. Operar sobre estas necesidades en este contexto exige decisión, medios, creatividad y la capacidad de articular y potenciar los recursos existentes en las propias comunidades y sus redes de cercanía.

Para ello es importante entender sus heterogeneidades, apelando a las redes comunitarias preexistentes y a las distintas acciones de cercanía que realizan los actores de “la última milla”: familiares, ONG y líderes comunitarios que conocen las problemáticas de cada caso y tienen la confianza necesaria para abordarlos.

La coordinación aquí es la clave. Esta lógica debería extenderse desde la parte superior de la toma de decisiones —la oficina de la Presidencia— hasta la acción en el campo. Indefectiblemente, esto implica asignar recursos a las unidades gubernamentales que se enfocan en los más vulnerables, y hacer parte de la entrega de los apoyos y servicios a través de las ONG y organizaciones sociales de base, asignándoles el presupuesto necesario.

Deberán tenerse en cuenta medidas para el corto, mediano y largo plazo. Algunas de ellas relacionadas con la emergencia (como el acceso a ingresos mínimos, alimentos, agua potable, servicios básicos y conectividad, así como la habilitación de espacios externos para aislar a personas infectadas o con sospecha de infección); otras igual de urgentes, pero hechas a medida (para los casos particulares mencionados anteriormente); y todas aquellas de tipo estructural, relacionadas con el mediano y largo plazo que puedan generar y aumentar la resiliencia de estos grupos ante futuras crisis. Como dijo Raghuram Rajan: “Para que cualquier lugar del mundo sea seguro, el virus debe ser derrotado en todas partes”. Hoy, más que nunca, se vuelve imprescindible no dejar a nadie atrás.

## Políticas de primera infancia para la pospandemia

### Florencia LÓPEZ-BOO

Economista líder en la División de Protección Social y Salud del Banco Interamericano de Desarrollo. Doctora en Economía por la Universidad de Oxford, Reino Unido.

Debido al covid-19 la mayoría de los servicios para la primera infancia han tenido que cerrar total o parcialmente. Los servicios de acompañamiento familiar, como las visitas domiciliarias, también han sido suspendidos en la mayoría de los casos. Esto ha llevado a que los padres tengan que asumir el rol de cuidadores y promotores únicos del desarrollo de sus hijos en un contexto muy particular, encerrados en sus hogares, balanceando tareas domésticas y de cuidado, en muchos casos con pérdidas de empleo y/o reducción de sus ingresos.

La suspensión de los servicios para la primera infancia y de acompañamiento familiar afectará de manera desproporcionada a los niños de hogares vulnerables. Ya se observaban gradientes socioeconómicos antes del inicio de la pandemia, en particular por nivel de ingresos y nivel educativo de la madre y en variables de calidad del ambiente del hogar. En promedio, los padres de hogares más vulnerables tienden a ser menos receptivos, usan en mayor proporción estrategias de disciplina negativa y dedican menos tiempo a la estimulación de sus hijos. También existían gradientes socioeconómicos en el nivel de desarrollo (cognitivo, lenguaje, socioemocional, motor y medidas antropométricas) de los niños. Es probable que con la pandemia estas brechas se amplíen.

En términos de grupo poblacional, si bien los niños se han visto afectados en menor medida en términos epidemiológicos (número de casos y gravedad),<sup>1</sup> los efectos indirectos de la pandemia sobre ellos pueden ser devastadores. Hay preocupación por aumentos en la inseguridad alimentaria, incumplimiento con los calendarios de vacunación y otros chequeos y una falta de socialización de los niños con sus educadores, compañeros y familiares, que puede afectar negativamente su desarrollo. Se estima incluso que la mortalidad infantil puede aumentar.<sup>2</sup> Por todo lo anterior, es fundamental que los sectores público y

privado y la sociedad civil actúen rápida y efectivamente para mitigar los impactos negativos de la pandemia sobre esta población en particular.

Hay cinco posibles estrategias<sup>3</sup> para llegar a los hogares con herramientas para los padres, que les permitan, por un lado, estimular efectivamente a sus hijos y, por otro, sentirse empoderados y apoyados en esta tarea. La primera estrategia es diseñar contenidos pedagógicos (como, por ejemplo, cartillas con actividades de juego) que la familia pueda desarrollar con materiales que tiene en su hogar y de manera rutinaria. Es importante que los contenidos estén pensados/adaptados a los contextos particulares y sean flexibles, para que su difusión se pueda realizar a través de diferentes canales (por ejemplo, portales web, visitas telefónicas, mensaje de texto, entre otros). La segunda es diseñar mensajes sobre buenas prácticas de crianza, importancia de pasar tiempo de calidad con el niño, prácticas de disciplina positivas para prevenir el uso de violencia y otros abusos que pueden surgir en estas condiciones, y de apoyo socioemocional a los cuidadores. En tercer lugar, es importante contar con estrategias de acompañamiento priorizado ante señales de alarma o de riesgo, como sería la desnutrición, la falta de vacunas y la depresión del cuidador, implementadas por profesionales especializados. Cuarto, el uso de campañas de comunicación masiva para informar sobre la importancia de la primera infancia y estrategias y recursos disponibles para los hogares y/o centros de cuidado, y para diseminar programas con contenidos pedagógicos. Por último, diseñar contenidos pedagógicos para los agentes encargados de llevar a cabo las estrategias anteriores de tal forma que cuenten con las herramientas necesarias para apoyar a los niños y a sus familiares en un contexto como el actual.

A medida que las economías se reabran y los trabajadores tengan que volver a su lugar de trabajo, los centros de cuidado tendrán que reabrir y adoptar cambios para poder prestar un servicio seguro, que no desconozca la realidad que estamos viviendo. Parte de estos cambios están relacionados con la seguridad física y de higiene de los centros, e incluye revisar los sistemas de agua y ventilación; mantener el centro limpio y desinfectado; y asegurar acceso a agua y jabón.

Los centros también tendrán que incorporar cambios para mantener el distanciamiento físico, que afectarán directamente la dinámica de las interacciones

educador-niño y niño-niño. Estos protocolos incluyen cerrar espacios de uso común (por ejemplo, bibliotecas, comedores), reducir la cantidad de niños por aula, escalonar los momentos de llegada y de salida, y espaciar las sillas y cunas en las salas.

Es necesario preparar al personal del centro para que conozca y aplique las mejores prácticas de salud, y para que pueda prestar una atención de calidad en un ambiente de distanciamiento físico. Asimismo, los centros tendrán que reconocer la disrupción en la vida de los niños y dotarlos con herramientas para que estos puedan comprender los cambios de rutinas, el cambio en el ambiente físico y, en general, la disrupción de su vida cotidiana (no poder salir libremente, los altos niveles de estrés a su alrededor e incluso la muerte de un familiar).

Sin desconocer lo crítico de la situación, también es una oportunidad para transformar positivamente los servicios de atención a la primera infancia. Por ejemplo, el diseño de contenidos sencillos y versátiles puede facilitar la implementación de las intervenciones a escala, y que se comience a pensar con este lente. Por otro lado, las campañas a través de medios masivos pueden ser un primer acercamiento a poblaciones más aisladas, como las poblaciones rurales dispersas, los grupos indígenas y los grupos con limitaciones de conectividad. Además, es una oportunidad para pensar qué tipo de servicios específicos requieren estas poblaciones y así mejorar la llegada de estos servicios. Cambios como la reducción en el tamaño de los grupos y la necesidad de evitar aglomeraciones pueden llevar a mejoras en la calidad de la atención al permitir, primero, que el educador pueda estar más atento a cada niño de su aula y, segundo, una reducción en los tiempos de las transiciones. Por último, el esfuerzo que están realizando algunos gobiernos para mejorar la conectividad se puede aprovechar para utilizar la tecnología de manera efectiva. Un ejemplo de esto sería a través de capacitaciones virtuales para los cuidadores y educadores.

---

## NOTAS

1. Boast, A., Munro, A. y Goldstein, H. (2020). "An Evidence Summary of Paediatric COVID-19 Literature". *Don't Forget the Bubbles*, disponible en <http://doi.org/10.31440/DFTB.24063>.

2. Robertson T., Carter E. D., Chou V. B., et al. (2020). "Early Estimates of the Indirect Effects of the COVID-19 Pandemic on Maternal and Child Mortality in Low-Income and Middle-Income Countries: A Modelling Study". *The Lancet Global Health*, 8 (7), E901-E908.
3. Hincapié, D., López-Boo, F. y Rubio-Codina, M. (2020). "El alto costo del COVID-19 para los niños. Estrategias para mitigar su impacto en América Latina y el Caribe". Documento para discusión. Banco Interamericano de Desarrollo, IDB-DP-00782.



# Las políticas en discapacidad para la pospandemia

Juan Antonio **SEDA**

Director de la carrera de Especialización en Discapacidad y Derechos, Facultad de Derecho, UBA. Doctor en Derecho, UBA.

La pandemia dejó al descubierto el inexorable principio de escasez en materia sanitaria. La noción de recursos escasos para fines múltiples constituye una premisa para toda actividad económica, pero muchas veces nos negamos a asumirla hasta que la realidad nos golpea en la cara. Cuando aceptamos la escasez como un hecho evidente, necesitamos asignar prioridades para distribuir recursos.

Durante los últimos veinticinco años, el sistema legal argentino sancionó una gran cantidad de medidas de acción positiva para las personas con discapacidad. La Constitución Nacional, reformada en 1994, comprometió al Estado argentino a garantizar determinados estándares de vida para los integrantes de este colectivo, que lamentablemente están muy lejos de la realidad económica de nuestro país.

Aquella prioridad en la asignación de recursos en materia sanitaria para las personas con discapacidad debería mantenerse, pero será necesario reflexionar sobre la gestión de ese sistema. Así como una crisis de la magnitud de la pandemia global acarreará consecuencias en materia sanitaria y económica, es difícil creer que ello no afecte también en materia jurídica. Las cinco grandes tendencias que aquí señalo no fueron originadas por la pandemia, pero sí es razonable conjeturar que se profundizarán en un contexto de crisis económica global:

1. Crecimiento demográfico del colectivo de las personas con discapacidad: el aumento de la cantidad es una tendencia consolidada en la composición poblacional mundial desde hace varias décadas.
2. Fragmentación del colectivo de las personas con discapacidad: junto con el aumento cuantitativo es posible que sobrevengan distinciones al interior del colectivo de las personas con discapacidad, en parte como producto de su heterogeneidad de origen.

3. Crisis financiera: la dificultad del sistema de la seguridad social para afrontar prestaciones en discapacidad se expresa en los indicadores que presentan los agentes del seguro de salud, especialmente ante reclamos de alto impacto.
4. Garantía del Estado: incremento de la importancia relativa del erario público en el sistema de redistribución de fondos entre los agentes del seguro de salud.
5. El amparo crónico: exorbitante cantidad de litigios judiciales para reclamar prestaciones en discapacidad.

La tendencia a la sanción de leyes diferenciadas según patologías constituye un grave pero recurrente defecto de técnica legislativa. Evidencia la imposibilidad de sintetizar las soluciones en un solo texto, a la vez que produce dispersión y reiteraciones innecesarias. Con la sanción de la Ley 24.901 se logró, por varios años, un agrupamiento eficiente para constituir un sistema de prestaciones básicas en habilitación y rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad. Tal sistema de prestaciones es una consecuencia directa de la noción redistributiva que contienen las medidas de acción positiva, promovidas por el inciso 23 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

Muchas leyes nacionales y provinciales vienen a complementar aquel sistema de prestaciones, sin perjuicio de la incorporación al derecho argentino de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a través de la Ley 26.378.

A pesar de la profusión de normas, el grado de cumplimiento es escaso. Así, la enunciación de derechos se transforma en un relato épico, pero de poca efectividad práctica. Por eso en varias situaciones es inevitable acudir a la vía del amparo judicial para lograr las prestaciones de obras sociales, empresas de medicina prepaga o programas estatales. Esta gran cantidad de amparos puede ser considerada como un indicador del fracaso parcial del sistema. Por otra parte, la abundancia de litigios judiciales conspira contra la certidumbre y la previsibilidad del sistema de prestaciones. ¿Podría brindar una solución la incorporación de una agencia de evaluación de tecnologías en los procesos judiciales? Quizás funcionaría a modo de una prueba pericial, a disposición de los magistrados antes de dictar sentencia. Sin embargo, ello no parece brindar una solución concluyente a la tensión por el acceso a recursos sanitarios.

Lamentablemente, en materia de discapacidad, el Estado argentino carece de una política clara y consistente. Sus funcionarios intentan copiar las consignas del movimiento asociativo y así camuflarse. Se trata de un reflejo básico, ensayado con el propósito de captar la simpatía de los activistas. El resultado de tal impostura es una ambigüedad en tales áreas de la administración pública, donde no se sabe en realidad si son una delegación de las organizaciones defensoras de los derechos de las personas con discapacidad dentro de la estructura estatal. Esta carencia de iniciativa política deriva en una falta de credibilidad y legitimidad para imponer normas perdurables.

Las campañas de sensibilización ante la opinión pública conforman apenas una ínfima parte de la tarea estatal para evitar la discriminación. La visibilidad tiene que darse a través de hechos concretos y de una agenda transparente en esta materia. Por ejemplo, en cuanto a la inclusión laboral, la agenda oculta de las últimas décadas se traduce en una carrera de obstáculos hacia el empleo público. Ello deriva de la Ley 22.431, que todavía no se logra cumplir, aunque ya tiene casi medio siglo de vigencia. Pero la contratación de agentes públicos no puede ser la única respuesta a la inclusión laboral. La pandemia, al abrir las puertas al teletrabajo como una oportunidad para ampliar oportunidades de empleo productivo y accesible, puede traer un cambio positivo en ese sentido.

Finalmente, la propuesta más importante en materia de políticas públicas en discapacidad es lograr dialogar sin ambigüedades ni malentendidos, propios del lenguaje demagógico. Es muy difícil opinar distinto cuando algunas organizaciones radicalizadas utilizan el hostigamiento como forma de acallar el debate. En tal sentido, hay que advertir que el Estado no puede apañar esa forma de autoritarismo a través de agencias como el INADI, que está sobredimensionado burocráticamente y distorsionado en sus funciones originales. En la pospandemia se necesitará de mayor idoneidad en la gestión que la demostrada hasta aquí y, en general, mejores argumentos.

## Claves para diseñar la política previsional en la pospandemia

### Rafael ROFMAN

Líder del Programa de Desarrollo Humano del Banco Mundial en Argentina, Paraguay y Uruguay. Ph. D. en Demografía de la Universidad de California, Berkeley, Estados Unidos.

Los sistemas previsionales son políticas públicas destinadas a administrar la distribución de derechos de consumo entre distintas generaciones. El principio general que los explica y justifica es que de tomar el Estado una actitud pasiva en esta área, el efecto distributivo no sería socialmente aceptable. Esto es así tanto a nivel intergeneracional como intrageneracional. Intergeneracional, porque en ausencia de un sistema previsional, los adultos mayores tendrían acceso a niveles de consumo menores a los deseables. Intrageneracional, porque sin sistema previsional, habría adultos mayores con capacidad de financiar satisfactoriamente sus consumos mediante acuerdos privados o ahorros, pero muchos otros no lo lograrían. Dada esta visión sobre el funcionamiento de la sociedad, es necesaria la intervención de la política pública para administrar un mecanismo distributivo.

Argentina tiene uno de los sistemas previsionales más inclusivos del mundo. Prácticamente la totalidad de la población de adultos mayores recibe un beneficio que representa, en promedio, aproximadamente el 75 % de los ingresos laborales de los trabajadores activos. Estos niveles de cobertura y haberes implican que los recursos que el país destina al sistema previsional también son importantes: están en torno al 11 % del PBI. Este alto gasto ha llevado en los últimos años, en un contexto de restricciones fiscales, a que la atención de políticos y analistas se centre sobre el mecanismo de movilidad de los beneficios. Pero el esquema de movilidad no es el origen del problema, ni aporta una solución de mediano y largo plazo.

Un simple cálculo indica que, de pagarle a cada adulto mayor un haber mensual equivalente a la jubilación promedio, el costo total del sistema previsional sería cercano al 5,1 % del PBI, algo menos de la mitad del gasto actual. La diferencia se explica por la presencia de beneficiarios más jóvenes, la duplicación

de beneficios (especialmente, entre jubilaciones y pensiones por fallecimiento) y el impacto de regímenes especiales o diferenciales. Este ejercicio evidencia la necesidad de considerar cuán razonables son las reglas que incrementan el gasto en forma tan significativa.

La aparición del covid-19 y su impacto sobre la dinámica social y económica genera, inevitablemente, cuestionamientos sobre sus efectos en distintas políticas públicas. Para analizar qué impacto puede tener la pandemia en el sistema previsional argentino es conveniente considerar tres dimensiones: cobertura, adecuación de beneficios y financiamiento.

La pandemia puede impactar de forma indirecta en la cobertura del sistema previsional si hay una caída sostenida del empleo formal, que a su vez afecte la capacidad de los trabajadores de acumular los requisitos necesarios para acceder a una jubilación. Un impacto negativo perdurable sobre la formalidad puede, entonces, resultar en una caída de la población elegible para jubilarse. Sin embargo, la mayor parte de los analistas tienden a coincidir en que el principal impacto de las medidas de aislamiento social, al menos en el corto plazo, es sobre los trabajadores informales, por lo que su elegibilidad no se va a ver afectada. Por supuesto, tampoco es esperable un impacto sobre la cobertura de quienes ya están jubilados. El grupo más expuesto a riesgos de cobertura es, por lo tanto, aquel que se encontraba tramitando su retiro al momento de la cuarentena, que puede ver su acceso al beneficio demorado.

En cuanto a la adecuación de los beneficios, las medidas tomadas en respuesta a la pandemia no parecen haber tenido ningún impacto, directo o indirecto. Los haberes previsionales no sufrieron quitas o reducciones, ni se espera que lo hagan. Las reglas de movilidad han reducido el valor real de los beneficios para parte de los jubilados, pero esto se debe a la implementación de legislación aprobada con anterioridad (aunque su vigencia fue extendida durante la pandemia). Al mismo tiempo, el gobierno nacional aprobó al inicio de la pandemia el pago de un bono por única vez para jubilados con ingresos mínimos o cercanos al mínimo, por lo que se vieron temporalmente beneficiados.

Finalmente, la pandemia sí puede tener un impacto más inmediato en la gestión financiera del sistema previsional. Los recursos del sistema previsional se

componen de contribuciones de trabajadores y empleadores, impuestos específicos y, de ser necesario, recursos del tesoro nacional. Tanto las contribuciones como los impuestos han sufrido una importante reducción, vinculada a la falta de recursos de empleadores para hacer frente a las obligaciones y a medidas que los eximen temporalmente de pagar dichas contribuciones. En el mes de abril de 2020 las contribuciones de empleadores a la seguridad social fueron un 32 % inferiores a las de un año atrás, en términos reales. La recaudación de impuestos específicos ha sufrido una disminución similar. Esta pérdida de recursos tiene un impacto inmediato sobre la sostenibilidad del sistema y, de prolongarse en el tiempo, seguramente lleve a un debate sobre la necesidad de realizar reformas. En cuanto a los gastos, el principal efecto que puede contabilizarse ha sido el pago de un bono por única vez para los beneficiarios con jubilación mínima o cercana al mínimo. Dado que el bono no se ha mantenido y que su alcance era limitado, es posible estimar que su costo total será de aproximadamente 0,05 % del PBI.

Los principales desafíos para la política previsional en el futuro se refieren a la necesidad de converger hacia un sistema que mantenga los altos niveles de cobertura actuales y sea razonablemente generoso, pero funcione con menos excepciones, más equidad y más previsibilidad fiscal. En ese contexto, algunas de las reformas sobre las que parece sensato avanzar incluyen:

- Reducción progresiva de regímenes especiales o diferenciales, para que el conjunto de los ciudadanos quede comprendido en un esquema normativo único, que considere un beneficio básico universal y un adicional proporcional a los ingresos previos (con la posibilidad de autorizar esquemas suplementarios prefinanciados por los beneficiarios o sus empleadores, sin aportes ni garantías estatales).
- Adopción de reglas que permitan y promuevan la permanencia en la actividad de adultos mayores que así lo prefieran, facilitando el empleo a tiempo parcial y ofreciendo incentivos en contribuciones y beneficios.
- Rediseño del esquema de beneficios de sobrevivencia, concentrándolos en menores dependientes y cónyuges, evitando en estos casos la acumulación de beneficios y limitando su vigencia temporal en función de la edad del sobreviviente.

- Adopción de una regla de movilidad sencilla y transparente, que no tenga impactos sobre el valor real de los beneficios ni sobre su efecto distributivo entre beneficiarios.

Es importante lograr que estas reformas surjan de un amplio proceso de debate público y cuenten con apoyos políticos y sociales diversos, para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Asimismo, su implementación siempre debería ser gradual, evitando afectar derechos adquiridos de beneficiarios actuales o trabajadores próximos a jubilarse.

## **Balance de la pandemia en un marco de creciente incertidumbre**

**Adolfo RUBINSTEIN**

Director del Centro de Implementación e Innovación en Políticas de Salud del IECS. Doctor en Salud Pública de la UBA.

Junto con las hambrunas y las guerras, las epidemias forman parte de los miedos ancestrales del *Homo sapiens* desde hace 12.000 años, cuando abandonamos los bosques y las praderas, domesticamos animales y plantas y dejamos de ser nómades. Las pandemias son una consecuencia de muchos factores, entre ellos, la transformación del ecosistema global, el cambio climático, la urbanización acelerada, las migraciones y, por supuesto, la globalización de las comunicaciones, el transporte y la hiperconectividad.

Si hay algo que puede caracterizar de manera singular a la tragedia griega que estamos viviendo, es la incertidumbre. Pensemos que solo hace seis meses, muchos estábamos disfrutando del receso de verano sin imaginarnos, ni siquiera en la peor de nuestras pesadillas, que a esta altura, más de dos tercios de la humanidad iba a estar sometida a una nueva “normalidad”, donde aislamiento, uso de barbijos, distanciamiento físico y social, suspensión de clases y de espectáculos artísticos y deportivos, y restricciones a la aglomeración de personas, se iban a convertir en los nuevos códigos y normas. Menos nos imaginábamos que otro tercio iba a proseguir con cuarentenas estrictas o cierres casi totales de toda circulación y actividad comercial o económica en una suerte de experimento social a gran escala con el objeto de controlar, mitigar o suprimir la pandemia y salvar vidas, pero a un costo económico y psicosocial altísimo. Todo esto sin mencionar el daño colateral por la falta de atención y demoras en los diagnósticos y tratamientos de enfermedades serias como las cardiovasculares y el cáncer, debido tanto al miedo de la gente a ir a los consultorios y hospitales como a las barreras de acceso a los servicios por el corrimiento del foco de atención a la emergencia del covid-19. El saldo de todo esto, sumado a las muertes que van



a ocurrir por la recesión y la pobreza, que no por estar más invisibilizadas son menos importantes, lo vamos a ir descubriendo recién en los próximos años.

Nuestros interrogantes sobre qué es lo que podemos esperar en la pospandemia abarcan varias dimensiones. Algunas tienen que ver con el comportamiento del SARS-CoV 2, el virus que produce esta enfermedad. ¿Cuándo se produce la inmunidad de rebaño? ¿Cuál es la verdadera tasa de letalidad? ¿Cuánto dura la inmunidad? ¿Cuándo tendremos una vacuna o un tratamiento efectivo?

Otras dudas tienen que ver con la efectividad de las medidas y políticas públicas que se están experimentando para combatir la enfermedad: desde el aislamiento y el distanciamiento físico y social hasta la cuarentena estricta y el “lockdown”. Y una incógnita no menos importante es cómo conciliamos la pandemia y el aplanamiento y la disminución de la curva epidemiológica con el cierre de la economía y el aplanamiento del consumo y la producción. Luego de esta pandemia, ¿podemos esperar que comience a escalar en la agenda pública la importancia del sistema de salud como factor fundamental para la mitigación de las disparidades y la igualación social, o pensaremos que solo sirve para resolver situaciones de crisis o desastres?

Nos queda tal vez la pregunta más crucial y más urgente que puede redefinir nuestros comportamientos sociales: la estructuración de los roles y la participación y el protagonismo del Estado, la sociedad civil y la sociedad en general en los tiempos venideros, tanto en nuestro país como en el mundo. ¿Qué nos espera cuando todo esto termine? ¿Cambiarán tanto las cosas o esta pandemia, después de haber devastado a la humanidad durante este año, pasará luego sin pena ni gloria? ¿Cuál va a ser el rol del Estado y de la democracia liberal como sistema? ¿Cuánto de lo que ocurra va a estar signado, al decir de Yuval Harari, por el dilema entre vigilancia autoritaria versus empoderamiento ciudadano o entre individualismo nacionalista versus solidaridad global?

Esta es la encrucijada en la que estamos situados, cuya develación aún estamos lejos de conocer. Tenemos muchas más preguntas que respuestas y muchas más incertezas que verdades, pero lamentablemente, este es el mundo en el que nos tocará vivir en el próximo tiempo.

# **ECONOMÍA Y DESARROLLO PRODUCTIVO**

## La prioridad: recuperar el crecimiento

José María FANELLI

Profesor investigador plenario de la Universidad de San Andrés. Doctor en Economía por la Universidad de Buenos Aires.

El shock del coronavirus impactó en la economía en un muy mal momento. Al terminar 2019, el PBI per cápita estaba muy por debajo del de 2011, y en el primer trimestre de 2020 —período a partir del cual opera el aislamiento obligatorio—, el nivel de actividad estaba cayendo un 5,4 %. Si tomamos el último pronóstico del FMI, el PBI per cápita de 2020 mostrará un valor similar al que tenía en 2006, que a su vez es similar al de 1998, ya que recién en 2006 la economía recuperó el valor máximo que había alcanzado antes de la crisis de la convertibilidad. Esto significa que la reducción en el bienestar va a igualar la que se produjo en la llamada “década perdida” de los ochenta, cuando el país sufrió el impacto de una crisis financiera local y de la crisis de la deuda latinoamericana. Dado que el punto de partida es muy malo, si ahora el covid-19 disparara un largo período de depresión económica como el de la década perdida o el que siguió a la crisis de la convertibilidad, se trataría de una experiencia nueva, ya que tendríamos dos y no una década perdida. Si ocurriera algo así, la caída del bienestar medida por el PBI per cápita podría rondar el 40 % del PBI que teníamos en 2011.

Comenzamos con estas cifras para dejar en claro nuestro mensaje central: el objetivo prioritario de las políticas pospandemia debería ser recuperar el crecimiento. Más allá de los costos de bienestar, una depresión muy larga implicaría riesgos importantes para la convivencia democrática debido, antes que nada, a la destrucción de empleo y a las consecuencias sobre la distribución y la pobreza. Si la afirmación parece exagerada, recordemos que el sistema político sufrió tensiones importantes en los ochenta y los dos mil con dos presidentes que no pudieron concluir su mandato.

La Argentina, lamentablemente, cuenta hoy con muy pocos grados de libertad para implementar una política de crecimiento. Algunos datos son suficientes para

ilustrarlo. El país tiene un acceso limitado o nulo a los mercados internacionales de capital, el sector público genera un déficit primario que se ha disparado y solo puede ser financiado con emisión monetaria, la inversión medida en valores corrientes en relación al PBI es de 12,5 % y el crédito al sector privado es alrededor del 12 % del PBI. Parece difícil. Pero, al menos, es posible tratar de que el shock del coronavirus no agregue más restricciones. En este sentido, será útil aplicar algunas cosas que aprendimos de las crisis pasadas para evitar que la recesión se alargue y devenga depresión. Nos gustaría llamar la atención sobre tres puntos.

Primero, para reducir la probabilidad de una nueva década perdida es central evitar que efectos del shock que podrían ser transitorios devengan permanentes. Una característica diferencial de este shock es que afectó de forma masiva a empresas viables. La fuerte caída de la facturación licuó el capital de trabajo y, a medida que el aislamiento se extiende, el balance de la firma se va viendo cada vez más afectado. Cuando vuelva la normalidad, es posible que muchas empresas viables desaparezcan porque quedarán racionadas en el mercado de crédito ya que sus balances no lucirán bien. Si el crédito es tiempo, esas empresas no tendrán tiempo. Lo transitorio devendrá irreversible, y eso alargará la recesión y aumentará el desempleo. Serán vitales, entonces, políticas para asegurar que las firmas viables accedan al crédito. El crédito y los mercados de capital deberían tener atención privilegiada.

Segundo, el aislamiento impactó de manera especial a empresas del sector servicios. Este sector es, de lejos, el que genera más empleos formales en la Argentina, aunque por su peso en la economía también emplea gran cantidad de informales. Esto quiere decir que una particularidad de este shock es que no solo va a dejar a la gente sin trabajo; también va a dejar al sistema de seguridad social sin parte de sus ingresos en un momento en que el déficit primario es alto. Si los servicios tardan excesivamente en recuperarse, el empleo tardará en recuperarse y la recaudación tributaria también. Se necesitarán políticas especiales de apoyo a estos sectores, con especial atención si se trata de servicios del sector transable, como turismo o servicios basados en el conocimiento. No se trata de hacer políticas de *picking the winner*. Esto es un problema diferente causado por un shock diferente.

Tercero, el shock fue también internacional, por lo que afectó nuestras exportaciones; si empezamos a crecer, aumentarán las importaciones y, además, hay que servir la deuda externa. No será fácil mantener el equilibrio externo en un mundo donde todos han visto afectadas sus exportaciones y habrá, como reacción, más proteccionismo que antes. Otras crisis nos mostraron que una forma de adaptarse a la restricción externa es importar poco manteniendo reprimida la actividad. Este es un mecanismo que hoy ya está operando y que operó durante años en los ochenta, alargando la recesión. Es un mecanismo que, además, aumenta la probabilidad de llevar a una crisis fiscal: cuando el nivel de actividad es bajo, la recaudación tributaria también lo es, y el gobierno recurre a la inflación o a formas de endeudamiento insostenibles. En los ochenta se terminó en una hiperinflación debido a ello. Para evitar la depresión, entonces, hay que promover el sector transable de la economía. Lo óptimo es incrementar su productividad, pero, como mínimo, hay que tener un tipo de cambio real competitivo.

Sin lugar a dudas, dada la cantidad de desequilibrios macroeconómicos que el país está hoy experimentando y la utilización de políticas insostenibles en la emergencia, el primer paso de cualquier intento de restaurar el crecimiento deberá ser el de implementar un programa de estabilización, probablemente con apoyo del FMI. La Argentina tiene una gran experiencia con este tipo de programas, pero con condicionalidades mal diseñadas. Esa experiencia dejó lecciones. Los tres puntos que comentamos se inspiran en ellas.

# El funcionamiento de los mercados en la pospandemia

## Mariano TAPPATA

Director de la Especialización en Agronegocios de la Universidad Nacional de Río Negro. Ph. D. en Economía, UCLA.

Aún es temprano para aventurar los cambios poscovid-19. La trayectoria que tomemos dependerá del nivel de certidumbre que se logre respecto a futuros rebrotes, la vacuna y la inmunidad de los contagiados. Las experiencias pasadas (v. g., los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el brote de SARS de 2002-2004) ya demostraron que incluso pequeñas reducciones en la probabilidad de repetición de los eventos indeseados son suficientes para volver a la vieja normalidad. Pero el alcance geográfico y la duración de la pandemia son diferentes a los shocks pasados y produjeron transformaciones en las conductas sociales. Por lo tanto, es factible aventurar algunos cambios que considero relevantes y que el gobierno debería tener en cuenta para el futuro. En pocas palabras, y a modo de anticipo, el covid-19 aceleró y exacerbó tendencias pre-existentes a la pandemia, como el teletrabajo y la digitalización de actividades, que alterarán de manera significativa la productividad y el funcionamiento del mercado en muchas industrias.

El caso del teletrabajo es interesante porque el covid-19 provocó un cambio discreto en las conductas. El teletrabajo previo a la pandemia ya existía en algunos ámbitos, pero era considerado algo que, si bien podía ser útil en casos especiales y para algunos individuos, no representaba el óptimo para el conjunto. Excluyendo contadas excepciones, las tareas dentro de un equipo y entre equipos dentro de una organización están muy interrelacionadas y requieren de gran coordinación entre los miembros para que las cosas funcionen. La barrera más importante al crecimiento del teletrabajo previo al covid-19 no fue la calidad del ancho de banda o cuestiones tecnológicas: fue su naturaleza voluntaria, combinada con la influencia que genera el equilibrio presencial previo en cada individuo (*path-dependence*). Desviarse de un equilibrio en donde todos trabajan

en la oficina implica la pérdida de intangibles que no quedan registrados en los canales formales de comunicación.

La pandemia actuó como mecanismo de coordinación y forzó el equilibrio del teletrabajo. El nuevo equilibrio requirió un período de ajuste (v. g., aprender a usar Zoom, preparar la *home-office*), pero en muchos casos ha logrado resultados mejores de los esperados y ello se reflejará en aumentos de productividad. Cuando el covid-19 quede en el pasado, veremos un salto en la proporción de empresas que implementan el teletrabajo en sus divisiones administrativas. Ya se habla de su impacto en el mercado inmobiliario y la estructura de las ciudades. Los mismos principios sugieren un mercado de trabajo más global, en el cual cada vez más empresas argentinas (o extranjeras) encontrarán conveniente contratar los servicios de empleados residiendo en el extranjero (o en Argentina). Seguramente las leyes laborales del país y su interpretación para adecuar el teletrabajo afecten la dinámica de este mercado. Es posible que los salarios en los nuevos trabajos (ahora móviles) comiencen a referenciarse en moneda extranjera, y que eso afecte la productividad de las empresas locales que no puedan pagar los salarios de mercado. Para evitar que se agrande la brecha de productividad entre países será necesario lograr una convergencia de legislación laboral.

El covid-19 aceleró cambios en otras industrias, como en el caso del *e-commerce* y de las plataformas digitales (v. g., de entretenimiento, delivery, pagos digitales). Estos sectores ya se encontraban en pleno crecimiento previo a la pandemia, pero el cambio de hábitos forzados por el covid-19 ayudó a incorporar a una masa de usuarios que de otra manera seguirían desarrollando sus actividades de manera *offline*. En otras palabras, la pandemia empujó la pendiente de la trayectoria de crecimiento de estos sectores. El impacto será permanente y la consecuencia más probable será similar a lo que ya observamos en otros países desarrollados: mayor relevancia de las economías de escala por el lado de la demanda (efectos de red) y, consecuentemente, mayor concentración de mercado. La regulación óptima en estos mercados no es obvia y el debate académico sigue abierto. La naturaleza global de las plataformas digitales requiere de coordinación entre países para el diseño de políticas de defensa de la competencia. Por ahora, el debate ocurre entre agencias de Estados Unidos, la Unión

Europea y la OCDE. Pero las autoridades locales deberán prestar atención a este desafío regulatorio antes de lo esperado y, al igual que con el teletrabajo, el margen para diferir con lo que decidan en el resto del mundo es muy pequeño.

El aumento en la concentración también se dará en otros sectores más tradicionales, pero por razones diferentes a las de las plataformas digitales. La pandemia generó un shock de oferta y demanda que deterioró la situación financiera de las empresas y, extensión de cuarentena y mayor incertidumbre mediante, generó el cierre de manera definitiva de muchas de ellas. Las primeras empresas en salir del mercado son las más pequeñas y frágiles en términos de costo de capital. La dinámica ocurre tanto en mercados competitivos como en mercados oligopólicos. El problema es que una eventual recuperación económica poscovid-19 no nos devolverá a la situación inicial inmediatamente, ya que el costo de reiniciar actividades para una firma no es cero. Lo más probable es que las empresas incumbentes aprovechen su mayor poder de mercado para mejorar sus proposiciones de valor e invertir en la generación de barreras a la entrada. Los gobiernos entendieron estos problemas y trataron de evitar la salida de empresas con paquetes de ayuda financiera. Pero estas políticas tienen un costo fiscal demasiado elevado y solo funcionan por un período breve en países con pocas alternativas de financiamiento como el nuestro. La opción para los gobiernos en estos casos será estar atentos y preparados para fomentar la competencia y eliminar fricciones a la reentrada al mercado.

Por último, así como el covid-19 forzaré a los gobiernos a poseer planes de contingencia sanitaria para futuros shocks, será igualmente necesario evaluar regulaciones económicas temporales para situaciones como esta. La estrategia sanitaria generalmente afecta la movilidad de los factores y genera fricciones al proceso competitivo de la economía. La tarea del gobierno para la pospandemia será desarrollar estrategias de contingencia integrales que comprendan los aspectos sanitarios y económicos detrás de cada medida.



## Un nuevo régimen para los trabajadores independientes

Eduardo LEVY YEYATI

Decano, Escuela de Gobierno UTDT. Director académico CEPE, UTDT. Investigador Principal CONICET. Doctor en Economía, University of Pennsylvania.

Si algo caracterizará la herencia económica de la pandemia en la Argentina y en la región será la caída pronunciada del empleo y el aumento de la ya alta tasa de precarización laboral. Habrá, probablemente, menos trabajo, y este trabajo será, en mayor proporción, independiente y eventual. Esto, que en la Argentina no hace más que profundizar una tendencia previa, pone sobre el tapete un problema de larga data del que nuestro debate político mayormente se desentiende desde hace años: en la Argentina el empleo formal es, cada vez más, la excepción y no la regla. Los trabajadores denominados “precarios”, que agrupan a independientes e informales, son más del 50 % de nuestra fuerza laboral.<sup>1</sup>

Un caso particular de esta precarización es el del trabajador independiente (también llamado “autoempleado” o “cuentapropista”). Mientras que en los países de la OCDE solo el 15 % de los ocupados son independientes, el cuenta-propismo representa el 25 % del empleo total en Argentina. A diferencia de los asalariados, los independientes trabajan a destajo: no cobran nada si se enferman, se van de vacaciones, trabajan en el hogar o si pierden el trabajo y, como desnudó la pandemia, están expuestos al colapso de sus ingresos mensuales en las crisis dramáticas —y no solo por la cuarentena: la demanda por servicios independientes es la que primera ajusta en las recesiones—. También están desprotegidos: de las medidas de apoyo de ingresos implementadas durante la pandemia solo accedieron, parcialmente, al modesto Ingreso Familiar de Emergencia.

Trabajadores de formación promedio baja y de ingresos modestos que viven al día, los independientes son el único grupo cuya participación viene creciendo hace años, incluso en períodos de expansión económica. Y si bien ahora son visibles gracias a las plataformas de delivery y de oferta de empleo, existieron siempre, naturalizados, en los hogares, en las calles y en el transporte público:

plomeros y electricistas, jardineros y pileteros, “manteros” y “buscas”. A pesar de todo esto, la política y el debate laboral suelen centrarse casi exclusivamente en los trabajadores formales.

Que los beneficios laborales (licencias, capacitación, indemnizaciones, seguridad social) estén vinculados al empleo formal tiene un sentido histórico, ya que son el producto de luchas sindicales ganadas por y para los trabajadores asalariados —sin extensiones a los de afuera—. Lo opuesto vale para el autoempleo: sus beneficiarios son trabajadores no sindicalizados y atomizados sin representación natural. Si hay una asignatura laboral pendiente para el día después de la pandemia es la introducción de un nuevo régimen para estos trabajadores independientes.

Un modelo natural para atacar este problema es el de Austria. Allí, los empleadores contribuyen un porcentaje del sueldo bruto a una cuenta a nombre del trabajador y esos fondos están disponibles (y reemplazan la indemnización) ante un despido. Al terminar la relación laboral, si el trabajador consigue un nuevo empleo, esta cuenta “portable” se transfiere a un nuevo empleador para evitar el uso anticipado de los fondos. El sistema, denominado de “mochila” austríaca, es similar al fondo de desempleo de la industria de la construcción en la Argentina. La única diferencia: en Austria lo tienen todos los trabajadores; desde 2008, también los independientes.

¿Cómo funcionaría? El trabajador independiente registra una cuenta de ahorro a su nombre donde, por cada pago que recibe, el empleador transfiere una suma proporcional. Las reglas de retiro podrían emular el modelo austríaco: el dinero se retiraría solo después de una cantidad de años de aportes, y solo si los ingresos registrados del trabajador caen por debajo de un umbral mínimo.<sup>2</sup>

Puestos a imaginar un nuevo régimen, por qué no ser ambiciosos: la contribución podría incluir un proporcional por vacaciones, enfermedad, maternidad, formación profesional. Y, dado que la contribución estaría destinada a asegurar un piso de ingresos, sería natural definir categorías por ingreso y aplicar tasas de contribución decrecientes en cada uno de esos tramos —o establecer un máximo de aporte mensual, como en el caso de un asalariado—. El nuevo régimen debería reemplazar al monotributo (que pide aportes exigüos por beneficios

exiguos, y fomenta el enanismo fiscal) y al autónomo (hoy despoblado por su pésima relación beneficio-costo para el trabajador).

El diablo está en los detalles: el trabajo independiente suele enmascarar una relación laboral entre una empresa a fin de eludir impuestos y regulaciones, tanto en el sector privado como en el público. Muchos trabajadores se encuentran en esta “zona gris” entre el empleo y el trabajo por cuenta propia: en teoría, eligen cuándo y dónde trabajar; en realidad, dependen económicamente de un “cliente” único en una modalidad indistinguible del empleo asalariado formal. La “desprecarización” del cuentapropismo no reemplaza al control del fraude laboral, pero, al incorporar contribuciones, al menos lo desalienta.

La dualidad entre asalariados e independientes quedó en flagrante evidencia en la pandemia, pero hace rato que merece una respuesta de la política. Y el futuro del trabajo no apunta a una recuperación de puestos asalariados; en el mejor de los casos, la reparación del mercado laboral después de la pandemia necesitará innovar modalidades laborales que se adapten a los nuevos procesos productivos sin sacrificar el bienestar del trabajador. La portabilidad de los beneficios es una de estas innovaciones, y el trabajo independiente será la modalidad central de la pospandemia.

Puestos a reconstruir de las cenizas, construyamos algo mejor.

---

## NOTAS

1. El precariado, vale aclarar, no es un aspecto único de la Argentina; por el contrario, según estimaciones de la OIT, la participación de los “precarios” en el mercado de trabajo es aún más alta en el resto de América Latina, y los independientes representan el 28 % en Chile y Uruguay, el 30 % en Brasil y México, y más del 50 % en Perú y Colombia.

2. Para más detalles sobre esta propuesta, ver: Levy Yeyati, E. y Sartorio, L. (2020). “Work after COVID: A new regime for independent workers”, *VoxEu*, 16 de abril, disponible en: <https://voxeu.org/article/work-after-covid-new-regime-independent-workers>.

## Teletrabajo: ¿asalariado o cuentapropista?

**Ernesto SCHARGRODSKY**

Profesor Plenario y Director del Centro de Investigación en Finanzas, UTDT. Investigador independiente del CONICET. Doctor en Economía por Harvard University. Miembro del Consejo Consultivo del CEPE, UTDT.

En todo el mundo, incluyendo la Argentina, la cuarentena ha acelerado una migración del trabajo presencial al teletrabajo en innumerables actividades de servicios. Consultas médicas, transacciones comerciales, operaciones bancarias, cursos de distintos niveles educativos (incluyendo extracurriculares), consultorías, servicios legales y contables, estudios de diseño, ingeniería y arquitectura, son solo algunos ejemplos de actividades que están migrando rápidamente a una modalidad virtual.

Muchas de estas actividades ya estaban en un proceso de migración a la virtualidad. Pero, sin duda, la pandemia ha obligado a realizar inversiones en equipamiento, conectividad y sistemas que están acelerando fuertemente ese proceso. Y, como en muchos casos justamente eran el costo de esas inversiones y otros costos transaccionales los que detenían el cambio de modalidad, ahora que esos gastos ya fueron afrontados, seguramente una parte importante de esta migración al trabajo remoto será permanente y no se revertirá al finalizar la cuarentena. Los números no son despreciables. Partiendo de la distribución actual de ocupaciones, Bonavida y Gasparini estiman que, en la Argentina, un 26 % de los ocupados podría realizar sus actividades laborales desde el hogar.<sup>1</sup> Dingel y Neiman estiman ese porcentaje en 37 % para los Estados Unidos, con menores proporciones en países de menores ingresos.<sup>2</sup>

Dando por sentado que una parte de la migración al trabajo remoto será irreversible, en este artículo utilizamos los resultados de la Teoría de la Firma para argumentar que este desplazamiento de trabajo presencial a trabajo virtual inducirá, a su vez, una migración de trabajo en relación de dependencia como empleado a trabajo por cuenta propia como proveedor.

Uno de los temas centrales de la Teoría de la Firma es por qué existen las empresas y qué explica su tamaño. Es decir, por qué algunas transacciones y tareas se

realizan en un mercado entre compradores y vendedores libres, mientras que otras se realizan dentro de las firmas con trabajadores contratados en relación de dependencia. Diversos autores contribuyeron a este tema con visiones complementarias.

Según Coase<sup>3</sup>, dentro de una firma se reducen los costos de transacción. Mientras que en las transacciones de mercado deben acordarse precios, cantidades y calidades de productos en forma repetida y en muchos casos con asimetrías informativas, dentro de una firma no se requiere un complejo sistema de contratos. En cambio, un gerente o dueño ejerce autoridad sobre la división de trabajos y asigna tareas a empleados que perciben un sueldo.

Alchian y Demsetz agregan que, cuando un proceso productivo requiere tareas en equipo pero existe la posibilidad de que algunos integrantes no provean suficiente esfuerzo, resulta más fácil observar dentro de una empresa cuánto trabajo (input) provee cada integrante que determinar, fuera de una empresa, las contribuciones individuales al producto (output) colectivo.<sup>4</sup> La presencia de activos o inversiones específicas también contribuye a explicar algunas ventajas organizacionales de las empresas. Esos activos específicos serán mejor cuidados o habrá incentivos más fuertes a invertir en ellos dentro de las empresas, en donde se garantiza su uso exclusivo.<sup>5</sup>

A su vez, la teoría moderna de contratos<sup>6</sup> enfatiza que, al ser imposible especificar por escrito todas las eventualidades posibles, los contratos son inevitablemente “incompletos”. En esa situación, la integración de actividades dentro de una firma bajo un mismo propietario sustituye a contratos incompletos, reduce eventuales costos de transacción y ruptura contractual, y protege los incentivos a invertir en desarrollos y activos específicos.

Por sí solas, todas estas ganancias de eficiencia al organizar la producción dentro de empresas podrían haber llevado a que existan firmas de enorme tamaño. Sin embargo, en la medida en que una empresa crece, se van incrementando los costos organizativos y la necesidad de incentivos y controles para que los empleados provean esfuerzo (el problema de *moral hazard*). Del balance entre beneficios y costos de realizar transacciones y tareas dentro o fuera de una firma, surge un tamaño óptimo de cada empresa, que difiere —por supuesto— en distintos sectores productivos y mercados.

La migración al trabajo virtual altera notablemente este equilibrio. En el trabajo virtual es muy complicado medir el input de los empleados. Por ejemplo, es muy difícil controlar cuántas horas trabaja un asalariado. Y aun si se midiese el tiempo que el empleado pasa sentado frente a una computadora, debería poder verificarse que efectivamente esté realizando tareas para la empresa. Los activos eventualmente provistos por la empresa ahora deben ser cuidados por el empleado en su hogar. Podrían, por ejemplo, ser utilizados para otras tareas. Incluso podrían utilizarse para realizar trabajos para otras empresas competidoras, por lo que se reducirían los incentivos de las empresas a proveerlos, en particular si se trata de activos, programas o datos exclusivos o confidenciales.

En cambio, en el trabajo virtual es más fácil medir el output, es decir, el trabajo que cada trabajador realizó y envía a la empresa o a otros integrantes del equipo. El trabajo remoto también obliga, si hay una producción en equipo, a dividir en forma clara las tareas y responsabilidades de cada integrante, con lo que luego resulta más fácil establecer cuánto contribuyó cada uno.

En resumen, en el trabajo virtual, por un lado, se diluyen muchas de las ventajas de mantener a los trabajadores en forma asalariada dentro de una empresa, en particular al controlarse peor el input de cada trabajador. Por otro lado, se facilitan las ventajas del trabajo independiente, en particular, al poder medirse mejor el output y ser más fácil trabajar simultáneamente para distintos clientes. Por estos motivos, resulta probable que la migración de trabajo presencial al teletrabajo se vea acompañada por una consecuente sustitución de empleos en relación de dependencia por empleos independientes.

El reemplazo de empleos formales privados por trabajos independientes por cuenta propia implicará una precarización de las condiciones laborales de algunos trabajadores y eventualmente mejores posibilidades para otros, por ejemplo, al facilitar su globalización. Si se buscara atenuar esta sustitución por sus potenciales efectos negativos sobre algunos sectores, la legislación debería tratar de aumentar el atractivo del trabajo remoto asalariado, en vez de desestimularlo con regulaciones rígidas.

---

## NOTAS

1. Bonavida Foschiatti, C. y Gasparini, L. (2020). "El impacto asimétrico de la cuarentena". Documentos de Trabajo del CEDLAS n.º 261, CEDLAS-UNLP.
2. Dingel, J. I. y Neiman, B. (2020). "How many jobs can be done at home?". *Journal of Public Economics*, 189, 9 de julio de 2020. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2020.104235.
3. Coase, R. (1937). "The Nature of the Firm". *Económica*, 4 (16): 386-405.
4. Alchian, A. y Demsetz, H. (1972). "Production, Information Costs, and Economic Organization". *The American Economic Review*, 62 (5): 777-795.
5. Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. The Free Press. Nueva York.
6. Grossman, S. y Hart, O. (1986). "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration". *Journal of Political Economy*, 94 (4): 691-719; Hart, O. y Moore, J. (1990). "Property Rights and the Nature of the Firm". *Journal of Political Economy*, 98 (6): 1119-1158.

## Políticas de formación profesional frente al covid-19

Gustavo GÁNDARA

Director ejecutivo, Fundación UOCRA. Magíster en Administración de la Educación por la UTDT.

El covid-19 representa una crisis sanitaria en un mundo que ya estaba atravesando profundas transformaciones. La revolución 4.0 está modificando los modelos empresariales, las formas de contratación y todo el mundo productivo. En el futuro, van a cambiar tanto los recursos, los instrumentos y las técnicas a utilizar por el propio trabajador, como el trabajo mismo.

Es una transición que presenta riesgos en todo el mundo: la polarización del mercado de trabajo, desigualdades de género, exclusión por acceso a la formación tecnológica, y una precarización laboral como resultado general.

En Argentina, además, estas transformaciones encuentran una estructura social y económica fuertemente castigada. El 45 % de la Población Económicamente Activa (PEA), que representa aproximadamente nueve millones de personas, enfrenta problemas de inserción laboral, como desempleo, empleo no registrado o informalidad. Al mismo tiempo, el censo del año 2010 muestra que, del total de la población entre 15 y 64 años, un alto porcentaje no finalizó los estudios formales y más de 8 millones y medio de personas tiene niveles muy bajos de calificación. A partir de una mera proyección demográfica, se puede afirmar que hoy hay más de 10 millones de personas con bajos niveles de calificación.

De acuerdo al Relevamiento Anual del Ministerio de Educación de la Nación para el año 2018, entre la formación de adultos y la formación profesional, que se incrementó en las últimas décadas, se alcanza a una población de casi 3 millones de adultos. La diferencia entre el alcance real de la política educativa y los más de 10 millones de trabajadores/as que requieren mejorar sus calificaciones y credenciales educativas nos muestra el potencial de desarrollo que hay para estas políticas en nuestro país.

A este escenario hay que agregarle un nuevo factor: la pandemia. El covid-19 está afectando a un inusitado número de personas en su salud y su forma de vida,



y puso en riesgo los derechos de una gran parte de la población. A mediados de marzo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indicó que unas 25 millones de personas podrían perder sus empleos a causa del coronavirus, en tanto no exista un acuerdo internacional con políticas y proyectos coordinados para sobrepasar esta crisis.

A nivel educativo, la pandemia también ofrece profundos desafíos. La urgencia por digitalizar la formación se enfrenta al desigual acceso a las tecnologías y a la conectividad. Muchas instituciones educativas no cuentan con la infraestructura adecuada para este repentino cambio en la forma de aprendizaje, y muchos docentes no tienen los recursos necesarios para afrontar el trabajo formativo a distancia.

Para dar respuesta a las necesidades que surgen a partir de la emergencia actual, es necesario conformar un Comité Técnico Asesor para la gestión de la crisis y la adaptación de nuevos espacios formativos. En efecto, es prioridad lograr la institucionalización del diálogo tripartito entre Estado, empresas y sindicatos en la formación profesional, arribando a decisiones vinculantes en el diseño de políticas públicas. El comité también debe incluir otros actores, tales como representantes de la ciencia y la tecnología, la salud y la producción. Su labor será elaborar un plan de contingencia, aunando diversas propuestas y unificando criterios y acciones, definiendo una estrategia que proteja la salud de estudiantes y trabajadores/as, así como la continuidad pedagógica y la calidad educativa.

De este modo, el comité podrá avanzar en torno a la creación de un Sistema Nacional de Formación Integral y Permanente, que recoja lo mejor de las tradiciones y experiencias educativas de las instituciones del mundo del trabajo y construya centros de formación profesional como espacios de transferencia tecnológica, y de producción y gestión del conocimiento. Además, la articulación con el complejo científico-tecnológico permitirá la apropiación tecnológica al sector productivo.

Es necesario desarrollar e implementar un Sistema de Formación integral, integrado e innovador, tanto en metodologías de formación como en cuestiones técnicas y procedimentales. Este Sistema debe estar articulado entre los distintos niveles y modalidades del sistema educativo formal y reconocer las trayectorias

heterogéneas de los estudiantes con itinerarios educativos de múltiples “entradas” y “salidas”, a través de acciones de orientación socio-laboral, certificación de competencias asociadas a las calificaciones laborales, certificación de saberes previos, y su posterior acreditación.

Una herramienta clave para garantizar la calidad educativa deben ser las instancias de formación de equipos técnicos y docentes. Estas instancias tienen que hacer foco en la actualización tecnológica pero también trabajar en la formación de competencias digitales y socioemocionales transversales necesarias para el trabajo del futuro.

Diseñar un sistema de estas características, a través de un diálogo social efectivo, constituirá una de las claves para que las trabajadoras y los trabajadores participen y se apropien de la transformación tecnológica, en el marco de una “transición hacia la construcción colectiva del conocimiento” que permita un desarrollo inclusivo aun en medio de la crisis.

# Una “vieja” estrategia industrial para un “nuevo” mundo pospandemia

## Carolina CASTRO

Integrante del Comité Ejecutivo de la Unión Industrial Argentina. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

## Pilar TOYOS

Economista de la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Economía por la Universidad de La Plata.

El distanciamiento en el mundo empezó bastante antes de que llegara la pandemia. La desconfianza mutua, empujada por una disputa de fondo entre las potencias globales, ya había estancado al comercio y a la inversión.

El impacto de las nuevas pautas de comportamiento social en los negocios y la economía en el mediano plazo es todavía difícil de mensurar, pero acelerarán cambios globales que ya estaban en marcha.

La desconfianza no era casual sino causal. Lo que subyace a la merma de los intercambios globales es una disputa de fondo sobre qué, cómo, quién y dónde se diseñan y se producen los bienes y servicios que consume el planeta. La guerra comercial entre Estados Unidos y China es la punta del iceberg de una tensión que tiene poco que ver con lo mercantil y mucho con el conocimiento.

La innovación tecnológica de la última década inició una revolución que fusiona el mundo físico con el digital, desencadenando una transformación estructural de los procesos productivos y los modelos de negocios. Además, había iniciado un proceso de relocalización de las cadenas globales de valor, con una afluencia de las inversiones cerca de los grandes centros de consumo y un nuevo *momentum* para las políticas de defensa de la producción nacional.

En Argentina, la pandemia se instaló sobre un escenario de suma fragilidad económica, acentuando la recesión. En el plazo inmediato será importante atender a los principales canales de trasmisión de la crisis, como la caída en la demanda interna y externa, la consecuente merma en la producción local y la

atención a aquellos sectores de la sociedad que más se han perjudicado por las medidas de confinamiento. Sin embargo, a mediano plazo, será imprescindible contar con un plan de adaptación al nuevo mundo pospandemia, que exige un cambio en la estrategia productiva, comercial y política de nuestro país.

El estancamiento económico argentino de los últimos años nos obliga a repensar qué estrategia económica llevar adelante. La decisión debería partir del diagnóstico sobre cuáles son las trabas que han frenado el desarrollo desde hace más de 40 años. Desde luego, la evaluación no podría obviar la realidad de una economía que ha crecido tan solo 11 puntos en términos de ingreso per cápita, que ha duplicado la pobreza y en la que la desigualdad (característica que no suele fluctuar en gran medida en una sociedad) también ha crecido unos 6 puntos.<sup>1</sup>

Los países desarrollados han impulsado una fuerte estrategia de promoción industrial en la última década. La norma ha sido implementar programas de auspicio a la *Industria 4.0*, promoviendo la adopción y creación de tecnología en la producción con mecanismos de incentivos, como el aumento en la inversión en I+D, beneficios fiscales y fomento a las exportaciones con alto valor agregado. Desde el *America's First*, el *Industrie 4.0* alemán, el *Made in China 2025*, incluso el *Make in India*, al menos 24 países están implementando políticas de promoción a sus ecosistemas de innovación nacionales, fortaleciendo las redes de ciencia y tecnología aplicadas y construyendo la asociación de los sectores público, privado y científico. Lejos de cerrar la economía, su fin ha sido dar competitividad a la producción de sus manufacturas y no quedar atrás en la carrera tecnológica.

En un contexto en donde la cuarta revolución tecnológica transforma los procesos productivos de otros países aceleradamente, es inocente pensar a la política industrial como algo del pasado: no hay nada viejo en la política industrial. Empezar el mismo camino, aunque adaptado a nuestra realidad nacional, definirá nuestro lugar en el siglo XXI.

No podemos obviar que en nuestra realidad abundan las restricciones en comparación con aquellos países, desde la pesada presión tributaria hasta el escaso desarrollo del sistema financiero. Hay una restricción especialmente dañina, que tristemente no termina de ser identificada por todos los sectores dirigenciales como un cuello de botella a nuestro desarrollo: las recurrentes crisis de balances de pagos.

Los países avanzados entendieron hace tiempo cómo solucionar el problema de raíz, impulsando la especialización dinámica de sus economías. Su estrategia ha sido ágil y práctica, haciendo uso de sus capacidades innatas, pero nunca obviando que la agregación de valor es la clave para resguardarse de las fluctuaciones violentas de un mundo global. El equivalente a esa estrategia en Argentina sería entender (y actuar en consecuencia) que las divisas generadas por nuestros recursos naturales no bastan para abastecer las necesidades económicas y financieras de un mercado interno de 45 millones de habitantes.

Nuestro país ha adquirido grandes activos en estos tiempos de crisis y confinamiento: anticipación, unidad, consenso y respeto. Esas capacidades que demostramos pueden ser un insumo clave para impulsar un plan productivo exitoso.

Es necesario anticipar que el mundo tal como lo conocíamos no volverá a ser el mismo y concordar un diagnóstico común. La vuelta a un comercio plenamente libre y multilateral, grandes flujos de inversión extranjera que entren en países emergentes como la Argentina, o mismo una demanda sostenida y alta de nuestras materias primas que dé viento en cola a los precios de los *commodities* es poco plausible.

También es clave la unidad y el respeto para impulsar consensos que arriben a políticas públicas de retorno a la producción y el crecimiento. La política industrial del siglo XXI requiere mejorar la productividad de nuestras PyMEs, promover sectores con potencial exportador, empleador y/o innovador, y ampliar la red de cooperación público-privada para desarrollar y adoptar más tecnología en toda la industria.

Este camino de mediano plazo solo podrá transitarse una vez que la reactivación económica provea de un marco macroeconómico más estable, con una recuperación de la demanda interna. Dada esa condición, nada será más urgente que acordar qué partido debemos jugar y delinear nuestro plan de juego.

---

## NOTAS

1. Fuente: estimación propia en base a CEDLAS, Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA e INDEC.

## **Política industrial para la pospandemia: industria farmacéutica y biosimilares**

**Carlos CORREA**

Director Ejecutivo del South Centre de Ginebra. Doctor en Derecho, UBA.

El impacto que el covid-19 tendrá sobre los patrones de consumo, producción y distribución es aún incierto, pero hay algunos signos que sugieren cambios en la política industrial que los gobiernos pueden aplicar para alcanzar objetivos de desarrollo y mayor autonomía.

Un ejemplo claro se encuentra en el sector farmacéutico, cuyo valor estratégico ha sido resaltado por la pandemia. Las restricciones que impusieron varios gobiernos a la exportación de medicamentos y otros productos de uso médico,<sup>1</sup> y la escasez de la oferta producida por el súbito incremento de la demanda, pusieron en evidencia la dependencia de muchos países de las importaciones en un sector crítico para la salud pública (y la economía).

El 80 % de las sustancias activas utilizadas en medicamentos comercializados en la Unión Europea (UE) son importados, principalmente de China y la India. Durante la pandemia, la UE advirtió que es necesario reducir esta dependencia y ahora busca conceder incentivos financieros para trasladar la producción de sustancias farmacéuticas activas a Europa. Es uno de los principales objetivos de la nueva “Estrategia Farmacéutica para Europa”.<sup>2</sup>

No es muy distinto lo que sucede en los Estados Unidos. En el cénit de la crisis del covid-19, se observó que las empresas farmacéuticas chinas proveían el 97 % del mercado estadounidense de antibióticos, más del 90 % de vitamina C, el 95 % de ibuprofeno, el 91 % de hidrocortisona, con una dependencia global de ingredientes activos importados del orden del 80 %.<sup>3</sup> Similar dependencia se presenta en ese país respecto de la India para antibióticos, analgésicos, hormonas, medicamentos antivirales y vitaminas B1, B6 y B12.<sup>4</sup>

La toma de conciencia respecto de la dependencia en materia farmacéutica (y otros insumos médicos), y del valor estratégico de contar con una industria

local en este sector, se da en el marco de un cambio generalizado en la percepción de los beneficios pregonados de la globalización. La crisis del covid-19 ha hecho repensar a todos los gobiernos, incluyendo los de los países desarrollados, qué vulnerabilidades enfrenta un sistema de producción basado en “cadenas globales de valor” que fragmentan geográficamente los procesos productivos para explotar economías de escala y los menores costos de la mano de obra en países en desarrollo.<sup>5</sup>

La crisis económica y financiera generada por el covid-19 ha profundizado iniciativas<sup>6</sup> para sostener la producción local mediante una diversidad de mecanismos que apuntan a recuperar “autonomía estratégica”. Esta tendencia ya era clara en los Estados Unidos donde, en los últimos años, el gobierno ha alentado la relocalización de actividades productivas y ha otorgado masivos subsidios a la industria farmacéutica local.<sup>7</sup> Pero también se ve en la India, donde el primer ministro Narendra Modi habló en mayo sobre una nueva era de autosuficiencia económica, y en Japón, donde se prometen subsidios para empresas que repatrien fábricas.

La industria farmacéutica (incluyendo productos biotecnológicos) puede ser uno de los ejes en este nuevo marco de políticas orientadas a la producción local. Su importancia estratégica ha quedado demostrada por la pandemia. Pero no solo son razones sanitarias las que explican la revalorización de esta industria, sino el aporte que ella puede realizar por su generación de valor agregado y empleo, especialmente de cuadros técnicos y profesionales. El sector farmacéutico es un importante contribuyente a la economía en términos de creación de empleos altamente calificados e inversión en innovación.

Un estudio de la CNUCED sobre Argentina, Indonesia, Tailandia, Uganda, Bangladesh, Indonesia y Colombia, entre otros países, concluyó que Argentina es un país preparado para asumir el papel de suministrar productos médicos más baratos en todo el mundo en desarrollo.<sup>8</sup> En tanto este estudio se focalizaba en la formulación de medicamentos “genéricos” de síntesis química, surgen también prometedoras oportunidades para la producción de los ingredientes activos (industria farmoquímica) así como para la expansión de la producción (ya significativa) de productos biotecnológicos, tales como anticuerpos monoclonales.

Respecto de estos últimos, se ha notado que una “estrategia de imitación creativa” presenta importantes oportunidades para “aquellos países que cuentan con una experiencia mínima en bioprocesos y una base de conocimientos biotecnológicos pueden entrar como imitadores creativos aprovechando las ventanas de oportunidad transitoria de bajas economías de escala y los marcos regulatorios aún no definidos”.<sup>9</sup>

Aprovechar esas oportunidades para fortalecer una industria farmacéutica-farmoquímica-biotecnológica requiere la reformulación de la política industrial a partir de un enfoque integrado, que incluya el impulso a este sector como generador de valor agregado, empleo y divisas, así como instrumento para lograr una autonomía (o soberanía) sanitaria al servicio de la salud pública. Ese enfoque integrado supone el despliegue de una serie de instrumentos para alcanzar el objetivo, que incluyen, entre otros: medidas fiscales, acceso a financiamiento, apoyo a la I+D (incluyendo de tipo experimental), un marco regulatorio que no cree indebidos obstáculos para el registro (especialmente de biosimilares), un régimen de propiedad intelectual que utilice las flexibilidades del Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionado con el Comercio (ADPIC) tales como licencias obligatorias, y un sistema de compras gubernamentales que dé estabilidad a la demanda.

Con un mercado interno de medicamentos del orden de U\$S 8.000 millones y una tasa de crecimiento anual acumulativa 2003-2019 del 7 %, un volumen significativo de exportaciones (más de U\$S 700 millones anuales),<sup>10</sup> la Argentina tiene el potencial no solo de responder a la demanda interna con mayor valor agregado, sino devenir un proveedor significativo de productos farmacéuticos en la región latinoamericana y a escala global.

---

## NOTAS

1. Ver: South Centre, “Trade Measures Adopted by Countries in Response to COVID-19”. Disponible en <https://www.southcentre.int/covid-19/>.
2. European Commission, “Pharmaceutical strategy for Europe”. Disponible en [https://ec.europa.eu/health/human-use/strategy\\_en](https://ec.europa.eu/health/human-use/strategy_en).



3. Huang, Y. (2020), "How Dependent is the United States on Other Countries for Its Drug Supply?", *Council on Foreign Relations*, 5 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.cfr.org/in-brief/coronavirus-disrupt-us-drug-supply-shortages-fda>.
4. *Ibid.*
5. Ver, por ejemplo, Bianchi, E. y Szpak, C. (2015), "Cadenas globales de valor, comercio internacional y actuación empresarial", *Revista Argentina de Investigación en Negocios*, n.º 1, abril 2015. Disponible en <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/rain/article/view/v1n1a03>.
6. Kwa, A.; Rosales, F. y Lunenburg, P. (2020). "COVID-19 and WTO: Debunking Developed Countries' Narratives on Trade Measures", *Policy Brief* n.º 77 (South Centre, mayo 2020). Disponible en <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/05/PB-77-3.pdf>.
7. La Biomedical Advanced Research and Development Authority (BARDA) ha hecho recientemente inversiones masivas en el desarrollo de vacunas para covid-19: Moderna (U\$S 430 millones), Sanofi (U\$S 31 millones), Johnson & Johnson (U\$S 456 millones) y AstraZeneca (U\$S 1.200 millones).
8. UNCTAD (2011), "Local Production of Pharmaceuticals and Related Technology Transfer in Developing Countries: A series of case studies by the UNCTAD Secretariat", p. 11. Disponible en [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2011d7\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2011d7_en.pdf).
9. Sztulwark, S.; Mancini, M.; Juncal, S. y Lavarello, P. (2018). "Imitación creativa en países de industrialización tardía: enseñanzas del caso de los biosimilares en Corea e India", en *Explorando el camino de la imitación creativa: La industria biofarmacéutica argentina en los 2000*, Lavarello, P.; Gutman, G. y Sztulwark, S. (Coord.), CEUR CONICET-Punto Libro, Buenos Aires, p. 24.
10. Según datos del INDEC y la Dirección General de Aduanas.

## Covid-19: catalizador de cambios en el sistema financiero

Pierpaolo **BARBIERI**

CEO de Ualá. MPhil in Economic and Social History, Cambridge.

La crisis del covid-19 ha acelerado la digitalización de Argentina, tal como en el resto del mundo. Las medidas de contención de la pandemia han reducido drásticamente las posibilidades de interacción física, consistente con un alto R0 del virus. Las compras, clases y reuniones entre colegas, amigos o familiares se comenzaron a realizar vía plataformas digitales. En la segunda semana de junio, la movilidad hacia comercios y espacios de recreación fue 59 % menor que antes de la cuarentena, a pesar de la flexibilización que hubo en gran parte del territorio nacional durante esas fechas.<sup>1</sup>

Una dimensión que cobró especial relevancia son las finanzas digitales, debido a su condición de habilitador de pagos, cobros y todo tipo de transacciones —ahora, a distancia forzada—. Según el Índice de Uso de Dinero Electrónico (UDE), en abril de 2020 la nómina de personas que realizaron transferencias electrónicas creció 8,3 %.<sup>2</sup> El crecimiento de verticales como Pago de Servicios, Recargas y uso de CVU (Clave Virtual Uniforme) en Ualá es aun mayor. De la misma forma, analizando su base de PyMES, Mercado Pago incrementó 79 % la facturación desde el inicio de la cuarentena.<sup>3</sup> El que no está online ahora se apura a estarlo. Además, es altamente probable que haya incrementado el pago digital a proveedores y empleados, con un impacto sobre toda la cadena productiva.

Pero a pesar del mayor dinamismo reciente, el sistema financiero aún tiene poca penetración en Argentina (cerca del 70 % de los pagos todavía se realizan en efectivo).<sup>4</sup> El crecimiento del uso de dinero electrónico de los últimos meses es la punta de lanza de una gran oportunidad que hay que aprovechar.

El avance de los servicios financieros promueve el crecimiento sostenido e incluso de un país. Permite direccionar el flujo de ahorros e inversión hacia la acumulación de capital y la producción de bienes y servicios, creando empleo e impulsando el desarrollo. Esto beneficia a individuos, negocios y también

gobiernos. Los individuos pueden ahorrar en bienes durables, preparándose para impactos económicos negativos. De la misma forma, los negocios pueden acceder a créditos para invertir en bienes de capital, incrementando su productividad y producción. La digitalización de pagos en el gobierno facilita la identificación de destinatarios e impulsa la trazabilidad de fondos. Además, las herramientas financieras reducen el tamaño de la economía informal, generando mejoras laborales y regulatorias. La reducción de economía informal, a su vez, amplía la base impositiva y así permite menores tasas para todos.

La Argentina aún está muy por detrás de otros países en cuanto la profundidad de su sistema financiero. En 2017, según el Banco Mundial, la penetración de cuentas en instituciones financieras en Argentina era del 48 %, un porcentaje menor al nivel de América Latina y el Caribe (54 %), y países como Chile (74 %), Brasil (70 %) y Uruguay (64 %).<sup>5</sup> Una de las dimensiones en las que el país está particularmente rezagado es en el acceso al crédito: a nivel de hogares y empresas no financieras, el crédito alcanzó el 22 por ciento del PBI en 2018, debajo de México (42 %), Colombia (62 %) y Brasil (70 %).<sup>6</sup>

Las finanzas digitales son una herramienta clave para superar las barreras de inclusión del sistema financiero actual, porque permiten reducir significativamente el costo de servir a los usuarios: según un estudio de McKinsey, el costo de servir a usuarios de las plataformas digitales es 80-90 % menor que las redes bancarias físicas.<sup>7</sup>

Una política que está cobrando mayor relevancia alrededor del mundo para expandir el sistema financiero en esta dirección es el *open banking*. Como su nombre indica, el *open banking* facilita el intercambio de información entre instituciones, transfiriendo la propiedad de los datos financieros de las instituciones a los usuarios. Usualmente, esto ocurre a través de *Application Program Interfaces* (API), que permiten compartir la información de una aplicación u otro servicio. Para proteger la información, el intercambio se realiza bajo condiciones preaprobadas de seguridad de los datos y privacidad de la información. Así, un usuario, podría acceder a una plataforma digital que ofrece créditos desde su celular y, en base a la información disponible sobre su historial financiero, obtener una oferta de tasa inmediata en cualquier institución financiera, más allá de si

es cliente o no de esa institución específica. Liberar la data de las instituciones es como compartir el historial de cine para que Netflix haga mejores recomendaciones, solo que traería externalidades positivas —como mejor crédito— para toda la sociedad.

Una mayor disponibilidad de información y mayor portabilidad entre instituciones financieras profundiza la competencia por captar y retener a los usuarios. Así, las diversas instituciones financieras tienen mayores incentivos para ofrecer más y mejores productos y servicios. En el caso específico del crédito, además, puede haber una reducción de costos apalancada en la mayor información disponible sobre los usuarios. En consecuencia, tanto los consumidores como los negocios se benefician.

Esto redundará en mayor inclusión de las poblaciones que actualmente no están bancarizadas y mayor penetración de servicios en usuarios existentes. La competencia nos ayuda a todos, expandiendo el mercado y las opciones para los usuarios. En suma, un mayor dinamismo en el sistema financiero genera más inversión, más actividad y mayor nivel de empleo, cerrando un círculo virtuoso de crecimiento.

Muchos países del mundo y la región ya han aprobado regímenes de *open banking*. En agosto de 2016, Reino Unido fue el primer país en adoptar regulación de este tipo, partiendo de un marco aprobado en la Unión Europea un año antes. Desde entonces, y hasta septiembre de 2019, más de 140 proveedores de servicios financieros se unieron a la iniciativa. Los países de la Unión Europea también desarrollaron su estándar, y hay iniciativas tanto a través de cambios legislativos como de esfuerzos colaborativos de la industria. Australia, Japón, Singapur, India y Japón también están en camino a desarrollar sus API.<sup>8</sup> En la región, Brasil<sup>9</sup> y México<sup>10</sup> tienen regulación aprobada, y Chile aprobó a comienzos de junio una iniciativa de Portabilidad Financiera.<sup>11</sup>

En los últimos años, Argentina se ha convertido en líder en la región en cuanto a su ecosistema de servicios financieros digitales. Eso ha impulsado el crecimiento de una industria de alto valor agregado, que además nos permite saldar una deuda de la república: la falta de inclusión financiera. La pandemia nos brinda una oportunidad para transformar el sistema financiero de forma más

amplia adoptando un régimen de *open banking*. La agenda de políticas para la pospandemia debe incluir la generación de un sistema financiero más inclusivo, más competitivo y más libre.

---

## NOTAS

1. COVID-19 Community Mobile Report, Google, 12 de junio de 2020.
2. Link (2020). *UDE Link*, n.º 15, mayo de 2020. Disponible en [https://www.redlink.com.ar/data/uploads/mayo2020/UDE\\_LINK\\_15\\_mayo2020.pdf](https://www.redlink.com.ar/data/uploads/mayo2020/UDE_LINK_15_mayo2020.pdf)
3. Mercado Libre (2020). “PyMEs argentinas: cómo atraviesan la pandemia”, junio de 2020.
4. INDEC (2019). “Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018. Informe de gastos”, noviembre de 2019. Disponible en [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho\\_2017\\_2018\\_informe\\_gastos.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho_2017_2018_informe_gastos.pdf).
5. Ansar, S., Demirgüç-Kunt, A., Hess, J., Klapper, L., Singer, D. (2018). *Global Findex Database. 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1259-0.
6. Fondo Monetario Internacional, 2018.
7. Berry, C., Lund, M., Manyika, J., Singer, M., White, O. (2016). *Digital Finance for All: Powering Inclusive Growth in Emerging Economies*, McKinsey & Company, septiembre de 2016.
8. Corcoran, E. (2020). “El panorama normativo del ‘open banking’ en el mundo”, *BBVA*, 16 de junio de 2020. Disponible en <https://www.bbva.com/es/el-panorama-normativo-de-open-banking-en-el-mundo/>.
9. Green, R. (2020). “The Central Bank of Brazil will roll out open banking implementation”, *Business Insider*, 21 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.businessinsider.com/brazil-moves-forward-with-open-banking-2020-5>
10. *BBVA* (2020). “México comienza a abrir su sistema financiero y fortalece el open banking en América Latina”, 16 de junio de 2020. Disponible en <https://bbvaopen4u.com/es/actualidad/mexico-comienza-abrir-su-sistema-financiero-y-fortalece-el-open-banking-en-america-latina>.
11. *As Chile* (2020). “Ley de Portabilidad Financiera en Chile: qué es y en qué consiste”, 4 de junio de 2020. Disponible en [https://chile.as.com/chile/2020/06/04/actualidad/1591286170\\_388750.html](https://chile.as.com/chile/2020/06/04/actualidad/1591286170_388750.html).

# **DESARROLLO SUSTENTABLE E INFRAESTRUCTURA**

## **Diversificar la matriz energética y descarbonizar la energía: una oportunidad para la pospandemia**

### **Fabiana GENNARI**

Directora Departamento Físicoquímica de Materiales, Gerencia de Investigación Aplicada, Centro Atómico Bariloche (CAB)-Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Investigadora Principal del CONICET. Doctora en Ingeniería, Universidad Nacional de La Plata.

El empleo de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural) ha posibilitado una era de prosperidad y avance sin precedentes en el desarrollo humano. Como consecuencia, grandes cantidades de CO<sub>2</sub> y otros gases de efecto invernadero (GEI) fueron liberados al entorno, con un fuerte impacto sobre el medioambiente. El nivel de CO<sub>2</sub> en la atmósfera aumentó desde 228 partes por millón (ppm) en la era preindustrial hasta 415 ppm en 2019. Este incremento de las emisiones antropogénicas es la principal causa del aumento de la temperatura global del planeta y del cambio climático.

Si bien los países desarrollados son los principales emisores, los datos estadísticos de GEI deben analizarse con cautela. Argentina está en el grupo de países que generan menos de 1 % de la contaminación global, pero su cantidad de emisiones por cápita asciende a 8 toneladas de CO<sub>2</sub> anuales. Este valor es similar a lo que aporta un habitante europeo. Debido a estos valores, Argentina se ubica en el grupo de los 30 países con más emisiones GEI del mundo. Los principales sectores responsables de la generación de GEI en el país son el energético, con un 53 % (incluyendo transporte), seguido por la agricultura, ganadería y otros usos de la tierra, con un 39 %. A nivel mundial la situación es similar, con dos tercios de las emisiones de GEI debidas al sector energético y asociadas al uso de combustibles fósiles para calefacción, electricidad, transporte e industria.

La diseminación del virus del covid-19 en el mundo llevó al cierre progresivo de las economías mundiales y, con ello, a una caída de las emisiones de GEI. Se observó un resurgimiento de la naturaleza en sus diferentes formas, mostrando claramente el impacto de la actividad humana sobre el planeta. Sin embargo, si

no se impulsa un cambio de paradigma, la reactivación económica traerá consigo nuevamente un aumento de las emisiones. La restauración de las economías pospandemia seguramente requerirá ayuda gubernamental, por lo que esta es una oportunidad única para promover una sociedad sostenible basada en productos y procesos que hayan sido desarrollados considerando los principios de respeto por la vida y el entorno.

Un modelo energético sostenible se fundamenta en patrones de producción y consumo que sean armónicos con el desarrollo económico, social y ambiental. Argentina tiene una economía dependiente de recursos energéticos no renovables, por lo que su competitividad económica de largo plazo está comprometida por la reducción y/o escasez del recurso frente al aumento creciente de la demanda. Además, una economía en parte dependiente del exterior para cubrir las necesidades energéticas, como ocurrió con el gas natural, tiene un riesgo de sobreprecio y hasta de interrupción del suministro. En el caso de la sostenibilidad ambiental, el aumento del consumo energético de recursos fósiles implica un incremento de las emisiones de GEI superior al acordado para limitar el aumento de la temperatura global del planeta. Si bien Argentina en los últimos años ha promovido el desarrollo de las energías renovables, también subsidió los recursos energéticos de origen fósil, por lo que las políticas en materia energética resultan contradictorias. En lo social, debido en parte a la extensión geográfica del país, quedan aún hogares que no tienen acceso a formas avanzadas de energía (electricidad), con las implicancias sobre el desarrollo humano y potencial crecimiento económico futuro.

Para lograr un sistema energético sostenible, Argentina debe diversificar la matriz energética y avanzar hacia la descarbonización de la energía, con políticas de largo plazo en los diferentes niveles. Alcanzar este objetivo global es una tarea compleja y requiere objetivos de corto y mediano plazo: lograr un mercado de la energía integrado que asegure el suministro energético; fomentar la eficiencia energética; impulsar energías renovables que permitan avanzar hacia una economía hipocarbónica; promover la innovación y la competitividad. Entre las acciones necesarias para posibilitar esta transición energética, destaco las siguientes: i) integrar las energías renovables en los sistemas de energía actuales;



ii) incorporar tecnologías de captura y transformación de CO<sub>2</sub>. En ambas acciones, el hidrógeno es un partícipe clave, posibilitando la penetración de las energías renovables desde el sector eléctrico a otros sectores, como industria y transporte.

Para lograr una mayor penetración de las energías renovables, el desafío es facilitar su integración desde las grandes redes interconectadas actuales hasta pequeños sistemas (autónomos y edificios). Esto implica tener una mezcla de energías con altos porcentajes de intermitencia, lo que causa excedentes eléctricos y hace la operación del sistema compleja. Se necesitan inversiones en redes para garantizar la continuidad del suministro en todo momento y facilitar la eficiencia de la demanda y la generación distribuida.

Además, a medida que aumente la penetración de las energías renovables, se requieren tecnologías de almacenamiento. La producción de hidrógeno puede equilibrar el excedente de energía debido a la intermitencia, flexibilizando el sistema. Argentina tiene alto potencial para la producción de hidrógeno a partir de energía eólica y solar, lo que brinda una oportunidad para posicionarse a nivel regional.

Parte del hidrógeno generado a partir de las energías renovables puede emplearse para transformar el CO<sub>2</sub> en productos valiosos, como combustibles. En particular, la producción de metano resulta atractiva porque permite por un lado reutilizar el CO<sub>2</sub> contribuyendo a la mitigación de GEI, y por otro, producir gas natural sintético. Esta tecnología conocida como “power to gas” (energía a gas) permite transferir el exceso de electricidad de la red eléctrica a la red de distribución de gas natural, evitando la etapa de almacenamiento de hidrógeno. Esta es una opción con gran potencial para Argentina, que cuenta con infraestructura de distribución de gas a lo largo del país.

La transición energética hacia energías limpias involucrando la tecnología del hidrógeno será viable si se definen políticas de descarbonización total del sistema energético con un marco legal de soporte. La aplicabilidad del hidrógeno se generaliza a los medios de transporte, a la generación de electricidad independiente de redes y al uso doméstico, y posibilita la llegada a sectores difíciles de descarbonizar. Existen, además, opciones a gran escala y rentables para suministrar hidrógeno limpio a la industria. Del mismo modo que hoy se emplea

gas natural, la implementación del hidrógeno como combustible requiere de un programa coordinado de políticas a través del gobierno, donde se incluyan marcos de negociación para la inversión público-privada y la provisión de subsidios. Los gobiernos deben tenerlo en cuenta a la hora de implementar medidas para restaurar la economía, y así promover un modelo energético sostenible para la pospandemia.

## **Petróleo y gas. Viejos problemas, nuevos desafíos**

**Nicolás GADANO**

Profesor de la Escuela de Gobierno, UTDT. Magíster en Economía, UTDT.

La energía no parece ser uno de los sectores que cambiará significativamente su forma de funcionar como consecuencia de la crisis del covid-19. Aunque las medidas de confinamiento provocaron un desplome de la demanda de combustibles a escala mundial, con efectos muy disruptivos en la logística de la industria y los precios, la lenta recuperación de las actividades en las principales economías tenderá a devolver al consumo a niveles relativamente normales.

Se estima que durante el 2020 el consumo mundial de energía caerá un 5 o 6 %, en línea con la caída del PBI global, y que se recuperará en el 2021. En el mundo de los hidrocarburos, la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés) pronostica que el consumo de petróleo y derivados recuperará sobre fin de año el terreno perdido, ubicándose en diciembre próximo en niveles apenas un 3 % por debajo del consumo de diciembre de 2019.

En la Argentina la cuarentena provocó impactos severos en la actividad sectorial. En abril, la producción de petróleo cayó un 9 % interanual, mientras que las ventas de naftas y gasoil se contrajeron un 44 %. La agenda sectorial de los próximos meses, sin embargo, debe estar más ocupada en lidiar con los problemas sectoriales previos a la crisis del covid-19, que se arrastran desde hace varios años.

Los hidrocarburos explican el 84 % del consumo primario de energía argentino, de los cuales 53 puntos corresponden al gas natural. Desde la perspectiva del consumo, somos un país eminentemente gasífero. Argentina extrae hidrocarburos de varias cuencas desde hace más de cien años, pero su geología nunca le ha permitido ser un gran productor/exportador de escala global. En algunos períodos hemos alcanzado a cubrir nuestro propio consumo —e incluso, exportar—, mientras que en otros hemos requerido de la importación de gas natural, petróleo y/o derivados para complementar a la producción local en el abastecimiento de la demanda interna.

En los años noventa, el proceso de privatización, apertura y cambio estructural en la regulación sectorial motorizó un importante crecimiento de la producción, que permitió abastecer con comodidad el consumo interno y exportar petróleo y gas. Pero desde aquellos picos productivos, un conjunto de fenómenos estructurales y coyunturales se conjugaron para provocar una crisis sectorial, reflejada en baja inversión y caídas sostenidas de la producción. Los fenómenos estructurales fueron fundamentalmente la madurez de los yacimientos de petróleo y gas y la falta de nuevos descubrimientos; los coyunturales, la crisis macroeconómica en general y políticas de precios para los hidrocarburos muy desventajosas para los productores. En el año 2015, la producción de gas había caído un 18 %, y la de petróleo un 35 % respecto de sus máximos previos.

En los años recientes, la consolidación de las técnicas de explotación de recursos no convencionales en Estados Unidos y su fenomenal impacto en la producción y la extensión a otros países le dio a la industria de los hidrocarburos argentina una nueva oportunidad: Vaca Muerta. La formación *shale* de Vaca Muerta muestra un potencial de reservas y producción de petróleo y gas ya probado que, si fuera desarrollado plenamente, permitiría revertir la tendencia declinante de la producción y alcanzar niveles suficientes para abastecer al consumo local y exportar petróleo y gas en cantidades muy relevantes.

El desarrollo de Vaca Muerta, sin embargo, está condicionado por factores internos y externos. Entre los internos, debemos señalar la política económica en general y el marco regulatorio específico sectorial. Las inversiones en petróleo y gas son muy grandes —imposibles de financiar por empresas locales en el mercado interno— y requieren de horizontes muy largos de recuperación. La inestabilidad macroeconómica, los controles cambiarios, el congelamiento de los precios, las rigideces del mercado laboral, los costos logísticos, son todos factores que conspiran contra el desarrollo de Vaca Muerta. Sin una macroeconomía en orden, la expansión de la producción de hidrocarburos estará muy limitada.

En el plano sectorial, el marco regulatorio presenta desde hace años indefiniciones en cuestiones centrales, que le agregan riesgo a los proyectos de inversión. Entre estos interrogantes se destacan:

- ¿Quién regula la actividad petrolera? La Constitución y las leyes indican que las provincias ejercen el dominio petrolero y, por ende, son sus autoridades las que resuelven y controlan los permisos de exploración y las concesiones de explotación. El Gobierno Nacional, sin embargo, tiene un enorme poder en el plano de los precios, el comercio exterior, inversiones, impuestos. La regulación bifronte por momentos no se coordina, y eso perjudica las inversiones.
- ¿Cómo se definen los precios del petróleo, sus derivados y el gas natural? Aunque en principio las normas determinan la libertad para la fijación de los precios en el segmento de exploración y producción y en el mercado de los combustibles líquidos, en los hechos el sector ha estado sujeto a una suerte de “regulación sucia” de los precios, a través de múltiples instrumentos informales de corto plazo. Sin una perspectiva clara de cómo se determinan los precios, será difícil que los proyectos se concreten.
- ¿Hay libertad para exportar e importar petróleo y derivados? ¿Cómo se aprueba un proyecto de exportación de gas natural? Los proyectos a gran escala de petróleo y gas en Vaca Muerta implican, tanto en petróleo como en gas, la necesidad de exportar al mercado mundial. En el pasado, las exportaciones han estado restringidas y condicionadas a decisiones gubernamentales de corto plazo, poco claras en cuanto a su aprobación y duración en el tiempo. En el caso del gas natural, el abrupto corte de las exportaciones a Chile luego de los problemas internos de abastecimiento no es un buen antecedente.
- ¿Cuál es el rol de YPF? ¿Es una empresa como las demás o es una herramienta de la política estatal para el sector? En su larga historia, YPF ha sido utilizada como herramienta de políticas públicas que, en muchos casos, perjudicaron a la industria y a la propia empresa. Controles de precio de facto, endeudamiento externo excesivo, monopolio del comercio exterior. Siendo una empresa con una presencia tan grande, y con control estatal, su rol debe ser claro y limitado para que las inversiones privadas se maximicen.

En definitiva, Argentina necesita construir reglas adecuadas, estables y duraderas, que despejen estas dudas estructurales respecto al modo de funcionamiento del mercado y la industria de los hidrocarburos local. No se trata solamente de darles beneficios y/o subsidios a las empresas productoras, que luego no se

pueden sostener fiscalmente. La industria local debe ser capaz de crecer, competir con el mundo y trabajar con costos y precios consistentes con los internacionales. Si lo logramos, el premio será importante: destrabar Vaca Muerta como activo a escala global traerá inversiones, empleo, un abastecimiento energético local seguro y competitivo, recursos fiscales y una mejora notable en el comercio exterior y el ingreso de divisas a la economía.

## **La recuperación económica pospandemia y cambio climático: la racionalidad del desarrollo bajo en carbono**

### **Hernán CARLINO**

Miembro de la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente. Licenciado en Economía, Universidad del Salvador.

### **Daniel PERCZYK**

Presidente del Instituto Torcuato Di Tella. Ingeniero industrial, UBA. Posgrado en Administración del Mercado Eléctrico, Instituto Tecnológico de Buenos Aires.

El covid-19 y las medidas sanitarias y sociales adoptadas para hacerle frente han golpeado con fuerza a la Argentina. Como la economía ya enfrentaba problemas graves antes del inicio del confinamiento social (varios años de caída del producto, elevado endeudamiento, agudos desequilibrios fiscales), el impacto social y económico de las medidas de respuesta será extremadamente severo.

Por otra parte, la crisis ha revelado con crudeza las debilidades de un estilo de desarrollo y de algunas orientaciones de política, como la subinversión en salud y la promoción de unos procesos de urbanización que consienten en la exclusión y que han conducido inexorablemente hacia una insuficiente infraestructura sanitaria y a la expansión de asentamientos urbanos vulnerables. Esos procesos son consistentes con el estancamiento del ingreso per cápita y el persistente aumento de la desigualdad y de la pobreza, en un país que casi no crece, y que no ha sabido alcanzar consensos para resolver sus problemas básicos.

La crisis puede también provocar impactos adversos considerables sobre la condición ambiental de la Argentina. El insostenible endeudamiento externo, la contracción económica, la caída de la recaudación y el incremento del déficit fiscal limitan la capacidad del Estado para estimular las inversiones verdes, impulsar la transición energética y encaminar la adopción de senderos de desarrollo sostenible.

Los impactos sociales de las medidas para afrontar la pandemia pueden reducir todavía más la voluntad de los actores políticos de introducir políticas disruptivas, que conduzcan hacia escenarios de mayor sostenibilidad ambiental, debido a sus potenciales efectos adversos iniciales en términos de necesidades financieras. A la vez, en estas condiciones, será más arduo movilizar recursos privados para la inversión en la transformación productiva, sobre todo cuando sigue en cuestión la estructura de incentivos para las actividades económicas, a la vez que de distribución del ingreso nacional entre los distintos actores económicos, lo que restringe aún más la capacidad de concretar inversiones imprescindibles para motorizar la transformación.

Al mismo tiempo, la crisis de salud ha exhibido una vez más, dramáticamente, los vínculos entre enfermedad, salud y conservación de los ecosistemas, y las consecuentes perturbaciones que los actuales estilos de crecimiento económico provocan a escala global y nacional: extinción de especies, contaminación creciente, alteraciones radicales en el sistema climático y degradación acelerada de los recursos naturales.

Está claro que el futuro es incierto. Sin embargo, se asume que habrá cambios estructurales impulsados por la crisis de salud que habrá que tratar de anticipar, y para los cuales es necesario prepararse.

Para ello, es preciso examinar la evolución de las tendencias hacia el teletrabajo, las potenciales variaciones en las modalidades de transporte, el impulso hacia la economía del conocimiento, las más elevadas restricciones que regirán el comercio global de alimentos, una mayor severidad en los estándares ambientales y, consecuentemente, el aumento en las normativas comerciales internacionales para compensar las asimetrías regulatorias en materia ambiental, especialmente en relación con la acción climática.

Desde esta perspectiva, una de las primeras cuestiones que se deberá analizar es cómo concebir paquetes fiscales de recuperación acelerada para contrarrestar la declinación de la actividad económica en un plazo razonablemente corto que, a la vez, contribuyan a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta llegar a cero. El objetivo es examinar cómo los programas de recuperación que se pongan en vigor permitirán alcanzar tanto objetivos económicos y sociales como climáticos.



La alternativa que hay que evitar es que la recuperación económica se base en programas destinados mayormente a la construcción de infraestructuras carbono-intensivas, en vez de estimular la inversión verde y sostenible. Debe quedar claro que responder a la declinación económica en el corto o mediano plazo con inversiones inadecuadas en el largo plazo no tiene sentido y hará más difícil aún la transición. Hay suficiente evidencia para demostrar que un sendero de desarrollo bajo en emisiones de carbono puede proveer tasas más aceleradas de crecimiento, generar mejores beneficios económicos, ambientales y sociales, y una más rápida reducción de la pobreza que un sendero *business as usual*.

Las actuales restricciones financieras, el limitado espacio fiscal y el elevado endeudamiento público y privado en la Argentina reducen las posibilidades de financiar e implementar vastos programas de infraestructura. No obstante, se pueden poner en marcha políticas que aprovechen las posibilidades asociadas a los esfuerzos de mitigación del cambio climático, que operan especialmente del lado de la demanda, estimulando los cambios de conducta del consumidor y fomentando el desplazamiento del consumo privado hacia bienes y servicios de baja intensidad de carbono. Aplicar medidas fiscales que graven el consumo de combustibles fósiles, combinadas con el desarrollo de programas innovadores de transporte (electrificación de ferrocarriles, de la flota de transporte de carga y de la de vehículos particulares) puede generar empleo y reducir emisiones de carbono, a la vez que haría posible la disminución de la contaminación local en los grandes espacios urbanos del país. Si se agrega la sistematización del teletrabajo y la ampliación de senderos urbanos no motorizados, se atenuarían los efectos de la renuencia a utilizar el transporte público que resulta de la pandemia.

Los recursos generados por gravámenes del tipo mencionado pueden destinarse a programas de adaptación al cambio climático, especialmente en planes de vivienda social y en el reforzamiento de la resiliencia.

Otra agenda de políticas está vinculada al aprovechamiento del financiamiento climático internacional, que pese a las dificultades de acceso a recursos que la Argentina enfrenta, puede estar disponible para proyectos verdes y sostenibles.

La pandemia ha puesto en evidencia que la economía puede ser un modo estrecho y limitado de organizar el funcionamiento de la sociedad, si no se tiene

en cuenta el valor de los ecosistemas como soporte de la vida en el planeta, así como del conjunto de las actividades humanas. Una reflexión profunda sobre los criterios para la toma de decisiones debe comprender la revisión de experiencias tales como la crisis actual —y su génesis— a la vez que examinar las posibilidades de construir sociedades menos desiguales y sostenibles.

## ¿Cisne negro? ¿Cisne verde? La pospandemia en clave ambiental

**Mariana CONTE GRAND**

Profesora e investigadora a tiempo completo y Directora del Doctorado en Economía en la Universidad del CEMA. Doctora en Economía de la Universidad de California en Los Ángeles, Estados Unidos.

En enero de 2020, el Bank of International Settlements, entidad que nuclea a los bancos centrales de numerosos países, publicó un informe sobre el peligro de un “cisne verde”. Se refería al problema que podía significar el cambio climático para la economía mundial y el sistema financiero internacional. La denominación se basa en la idea del “cisne negro”, tomada del libro homónimo de Nassim Nicholas Taleb. La imagen de Taleb había sido ya planteada mucho antes por John Stuart Mill. Stuart Mill sostenía que el conocimiento científico no es absoluto, ya que se basa en la observación de la realidad. De ahí, postulaba que después de ver que la mayoría de los cisnes son blancos, uno deduce que todos lo son, pero en el río Swan (Australia), en 1697, se descubrió que había algunos cisnes negros. Por eso es que se llama así a eventos sorpresivos, con gran impacto, y que se comprende racionalmente que podían suceder solamente una vez que ya ocurrieron.

La idea del cisne verde se usa para advertir que el impacto del cambio climático puede generar pérdidas tan grandes como para provocar una gran crisis económica y financiera a nivel mundial. Sin embargo, la realidad trajo antes otro cisne (rojo, quizás): el covid-19. Hay similitudes entre la crisis actual y una posible crisis ambiental: ambas son fenómenos globales, de los que hay voces que alertan antes sobre su posibilidad de ocurrencia; tienen efectos devastadores en los sectores de la economía y la vida de las personas, cuyo impacto devela la desigualdad social y espacial, y requieren coordinación internacional. También hay diferencias entre la pandemia actual y una posible crisis ambiental. En la primera, un cambio de comportamiento de las personas causa efectos inmediatos, mientras que, en el ambiente, los cambios de comportamiento solamente

impactan luego de mucho tiempo. A su vez, es posible que el covid-19 se solucione con una vacuna, mientras que parar el cambio climático requiere muchas más medidas simultáneas, al menos hasta lo que se conoce en la actualidad.

Esta pandemia ha generado una oportunidad para ver cómo se modifica el ambiente al reducirse sustancialmente la actividad. Se ha observado una baja en los niveles de contaminación del aire local por la restricción en la circulación vehicular, mejoras en la calidad de agua de playas y ríos por la reducción de turistas, así como una disminución de los niveles de ruido. Hay trabajos para China que encuentran que se habrían salvado más vidas por las disminuciones de la contaminación que las que se han perdido por el coronavirus. Pero también tuvo impactos negativos sobre el ambiente: un aumento en la cantidad de residuos generada porque las personas piden cosas online y crecen las necesidades de empaquetado, disminución de reciclado de residuos por temor a los contagios en los centros en los que eso se hace, o aumento del uso de plásticos debido a los elementos de protección contra el virus (barbijos, etc.).

En términos de las emisiones globales del principal gas de efecto invernadero (el dióxido de carbono), que venían aumentando a un ritmo de 1 % anual en la última década, se estima que en 2020 bajaría entre 4 y 7 %, según cuándo se termine el confinamiento en los hogares en los distintos países. El *think tank* Carbon Brief va más allá y considera que el coronavirus va a causar en 2020 una baja mayor de emisiones que la Segunda Guerra Mundial, la recesión de 1991/92, la crisis energética de 1980, la gripe española y la crisis financiera de 2008/2009.

Sin embargo, el impacto aparentemente positivo que el coronavirus ha significado para el ambiente, puede no serlo tanto en un futuro cercano. En el pasado se ha visto que los cambios de las emisiones per cápita al variar el PBI por habitante son mayores en las expansiones que en las contracciones económicas. Luego de la crisis financiera 2008/2009 las emisiones globales de dióxido de carbono por la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento crecieron 5,1 % en 2010, y solamente habían decrecido 1,4 % en 2009.

Entonces la pregunta es: ¿qué pasará después de la pandemia: las reducciones de contaminación serán solo temporarias o se podrán sostener? Debido a

la baja de las emisiones, puede haber una disminución en los incentivos a tomar acciones y que otras inversiones pasen a ser más importantes que la preocupación por lo ambiental. Los planes de estímulo para salir de la crisis se pueden hacer considerando la sostenibilidad ambiental, o no. La evidencia por ahora es mixta. En Estados Unidos, los requerimientos en los estándares ambientales sobre los combustibles se han bajado debido a la emergencia. También se han bajado los estándares de monitoreo a las empresas si estas lo justifican por la pandemia. China también ha anunciado que va a ser más laxa con las empresas chicas para darles más desahogo para salir de la crisis. Por otro lado, Europa ha decidido asignar 25 % del presupuesto para salir de la crisis a acciones amigables con el clima. Canadá, a su vez, condiciona la ayuda al sector privado a que reporte sobre cómo sus inversiones van a afectar las emisiones de GEI.

La gran duda que queda es qué harán muchos de los países en desarrollo, y Argentina en particular, en la pospandemia, cuando lleguen con Estados quebrados y sectores privados maltrechos. Es evidente que los países quieren salir rápido del parate súbito de sus economías, y la magnitud de sus planes de estímulo así lo muestran. En la crisis 2008/2009 ya se discutió la importancia de que la economía resurgiera ayudada por políticas que consideren la sostenibilidad ambiental, pero nada de eso se mostró en los hechos, porque las emisiones siguieron subiendo.

Se habla de “reconstruir mejor” (*Building Back Better*), que es una expresión surgida luego del terremoto y posterior tsunami que ocurrió en el océano Índico en 2004. Argentina deberá salir de la crisis económica resultante con pocos instrumentos, ya que le será difícil aumentar el gasto público, pero también le será difícil aumentar la presión sobre el sector privado. Durante esta inusual crisis surgieron dinámicas que pueden ayudar a reducir la contaminación y dar paso a una pospandemia verde. Quedó a la vista que muchas actividades permiten el teletrabajo o el intercambio electrónico. Muchos trabajadores podrían seguir usando esa modalidad, reduciendo así el impacto de su movilidad, el uso del papel, entre otras ventajas. Ese puede ser el principio del camino.

## **Turismo rural, un amortiguador en tiempos de covid-19 y una oportunidad para el desarrollo sostenible**

**Mariana BARRERA**

Productora de Sidra Pülku. Magíster en Planeamiento Urbano, Universidad de Harvard. Licenciada en Economía, UTDT.

La crisis sanitaria del covid-19 cristalizó una urgencia preexistente: la de repensar el desarrollo territorial de Argentina. La concentración del virus en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) deja en evidencia la fragilidad del sistema: el 40 % de la población vive en una misma mancha urbana, una megaciudad que solo ocupa el 0,5 % del territorio nacional pero concentra cerca del 40 % del PBI.

Como toda crisis, la pandemia pone a prueba la inteligencia y creatividad de las políticas públicas: ¿cómo reactivar la economía argentina sin recursos y con un mundo en crisis, mientras la sociedad diseña y se adapta a las reglas de juego de una nueva normalidad? El mundo es cada vez más urbano y más globalizado. Por primera vez en la historia, la mayoría de la población vive en ciudades, que son las principales generadoras de valor, pero también, las principales fuentes de contaminación y fragmentación socioespacial. La urbanización vino acompañada por la desaparición de las fronteras económicas, políticas, tecnológicas y culturales, contribuyendo al surgimiento de una cultura única, donde las decisiones y acciones locales son influenciadas por dinámicas externas. El mundo va camino a ser un gran pueblo global. En este marco, los individuos buscan diferenciarse y crece la demanda por la no ciudad y por los productos boutique (no a las commodities). La tendencia contraurbana busca acercarse al mundo rural que tiene como protagonistas a los recursos naturales y a la singularidad cultural y productiva.

En contraposición, se presenta la desruralización que se origina en la pérdida de competitividad de la agricultura tradicional y en la evolución de la agricultura industrializada que requiere cada vez menos tierra, más capital y menos mano de obra. El resultado son grandes extensiones sin cultivar y el crecimiento de

la pobreza rural, que solo se reduce gracias a la migración. De acuerdo con la FAO, en Latinoamérica la pobreza rural triplica la pobreza urbana. Lo paradójico es que en el ambiente rural, donde los agricultores tienen una calidad de vida marginal, es donde los recursos de la tierra y de la cultura se conservan mejor.

En este contexto, surge la necesidad de proponer un modelo de desarrollo alternativo, que impulse actividades que agreguen valor económico a los recursos existentes, como puede ser el caso del turismo. En particular, el turismo rural le da respuesta a la necesidad del mundo urbano y, al mismo tiempo, le ofrece al campo la oportunidad de diversificarse, generando arraigo y empleo no agrícola, donde las mujeres y los jóvenes son los protagonistas.

La pandemia por el covid-19 intensifica y profundiza este proceso. Producto del cierre de las fronteras, lo cercano es una oportunidad y es necesario organizarlo, aprovecharlo y consolidarlo. A su vez, en la nueva realidad, donde la distancia social y el aire libre son los grandes ordenadores de la vida cotidiana, crece la demanda por el campo y, el turismo rural se posiciona como uno de los potenciales amortiguadores de la crisis, en contraposición al turismo de masas. El desafío es generar una estrategia que promueva un desarrollo endógeno y sustentable.

El potencial del turismo rural no solo reside en las condiciones que fomentan la demanda, sino en las bajas barreras de entrada que tiene la oferta. La puesta en valor de los recursos locales (cultura, producción y naturaleza) se basa en la utilización de la capacidad ociosa y en las inversiones pequeñas necesarias para reacondicionar los establecimientos (pintar o sumar algún dormitorio o baño). Ahora bien, las bondades del turismo rural también pueden ser su principal detractor: si su desarrollo no es guiado por una estrategia general y queda librado a la capacidad organizativa de agricultores y productores atomizados, el crecimiento que pueda promover el contexto actual no será sostenible.

El turismo, un sector estratégico, responsable del 10 % del empleo mundial, debe entenderse como una estrategia de desarrollo territorial, donde el Estado genera incentivos para que las empresas establezcan alianzas, se integren y desarrollen zonas rurales competitivas para ofrecerle a los turistas no solo alojamiento sino experiencias de calidad y amigables con el medioambiente. Frente

a la nueva realidad, el desafío es aun mayor, ya que deben generarse políticas públicas activas que promuevan la articulación y la generación de protocolos que garanticen higiene y seguridad al turista y al residente.

La conectividad es un requisito imprescindible, y resulta necesaria la articulación de cuatro elementos adicionales:

1. **Coordinación:** el desarrollo de circuitos turísticos se basa en la articulación de ideas y la vinculación de una oferta estructurada, flexible, variada y profesionalizada. Esta visión prioriza la expansión de micro y pequeñas empresas.
2. **Capacitación:** el turismo ofrece nuevas oportunidades laborales a personas cuyo entrenamiento y experiencia difieren de los requeridos en la actividad que se plantea. La capacitación es un instrumento esencial para la calidad y sostenibilidad del servicio.
3. **Información:** no es simplemente comunicación. La información debe ser accesible, clara y transparente. La experiencia del turista empieza en una pantalla y debe ser de calidad desde el inicio.
4. **Generación de datos:** es necesaria para la integralidad de toda política pública. Garantiza la transparencia, permite medir resultados e identificar mejores prácticas para escalarla y replicarla.

El turismo rural tiene el potencial de abarcar todo el país y a miles de microempresas, pero requiere de una política activa, coordinada entre distintos organismos y niveles de gobierno. La debilidad en la arquitectura institucional es uno de los grandes desafíos a abordar. El gran riesgo que se debe evitar es que el único objetivo sea diversificar la oferta turística, perdiendo de vista el espíritu inicial: promover una estrategia de desarrollo económico local, de lucha contra la pobreza rural, de generación de empleo y de género. En otras palabras, si no se aborda de forma multidisciplinaria, existe el riesgo de que quienes se apropien del beneficio que genera la actividad sean inversores externos y que el costo del desarrollo lo paguen los residentes locales, atentando contra su identidad, cultura, recursos naturales y la sostenibilidad de largo plazo.



# Posmetrópolis

## Fabio QUETGLAS

Diputado en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Magíster en Gestión de Ciudades, Universidad de Barcelona, España y Magíster en Desarrollo Local, Bologna, Italia.

La pandemia está impactando en la organización del espacio y la ocasión es propicia para que el país revise su modelo centralizado e insostenible. En circunstancias no catastróficas, la movilidad migratoria de las personas está explicada por las expectativas de trabajo y/o ingresos, o por la calidad de los servicios públicos a la que aspira. Nuestras metrópolis no son una patología, sino la consecuencia de la industrialización. Son la versión territorial de la economía de escala. A lo largo del siglo XX, en todo Occidente, las grandes áreas metropolitanas han concentrado recursos, han facilitado inversiones e impulsado la innovación y han incidido en nuestro modo de ver el mundo. En definitiva, han generado una cultura.

Las metrópolis seguirán existiendo y necesitan urgentemente perfeccionar sus mecanismos de gobierno, sus estrategias de coordinación y, sobre todo, minimizar sus deseconomías de escala, buscando un estándar socioambiental más alto y más extendido. Pero el futuro de la organización territorial es la red de ciudades, la constitución de un entorno posmetropolitano muy diferente a la desequilibrada geografía que hoy presenta Argentina. La fragilidad de los contextos metropolitanos a las amenazas biológicas solo podrá gestionarse adecuadamente con un mejor uso de la información, pero también con la posibilidad de un control territorial adecuado en casos de emergencia.

Sin dudas las ciudades se transformarán. La relación entre el espacio público y el espacio privado, que es uno de los grandes ejes de la urbanidad, ha sido afectada. Es probable que sectores de ingresos altos y/o más educados, junto con trabajadores de las industrias del conocimiento, migren; que las viviendas futuras se conciben con espacios destinados al trabajo. El paradigma de movilidad cotidiana se alterará y el modelo comercial mutará aceleradamente; naturalmente, se ciernen peligros y se abren posibilidades.

La universalización de la comunicación digital es la condición de posibilidad de un nuevo modelo territorial reticular y policéntrico, pero la tarea requiere de una visión. Nuestros desequilibrios territoriales no son casuales, no hay un fatalismo que nos haya traído hasta aquí. Tampoco salir de esta situación será una casualidad, sino un trabajo duro. ¿Podemos los argentinos en dos décadas configurar una nueva territorialidad? ¿Podemos, por ejemplo, evitar el colapso del AMBA generando 50-100 polos de desarrollo que crezcan por encima de la media nacional y configuren el espacio de una sociedad más próspera, más dinámica; que terminen por fin con nuestra vieja agenda de problemas de lo que ya parece un interminable siglo XX, siempre signado por la falta de divisas y por la inestabilidad?

No es ridículo pensar que, como consecuencia de la pandemia, por presión de las sociedades y por la sensación de “límite” que se ha instalado, el comercio internacional de alimentos y otros productos de origen natural requerirá de estándares de calidad más altos, el cumplimiento de requisitos ambientales más estrictos, pautas de trazabilidad exigentes, la sustitución creciente de materiales no renovables, la búsqueda de la neutralidad de carbono, etc. Argentina puede enfrentar ese desafío: disponemos de suelo y agua, de empresas que saben hacerlo, de cadenas logísticas que funcionan, de saber técnico extendido, de agencias públicas y también privadas que diseminan el conocimiento y las mejores prácticas.

La economía del conocimiento en el país tiene muchos rostros, y sin dudas las capacidades en materia de bioeconomía son muchas veces soslayadas por las instituciones. Pero lo cierto es que así como el software nos llena de orgullo, disponemos de otro yacimiento de talento y capacidades en las denominadas “ciencias de la vida”, desde donde podemos contribuir con las soluciones que el mundo requiere, al mismo tiempo que podemos reconfigurar nuestro país y cumplir el sueño de nuestros padres fundadores en materia de federalismo, equilibrio territorial y cohesión social. Sin embargo, para dar ese gran salto adelante necesitamos, además de la visión, audacia política e inversiones.

Una alternativa para escapar a las polémicas puede ser ensayar un modelo diferente de promoción territorial, que en vez de eximir de impuestos a las

empresas estimulando el “clientelismo empresarial”, como hemos hecho casi siempre hasta ahora, vaya al fondo de nuestras debilidades y genere “zonas económicas especiales” en las que se consolide un modelo fiscal estable durante 20 años, un marco de relaciones laborales más adaptado a las tecnologías actuales y a los modos de organización empresarial emergentes, la apertura a los flujos comerciales, un programa quinquenal de inversión pública y una agenda ambiental alineada con los más altos estándares globales. Con el fin de evitar la competencia desleal, se puede exigir que las nuevas empresas o actividades que aprovechen ese contexto destinen, al menos, el 90 % de su producción a la exportación.

No intentar un modelo alternativo de gestión territorial nos va a enfrentar a la necesidad de generar cientos de miles de puestos de trabajo en actividades menos competitivas. La inviabilidad del gigantismo urbano en tiempos de depresión económica es un riesgo cierto. Argentina tiene en todo su territorio un potencial. Necesitamos más empresas, más empleos, más inversiones y más calificación en las personas y en los procesos. Ese esfuerzo puede ser hecho si generamos un horizonte temporal que lo justifique. La idea de elegir algunas zonas y empezar puede ayudar a romper la inercia.

El aprendizaje que podemos extraer de nuestras anteriores experiencias promocionales es que el reequilibrio territorial depende de múltiples factores, pero sobre todo de la capacidad del tejido económico de producir bienes y servicios de calidad. Ese resultado no se puede conseguir sin empresas, sin reglas de juego razonables y sin una sociedad estimulada por la movilidad social potencial que la actividad económica genera.

No debemos resignarnos, ni negar las dificultades del momento. Necesitamos superar la “política espectáculo”, las visiones simplificadoras, las discusiones anecdóticas. Nuestra obligación es buscar alternativas y analizarlas de manera exhaustiva. “No hay otro tiempo que el que nos ha tocado”, el verdadero sentido histórico es construir una respuesta contemporánea para Argentina, que nos permita desplegar nuestra potencialidad y recrear el ideario de movilidad social que nos ha hecho sentir tan orgullosos.

## Una nueva forma de ocupación humana del territorio

Jorge Francisco **LIERNUR**

Arquitecto de la UBA. Profesor Emérito de la UTDT. Investigador Principal del CONICET. Curador invitado del Museo de Arte Moderno de Nueva York.

Las grandes epidemias del siglo XIX trajeron consigo la construcción del pensamiento higienista y, con ello, importantes transformaciones en la configuración de las ciudades, en la vida cotidiana, en la estética de los objetos y en las condiciones de vida de los más pobres.

La construcción de grandes parques urbanos a la manera del Central Park, la creación de grandes infraestructuras de agua potable y cloacas, las reglamentaciones en las alturas de los edificios o en las dimensiones de las ventanas, la definición del ancho de las nuevas calles fueron, entre muchas otros, algunos de los efectos acarreados por las ideas higienistas del siglo XIX en el urbanismo del siglo XX.

La vida cotidiana experimentó cambios de no menor magnitud. El más importante fue la constitución de un dispositivo que revolucionó el modo de habitar: los baños en las viviendas. La necesidad de eliminar rápidamente las heces y de mantener el cuerpo libre de bacterias trajeron consigo una nueva actitud hacia los olores, los que al depender de la posibilidad de disponer de agua abundante, por ausencia o calidad, se transformaron incluso en una marca de clase. La higiene transformó a las prendas de color blanco en su máxima pureza en un valor, por cuanto delataba la disponibilidad de agua de sus propietarios. La higiene contribuyó además a que los vestidos de las mujeres disminuyeran en su largo para no ser arrastrados cargándose de microbios, y del mismo modo combatió cortinados y la acumulación de objetos con sus peligrosas consecuencias.

En la actual pandemia se ha considerado con frecuencia el problema que supone la aglomeración urbana. Su puesta en cuestión no es nueva: hace dos siglos que es discutida por innumerables actores. Sin embargo, en el siglo XX ninguna ideología, ni peste, pudo contra las grandes metrópolis. ¿Esta vez les habrá llegado la hora?

Durante muchos años, la clave de la existencia de las metrópolis ha estado en el hecho de que eran los lugares de la superficie terrestre en donde se completaba con mayor velocidad el ciclo del capital a través de la producción, distribución, cambio y consumo de mercancías. Pero a partir de la globalización, esta concentración ya no sería necesaria. ¿Por qué motivo, entonces, han surgido nuevos centros metropolitanos de escala global como Singapur o Dubái, o se han expandido más aún tradicionales polos urbanos como Nueva York, Tokio o Londres?

Se ha sostenido que el crecimiento o la emergencia de esos centros se debe principalmente a que concentran las cabeceras globales o regionales de las grandes empresas. Pero las más grandes empresas tecnológicas de los Estados Unidos no cumplen con esa condición: la cabecera de Facebook está en Menlo Park; la de Apple, en Cupertino; la de Google, en Mountain View. Queda claro que no se necesitan megametrópolis para que las empresas puedan desarrollar sus centros neurálgicos.

¿Cómo se explica, entonces, el boom metropolitano de las décadas recientes? David Harvey ha propuesto una respuesta diferente para comprender este crecimiento. El geógrafo británico ha explicado las grandes transformaciones urbanas desde mediados del siglo XIX como modos de solución de la crisis del crecimiento del capital, que el sistema no es capaz de absorber mediante el simple aumento del consumo. Los hoteles de 10 estrellas en el golfo Pérsico, la expansión constante de los museos y el mercado de arte, el boom de la construcción de lujo en Nueva York, son parte de ese fenómeno.

La sopa de murciélago de Wuhan se ha transformado en un mito. Cierto o no, el origen de la pandemia se ha instalado en el imaginario en la feria húmeda de esa ciudad y en el consumo —a ojos occidentales, retrógrado— de esos y otros extraños animales. Pero la idea de que ese origen tiene relación con la persistencia de un pasado oculta que en realidad se trata exactamente de lo contrario. El origen de la reproducción y transmisión de los virus no está en prácticas antiguas sino en el moderno e industrializado sistema de alimentación: son las grandes factorías de pollos o de cerdos, en las que conviven en un mismo sitio millares de animales, las que constituyen el más extraordinario vehículo de producción de las nuevas enfermedades.

Se dirá que para garantizar la alimentación de la creciente población mundial se necesita de la deforestación, de la expansión de monocultivos y de la producción industrializada de proteínas. Y es cierto. Pero esto es así porque el capital ha construido una sociedad organizada en grandes conglomerados urbanos, destruyendo los modos tradicionales o antiguos de relación de los seres humanos con la tierra.

La ilusión de capturar algunas migajas de los recursos concentrados en las grandes metrópolis llevó a millones de personas a abandonar los lugares donde han nacido, y con ellos, su historia, sus paisajes y sus afectos. Alrededor de las grandes urbes se construyen barriadas precarias, para las que una infinidad de instituciones financieras, gubernamentales y de la sociedad civil desarrollan políticas de lo que en el mundo anglosajón se conoce como *slum upgrading*. Pero la población en asentamientos de este tipo no disminuye, y cada vez son más los que se preguntan acerca de la efectividad de esas iniciativas. Es que la existencia de estas barriadas precarias no son un problema sino un síntoma, la expresión de un conjunto de problemas en el que se articulan políticas económicas, sociales y territoriales.

A la hora de imaginar el futuro pospandemia deberíamos preguntarnos si seremos capaces de abordar las causas más profundas que han llevado a la situación actual, o si nos contentaremos, como lo venimos haciendo con los asentamientos precarios, con atacar los síntomas, pero ahora agregando nuevas vacunas al *slum upgrading*.

Las nuevas posibilidades tecnológicas permiten imaginar un mundo rural modernizado e integrado a los ciclos globales de información y producción en el que se articulen actividades agrícolas locales sustentables con las más avanzadas modalidades productivas y de servicios en escala internacional. Con éxitos y fracasos, numerosas experiencias de este tipo han sido realizadas en China, desde las experiencias a gran escala como la de la ciudad de Chengdu y su área rural hasta la construcción de universidades como la Academia de Arquitectura en las afueras de Hangzhou, la Universidad de Arquitectura en Shengyan o los distritos de Quingpu o Jiading, procurando mantener una relación sinérgica con las actividades campesinas.

Las medidas de prevención a mediano plazo contra las amenazas que se ciernen sobre la humanidad deberían incluir una nueva forma de ocupación humana del territorio. Una ocupación en la que la pequeña producción local pueda abastecer directamente a una población distribuida de manera más homogénea en el planeta.

## Un modelo urbano policéntrico y multinodal para el AMBA

### Cynthia GOYTIA

Directora de la Maestría de Economía Urbana y del Centro de investigaciones de Políticas Urbanas y de Vivienda de la Escuela de Gobierno de UTDT. Investigadora asociada del CEPE, UTDT. Doctora con especialización en Economía y Desarrollo, London School of Economics and Political Science.

El covid-19 está transformando la vida de las ciudades: afecta el comercio y los servicios, restringe el acceso a los espacios públicos, pone en tensión la infraestructura digital, intensifica los desafíos de salud y fuerza a las personas a quedarse en aislamiento. En ausencia de una vacuna, muchas de estas interrupciones podrían convertirse en permanentes.

Las ciudades se definen por su densidad y aglomeración, dos factores que el distanciamiento social y las preocupaciones sobre el contagio ponen en cuestión. Así, la crisis plantea innumerables preguntas sobre si las ciudades van a poder volver a funcionar económica y socialmente si se establecen distancias mínimas para la interacción, que amenazan los eslabones centrales de la economía urbana: la concentración de hogares y empresas y una multiplicidad de servicios, que incluyen restaurantes, tiendas, deportes y entretenimiento y sistemas de transporte. Al mismo tiempo, el covid-19 está acelerando tendencias más profundas y de largo plazo, como la adopción del comercio digital, el trabajo a distancia y la prestación virtual de servicios, que también pueden impactar en la dinámica urbana.

El temor a la densidad y al contagio y un deseo de un entorno más seguro y privado pueden generar incentivos para la localización suburbana o periférica de hogares y firmas. Ya hay algunos indicios de que los espacios destinados a grandes oficinas podrían transformarse si la reducción de la densidad en el lugar de trabajo no justifica los altos costos que se pagan por las localizaciones centrales.

Sin embargo, una mirada más detallada a la manifestación del covid-19, y la forma en que se ha propagado, deja claro que la densidad misma no parece ser su determinante central. Los factores más significativos que impulsan el contagio



son problemas que las ciudades ya necesitaban abordar: el hacinamiento de las viviendas, junto con la falta de asequibilidad que afecta a un grupo muy importante de la población y que lleva a los hogares a localizarse en barrios informales de las áreas centrales a muy alta densidad o en barrios muy distantes, con un déficit importante de servicios públicos que son críticos en esta pandemia, y con un marcado *mismatch* entre su lugar de residencia y donde se localizan las oportunidades de empleo, salud, educación, forzando largos tiempos de viaje para llegar a ellos.

Las ciudades ya se enfrentaban a déficits sistemáticos de vivienda y déficits presupuestarios antes de la pandemia. En la región metropolitana de Buenos Aires persiste un alto grado de concentración de la actividad en su área central, exacerbando su monocentricidad a pesar del marcado crecimiento de las últimas décadas. Esto implica no solo mayores precios del suelo (y de vivienda) por el alto valor otorgado a la centralidad en términos de acceso a bienes y servicios, sino también altos costos urbanos por sus niveles de congestión. En un círculo vicioso, las muy bajas densidades en las áreas suburbanas de expansión han dificultado el financiamiento de las redes de infraestructura necesarias, aumentando el diferencial en los precios del suelo entre las áreas centrales y las periféricas. La pandemia ha subrayado las grandes disparidades espaciales en los niveles de bienestar de los hogares de acuerdo con su localización.

Los gobiernos de las ciudades deberán calibrar sus políticas urbanas. Es el momento de comenzar a abordar las desigualdades en términos de localización e infraestructura, y la falta de asequibilidad en el acceso a la vivienda que el covid-19 ha revelado tan claramente. Los responsables de la formulación de políticas tendrán que ser creativos y trabajar con lo que es factible. Los presupuestos estatales y locales están acumulando déficits récord y la desaceleración económica provocada por la pandemia casi con toda seguridad ralentizará el desarrollo inmobiliario y la posibilidad de financiar programas de vivienda en la escala necesaria.

¿Qué papel podrían jugar las políticas urbanas para facilitar el logro de un sendero de recuperación pospandemia y el aumento del bienestar en el mediano plazo? Las ciudades mejor posicionadas para el futuro están evolucionando a lo

largo de un modelo policéntrico y multinodal. En este sistema coexisten varios centros con sus propias jerarquías. Cuando estas centralidades se construyen alrededor de una infraestructura de transporte bien planificada, un espacio público amplio y desarrollos de uso mixto para el trabajo, la vivienda y el ocio, generan la mejor oportunidad para crear un futuro sostenible para las próximas décadas.

Un modelo de expansión policéntrica en nuestra región metropolitana podría aumentar la eficiencia económica y la equidad social, debido a los menores costos de movilidad y a los gradientes menos empinados de precios de suelo. Si más empleados están trabajando desde casa, podrían vivir en lugares más asequibles, y hacer un viaje más ocasional a las oficinas centrales de las empresas en las ciudades más grandes. A medida que se vuelva más policéntrica la región, y aumente la densidad en áreas con ese potencial, es posible adoptar instrumentos de políticas de suelo, como el cobro de derechos adicionales de desarrollo para aquellas áreas que requieren un cambio de zonificación de residencial de baja a mediana y alta densidad o a comercial u oficinas, que permita crear un círculo virtuoso que posibilite, con el crecimiento mismo de la urbanización, financiar los servicios e infraestructuras necesarias.

La política de suelo y sus instrumentos, la regulación y los mecanismos de financiamiento relacionados con el desarrollo urbano y los mercados, son herramientas cruciales para el desarrollo urbano en la pospandemia. Del mismo modo, examinar la recuperación en un marco más amplio y regional —los corredores de ciudades, por ejemplo— abre posibilidades para que las ciudades más pequeñas desempeñen un papel más destacado.

Históricamente, las ciudades han respondido a las pandemias incorporando innovaciones: desde la provisión de infraestructura de agua y alcantarillado impulsada por el cólera a la generación de espacios abiertos y parques, una nueva regulación para la edificación y otras reestructuraciones de los usos del suelo. Esta vez, la pospandemia puede ser una oportunidad para adoptar un modelo urbano policéntrico y multinodal.

# Un oportunidad para desarrollar un transporte limpio, seguro e inclusivo

**José BARBERO**

Decano del Instituto del Transporte de la Universidad Nacional de San Martín. Master of Arts - Geography and Planning de la Universidad de Toronto. Licenciado en Geografía de la UBA.

La llegada de la pandemia del covid-19 pone en jaque al sistema de transporte, en lo inmediato y en sus perspectivas de futuro. El impacto abarca a todos los segmentos, pero es más severo en el transporte de pasajeros, ya que el distanciamiento social y el cierre de fronteras implica minimizar o anular los servicios para reducir los riesgos de contagio y la difusión de la pandemia. En el ámbito urbano y en el corto plazo, el aislamiento y el distanciamiento social apuntan a limitar la movilidad de las personas, reduciéndola a quienes desempeñan actividades esenciales. El aislamiento afecta a todas las formas de desplazamiento, individuales y colectivas, en tanto que el distanciamiento afecta a los segundos, básicamente al transporte público. Esta situación conlleva un desafío operativo y otro financiero.

El desafío operativo se presenta porque al aplicar protocolos sanitarios la capacidad de los vehículos se reduce a aproximadamente un tercio, y cuando se van relajando las restricciones de viajar al autorizar actividades no esenciales, la capacidad ofrecida por el transporte público resulta insuficiente. Para mitigar esa brecha se puede escalonar horarios o concentrar la oferta de servicios en los tramos de mayor carga. Este problema se termina al levantarse los protocolos sanitarios.

El desafío financiero resulta del profundo desequilibrio que enfrentan los operadores (públicos o privados) ante la caída de sus ingresos, que es más severo para quienes reciben menos subsidios. Sin apoyo estatal las entidades operadoras difícilmente puedan sobrevivir la crisis; en todo el mundo se ha buscado darles soporte, a la espera de que pase la pandemia y se atenúen sus efectos. Ello obedece a que metros, trenes urbanos y servicios de autotransporte son

elementos estratégicos en la vida de las ciudades, vitales para una movilidad urbana sostenible.

En el largo plazo, la pandemia seguramente va a dejar huellas importantes en la movilidad urbana. Nos espera un escenario diferente, aún muy incierto, pero del que podemos ir anticipando algunas tendencias:

- Una reducción importante en la demanda de viajes, debida a la crisis económica y a la digitalización acelerada que trajo la pandemia (como el teletrabajo y la educación a distancia) y probablemente viajes más cortos.
- Una mayor inclinación al automóvil particular, al transporte no motorizado (caminando, bicicletas, e-bikes) y a las motos; el incremento de los sistemas de transporte de empresas para su personal, y un mayor uso de los servicios a la demanda basados en plataformas, tanto por la demanda de los usuarios como por una mayor oferta, en un contexto de alto desempleo.
- Un temor en la población al uso del transporte público, aun cuando se relajen las normas sanitarias, ya que es visto como fuente de contagio (aunque la evidencia científica aún no es clara). La caída en su demanda puede ser muy pronunciada, dificultando severamente su financiamiento.
- Cambios en las ciudades: desplazamiento residencial hacia zonas menos densas (aprovechando las ventajas de la digitalización) y una reducción de las oficinas en las áreas centrales (y consecuentemente de los empleos en servicios en dichas áreas) reduciendo los viajes radiales.

Estas tendencias ponen en jaque al transporte público, que es crucial en las ciudades grandes y medianas: aun cuando haya muchos cambios, seguirá siendo imprescindible para atender las necesidades de los sectores de menores recursos, que no cuentan con movilidad propia, deben hacer viajes largos y no tienen la opción del teletrabajo. La alternativa de la moto puede atraer a muchos jóvenes. Cabe destacar que las probabilidades de tener un accidente fatal en moto son unas 20 veces más altas que en un auto. Un posible incremento simultáneo de viajes en auto, en moto y no-motorizados va a obligar a reorganizar el uso de la calzada (más ciclovías y espacios peatonales), a riesgo de incrementar fuertemente la congestión vehicular (lo que puede afectar al autotransporte de pasajeros si no cuenta con carriles exclusivos).

Durante varias décadas, muchas ciudades avanzaron hacia un modelo de movilidad centrado en el automóvil particular que hoy se ha tornado insostenible e indeseable. Desde comienzos de este siglo se ha consolidado un consenso creciente respecto a la necesidad de un cambio de paradigma en el transporte urbano, buscando que sea limpio, seguro y compatible con ciudades vivibles. Algunas de las tendencias que pueden resultar de la pandemia van en el sentido del paradigma emergente, como la digitalización y el transporte no motorizado. Pero otras van en sentido contrario: el incentivo al automóvil particular y la demonización del transporte público.

Si bien es prematuro hacer propuestas para la pospandemia, pueden anticiparse algunos lineamientos. A nivel nacional, la elaboración de una política federal de transporte urbano en la que el gobierno brinde un apoyo financiero y técnico a las ciudades, que se encuentre sujeto al cumplimiento de ciertos objetivos, como la eficiencia operacional del transporte público y la organización de una movilidad urbana limpia, segura e inclusiva (no limitándose al pago de subsidios). En las ciudades, será necesario asegurar la continuidad del transporte público procurando un nuevo equilibrio financiero, reestructurando sus servicios de acuerdo con las necesidades de los usuarios y los lineamientos del transporte sostenible. Y también reorganizar la circulación y el uso de la calzada, permitiendo el desarrollo del transporte activo y garantizando su seguridad, y adoptar los modelos de transporte a demanda mediante servicios basados en plataformas digitales.

Estos retos ponen de relieve la necesidad de contar con las capacidades institucionales necesarias en todos los niveles (y de coordinación metropolitana donde corresponda), para formular e implementar políticas públicas con la profesionalidad que demandan. El transporte interurbano de pasajeros y el de cargas también precisarán de programas de acción específicos. La salida de la crisis constituye una oportunidad para promover un nuevo paradigma, avanzando hacia un transporte limpio, seguro e inclusivo, que responda a los desafíos del cambio climático dando prioridad a los modos de transporte bajos en carbono, e impulse la adopción inteligente de nuevas tecnologías y fuentes energéticas.

## **El distanciamiento social y sus implicancias para el transporte**

### **Roberto AGOSTA**

Fundador y presidente de AC&A Ingenieros-Economistas-Planificadores. Master of Engineering en UC, Berkeley. Investigador asociado del CEPE, UTDT.

### **Juan Pablo MARTÍNEZ**

Director de la consultora de transporte AC&A Ingenieros-Economistas-Planificadores. Ingeniero Electromecánico, UBA.

La pandemia del covid-19 es un hecho inédito a nivel mundial y sin certeza alguna sobre su desenlace. Aunque es imposible saber qué sucederá, podemos imaginar dos escenarios extremos, optimista y pesimista, y una infinidad de escenarios intermedios.

En el escenario más pesimista, se asume que no habrá vacuna por muchos años, y que el virus irá mutando y empeorando. Diseñar políticas para este escenario plantea desafíos irresolubles, ya que sería un sálvese quien pueda con consecuencias imprevisibles. El escenario opuesto supone que en pocos meses se contará con una vacuna efectiva. Esto haría que en lo sanitario, de a poco, la crisis vaya quedando en el olvido. Pero aún para las predicciones más optimistas se pueden anticipar importantes cambios en los comportamientos sociales. Por un lado, habrá una fuerte inercia a favor del mayor distanciamiento de las personas. Por el otro, el teletrabajo y la enseñanza no presencial han venido para quedarse. Se requerirán menos espacios de oficina y probablemente menos aulas universitarias, y seguramente muchas reuniones presenciales desaparecerán. Es probable que, como resultado, las áreas centrales metropolitanas tiendan a declinar o profundicen su decadencia.

En la medida que continúe la necesidad del distanciamiento social, el impacto sobre el sistema de transporte colectivo será importante y los grandes proyectos previstos para su potenciamiento perderán vigencia. En cambio, el transporte individual se fortalecerá en su modalidad tradicional —el automóvil particular— y

las demás modalidades, algunas con creciente apalancamiento tecnológico. El subsistema de transporte de pasajeros urbanos será el sector más afectado por una mutación permanente; los subsistemas de transporte interurbano e internacional sufrirán el impacto de la pandemia y se recuperarán gradualmente, pero, al cabo, es posible que muchos actores desaparezcan.

¿Qué sucederá entretanto con el transporte de cargas y la logística a nivel nacional e internacional? Evidentemente aun en el escenario optimista sufrirá el impacto de la crisis económica mundial, cuya duración es incierta. Los grandes flujos de materias primas continuarán, pero quizás ocurran cambios de mayor profundidad en los intercambios de manufacturas, si es que la crisis y sus consecuencias políticas impulsan el cierre de las economías.

En Argentina, los actores del transporte doméstico enfrentarán la inevitable crisis económica en el marco de un sistema que ya adolecía de muchas deficiencias y debilidades. A diferencia del resto del mundo, en los últimos veinte años en nuestro país no se hizo más que agravar los problemas de transporte, desechando mucho de lo bueno que pudieron tener las costosas reformas de los años 90 y sin intentar resolver ninguno de sus errores. Veamos un resumen del estado de situación en algunas áreas, con propuestas para analizar para el transporte de larga distancia y de cargas.

- El ferrocarril se fragmentó en varias entidades estatales, multiplicando la burocracia. Las redes de gestión pública agrupadas en Belgrano Cargas y Logística SA mueven hoy la mitad de lo que las mismas líneas movían hace cuarenta años, a pesar de haber recibido una enorme inversión en vías, locomotoras y vagones. No se atendió la situación de las tres transportadoras privadas que con buen desempeño mueven la mayoría de la carga ferroviaria, y nada se decidió sobre la continuidad de sus contratos, que expirarán en los próximos tres años, creando un escenario de incertidumbre que inhibe cualquier inversión. Se instituyó un sistema de participación privada de acceso abierto a la red ferroviaria con la idea de incorporar nuevos inversores y estimular la competencia, que agrava la fragmentación del sector y diluye las responsabilidades en la operación, y que a seis años desde su anuncio no parece haber atraído interesados concretos.

- En el transporte marítimo-fluvial, la reforma portuaria de los 90 fue exitosa. Se multiplicaron las terminales privadas de agro-graneles, principalmente en el área de Rosario, haciendo posible la comercialización de un volumen de granos y subproductos que multiplicó por tres el de 1990. Pero ese desarrollo tuvo lugar sin inversiones planificadas de mejora de los accesos ferroviarios, salvo un reciente y limitado desarrollo al norte de Rosario. No obstante, es posible que las nuevas inversiones de puertos privados con apoyo de la provincia de Santa Fe en Timbúes terminen poniendo en valor la inversión efectuada en el ferrocarril Belgrano. Falta también definir un escenario de largo plazo para la hidrovía y su profundización y, sobre todo, encarar reformas laborales que permitan renacer a la flota nacional, hoy ausente. En cuanto a contenedores, el principal puerto es el complejo Puerto Nuevo-Dock Sur, que para la conexión terrestre depende casi totalmente del transporte por camión.
  - El sistema de carreteras nacionales y provinciales moviliza más del 90 % de las cargas del país y ha recibido las mayores inversiones del sector, pero muchas veces con estándares técnicos muy inferiores a los deseables. Parte del desafío consiste en salvar lo rescatable del programa de Participación Público-Privada (PPP), que fue lanzado a destiempo y a menudo sin proyectos de ingeniería que permitieran dar certeza contractual y minimizar los costos para el Estado.
  - En el sector aerocomercial, las reformas de los 90 generaron varias transferencias accionarias de Aerolíneas Argentinas con malos resultados, que desembocaron nuevamente en la empresa estatal, que fue generando déficits cada vez más importantes y más difíciles de justificar. Nuestro país tiene una geografía económica y humana afín al transporte aéreo, pero deben crearse condiciones para incorporar actores diversos que compitan por el tráfico, beneficiando a la economía y a los pasajeros del sistema. Esto no obsta para que puedan existir servicios subsidiados a destinos seleccionados, contratados al menor costo posible, sin dilapidar recursos públicos. Además, habrá que mejorar el acceso a los aeropuertos de Buenos Aires, que dependen hoy del automóvil privado y de un sistema de taxis y remises cartelizado.
- Hemos dejado de lado al transporte urbano de personas en esta breve



enumeración, precisamente por la incertidumbre total que a su respecto plantean los escenarios futuros, pero no ignoramos que su problemática deberá ser encarada con urgencia. Durante cuarenta años se aspiró a constituir una Entidad Metropolitana de Transporte para Buenos Aires, que diseñe e instrumente políticas comunes para el Área Metropolitana, pero nunca hubo avances serios, ni siquiera cuando la Nación, la Provincia, la Ciudad Autónoma y varios municipios importantes tuvieron gobiernos políticamente afines.

Debemos evitar que la solución de los enormes problemas que conlleva la pandemia sean un nuevo pretexto para eludir los problemas de larga data que a su término seguirán estando presentes. Es necesario concebir una política de transporte que sea coherente con la política económica general, y que incorpore racionalmente los cambios estructurales derivados del desenlace de la situación sanitaria.

## El transporte aéreo a través de la pandemia

### Andy RICOVER

Especialista sénior en transporte aéreo. Economista y Magíster en Administración de Empresas de la Universidad Hebrea de Jerusalén.

Uno de los sectores más afectados por el covid-19 ha sido el de transporte aéreo de pasajeros. Los tráficos se desplomaron entre un 75 % y 90 % en un mes, dependiendo de las regiones, sin contar los países que cerraron por completo sus aeropuertos. Las rutas aéreas quedaron a disposición de la carga, ahora transportada tanto en cargueros como en aviones de pasajeros improvisadamente reconvertidos para transportar insumos médicos urgentes o para compensar la pérdida de oferta de bodega de aviones de pasajeros, en donde en tiempos normales viaja hasta un 70 % de toda la carga aérea mundial. En el mejor de los casos, algunas compañías aéreas pudieron mantener, con la carga y con algunas operaciones de pasajeros puntuales, no más de un 15 % de la facturación. Las consecuencias en el sector dependerán de los tiempos y mecanismos de reapertura, pero, de todas formas, el sector privado no podrá superar la crisis por sí solo, sin la formulación de políticas de gobierno rápidas y específicas.

Por el momento, las líneas aéreas han podido controlar hasta un 60 % de los flujos de caja relacionados con los costos operativos estacionando flotas, difiriendo pagos a proveedores, congelando las cuotas a las empresas de leasing y llegando a arreglos con sus empleados. Estas iniciativas dependen de las políticas de flexibilización laboral puestas en práctica en los diferentes países. Donde no han podido controlar los costos salariales, las empresas han optado por irse.

Gobiernos europeos, de América del Norte, de Australia, de Hong Kong, entre otros, han salido a ofrecer paquetes de rescate financiero a las líneas aéreas operadas por el sector privado, en algunos casos garantizadas a través de mecanismos de adquisición accionaria. En América Latina, únicamente el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil ofreció un plan de financiamiento a las líneas aéreas basadas en el país, incluyendo también la capitalización de parte

de la deuda. Esto abre un nuevo capítulo de intervención estatal en un sector en donde la participación de los estados fue convirtiéndose en una mala palabra desde hace más de treinta años.

La efectividad de los rescates financieros depende de los plazos de reapertura de las rutas y del proceso de recuperación de los tráficos. Si bien la reactivación de rutas domésticas está supeditada a las diferentes políticas nacionales, la conectividad internacional requiere de una coordinación entre países a través de acuerdos bilaterales —o multilaterales— que reemplazarían a los típicos acuerdos bilaterales de servicios aéreos que han regido ininterrumpidamente el tráfico aéreo desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Por el momento, no se vislumbran organismos que asuman el rol de coordinar estos esfuerzos entre los países que hayan conseguido cierto control de la crisis sanitaria de manera de poder implementar corredores seguros.

El proceso de reactivación no va a ser fácil. La reanimación de los tráficos incluirá pasajeros canjeando créditos preexistentes, o haciendo uso de pasajes comprados en algunas de las ofertas de las compañías desesperadas para hacerse de caja, que no se traducen en nuevos ingresos sustanciales. Sumado a una demanda deprimida por el temor a volar (ciertas encuestas revelan que poco más de un tercio de los viajeros no tiene la intención de subirse a un avión en los próximos seis meses) y a los efectos de una recesión global, los índices de crecimiento del tráfico tardarán entre cuatro o cinco años en recuperar los volúmenes de pasajeros observados en 2019. Esto implica que las líneas aéreas deberán afrontar sus costos variables con bajos niveles de demanda y una mayor presión financiera.

En la pospandemia se volverá atrás en algunos aspectos del proceso evolutivo de la industria, como por ejemplo, los niveles de conectividad. Es probable que se opere a través de rutas troncales entre hubs, que aseguran mayores volúmenes de pasajeros, a expensas de las cómodas conexiones punto a punto que proliferaron durante los últimos años y que ya no tendrán el volumen suficiente como para ser sustentables. Sumado a esto, los menores volúmenes de tráfico, agravados por el aumento de los costos de producción y los costos de los rescates financieros, implicarán aumentos en los precios de los pasajes.

Como parte de la cadena de valor de los servicios aéreos, los aeropuertos deberán reajustar su equilibrio económico y reducir las tasas. Cerca de dos tercios de los pasajeros que circulan dentro de América Latina lo hacen a través de aeropuertos operados bajo algún esquema de asociación público-privada. Aún no se han escuchado reclamos de los operadores, porque posiblemente están a la espera de una visión más clara de cuándo y cómo se recuperarán los tráficos para exigir a los gobiernos una renegociación de los contratos. Pero subyace el gran peligro de la reapertura de los contratos de concesión que, como una caja de Pandora, puede culminar en arreglos poco transparentes en detrimento de los intereses del bien público. Involucrar a los organismos multilaterales dentro de un protocolo de renegociación garantiza un reequilibrio económico sin abusos por ninguna de las dos partes.

En la pospandemia, los Estados deberán asumir una política proactiva de sustentabilidad de las líneas aéreas no estatales. Lo pueden hacer a través de la disposición de rescates financieros y mecanismos de flexibilización laboral, pero también con la implementación de políticas de reducción de la carga fiscal y regulatoria en el sector, que han sido la principal limitante para la proliferación de líneas aéreas de bajo costo en rutas internacionales dentro de América Latina.

# **NUEVAS TECNOLOGÍAS, MEDIOS Y CULTURA**

## Resiliencia digital de las ciudades en la pospandemia

### Soledad GUILERA

Directora ejecutiva del CEPE, UTDT. Magíster en Asuntos Internacionales, Columbia University. Docente de Smart Cities en UTDT, ITBA y UdeSA.

Frente a la digitalización forzada y acelerada de bienes y servicios que se dio como consecuencia de las políticas de aislamiento y distanciamiento social en la actual pandemia, las instituciones públicas se han enfrentado a la necesidad de evaluar sus capacidades digitales y encarar procesos repentinos de adopción tecnológica e implementación de soluciones innovadoras.

Las capacidades de respuesta han sido muy diversas, tanto entre los diferentes niveles de gobierno —nacional, provincial y municipal—, como dentro de una misma gestión, en cualquiera de los tres niveles. En un mismo gobierno pueden existir áreas que ya venían haciendo inversiones y modernizando sus sistemas, y otras que quedaron rezagadas. Estos contrastes se dan en ámbitos clave para la contención de la pandemia: integración e interoperabilidad de datos; habilidades técnicas para el análisis y diseño de políticas basadas en evidencia; disponibilidad de recursos, y capacidades para la implementación de iniciativas tecnológicas.

Este contexto brinda a los gobiernos locales, provinciales y nacionales la oportunidad de pensar su resiliencia digital de corto y mediano plazo. Tanto a nivel nacional, como provincial y municipal, el Estado debe capitalizar la tecnología y la innovación y unificar sus capacidades, no solo para minimizar los riesgos actuales, sino también para anticipar posibles adversidades futuras y salir fortalecidos de esta crisis.

Las ciudades, en particular, han debido enfrentar una disrupción total en sus dinámicas habituales. Las características que las definen —la alta densidad de su población, el elevado nivel de movilidad y los medios de transporte compartidos— las convierten en uno de los principales focos de contagio de covid-19. Es muy probable que la pandemia genere un cambio permanente en los parámetros de convivencia urbana que conocimos hasta ahora. Resulta interesante, por lo

tanto, analizar algunas tendencias que se observan en el contexto actual, que pueden trascender la coyuntura y dar forma a una gestión más inteligente de los servicios públicos y la vida digital de las ciudades en la pospandemia.

En primer lugar, la crisis de covid-19 ha sido un acelerador inesperado de la digitalización de los servicios públicos. El cambio obligatorio en los procedimientos internos de la administración pública, junto con la implementación de trámites a distancia, acelera una tendencia que trasciende la coyuntura y pone de manifiesto la importancia de planificar y fortalecer las capacidades digitales de los gobiernos. Desde programas de capacitación para el personal hasta inversión en infraestructura, junto con reingeniería de procesos y la integración de sistemas, es probable que la mayoría de los gobiernos vaya a priorizar estas iniciativas en sus planes de innovación de cara al futuro.

En segundo lugar, la gestión de la pandemia ha puesto de relieve la necesidad de implementar análisis estadísticos y gestión de datos públicos con herramientas más robustas y sofisticadas. La toma de decisiones basada en evidencia es y será cada vez más necesaria para dar respuestas efectivas y a tiempo. A su vez, la evaluación de las políticas públicas y los programas con impacto social a partir de evidencia rigurosa permite distinguir qué funciona y qué no, y por qué, y calibrar así las iniciativas implementadas. Este es un aspecto central para el desarrollo de políticas públicas más efectivas en un contexto de recursos limitados, donde resulta vital cuidar el aporte de los contribuyentes.

En tercer lugar, la crisis a partir de la pandemia trajo aparejadas ciertas iniciativas basadas en la aplicación de tecnologías para el autodiagnóstico de las personas, el rastreo de contactos, el análisis de flujos de movimiento, entre otros, que develaron una serie de interrogantes respecto de la privacidad y la protección de datos personales. Por ejemplo, ¿qué tan privado y público es volcar los datos en el celular? ¿Cómo se comparten y qué tan anónimos son? ¿Quién es el responsable de proteger nuestros datos personales? ¿Quién es el propietario de los datos? ¿Cómo esperamos que funcione el seguimiento digital en la vida pospandemia? ¿Estamos frente a un cambio de paradigma en relación al uso de los datos personales? La gobernanza de datos deberá ser una prioridad para garantizar el valor público de los datos y el control democrático de la información personal.

En cuarto lugar, esta pandemia desnudó la realidad entre quienes tienen acceso a las tecnologías de comunicación y habilidades para usarlas y quienes no. De manera acelerada y coyuntural, el teletrabajo, la educación en línea o la telemedicina se han convertido en la forma de operar durante la crisis, pero no todos pudieron hacer esta conversión y las desigualdades se intensifican. En la pospandemia, las políticas asociadas a cerrar la brecha digital deberán convertirse en una prioridad.

La pandemia continuará poniéndonos a prueba y exigiendo que estemos preparados para las rondas posteriores de reinfección y contención. Las lecciones de los últimos meses son tan valiosas como dolorosas. Ahora es el momento de capitalizarlas y construir la resiliencia digital de nuestras ciudades. En el futuro, las ciudades integrarán mucha más información. Combinarán información de los servicios públicos y de la ciudad en general, de las personas, los comercios y las empresas, promoviendo un esquema de organización social y una economía local más inteligente y basadas en datos.



## Tecnología en tiempos de coronavirus

### José Luis ROCES

Rector del ITBA (2014-2020). Director del Instituto de Educación en la Ingeniería de la Academia Nacional de Ingeniería. Ingeniero Industrial (UBA), con un posgrado en Ciencias de la Dirección en el Oxford Center for Management Sciences, Templeton College de Gran Bretaña.

Transitamos, desde hace años, un cambio desde las tecnologías analógicas hacia las tecnologías digitales que abarca muchos campos de aplicación y permite una fusión entre los mundos físico, digital y biológico, dando origen a la denominada “cuarta revolución industrial”. El impacto del coronavirus aceleró esta transición. El mundo ya cambió, y es imposible que volvamos al pasado. La teleinformática, la automatización y la robótica, la inteligencia artificial y el big data, la internet de las cosas, la realidad virtual y el blockchain se pusieron a disposición para el análisis, la detección y el aislamiento del virus. Sensores térmicos, rastreo de viajeros, reconocimiento facial, cadenas logísticas de medicamentos, son algunos de los ejemplos de la asistencia inicial de la tecnología.

Ante las medidas de aislamiento social como protección frente a la ausencia de medicamentos eficaces y una vacuna que nos inmunizara, se necesitó resolver importantes demandas de comunicación. La teleinformática, con el uso masivo de los celulares, fue la respuesta. Estos equipos modernos son potentes computadoras con acceso a internet y cumplen con las características de accesibilidad e interactividad que caracteriza al mundo digital. Se estima que en el mundo hay en uso 5.900 millones de equipos, el equivalente al 75 % de la población mundial, y de ellos, el 25 % son teléfonos inteligentes o smartphones.<sup>1</sup> Estos son los responsables de haber permitido una extendida cuarentena en todos los países, sin que los afectados hayan perdido el contacto externo.

La cuarentena también ha impulsado en forma exponencial el teletrabajo en todo el mundo. A la Argentina la encontró con muy escasa experiencia y una infraestructura débil. En 2019, en el Libro Blanco del Teletrabajo, se estimaba que solo el 7,8 % de los trabajadores formales hacían teletrabajo y ningún organismo

o empresa pública tenía trabajadores en esa condición.<sup>2</sup> El estudio demostró también que en el 84 % de los casos la tarea se ejercía con una computadora portátil y 74 % también con celular. Estimaciones sobre el grado de utilización muestran que el teletrabajo se acrecentó al 30 % de los trabajadores ocupados y que la principal limitante de su crecimiento son las restricciones de conectividad y equipamiento disponibles en nuestros hogares.

Durante el aislamiento, el comercio digital y las aplicaciones de banca remota y finanzas digitales permitieron mantener, en cierta medida, un flujo de actividades con el que se pudo conservar una cadena de suministros y no interrumpir totalmente el flujo del dinero.

Además, se incrementó el uso de las teleconsultas a organismos públicos y a profesionales de la salud, que han potenciado las aplicaciones existentes o desarrollaron nuevas con el propósito de favorecer la detección y el autocuidado de los síntomas del covid-19. Esta demanda ha dado un nuevo impulso a la telemedicina, una actividad cuya importancia se estima en una dimensión mundial equivalente a 50 mil millones de dólares.

La educación online, luego de tantos años de experimentación y siempre cuestionada por la comunidad docente mundial, se encontró de un día para otro que el 90 % de la población estudiantil del mundo, o el equivalente a 1.500 millones de personas, habían dejado las aulas, pues 180 países suspendieron las clases presenciales. Fue una demanda vertiginosa, con tiempos muy lentos de respuesta, dependiendo de la existencia de infraestructura y formación docente. Con distintas soluciones y muchas diferencias en la efectividad, las clases han sido virtuales en todos los niveles educativos del país.

En el período de salida, de duración difícil de estimar, la tecnología 4.0 también será un aliado indispensable. Mucho se habla de las soluciones económicas y sociales, y es primordial que así sea. Pero así como para enfrentar la pandemia se reunieron las mejores capacidades en epidemiología del país, es necesario también convocar a los científicos y tecnólogos argentinos para que se utilice su conocimiento en las etapas siguientes de prevención y seguimiento. El distanciamiento social, además de ser una pauta de autocontrol, requiere mucha tecnología, tal como nos han mostrado Corea del Sur e Israel.

Será fundamental la geolocalización, el “bio-banking” de plasma de contagiados, la aplicación de sensores de detección térmica, el reconocimiento facial, los análisis de modelos de física de multitudes y el uso intensivo de la big data y la inteligencia artificial como aliada de la epidemiología. Ello exige poner en prioridad los presupuestos de salud, educación, ciencia y tecnología, e impulsar las inversiones, ahora críticas, en conectividad y banda ancha, que permitan la accesibilidad a las nuevas tecnologías y la inclusión social. Ello debería servirnos para derribar prejuicios entre públicos y privados, estatales y empresarios, científicos y tecnólogos.

La Argentina ha demostrado que tiene una tremenda capacidad solidaria y emprendedora. Se requiere que los dirigentes políticos y empresarios construyan puentes con el sistema científico y tecnológico y se puedan encontrar las soluciones que necesitamos para enfrentar en forma inteligente la salida de esta pandemia. La demanda es clara, las capacidades existen; es de esperar que esa colaboración se concrete. Es una posibilidad para que la tecnología deje de ser mirada como alejada o enfrentada a la sociedad, y pueda cumplir su verdadero sentido para desarrollar un mundo mejor.

---

## NOTAS

1. Agudelo, M. et al. (2020). *Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID-19*. CAF-CEPAL-Digital Policy and Law-Telecom Advisory Services LLC. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45360-oportunidades-la-digitalizacion-america-latina-frente-al-covid-19>.
2. Ministerio de Producción y Trabajo (2019). *Teletrabajo en Argentina: primer libro blanco nacional de buenas prácticas en teletrabajo, trabajo remoto y trabajo conectado*. Dirección de Prensa y Comunicaciones. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/teletrabajo/libro>.

## **Analfabetismo digital: ¿por qué aceptamos mecánicamente todos los términos y condiciones?**

Sabrina AJMECHET

Directora del Consejo Académico CADAL. Profesora en la UBA y UNSAM. Doctora en Historia, UBA.

Somos analfabetos. Sí, vos que estás leyendo esto y también yo, que lo escribí. El analfabetismo de la población es un gran problema, al menos así lo entendieron los Estados a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Esta idea influyó enormemente en las acciones de nuestros dirigentes, que creyeron en la educación pública, gratuita y obligatoria como un dispositivo central para intentar solucionarlo. Actualmente la Argentina es un país considerado libre de analfabetismo, ya que quienes no pueden leer y escribir son menos del 2 % de la población.

Sin embargo, en el 2020 no parece suficiente saber leer y escribir para no ser analfabeto. Tanto es así que una preocupación actual en muchas sociedades es la del analfabetismo digital, que describe la situación de quienes tienen un alto nivel de desconocimiento de las nuevas tecnologías y que, por lo tanto, no pueden acceder a las posibilidades que da interactuar con estas. Sin embargo, aún no hemos inventado una palabra que describa a las personas que utilizamos con frecuencia internet y las más diversas aplicaciones pero que, sin embargo, al usarlas no somos conscientes de los potenciales riesgos a los que nos exponemos.

El universo al que me refiero es al de todos los que, cada vez que bajamos una nueva app, *scrolleamos* rápido hasta abajo dándole aceptar a términos y condiciones que nunca leemos y jamás nos enteramos de qué se tratan. No sabemos qué información estamos aceptado compartir ni tampoco qué datos podrán obtener de nosotros en el futuro. Muchos de los que aceptamos mecánicamente estos contratos —porque nuestro interés reside en tener la aplicación— somos, al mismo tiempo, personas conscientes de lo que significa compartir nuestra intimidad. Por eso, cuando al gobierno se le ocurre que asociemos nuestros datos a la tarjeta SUBE, preferimos no hacerlo, para que no conozca nuestras rutinas, de dónde a dónde fuimos y si preferimos el subte o el colectivo.

Pero ¿qué es lo que puede hacer Facebook, Twitter, Tik Tok, Instagram o FaceApp con mi información? ¿Para qué les puede interesar? En el peor de los casos, imaginamos ser un dato agregado que se convertirá en una parte de big data para predecir o controlar grandes comportamientos. Pero no imaginamos el impacto en nuestra individualidad. Hasta que *googlamos* un jean y nos empiezan a aparecer pantalones en todas nuestras plataformas. O leemos que se puede segmentar la información y en una campaña política un candidato puede hacer que de sus múltiples —y contradictorios— mensajes solo nos llegue a aquellos con los que deberíamos tener una tendencia a acordar según marcan nuestros usos, consumos y costumbres.

Durante mucho tiempo insistí con vehemencia en la idea de que el encargado de mi edificio sabe más cosas sobre mí y es potencialmente más peligroso que cualquier información que procesa mi celular. ¡Lo equivocada que estaba! Mi smartphone conoce mis rutinas mejor que nadie. Me llevó mucho tiempo entender que podía pedirle a *Alexa* que prendiera las luces de mi cuarto automáticamente a la mañana para despertarme, que podía programar mis electrodomésticos para que me tuvieran listo el café a la hora en la que desayuno y lavada y escurrida la ropa para el momento en el que vuelvo del trabajo a mi casa. La internet de las cosas todavía vive solo parcialmente entre nosotros, pero cada vez nuestra vida se parecerá más a *Los Supersónicos*, el dibujo animado con el que crecimos los niños nacidos en los ochentas.

Somos analfabetos decía como provocación al principio. Y nos convertimos en eso cada vez que firmamos contratos sin conocer las condiciones. Esto tiene que cambiar, tiene que producirse ese impulso pedagógico que acompañó a los dirigentes finiseculares. Para eso, en principio, es necesario ver que tenemos un problema. A partir de ahí, las soluciones pueden ser múltiples y sencillas de implementar. Puede haber una institución de la sociedad civil, preocupada por velar los derechos y las libertades de los individuos, que ponga a disposición de la ciudadanía un conciso resumen sobre lo que estamos aceptando en cada oportunidad. Lo puede hacer también alguna de las agencias estatales, sirviendo a su población. Se trata de invertir tiempo y poder codificar un lenguaje especialmente diseñado para que los legos no lo comprendan, y hacerlo accesible para

todos. Se puede, incluso, incentivar a las aplicaciones —a las empresas— para que les acerquen a sus usuarios estas bases y condiciones en formatos que ellos puedan comprender.

Las posibles soluciones son múltiples pero, por ahora, estamos habitando el tiempo de tomar conciencia sobre el problema. No sabemos cómo estos datos —que se están acumulando cada vez que nos geolocalizan, en cada interacción que tenemos con otros individuos y cuando navegamos por internet— se podrán utilizar en algunos años, cuando las tecnologías para su análisis se perfeccionen y del big data se pase, posiblemente, a tener un mapa individualizado y muy completo sobre cada uno de nosotros. ¿Podrá un algoritmo, con la información que le damos al mundo virtual, llegar a conocernos más que lo que nos conocemos nosotros mismos? Hay pensadores y hacedores de política que están convencidos de que sí. Durante la pandemia de covid-19 creció el debate sobre el uso de datos privados para el bienestar público. Aprovechemos esta conversación para ponerlo en la agenda argentina y empezar a buscar una solución.

# Política de la información y democracia en la pospandemia

Carla YUMATLE

Profesora invitada en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, UTDT. Ph. D. en Ciencia Política, University of California Berkeley.

Uno de los desafíos que las democracias liberales enfrentan en el escenario pospandemia es la aceleración de lo que podría denominarse la “política de la información”. La política de la información es una nueva forma de organización social alrededor de la producción de data algorítmica en base al aprendizaje automatizado, dominada por las grandes compañías de plataforma digital. El avance de estos gigantes de internet ya planteaba, previo a la pandemia, un interrogante central acerca de la presión que la sobresaturación de información y la nueva forma de procesarla producen sobre el sistema político democrático. Hoy el fenómeno se agrava e incrementa por el uso de la tecnología de control y vigilancia en la contención de la propagación del virus. Esto conlleva consecuencias políticas desconocidas.

Un riesgo que este escenario plantea es el uso creciente de la predicción digitalizada como nueva forma de planeamiento económico y social. Esto acarrearía dos nuevas formas de concentración de poder. Por un lado, el desplazamiento de los mercados como mecanismo eficiente de asignación de recursos a favor del planeamiento en base a la información algorítmica monopolizada por los gigantes de internet. Por el otro, el reforzamiento de una tecnocracia estatal especializada en la vigilancia y el control social, con nocivos efectos sobre la democracia.

La producción y el procesamiento de información algorítmica ha puesto en duda el rol de los mercados como mecanismo óptimo de coordinación de las preferencias individuales. Hoy, autores como Viktor Mayer-Schönberger, Thomas H. Davenport<sup>1</sup> y Yuval Harari<sup>2</sup>, y actores económicos como Jack Ma y Albert Wenger<sup>3</sup>, sostienen que pronto podríamos prescindir de los mercados a favor de una predicción basada en técnicas de la información. El planeamiento que surge del aprendizaje automatizado podría ofrecer una forma de coordinación algorítmica

y digitalizada mucho más precisa y eficiente que el sistema de precios. La data, aventuran, sustituiría al sistema de precios como el principio organizador de la economía. Para estos autores, los cambios dramáticos en la tecnología de la información auguran un nuevo ordenamiento económico.

Del mismo modo, Shoshana Zuboff<sup>4</sup> afirma que nos encontramos frente a un nuevo tipo de modo de producción, un capitalismo de vigilancia con sus propios imperativos económicos. Según Zuboff, las grandes firmas tecnológicas extraen una cantidad de data personal más allá de la necesaria para facilitar los hábitos de los consumidores. Es esa plusvalía de información ("*behavioral surplus*") lo que caracteriza al capitalismo de vigilancia y le permite modificar y crear comportamiento social. Google, Amazon, Facebook y Uber, entre otras, intentan constantemente maximizar esa plusvalía infiltrándose cada vez más en la psicología individual y los hogares. No es, afirma Zuboff, que los individuos son el producto de estas compañías. Más bien, los individuos son la carcasa residual una vez que se les extrae la data necesaria no solo para predecir comportamiento, sino también para crearlo por anticipado y así cerrar el círculo perfecto de la predicción. A diferencia del poder represivo del Estado autoritario, esta forma de ingeniería social induce un comportamiento predestinado sin nunca recurrir a la violencia física. El capitalismo de vigilancia impone sigilosamente un sistema de conducta automatizada con objetivos y resultados de alcance no solo económico sino también social.

Tanto la sustitución de los mercados por un sistema de información digitalizada como la idea de transitar a un nuevo modo de acumulación de capital son altamente debatibles. Lo que importa subrayar acá es que las técnicas de vigilancia (trazabilidad, reconocimiento facial, confinamiento, test y aplicaciones de seguimiento compulsivos incluyendo software de seguridad nacional, etc.) utilizadas para contener la pandemia se han implementado en un contexto en donde la *comoditización* de la información es un bien cada vez más valioso que está monopolizado por un grupo ínfimo de grandes jugadores económicos y una tecnocracia estatal que ha asumido un rol preponderante en la elaboración de políticas públicas para el manejo de la catástrofe sanitaria.

Aunque hay cierta evidencia de que el uso expansivo de la tecnología puede haber mejorado el planeamiento de las políticas públicas para el control de la



crisis sanitaria en las democracias de alto nivel de ingreso per cápita (no así en los regímenes de corte autoritario), no queda claro el impacto que el afianzamiento de una tecnocracia al servicio de la vigilancia y el control social masivos producirá en la calidad democrática de esos países. Tampoco hay pruebas de que la cantidad de información a gran escala con la que hoy cuentan los gobiernos haya mejorado el análisis de los fenómenos sociales. Recabar y coleccionar información no es lo mismo que interpretarla, y aún hoy no puede aseverarse que las tecnocracias administrativas sean particularmente competentes en esto último. Ni la tecnología ni los tecnócratas que la utilicen pueden por sí mismos garantizar efectividad en la implementación y coordinación de las políticas públicas, y mucho menos su calidad democrática.

A la inversa del imperativo de predicción social, la democracia presupone indeterminación epistémica, lo cual le impide generar invariablemente decisiones óptimas coyunturales. La capacidad de la democracia reside no en la predicción, sino en la adaptación y superación de los inevitables conflictos y los obstáculos imprevistos. Una tecnocracia asociada a un poder económico cuya lógica de acumulación de capital requiere cada vez más control y predicción implicaría posiblemente —por su rigidez y paternalismo— una desfiguración del proyecto democrático.

Preservar la calidad de las instituciones va a requerir un énfasis en la perspectiva colectiva de la ley, sujeta siempre a revisiones democráticas. Aquello que, desde la posición de las firmas tecnológicas, puede verse como un equilibrio ineficiente en la asignación de recursos debido a la subutilización de la información, desde la perspectiva colectiva del marco legal democrático se entiende como demandas de solidaridad ciudadana. El desafío es incorporar estas nuevas formas de procesamiento de la información expandiendo las fronteras democráticas de inclusión social. Es decir, entender que varios de los problemas que nos aquejarán en el marco de un capitalismo digitalizado deberán ser resueltos no solo con criterios de eficiencia en base a la información de conducta individual, sino principalmente a través de métodos democráticos.

En lugar de la asociación entre tecnocracias estatales y plataformas de información —el modelo de Estado de vigilancia descentralizado que puede exacerbar

todos los problemas del planeamiento centralizado—, se requerirá un ejercicio continuo de experimentación y participación ciudadana. En este contexto, hoy más que nunca, las sociedades deben repensar formas originales de articulación entre la sociedad, el mercado y la democracia como sistemas de coordinación, cooperación e información.

---

## NOTAS

1. Mayer-Schönberger, V. y Ramge, T. (2018). *Reinventing Capitalism in the Age of Big Data*, Basic Books. Nueva York.
2. Harari, Y. (2018). "Why Technology Favors Tyranny", *The Atlantic*, s/d, octubre 2018. Disponible en <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/10/yuval-noah-harari-technology-tyranny/568330/>.
3. Wenger, A (2016), *World after Capital*. Disponible en <https://worldaftercapital.gitbook.io/worldaftercapital/>.
4. Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Public Affairs. Nueva York.

## Más allá de la pandemia: el cine como cuestión de Estado

Manuel ANTIN

Rector de la Universidad del Cine.

La historia del cine de los últimos cuarenta años ofrece, al observador curioso, pocas posibilidades de percibir la aparición de cineastas renovadores encolumnados de un modo generacional. Hoy, con el cine de los más jóvenes y el cine independiente, se está produciendo una *nueva novedad*. No hay una generación homogénea y anónima. Todos y cada uno de los jóvenes construyen un aporte general por andariveles distintos. Nadie es igual a nadie, pero todos caminan en la misma dirección.

La razón de ser de esto hay que buscarla en las escuelas de cine. La enseñanza del cine es una disciplina de formación que está todavía en sus albores dentro del marco de la enseñanza general, pero que tiene un horizonte amplísimo. Las escuelas de cine son instituciones que nacieron de las necesidades de expresión de un mundo cada vez más complejo y cada día más abierto a iniciativas singulares. Y, sobre todo, cada vez menos propicio al individualismo.

Esto no puede perderse de vista. Estas jóvenes generaciones, que han venido una vez más a consolidar el prestigio del cine, tienen circunstancias materiales cada vez más difíciles. Por eso debemos apoyarlos y cuidarlos. Los países más preponderantes lo saben mejor que nosotros. El primer ministro francés, al inaugurar hace un tiempo un coloquio organizado para la apertura del Festival de Cine de Cannes, sugirió que en Francia el cine es una cuestión de Estado. “Francia es un país que ama el cine, que lo celebra y que se esfuerza por ayudarlo”, declaró en su encendida defensa. Convencido de la importancia del cine en la formación de los jóvenes, manifestó también que se estaba elaborando un plan para que los alumnos de los colegios franceses “tuvieran la oportunidad de recibir una verdadera educación cinematográfica”. Algo que yo también propugné en mi recorrido de casi seis años como funcionario del cine durante el gobierno del doctor Alfonsín y que lamentablemente no hubo tiempo de concretar. Una vez más, las urgencias volvieron precarios los sueños.

Hoy debemos volver a intentarlo. Si en Rusia el ajedrez es una actividad preponderante, por qué no atribuirlo a que ese juego se enseña desde la escuela primaria y por qué no aplicar esa misma experiencia al cine y avanzar por esa vía a un predominio que por otros caminos no lograríamos. Admitamos que en esos otros caminos la batalla ya la hemos perdido. La perdimos el día en que Herbert C. Hoover afirmó que “cuantas más películas norteamericanas se vieran en el mundo, más autos y más heladeras norteamericanas habrían de venderse”, sabia afirmación de quien entonces seguramente no preveía —o sí— que en aquel preciso instante estaba dando origen a una de las principales industrias de los Estados Unidos y sin duda al cine industrial y comercialmente más importante del mundo. Hoy no podría contestar si el cine norteamericano tiene tal poderío porque tiene a los Estados Unidos detrás o, a la inversa, si los Estados Unidos son así por tener detrás a su cine.

Pero no hay que hacer historia ni quejarse del presente. Lo que debe importarnos es el futuro, esa abstracción de la cual actualmente los gobiernos de nuestra región no se preocupan demasiado, asediados como parecen estar por la coyuntura. Hay que mirar más allá del contexto y pensar la industria del cine argentino en el largo plazo. Debemos empeñarnos en desarrollar la enseñanza del cine y, por consiguiente, impregnar a las escuelas que lo enseñan de un misticismo nuevo, no conformarnos con la educación abstracta, y mucho menos con la meramente técnica. Debemos convertir cada escuela que enseña cine en un ámbito de excelencia y, sobre todo, de producción; poner el acento más imparcial en la novedad, en lo distinto, sin dejarnos abatir por el número. Está bien que miles de jóvenes estudien cine y que se produzcan películas de a miles. Muchos podremos más. El mundo no se va a arreglar con gente solitaria, quejándose en los rincones. Ya ha quedado demostrado. El mundo solo se va a arreglar con gente que piense en grande y abra nuevos caminos, sin importarle si son caminos para sí o para los otros. Hacen falta más Quijotes y sobran muchos Sanchos.

El futuro de las cinematografías regionales como las nuestras no está en manos individuales. Como casi nada en el mundo de hoy. Está en manos de políticos, gobernantes o dirigentes esclarecidos que no simplifiquen la realidad y prejuzguen que la educación y la cultura no son prioridades y que el cine es

nada más que un entretenimiento y prescindible. El cine es ya mucho más que eso. En un mundo en el cual las imágenes son casi la única realidad, eso no se puede ignorar.

# Ley Federal de Publicidad Oficial y la supervivencia de los medios

## Chani GUYOT

CEO y Director de RED/ACCIÓN. Miembro del Consejo Consultivo del CEPE, UTDT. Licenciado en Comunicación Social y magíster en Media Management, Universidad de Navarra, España.

La pandemia global provocó en los medios de comunicación un efecto contradictorio. Por un lado, multiplicó sus audiencias, con crecimientos de entre el 20 y 150 %, pero por el otro, provocó una estrepitosa baja en la publicidad, su principal fuente de ingresos. El saldo es preocupante: muchos medios de comunicación de la Argentina se enfrentan al desafío de la supervivencia.

Con la atención mundial capturada por el mayor evento del siglo, los medios digitales y la televisión experimentaron durante los primeros meses de la pandemia un crecimiento exponencial de audiencia, que luego se retrajo hasta niveles un poco superiores a los originales. Sin embargo, la pendiente de ingresos, que en la Argentina siempre se movió al ritmo de una economía endeble, aceleró su caída, dejando a muchos medios pequeños y medianos al borde de la subsistencia. En la Argentina y en el mundo, se calcula que la pauta publicitaria privada cayó entre un 40 y un 80 %, dependiendo los países y las industrias, con inciertos y pesimistas pronósticos respecto a la velocidad y el nivel de su recuperación.

La crisis de los medios de comunicación es larga, profunda, sistémica, y responde a su dificultad para transformarse según la evolución de las audiencias. Porque transformar su periodismo y sus modelos de negocios al ritmo de lo que las audiencias demandan en el entorno digital sigue siendo el principal desafío de los medios.

Muchas veces en la historia un hecho global consolidó un cambio tecnológico en el ecosistema de medios: la Segunda Guerra Mundial y el rol de las agencias de noticias, la llegada del hombre a la Luna y la era de la TV, y ahora, la pandemia global y la era digital. Esta aceleración es aprovechada por las plataformas

digitales, que regeneran y capturan gran parte del valor que los medios pierden. En todo el mundo los especialistas y académicos coinciden: la pandemia profundiza la erosión del modelo de negocio de los medios, y pone en riesgo a su principal huésped, el periodismo. Y aquí es relevante apuntar algunas cuestiones a veces naturalizadas, otras olvidadas, y muchas veces cuestionadas, a raíz del mal ejercicio de la profesión.

El buen periodismo es un ingrediente indispensable de la salud democrática, su ejercicio es fundamental para contrarrestar los abusos del poder y del dinero, y su función es promover la conversación pública para que los ciudadanos puedan tomar decisiones informadas. De modo que si el periodismo se concentra en su misión, el problema de sustentabilidad de medios debería preocupar, también, al resto de la sociedad. Y cuando un medio cierra, la sociedad debería lamentarlo como cuando cierra una estación de bomberos. En los últimos seis años y hasta marzo de 2020, en la Argentina se perdieron más de 5.000 puestos de trabajo en la profesión, y se asume que una vez pasada la cuarentena y la ley que los limita, la industria enfrentará una nueva ola de ajustes.

¿Qué política pública puede atenuar el deterioro del ecosistema de medios y su consecuente daño en la “capacidad periodística instalada”? La traumática experiencia de la ley de medios impulsada por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en 2009 dejó, entre otras, la siguiente lección: no es lo mismo regular a las empresas que regular sus contenidos. Si bien las empresas periodísticas deben ajustarse a la ley existente como cualquier otra, incluyendo las normas que regulan los abusos de posición dominante, los poderes del Estado no deben ceder a la tentación de regular los contenidos. La mejor “ley de prensa” es la que no existe. Sin embargo, hay un punto de contacto comercial frecuente entre el Estado y los medios que necesita una mejor regulación para transparentar su funcionamiento: la publicidad gubernamental y de organismos del Estado.

Según datos relevados por el periodista José Crettaz, el gobierno federal gastó en este rubro aproximadamente 2,6 millones de dólares entre 2000 y 2017. En ese período, además, los gastos anuales en publicidad oficial se multiplicaron casi ocho veces, de 23 millones en el 2000 a 182 millones de dólares anuales en 2017. La comparación internacional deja muy mal parada a la Argentina. En

2016, por ejemplo, el gasto argentino en este rubro fue cinco veces mayor que el de Canadá, casi seis veces el de España y más de tres veces el de Perú.

La pauta oficial de organismos del Estado —incluyendo los gobiernos provinciales y municipales y las respectivas legislaturas— muchas veces provocan una importante distorsión en el negocio y el contenido de los medios. En el peor de los casos, se convierten en vehículo de premios y castigos a través de los cuales los gobiernos ejercen su control sobre el contenido.

La Argentina necesita una Ley Federal de Publicidad Oficial, que regule el gasto de fondos públicos en publicidad, y la relación entre los diferentes Estados y organismos y los medios de comunicación. Hoy a nivel nacional no existe una ley que regule la publicidad oficial, y la mayor parte de las provincias no cuenta con una norma, si bien existe una prohibición para la publicidad de los actos de gobierno sobre las dos últimas semanas de una campaña electoral.

La Ley Federal de Publicidad Oficial debería regular, fundamentalmente, tres cosas. Un límite al gasto en publicidad, como porcentaje del gasto total del Estado, organismo o dependencia. Criterios de distribución, que impidan, por ejemplo, el uso del gasto publicitario como herramienta de disciplinamiento político, y que habiliten a que medios pequeños y medianos sean incluidos en la pauta. Y una normativa que limite el uso de la publicidad oficial para dar a conocer los actos de gobierno y evite la propaganda sensiblera.

En la pospandemia, el Estado puede apuntalar el ecosistema de medios sancionando una Ley Federal de Publicidad Oficial. Se trata, en definitiva, de darle transparencia al uso del dinero público, regular la relación comercial entre el Estado y los medios de comunicación, y asegurar que los ciudadanos cuentan con la información necesaria para tomar decisiones.



# **ESTADO Y GOBIERNO**

## Gestión pública después del covid-19: resolver la deformidad del Estado

Oscar OSZLAK

Creador y ex-Director de la Maestría en Administración Pública UBA. Investigador Superior CONICET. Ph. D. Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley.

Cuando la pandemia del covid-19 haya desaparecido, la gestión gubernamental —protagonista casi excluyente en su combate— registrará seguramente algunos cambios importantes. No es descartable que el teletrabajo, que durante la crisis permitió que la administración pública siguiera “abierta”, se imponga como una modalidad laboral más extendida que en el pasado. También es probable que se produzcan algunos cambios en el perfil del empleo público a raíz de la valorización de ciertas actividades relacionadas con el funcionamiento del gobierno como plataforma de servicios. Por ejemplo, en materia de inteligencia artificial, logística, ciberseguridad, ética aplicada u otras actividades relacionadas con avances tecnológicos de la era exponencial.

Puede anticiparse, asimismo, que desde diversos sectores de la sociedad, especialmente desde los más reaccionarios, se renovará el clamor por “achicar el Estado”, por su gigantismo, su elefantiasis, su hipertrofia; y se propondrá, en cambio, un contramodelo deseable que jamás se especifica más allá de la retórica: un Estado “inteligente”, “atlético” o “modesto”. Sin embargo, en la Argentina ya hemos experimentado con procesos orientados a reducir los alcances e intervención del Estado, pero solo se logró “menos”, no “mejor”, Estado. Y la gestión de la pandemia demostró que su necesaria centralidad sigue intacta. Es que el problema no es tanto su hipertrofia como su deformidad. Existen en nuestras administraciones públicas organismos y sectores que funcionan bien, otros que son superfluos o están hipertrofiados y muchos que son raquíticos o inexistentes (a pesar de que su existencia sería deseable). Por esta razón, considero que el sector público argentino padece de “deformidad” y requiere una urgente “reasignación de recursos”, antes que una reducción generalizada *tout court*.

La deformidad existe tanto del lado de los ingresos fiscales como del de su asignación. Es bien sabido que la estructura impositiva del país está profundamente distorsionada, prevaleciendo los ingresos tributarios que gravan los consumos más que las rentas o la riqueza, con lo cual se desvirtúa el papel que cumple una estructura impositiva progresiva como instrumento de redistribución y equidad. También existe deformidad en el pacto fiscal entre provincias, y en el mecanismo de coparticipación tributaria, una asignatura pendiente de la reforma constitucional de 1994.

Pero mi preocupación se centra en la deformidad que existe del lado del gasto público, donde las formas que adquiere son múltiples:

- Sobreviven dentro del aparato estatal costosas estructuras (organismos y puestos de trabajo) creadas por anteriores gobiernos, que en su momento pudieron haber sido importantes para el proyecto político de turno y hoy perdieron totalmente su razón de ser. Es preciso analizar profundamente el valor público de la producción estatal en bienes, servicios, transferencias o regulaciones, para identificar excesos, vacíos y distorsiones.
- También es necesario revisar la relación existente entre inversión en infraestructura, gasto en personal y compra de insumos y servicios, otra fuente de fuertes distorsiones en la asignación de los recursos. Porque en cada área de gestión debe existir una relación técnica adecuada entre esos tres tipos de insumos, ya que de lo contrario, o no se produce, o se produce poco, o de mala calidad, o con deterioro creciente de la infraestructura.
- Frente a la difundida creencia de que “sobra gente” en el sector público, puede constatarse fácilmente el fenómeno que llamo “síndrome sobra-falta”: en ciertos organismos y para ciertas funciones, sobra, en efecto, personal (generalmente, de baja calificación), mientras que en esos mismos, o en otros organismos, falta personal que posea los perfiles necesarios para desempeñar funciones esenciales, generalmente de alta calificación.
- Cuando se comparan los salarios que se pagan en los sectores público y privado, observando las curvas salariales que relacionan categorías de puestos y remuneraciones promedio según categorías, se constata que el Estado paga salarios bastante mayores que el sector privado en las categorías más bajas y muy inferiores en las más altas, lo cual refleja otra importante distorsión.

- Asimismo, existen enormes diferencias entre organismos públicos respecto a la retribución que reciben agentes estatales que desempeñan tareas de similar nivel de formación y competencias, lo cual representa otra fuente de deformidad que causa frustración en muchos funcionarios. La política de remuneraciones debería contemplar esta enorme fuente de distorsión, tendiendo a una gradual equiparación que preserve, además, la capacidad de retención de talentos por parte de la administración pública.

Es prioritario atender y entender, en su complejidad, la cuestión de la deformidad del sector público sin caer en el facilismo de denunciar hipertrofia. Para ello hay que planificar, tema que pone al descubierto otra importante falencia: el cortoplacismo como dimensión temporal dominante en la gestión estatal.

La administración pública debería ser una gestión en tres tiempos: planificar el futuro, gestionar el presente y evaluar el pasado. Planificar es intentar administrar previendo el futuro y proyectando la asignación de recursos y responsabilidades que serán necesarias para alcanzar los objetivos y las metas de un gobierno. Eso requiere tiempo, conocimiento y dedicación. En la Argentina, la motivación para actuar suele prevalecer por sobre la comprensión del fenómeno que se intenta resolver. Las decisiones son súbitas, inconsultas y a menudo infundadas e inconducentes. Es decisionismo puro en una suerte de presente continuo. Se suceden, así, políticas contradictorias, se detienen o discontinúan proyectos promisorios, con lo cual aumenta la deformidad del aparato estatal y se generan “residuos” institucionales innecesarios.

Pero, además, se desconocen los efectos secundarios de esas decisiones, se difunden formas autistas —no colaborativas o no coordinadas— de resolver cuestiones de la agenda pública y, lo que es peor, se pierde la oportunidad de aprender de los fracasos al perder sentido los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de las decisiones, y desaparece virtualmente la rendición de cuentas. Sin planificación no hay control de gestión para evaluar si se alcanzaron o no las metas. Reconciliar los tres tiempos —futuro, presente y pasado— de la gestión pública será otra prioridad de la cargada agenda de largo plazo que dejará la pandemia.

## ¿Estamos dispuestos a pensar el Poder Legislativo del mañana?

María **BARON**

Directora Ejecutiva Global, Fundación Directorio Legislativo. Doctoranda en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de General San Martín.

Cuando nacieron los poderes legislativos de América Latina, entre 1850 y 1920, la región tenía 60 millones de habitantes (hoy tiene 650 millones), las personas andaban a caballo o a pie, no había teléfonos, y la esperanza de vida era de menos de 45 años (hoy es 74). Más de cien años después, los Congresos siguen funcionando internamente de acuerdo a esa idea fundacional, ofreciendo resultados a partir de la misma lógica inicial e intentando generar soluciones para el siglo XXI con un marco institucional creado en el XIX.

La pandemia y las cuarentenas no han hecho más que dejar en evidencia esa gran brecha: la que separa a la necesidad de políticas efectivas que resuelvan los problemas de las personas —esa antigua idea de la caja de resonancia—, de los resultados que hoy producen los poderes legislativos. Es decir, los Parlamentos son hoy espacios donde las discusiones llegan tarde, las soluciones no se definen en base a la evidencia y el conocimiento colectivo, no hay mecanismos sólidos de transparencia y rendición de cuentas,<sup>1</sup> y además, no están preparados para contingencias, sean estas pandemias u otro tipo de eventualidades.

Antes de marzo de 2020, por ejemplo, no había regulación interna en casi ningún Congreso de la región (salvo el de Brasil) que autorice siquiera a debatir y votar tanto en reuniones de comisión como en sesiones plenarias de manera remota. La búsqueda de votos y el armado de coaliciones se hacía de manera completamente presencial. Sin embargo, 100 días después de declarada la pandemia, todos los legislativos de la región han logrado generar sus propios protocolos para funcionar tanto a nivel de comisiones como de plenario.<sup>2</sup>

En el caso argentino, no podemos dejar de reconocer que después de décadas de desoídos reclamos, las propuestas por parte de la sociedad civil para que las

Cámaras dispusieran reglas internas más modernas, más elásticas y más tecnológicas finalmente tuvieron algo de eco durante estos meses de aislamiento social. Por primera vez, por ejemplo, existe la posibilidad de presenciar por *streaming* las reuniones de comisión.

Sería bueno, sin embargo, que esta adecuación del trabajo parlamentario invite a los legisladores a una reflexión más profunda sobre qué tipo de institución necesitamos. No se trata solamente de pasar a modalidad online por la emergencia. La imposibilidad actual de que los legisladores y sus asesores estén físicamente presentes en los palacios legislativos puede invitarnos a evaluar si hay necesidad de volver al esquema anterior como única opción. Implementar un cambio de este tipo más allá de la pandemia implicaría, por supuesto, un debate más profundo, centrado en derechos y en la igualdad para acceder a espacios de poder y en la inclusión, entre otros temas. Deberíamos, por ejemplo, preguntarnos qué tipo de legisladores queremos, y cómo aspiramos, como ciudadanos, a que nos representen. ¿Realmente necesitamos que los representantes tengan que trasladarse a los edificios del Congreso en las capitales para poder participar del proceso de elaboración de normas? ¿Hay otras alternativas? ¿Puede invertirse esta lógica? En definitiva, es necesaria una discusión sobre cómo construimos una institución distinta, más conectada con quienes dice representar y adaptable a los sucesivos cambios de época.

Más allá de las funciones básicas de los Parlamentos —legislar, representar y controlar—, debemos repensar el actual modelo legislativo desde tres perspectivas: el uso inteligente de la tecnología y los datos, la necesidad de un método actualizado de elaboración de leyes para sociedades rápidamente cambiantes y el involucramiento de los Congresos en la implementación de normativa.

En primer lugar, en relación al uso de datos en asuntos legislativos, es crucial avanzar de una vez por todas en la vieja agenda de datos abiertos y formatos reutilizables, publicados activamente casi en tiempo real, y eliminar de una vez y para siempre prácticas obsoletas como el uso de archivos de imágenes para documentos de lectura. Pero es importante también acelerar el uso de herramientas de inteligencia colectiva,<sup>3</sup> y ponerlas al servicio de la elaboración de una normativa que tenga como objeto traer el conocimiento disponible en la sociedad

y ponerlo a disposición de la elaboración de políticas, intentando alcanzar soluciones transformadoras de manera más ágil y agregada.

En segundo lugar, es importante poner en el centro de la discusión institucional cuáles son los mejores productos que deberían surgir de los cuerpos legislativos y de qué manera se alcanzan esos resultados. Por citar un ejemplo, el tiempo promedio de sanción de una ley es de dos años. Si consideramos que muchas de las temáticas reaccionan a problemas existentes, ¿podemos pensar en procesos más cortos y flexibles? La dinámica del mundo de hoy nos demuestra que la realidad puede cambiar de la noche a la mañana.

Hoy, más que nunca, los Congresos necesitan evaluarse a sí mismos, algo que raramente hacen. Uno de los grandes desafíos de América Latina desde hace muchos años tiene que ver con la ausencia de una correcta aplicación de políticas y no tanto con la generación de nuevas, o lo que se llama “escrutinio poslegislativo”. Además de medir el grado de implementación de normativa para luego poder calibrar y mejorar en ese aspecto, se necesitan evaluaciones sobre su accionar como cuerpo, sobre la factibilidad de sus productos, las temáticas que aborda, sus reglas internas y el trabajo de los propios legisladores. Es necesario avanzar en este sentido para poder generar políticas creíbles y transformadoras.

Pero para que estos tres elementos puedan debatirse de manera sincera, profunda y hasta filosófica, es necesario acordar un modo distinto de hacer política. Los representantes deben estar dispuestos a construir una nueva institución, de puertas abiertas y transparente, que dé respuestas a la ciudadanía y que permita la participación activa de todos los representados. Solo si logramos que el Congreso se piense a sí mismo como una institución del siglo XXI evitaremos que caiga en desuso y tenga un rol más parecido a un órgano testimonial que a un motor de transformaciones.

---

## NOTAS

1. Para un panorama de la calidad de la transparencia de los poderes legislativos de América Latina, ver la última medición del Índice de Transparencia Legislativa de 2018, 2016, 2014 y 2012, disponible en: [https://docs.wixstatic.com/ugd/81fb17\\_a66f366460344e18bb218f6e93b39879.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/81fb17_a66f366460344e18bb218f6e93b39879.pdf).

2. Ver Informe elaborado por Directorio Legislativo junto a ParlAmericas: "COVID-19: El desafío de adaptar y fortalecer el rol de los congresos. Un análisis de la agenda legislativa y de la agenda de género", de julio 2020. Disponible en: [https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/07/informe-madre-2\\_47612579-3.pdf?x32394](https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/07/informe-madre-2_47612579-3.pdf?x32394).
3. Por ejemplo, el proyecto CrowdLaw del centro GovLab, de la Universidad de Nueva York: [www.crowd.law](http://www.crowd.law).



## El sistema constitucional ante la emergencia

Roberto GARGARELLA

Doctor en Derecho por la UBA y por la Universidad de Chicago.

Entiendo que la emergencia provocada por el covid-19 ha radicalizado males institucionales ya asentados en el país y en la región, relacionados con la desigualdad económica y política y manifestados constitucionalmente en la concentración del poder. Responder a los desafíos planteados por dicha crisis, entonces, nos debe obligar a atacar algunas de sus principales expresiones institucionales. En lo que sigue, y por razones de espacio, me concentraré en solo tres áreas en las que tales dificultades se manifiestan: la crisis del sistema representativo, la crisis del sistema de controles y las reformas emprendidas por objetivos de corto plazo.

*Déficit de representación.* Ante la irreparable crisis del sistema representativo, no tiene sentido seguir pensando los problemas de representación existentes como vinculados, fundamentalmente, con las malas elecciones hechas por los electores. Tampoco tiene sentido seguir intentando cambios cosméticos a través de los canales tradicionales (*i. e.*, reforma en la ley de los partidos políticos). La incontenible diversidad social, propia de nuestras sociedades multiculturales, requiere hacer el mayor esfuerzo por consultar directamente a los grupos más afectados, cada vez que ello sea posible. Dicha consulta debe ser inclusiva, y basarse en la información y el diálogo, y no quedarse en formas tradicionales de representación virtual ampliada (legislativos más numerosos), o en apelaciones directas sin un amplio proceso previo de información y debate (como en los casos habituales de la democracia directa). Muchas experiencias recientes de asambleísmo ciudadano —con la participación directa de la ciudadanía, a veces escogida por azar, para discutir específicos problemas institucionales (*i. e.*, matrimonio igualitario, reformas electorales, etc.)— aparecen como formas posibles, y relativamente exitosas, del camino señalado.

*Sistemas de controles socavados “desde adentro”.* Así como el sistema representativo tradicional aparece dañado de un modo irreparable, así también el “viejo”

sistema de controles o frenos y contrapesos también parece difícil de recuperar. Pero conocemos ya, al menos, algunas de las razones de ese deterioro. Sabemos, por ejemplo, de la preferencia original por establecer controles endógenos (de una rama del poder sobre las otras) antes que exógenos o populares (controles desde la ciudadanía hacia aquellos que se encuentran en posiciones de poder). Conocemos también de qué forma el sufragio periódico quedó como única herramienta de control (dada la paulatina supresión de herramientas que podían acompañarlo en un principio).

El reconocimiento de tales fallas ofrece sugerencias acerca de lo que podría hacerse para enfrentarlas. Algunas directivas al respecto podrían ser las siguientes: i) fortalecer los controles populares sobre el poder, quitando el cuasimonopolio que hoy ejerce la clase dirigente de los mecanismos de control que recaen sobre ella misma; ii) definir herramientas distintas y adicionales al voto, de modo de volver a tender puentes entre ciudadanía y gobierno; iii) establecer mecanismos que favorezcan el diálogo entre las ramas del poder, y el de ellas con la ciudadanía; iv) crear formas de intervención directa de la ciudadanía, o de sectores específicamente afectados, dentro del proceso de decisión y control; v) modificar arreglos constitucionales vigentes —por ejemplo, a través de una modificación drástica de la actual “sala de máquinas”—, horizontalizando un poder de gobierno hoy vertical y concentrado. La expectativa es la de terminar con la “autonomización” de los sectores encaramados en el poder, a través de mecanismos que ofrezcan a los ciudadanos un papel más protagónico en la decisión y el control de los propios asuntos.

Un factor importante es que muchos de los cambios señalados no exigen, necesariamente, la previa concreción de una reforma constitucional profunda, y ni siquiera de una reforma constitucional. La buena noticia que han traído muchos de los recientes experimentos asambleístas, en efecto, es que se han podido llevar a cabo sin previas ni ambiciosas reformas constitucionales. De todos modos, es cierto también que el pleno éxito de sus logros, y la estabilización de las políticas y cambios adoptados puede requerir, sí, de cambios en las reglas de juego, para tornar a los procedimientos legales más favorables a —más amigables con— la producción de decisiones más democráticas.

*Cambios contra qué: un enfoque ajustado en tiempo y contexto.* Históricamente, el diseño de instituciones ha venido a responder a problemas del tiempo específicos; por ejemplo, la crisis de la independencia política, en sus inicios (en toda América); el drama de las facciones enfrentadas (en los Estados Unidos y, desde allí, al resto de la región); la tragedia del “desierto” (en la Argentina). Un problema creciente del sistema institucional, sin embargo, tuvo que ver con su paulatina pérdida de sentido o rumbo: prontamente, las instituciones fueron manipuladas por sectores en el poder, para satisfacer objetivos no profundos y de largo o mediano plazo, sino consideraciones inmediatas y coyunturales (típicamente, la reelección, la impunidad).

Volver a conectar el sistema institucional con objetivos de mediano y largo plazo, en la actualidad, requiere mirar atrás y distinguir cuáles son los males de época. Por ejemplo, en épocas recientes, en América Latina, al menos, se reconoció como central el drama de la inestabilidad política, expresada en recurrentes golpes de Estado (aunque no se terminó de actuar frente a dicho drama, salvo a partir de tibias iniciativas de atenuación del hiper presidencialismo). Y no hubo drama más grave y reciente, en toda la región, que la crisis de derechos humanos (a la que se respondió constitucionalmente, en parte y limitadamente, del modo tradicional: con la incorporación de compromisos nuevos en materia de derechos humanos, en el área de las declaraciones de derechos).

Según entiendo, un cambio institucional apropiado debería tomar en cuenta, en la actualidad, una línea de dificultades mayúsculas, que la región arrastra hace tiempo, en diferentes esferas: el drama de la desigualdad (política, económica, social, constitucional). Las energías constitucionales deberían dirigir todos sus esfuerzos, entonces, a terminar con esa desigualdad (expresada por fuera y por dentro de la Constitución). En materia institucional, ello requiere —otra vez— no solo volver a dotar de protagonismo a la ciudadanía, sino también su contracara: terminar con una clase dirigente que hoy se ha autonomizado y que, por tanto, tiende a decidir en su propio beneficio, generando abusos de poder y corrupción y evitando controles que puedan limitar las ventajas que obtiene (impunidad). Todos esos objetivos, ligados a consideraciones contextuales de mediano y largo plazo (terminar con los abusos de poder, la corrupción, la impunidad) no van a

lograrse nunca apelando a la buena voluntad de los de “adentro” (¡compórtense virtuosamente!) o “afuera” (¡voten bien la próxima vez!), ni estableciendo mecanismos de control que vuelvan a quedar en manos de quienes están en el poder: es la ciudadanía la que debe retomar, sin mediaciones, esos mecanismos de decisión y control.

## Por una Justicia justa

Diana **COHEN AGREST**

Fundadora y Presidenta de la Asociación Civil Usina de Justicia. Doctora en Filosofía por la UBA.

Si hay una idea en la que existe un consenso interdisciplinario, es que la pandemia aceleró procesos que ya estaban gestándose cuando irrumpió el virus a nivel global. En la Argentina, la pandemia irrumpió apenas un par de meses después de asumido un gobierno que volvió para terminar de tallar la reforma judicial emprendida antes de la efímera administración opositora. En el ámbito de las políticas penales y, en particular, de los derechos de las víctimas de delitos contra la vida —que toca tangencialmente a la credibilidad y coherencia del sistema penal en su conjunto—, el virus fue la excusa para llevar a cabo proyectos postergados que, en circunstancias de vulnerabilidad social y una oposición casi ausente, pueden concretarse en políticas públicas orientadas por una doctrina abolicionista del derecho penal.

Los cambios en el campo del derecho penal ya se están instrumentando a través de políticas públicas. Pero no con el fin de organizar la vida poscovid-19, sino para implantar un abolicionismo penal a través de la formación de abogados en las universidades nacionales durante las últimas décadas, que el Ministerio de Justicia del gobierno de la coalición saliente en el 2019 continuó y que el oficialismo en el gobierno se abocó a sedimentar definitivamente.

En primer lugar, describiré el escenario en construcción. En segundo lugar, y a modo de contribución propositiva basada en las garantías de “Igualdad ante la Ley” y de “Petitioner a las Autoridades”<sup>1</sup>, describiré el escenario que la mayoría de las voces de la sociedad civil reclaman a una clase dirigente compuesta por tecnócratas, expertos y políticos *vintage* que aspiran a implantar modelos nórdicos en sociedades como las nuestras, encaminadas a una indigencia y analfabetismo creciente.

Estamos construyendo un mundo peor para las víctimas reales y posibles, esto es, para la sociedad toda. Esto se ilustra en:

- La exclusión de las víctimas en los debates y las discusiones por la sanción de leyes penales y las políticas criminales.
- El involucramiento directo del Estado en el aumento progresivo de los derechos de los imputados en detrimento del derecho de las víctimas.
- La reducción de las sentencias judiciales, el monto de las condenas que se dictan y su cumplimiento efectivo.
- La liberación anticipada de los detenidos.
- Las políticas públicas centradas en las víctimas de violencia institucional y de género, en desmedro de otras víctimas de delitos contra la vida.
- La reducción del presupuesto para las Fuerzas de Seguridad.
- La política para construir cárceles “sanas y limpias”.

Las razones para rechazar las políticas públicas en ejecución radican en el incremento sistemático de delitos contra la vida en la región: Latinoamérica es la región del globo donde habita el 8 % de la población global, pero se producen el 35 % de los homicidios. En particular, la Argentina es un laboratorio social, con los resultados a la vista: un delito creciente, violencia impune y narcotráfico legitimado desde el poder.

Si aspiramos a un mundo mejor para las víctimas reales y posibles, y en definitiva para la sociedad toda, las siguientes iniciativas pueden contribuir al desarrollo de una Justicia más justa:

- La participación de las víctimas y de las asociaciones de víctimas en los debates sobre leyes penales, en particular, la Política Criminal del Estado y de las Provincias, y los procesos de designación y de remoción de fiscales y jueces.
- La equiparación de derechos de víctimas e imputados, para que ambos sean partes del proceso. Esto incluye patrocinio jurídico para las víctimas; la facultad de apelar las decisiones judiciales en todas las instancias y la posibilidad de una indemnización real y efectiva.
- El cumplimiento efectivo de las condenas a prisión perpetua y de las de menos de 3 años de prisión.
- La imprescriptibilidad de la persecución de los delitos contra la vida.
- La implementación del juicio por jurado en todos los fueros penales, con la posibilidad de recurrir de las dos partes.

- La creación de un Código de Derechos de las Víctimas de Delito, que contemple todas las situaciones de vulnerabilidad (homicidios, femicidios, secuestros extorsivos, violencia de género, robos, hurto, corrupción, abuso sexual, etc.).
- La modificación de la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, ampliando la responsabilidad penal.
- La implementación de un Registro Genético de Identificación Criminal Nacional para todos los delitos (siguiendo el modelo que rige en la provincia de Mendoza).
- La inclusión de los datos genéticos en todos los delitos y desde el momento de la imputación (siguiendo el modelo que rige en la provincia de Mendoza).

Nuestro futuro depende, en gran parte, de nuestras elecciones presentes. La incertidumbre tras la pandemia y la vulneración de derechos debe alentar la pluralidad de voces. Cuanto mayor sea la responsabilidad y el compromiso con la Argentina en la que queremos vivir, mejor será el escenario futuro.

---

## NOTAS

1. Previstos en los arts. 14 y 16 de la Constitución Nacional, arts. 8.1 y 24 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y art. 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, entre otros Convenios Internacionales.

## ¿Excepcionalidad versus institucionalidad? Los militares y la pandemia

### Rut DIAMINT

Investigadora Principal del CONICET. Profesora del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, UTDT.

Mientras escribo este texto, el coronavirus ha generado un debate extenso. Se discute si la pandemia ha profundizado la globalización, al infectar progresivamente a todo el planeta, o si, por el contrario, han predominado las respuestas individuales de cada Estado, competitivas en vez de cooperativas. Hay un relativo consenso entre expertos de relaciones internacionales en pensar que luego de controlar el virus, el mundo quedará afectado por efectos concretos y simbólicos de la pandemia. Será un mundo globalizado, policéntrico y económicamente debilitado.

Varias naciones han demostrado tener respuestas eficientes, equilibradas, pese a que los resultados no han sido tan benévolos como se esperaba. Otros países han dejado en evidencia que tienen un tremendo déficit de Estado. Sus respuestas han sido reactivas, desprogramadas e insuficientes.

En pos de paliar los efectos producidos por la pandemia, muchos gobiernos han recurrido a utilizar a las fuerzas armadas, ya sea para equipar sus hospitales móviles y atender nuevos contagios, repartir alimentos entre las poblaciones carenciadas, patrullar las calles para controlar que los habitantes cumplan con la cuarentena, producir medicamentos para testear a enfermos, o controlar las rutas y fronteras y cooperar con las policías.

Esta situación, que en el pasado se asociaba con el militarismo y los golpes de Estado, ahora es vista positivamente por la ciudadanía. Por cierto, todas las fuerzas armadas cuentan con disposiciones legales para que sus militares hagan contribuciones en situaciones excepcionales, como catástrofes y pandemias. Es común que la normativa de defensa las caracterice como misiones subsidiarias. Casi unánimemente se considera que las misiones principales son



la defensa del territorio nacional, las instituciones nacionales y la forma de vida y los valores de la sociedad.

No obstante, la intervención de tropas en las calles de las ciudades genera ciertas preocupaciones. Primero, porque denota la falta de recursos estatales para satisfacer las necesidades de la población. Por supuesto, una pandemia requiere de urgentes recursos hospitalarios que en tiempos habituales no son necesarios. Pese a ello, se han desnudado profundas falencias en los sistemas públicos de salud y una negación del Estado en asumir el bienestar público. No se duda en sacar a las fuerzas armadas a la calle al mismo tiempo que no se financian otras capacidades estatales. *Corolario*: se produce seguridad recurriendo a la eficiencia de las políticas públicas y a los recursos de la educación y la información veraz.

En segundo lugar, el instrumento militar es sumamente caro. Requiere de un prolongado período de preparación. Aunque en muchísimas ocasiones no sucede, se trabaja con una visión prospectiva, intentando adelantarse a los conflictos futuros. La utilización de fuerzas armadas para tareas de salud o policiales implica una alteración del rol profesional militar y un desperdicio de recursos. Además, los militares, que ya están desconcertados acerca de cuáles son las misiones que deben asumir en el corto y mediano plazo, pierden eficiencia profesional. Es entendible que los oficiales se sientan orgullosos de servir a su comunidad, verse útiles y aclamados. Pero ¿hay una relación lógica entre lo que cuesta formar un soldado y este uso social? Las potencias han incrementado sus inversiones en defensa en los últimos dos años. Argentina no está en condiciones de aumentar sus gastos militares. Un informe de WILPF recuerda que el mundo ha desperdiciado colectivamente más de U\$S 1,9 billones en militarismo y no está preparado para lidiar con el covid-19.<sup>1</sup> Formar un oficial es mucho más caro que formar un médico.<sup>2</sup> *Corolario*: un Estado eficiente tiene que medir costos cuando toma decisiones de política.

En tercer término, ¿cómo se da fin a esta excepcionalidad? Cuando las fuerzas armadas son convocadas a contribuir con la seguridad pública, se supone que es por un período acotado, con directivas específicas y un plan de repliegue. Esto no sucede. En varios países de la región, las instituciones castrenses se dedican casi con exclusividad a tareas policiales, es decir, al control de tráfico ilegal

(droga, contrabando, personas, finanzas) y nunca dejan estas tareas. Determinar un punto final es casi imposible, pues se genera un círculo vicioso: las fuerzas armadas pierden profesionalismo y se adaptan a tareas para las cuales no han sido entrenadas, y el Estado no genera opciones institucionales para resolver esos problemas en el largo plazo. *Corolario*: el Estado debe extremar los cuidados para no derrochar recursos y capacidades.

Un recaudo, por lo tanto, que tiene que estar presente, es que en tiempos poscovid-19, esa reiterada incapacidad estatal de producir buenas políticas públicas no genere desviaciones institucionales que comprometan el ejercicio democrático. Existe una inquietud respecto a que los militares, luego de su intervención para proveer salud, se reposicionen nuevamente en la política, esta vez con un amplio apoyo de una ciudadanía amedrentada por la pandemia. Que las fuerzas armadas intervengan para paliar las consecuencias del coronavirus no significa, de por sí, que se estimule la militarización. Pero si los militares asumen responsabilidades políticas, si trasladan el orden disciplinario del cuartel a la sociedad, o si se naturaliza la presencia de soldados en las calles, entonces sí, se alienta una militarización. Tal como lo expresa Amnistía Internacional, “los gobiernos se equivocan si piensan que con medidas represivas van a proteger a la gente de esta enfermedad”.<sup>3</sup>

El contacto de militares con ciudadanos expande la mentalidad marcial e idealiza al poder militar como un elemento glorificador. La militarización influye en las relaciones sociales y en los valores que se diseminan en la sociedad. Esa militarización produce una fractura de la democracia, y es evidentemente un instrumento para la consecución de objetivos políticos.

En un marco de limitación de los recursos estatales, seguramente no haya más gastos en defensa. Es poco probable que el Ministerio de Defensa argentino esté programando erogaciones significativas para equipar a las fuerzas armadas. No obstante, ¿está planificando el ministerio cómo organizar las funciones militares cuando no requieran de sus servicios como cocineros o policías? ¿Hay preocupación entre los funcionarios de Defensa para que no se extienda en el país una remilitarización de la política? Fukuyama constata que “la toma de decisiones políticas ahora está impulsada por balbuceos, a menudo armados”.<sup>4</sup>

Los militares deben tener una función específica, después del covid-19 e incluso más allá de la pandemia. Ante el déficit fiscal del país, es ya tiempo de redefinir el rol, el despliegue y el tamaño de las fuerzas armadas. ¡Que vuelvan a los cuarteles a cumplir con la misión de defender la nación!

---

## NOTAS

1. Acheson, R. (2020). "COVID-19: Foreign Military Bases Spread Violence and Virus". *Women's International League for Peace & Freedom*, 14 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.wilpf.org/covid-19-foreign-military-bases-spread-violence-and-virus/>.
2. Ver, por ejemplo, Ousley, J. (2015). "New Report Shows Military Personnel Costs Spiraling Out of Control". *Veterans United*, 12 de agosto de 2015. Disponible en: <https://www.veteransunited.com/money/cbo-report-shows-military-personnel-costs-spiraling-out-of-control/>.
3. *Amnistía Internacional* (2020). "Américas: Las autoridades deben proteger a la población del COVID-19 en lugar de recurrir a medidas represivas", 15 de mayo de 2020. Disponible en <https://amnistia.org.ar/coronavirus/Americas-Las-autoridades-deben-proteger-a-la-poblacion-del-COVID-19-en-lugar-de-recurrir-a-medidas-represivas>.
4. Fukuyama, F. (2020). "The Pandemic and Political Order". *Foreign Affairs*, vol. 99, n.º 4, julio-agosto 2020.

## Recrear una política legítima y representativa

### Jorge OSSONA

Profesor Adjunto de Historia Económica y Social Argentina en la UBA. Investigador del Centro de Investigaciones de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI), FCE, UBA. Licenciado en Historia por la Universidad de Belgrano.

La pandemia y la versión de cuarentena aquí adoptada habrán de generar costos sociales aún inestimables. Un interrogante legítimo consiste en saber qué montos de los destinados a la emergencia efectivamente llegarán a los beneficiarios en el límite. Los antecedentes son al respecto poco alentadores. Luego de cuatro décadas de pobreza estructural, solo una porción marginal de los recursos presupuestados para los sucesivos programas subsidiarios llegó a los asistidos.<sup>1</sup> El resto se diluyó en los circuitos burocráticos por problemas de ejecución, venalidad o por ambos en variables proporciones. Este es un problema que remite a la cuestión del Estado y de las élites políticas desde una perspectiva histórica.

La pobreza endémica se ha yuxtapuesto contradictoriamente con la democratización inaugurada en 1983, la más extendida y continua de nuestra historia nacional. Durante su transcurso, y sin las interrupciones cívico-militares comenzadas en 1930, pudo por fin consolidarse un elenco estable de políticos profesionales. Sin duda, un dato auspicioso luego de la decadencia de su antecedente fundacional desde la Organización Nacional hasta aproximadamente los 40. Esta primera generación de políticos permitió el ingreso a la modernidad, gracias a la tracción de inmigrantes y capitales europeos. Sus padres fundadores asumieron un compromiso que apostaba al futuro, dejando atrás un pasado tumultuoso y beligerante. Pero la vertiginosidad de su propio éxito y los primeros conflictos de su saldo social de masas fueron encerrando a sus sucesores sobre sí mismos, reorientando su mirada hacia un pasado imaginario e idealizado en su armonía. Trasmutó, entonces, al decir de Juan Carlos Torre, de élite *dirigente* en *dominante*, replegada sobre sus intereses de clase.<sup>2</sup> Su autoridad se empezó a diluir desde las consecuencias de la Ley Sáenz Peña, que le supuso la pérdida progresiva del

control electoral frente a las nuevas clases medias en ascenso. La reacción de 1930 solo alargó su agonía durante algo más de una década.

Su sitio fue, desde entonces, ocupado por intereses sectoriales y corporativos concentrados en defender sus prebendas realizadas por fuera del sistema de representación constitucional, apuntando directamente a un Estado al que fueron loteando y descomponiendo en su potencia administrativa. Los sucesivos proyectos colectivos se fueron convirtiendo en eslóganes tan pomposos en sus denominaciones refundacionales como fallidos en sus realizaciones. El desarrollo económico y social prosiguió con los espasmos propios de la irresolución de sus conflictos distributivos básicos hasta detenerse hacia principios de los 70 por el agotamiento de las fuentes de financiamiento fiscal de las prebendas.<sup>3</sup>

Luego de la violencia que culminó con la derrota en las Malvinas, la democracia inaugurada en 1983 prometió devolver las cosas a su quicio mediante el cumplimiento estricto de la regla constitucional extraviada. Por algún tiempo, se pensó que sus dirigencias por fin habrían de configurar una clase política capaz de inspirarse en los ejemplos de las democracias europeas de posguerra. Esta habría de devolverle al país el crecimiento perdido sin los barquinazos redistributivos recurrentes desde los 50, reintegrando a los nuevos excluidos arrojados por la reestructuración industrial, el estancamiento y la crisis del Estado. A cuarenta años, sin embargo, el balance dista de ser satisfactorio.

La élite política ha logrado elecciones regulares, una cierta alternancia entre partidos y coaliciones, y un funcionamiento precario de las instituciones republicanas. Pero en este último orden ha primado un ejecutivismo desbalanceado de los demás poderes. Su autonomía respecto de los intereses corporativos responsables del déficit fiscal inflacionario y del endeudamiento público ha sido baja; los debates, escasos; y los acuerdos solían hacerse en un subsuelo invisible a instancias de una fisiología no siempre legal de operadores y espías cuyos aprendizajes son condición necesaria para el sostén de las carreras de los dirigentes.

Como dice Luis Alberto Romero, lejos de configurar una clase política, devino en una nueva corporación pletórica de prebendas y privilegios.<sup>4</sup> Su efecto demostrativo fueron menos las democracias más modernas que los regímenes híbridos de provincias pobres dominadas por dinastías poco apegadas a los cánones

democráticos, bien estudiados por Carlos Gervasoni.<sup>5</sup> Su costo financiero, en el que se cuentan los elevados salarios de representantes y funcionarios políticos con sus respectivos gastos reservados y de representación y sus clientelas de empleados, resulta incompatible para el despliegue de una economía que ya lleva una década de estancamiento y que desde 1983 creció en promedio un 2,3 % anual.

En provincias e intendencias son harto conocidos los profusos intercambios partidarios de cargos y prebendas como contrapartes de apoyos para disposiciones al borde de la ilegalidad. Sin contar la ilegalidad abierta de la explotación de la marginalidad social a merced de bandas criminales premiadas con zonas liberadas que aportan recursos a las cajas negras de la política que en algunos casos superan con creces los presupuestarios. Al revés de la élite fundadora, la actual no se sustenta en la generación de riqueza y la promoción social, sino en la preservación de un conservadurismo social encubierto en la representación de “los que menos tienen”.

La gravedad de la crisis por venir impondrá un estado de necesidad para emprender una reforma estatal que vaya más allá de la indispensable rejerarquización de las carreras de funcionarios profesionales concursados y calificados. También habrá que volver a las olvidadas “reformas de segunda generación” que redefinan distritos municipales y unifiquen a provincias chicas en unidades mayores y más eficientes. En suma, un replanteo profundo antes que la crisis de representatividad suponga un cuestionamiento del sistema democrático y republicano. Y una oportunidad para sentar las bases de un proyecto colectivo que reintegre a la sociedad, conjugando crecimiento con igualdad social.

---

## NOTAS

1. Las cifras al respecto difieren entre los especialistas debido a la escasa transparencia de las cuentas públicas. Algunos han estimado que de los recursos presupuestados solo llegaron a sus beneficiarios y se plasmaron en los objetivos de los diferentes programas un 25 %. Un buen panorama al respecto lo brinda Dinatale, M. (2004). *El festival de la pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina*. La Crujia y Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires.

2. Torre, J. C. (2010). "Transformaciones de la sociedad argentina", en Roberto Russell (ed.), *Argentina 1910-2010. Balance del siglo*. Taurus. Buenos Aires.
3. Gerchunoff, P. y Llach, L. (2003). *Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.
4. Romero, L. A. (2013). *La larga crisis argentina. Del siglo XX al XXI*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.
5. Gervasoni, C. (2019). "Las consecuencias de los emiratos provinciales". *El estadista*, publicado el 20 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.elestadista.com.ar/?p=15330>.

# La carga emocional de interactuar con el Estado<sup>1</sup>

**Mariana CHUDNOVSKY**

Profesora Investigadora División de Administración Pública Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Investigadora asociada del CEPE, UTDT.

Existe mucho escrito sobre las barreras administrativas de acceso al Estado<sup>2</sup>, pero en este ensayo quiero escribir sobre otras barreras: las emocionales. “Me tengo que enfrentar al monstruo”, me dice O. para relatarme un trámite que tiene que hacer para recuperar su credencial de identidad, que le robaron hace un tiempo. A mí me pasa lo mismo. Los trámites me generan angustia y miedo. Y culpa. Más aún, coincido con O. en una cosa: a pesar de que yo soy argentina y él es mexicano y, por ende, transitamos historias (negativas) diferentes, ambos miramos como “de reojo” a las páginas web que contienen la información de los trámites que necesitamos hacer. Lo hacemos como aproximándonos de a poco, como viéndolos con “medio ojo” para aminorar el impacto, filtrar la angustia, amortiguar el golpe.

Converso informalmente con varias personas y les pregunto acerca de qué emociones les genera tener que hacer trámites. Para todos es algo que se debe, en primer lugar, “enfrentar”. Parece que salimos a la guerra y, claro, sentimos angustia. Trato de adentrarme un poco más y pregunto en qué consiste esa angustia. ¿Es miedo a fallar? ¿Es consecuencia de malas experiencias pasadas con el Estado? ¿Es miedo al maltrato? ¿A la espera? ¿Es la sensación de estar en falta con el “poder supremo”? ¿Qué es? Claro, hay de todo un poco. Pero, además, descubro que también existe algo parecido a una ética de los trámites. Nos da culpa. Estar en falta con un trámite es como estar en falta con la modernidad. Y quizás, incluso, con la adultez en el sentido más sociológico del término.

¿Qué sucede, ahora, con la pandemia? ¿Cómo se vive esa relación con el Estado? ¿Qué podemos aprender y hacer para cambiar esas emociones negativas que nos provoca vincularnos con quien supuestamente nos resguarda? La economía se achica y se debilita. Estamos en nuestras casas esperando que la ciencia nos



rescate del confinamiento. A todos nos preocupa lo mismo, en cada rincón del mundo. El recurso de salir al mercado se hace más difícil y, en ese contexto, los reflectores se posan sobre el Estado. Lo necesitamos, pero también nos molesta interactuar con él. ¿Qué cambios podemos generar a futuro para modificar esto?

Mi objetivo es reflexionar acerca de cómo la angustia, el miedo y la culpa configuran las emociones sociales compartidas que sentimos al vincularnos con el Estado. Las emociones son importantes porque nos recuerdan el conjunto de normas y valores que regulan nuestra vida cotidiana. En consecuencia, son una excelente vía de entrada para revisar esas normas.

Para la sociología clásica, una sociedad moderna debía ser una sociedad racional, el lugar de las emociones era muy marginal.<sup>3</sup> De hecho, una sociedad moderna debía ser cada vez más disciplinada con relación a las emociones, y la máxima expresión de ese éxito se plasmaría en el Estado.

Sin embargo, parece que ese orden racional, en su máxima expresión, en lugar de poner nuestra mente a funcionar, nos causa emociones. Y de las negativas. Ya los filósofos de diferentes tradiciones trataron de clasificar las emociones humanas: Aristóteles sostenía que existían quince emociones básicas; Descartes listó seis; Hume, solo dos; Spinoza mencionó tres, y Hobbes, siete.<sup>4</sup> Bueno, con relación a los trámites, parece que hay, al menos, tres (emociones compartidas): angustia, miedo y culpa.

Pienso, entonces, que esas emociones que vivimos, de manera individual, como traumas propios, al ser compartidas por tantos, tienen que tener una raíz común. O sea, social. Eso implica proveer una perspectiva relacional al análisis de la angustia que provocan los trámites y también sugiere la existencia de una ética de los trámites, que traslada la falla en el vínculo entre ciudadanos y Estado hacia los primeros porque siempre “falta un papel”. Es uno el que fracasa.

El tema es que las emociones conectan a los agentes (a nosotros, pues) con la estructura social. La vergüenza y la culpa son emociones morales, ya que implican aprobación o desaprobación. Nos sentimos desaprobados por el Estado. En cada trámite que hacemos enfrentamos y anticipamos la posibilidad de la falla y del absurdo. Y eso da miedo, frustración y culpa: estamos en falta porque no sabemos jugar ese juego. Y ese juego no tiene reglas claras y te somete a condiciones

cambiantes e impredecibles. No se me ocurre mayor indicador de la existencia de una relación de poder. El Estado no tiene nada que perder. Nosotros, todo.

Hay algo de la experiencia emocional colectiva en la que es necesario ahondar para poder mejorar la experiencia del Estado. La pandemia lo torna evidente porque, ahora, es aún más difícil “resolver” ese vínculo. No podemos ir y hablar con alguien para que nos rescate o rogarle que nos facilite la experiencia. Nos sentimos aún más solos y con más angustia. Esto tiene que cambiar.

---

## NOTAS

1. Gracias a todos los que me contaron cómo se sienten al hacer trámites, y en especial a José Carlos Fernández (a quien también le debo el título) y a Oscar Adad.
2. Chudnovsky, M. y Peeters, R. (2020). “The Unequal Distribution of Administrative Burden: A Framework and an Illustrative Case Study for Understanding Variation in People’s Experience of Burdens”. *Social Policy & Administration* DOI: 10.1111/spol.12639; Moynihan, D.; Herd, P. y Harvey, H. (2015). “Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43-69.
3. Weber, M. (1969). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. S/d.
4. Thamm, R. (2008) “The Classification of Emotions”. En Stets, J. E. y Turner, J. H. *The Sociology of Emotions. Handbook of Emotions*. Springer. S/d.

## Secuelas del distanciamiento social: la confianza en la pospandemia

**Nicolás AJZENMAN**

Profesor de Economía en Sao Paulo School of Economics-FGV. Ph. D. en Economía (Sciences Po). Master in Public Administration / International Development (Harvard University). Master en Economía (Universidad de San Andrés). Licenciado en Economía (UBA).

Desde Kenneth Arrow hasta acá, sabemos que las sociedades con mayores niveles de confianza se desarrollan y crecen más. Esto vale tanto para la confianza horizontal (es decir, interpersonal, generalizada y fuera del círculo íntimo) como para la vertical (es decir, institucional). Cuando la confianza generalizada es alta, surge el comportamiento cooperativo entre anónimos, se resuelven más fácilmente los problemas de acción colectiva y se promueven los intercambios mutuamente beneficiosos, que son la base de cualquier economía de mercado. Por su parte, la confianza institucional sirve para coordinar las expectativas: cuando sabemos que las instituciones (formales o informales) penalizan a aquellos que rompen acuerdos, cooperar e involucrarnos en intercambios mutuamente beneficiosos es más fácil y más probable. En un contexto en donde no confiamos en la eficacia, imparcialidad y legitimidad de las instituciones, realizar transacciones con desconocidos resulta más riesgoso.

La construcción de confianza y de normas de cooperación no es simple ni automática. Una parte importante de la cultura cooperativa tiene determinantes estables, persistentes y de muy largo plazo: por ejemplo, las normas culturales y cívicas en Italia del sur —en donde los niveles de confianza interpersonal son relativamente bajos— parecen más similares a aquellas de hace siglos atrás que a las de Italia del norte en la actualidad, en donde el nivel de confianza es sensiblemente más alto y el respecto a las normas cívicas, mayor. Una visión complementaria nos dice que ciertos eventos del presente, a los cuales nos exponemos durante nuestra vida y, en particular, durante nuestros años formativos, pueden tener efectos importantes en nuestras percepciones, valores y creencias. Así como

vivir bajo regímenes corruptos nos hace más deshonestos o crecer en recesiones afecta nuestras preferencias distributivas, nuestro nivel de confianza y nuestra adhesión a las normas clásicas de cooperación también pueden afectarse ante eventos exógenos fuertes, como guerras, desastres naturales o, en este caso, una pandemia.

El hecho de que eventos presentes puedan influir significativamente en nuestras normas parece dar una visión optimista pero riesgosa: sociedades más cooperativas y con mayor nivel de confianza pueden emerger en poco tiempo, pero también abre la puerta para que shocks negativos tengan efectos indeseables. Una pandemia como la actual es un ejemplo perfecto en donde las condiciones están dadas para que, en caso de que la disrupción sea demasiado larga, las confianzas generalizada e institucional caigan y, con ello, las posibilidades de cooperación.

Las normas de cooperación se moldean con uno de los mecanismos que más se ven afectados por la pandemia: la socialización. La vinculación con individuos fuera de nuestro grupo de pertenencia es la que nos inculca las habilidades de cooperación y el sentido de reciprocidad y de responsabilidad colectiva. La evidencia de este efecto es amplia: los espacios de interacción repetida aumentan la tolerancia, la moderación y, eventualmente, facilitan la creación de confianza interpersonal. Esta no es la primera pandemia que sufre el mundo y, de hecho, los efectos de otros episodios similares sobre la confianza interpersonal están bien documentados: así como la gripe española tuvo un fuerte y persistente efecto sobre la confianza interpersonal de aquellas regiones más afectadas, es esperable que la pandemia actual vaya a dejar una huella similar.

La confianza institucional, por su parte, suele verse afectada por canales más directos. Qué tanto confiemos en los diferentes brazos de acción del Estado dependerá de qué tan buena haya sido la reacción de los gobiernos en cada país y, en particular, de cómo lo perciba la población. La evidencia nos muestra que aquellos individuos que crecieron durante pandemias pasadas, terminaron reduciendo persistentemente su confianza en las instituciones y líderes de gobierno, especialmente cuando los gobiernos a cargo son débiles y, por ende, poco efectivos.

El diagnóstico parece simple: todo indica que la pandemia inducirá una menor capacidad de socialización, lo cual tendrá efectos negativos en la confianza interpersonal y el desarrollo y la transmisión de normas de cooperación, mientras que las respuestas poco efectivas de los gobiernos erosionarán la confianza institucional. Lo complicado es la indicación del tratamiento. No hay soluciones mágicas y la mayoría de las herramientas que serían recomendables para mejorar la confianza, en cualquiera de sus formas, son difíciles de implementar en el corto y mediano plazo.

No existen políticas activas para generar mayor confianza interpersonal o desarrollar normas de cooperación. No obstante, la evidencia sugiere que incentivar la asociación entre individuos y la participación en organizaciones comunitarias y voluntarias—incluso desde muy temprana edad— ayuda a crear confianza generalizada. En un mundo pospandemia, promover la diversidad en organizaciones y el contacto entre miembros pertenecientes a grupos distintos también parece ser importante: las interacciones repetidas entre individuos intergrupo suelen derivar en mayor cooperación, menor prejuicio y mayor tolerancia.

Por su parte, todo indica que una de las palancas para mejorar la confianza institucional requiere de una promoción activa de la deliberación y participación ciudadana. Hay que proveer información relevante, abrir espacios de participación real en donde los ciudadanos sientan que forman parte de la formulación de políticas. El resultado de un proceso más deliberativo tendrá siempre mejor aceptación, será percibido como más justo y equilibrado. En el mismo sentido, será necesario hacer un esfuerzo adicional para aumentar la transparencia en las acciones de gobierno y mejorar las herramientas de *accountability* por parte del público. Siendo optimistas, atenuar una posible caída de la confianza institucional tal vez sea posible incluso durante la crisis: transparencia en el manejo de la pandemia, con objetivos, instrumentos, metas y reglas claras es una forma de empezar.

## Ante el fin de las certezas, la necesaria humildad

### María SÁENZ QUESADA

Miembro de la Academia Nacional de la Historia de la República Argentina. Licenciada en Historia por la Universidad del Salvador.

Es difícil pensar la vida posterior a la pandemia, a fines de junio de 2020, cuando acaban de prolongarse las medidas extremas de aislamiento social, mientras que destacados científicos dan su opinión de que lo peor no pasó.

Es decir que, con o sin vacuna, no habrá certezas, porque las pandemias forman parte del futuro de la humanidad. Esa parece ser, precisamente, la primera certeza: la de la incertidumbre. Y no es una buena noticia. Acostumbrarnos a vivir de este modo constituye un ejercicio de humildad, virtud que hará falta para reconstruir el mundo pospandemia y que será necesario recrear, porque no abunda ni en la ciencia ni en la política ni en los intelectuales de nuestro tiempo.

En la Argentina, la quietud obligada de los últimos cien días puso a prueba la vida pública y la vida privada, de manera igualitaria e impiadosa. Cada familia, cada pareja, cada grupo de vecinos de un edificio de departamentos, barrio, country o villa de emergencia, conocieron mejor que antes el valor de cada uno en la emergencia, y registraron las dificultades que se pudieron salvar y las que quedaron en el camino.

Los gobiernos de nuestro país y del mundo también saben ya cuánto valen en la hora de la prueba sus sistemas de salud y sus planes asistenciales, y con cuánta facilidad, se pasa de un estado de ánimo a otro, del optimismo al miedo, de la docilidad al raptó de furia colectivo; también aprendieron a valorar a los mediadores sociales con capacidad de contener desbordes y de cooperar con la justicia, o los métodos coercitivos, propios de los regímenes autoritarios, donde comenzó la pandemia.

Se sabe mejor que antes hasta qué punto hay diferencias entre países ricos y pobres, y cómo en cada sociedad hubo franjas de población desprotegidas, desinformadas, confundidas, y otras mejor armadas para sobrevivir a la pandemia.

Según informan los expertos, la salud mental ha sido gravemente afectada por la combinación de incertidumbre y encierro y la obligación de volvernos sobre nosotros mismos —hábito saludable ajeno al ritmo frenético del mundo contemporáneo—. En cuanto a los ingresos, quedó claro que no es lo mismo gozar de un ingreso fijo asegurado que depender de la iniciativa propia en el día a día. El lugar de los viejos en las sociedades modernas mostró su rostro más descarnado: indefensión, abandono, postergación, compasión acaso.

En la incertidumbre nos aferramos a lo cotidiano y conocido; el jabón de uso doméstico más espumoso, los afectos más cercanos; la vida espiritual para los creyentes; la colaboración con el prójimo para sentirnos útiles. En cuanto a las políticas que nos ayuden a salir adelante, luego de este largo e inquietante paréntesis, quizás lo más recomendable sea el abordaje de los problemas de gobierno con humildad; sin soberbia ni autoelogio, hacer un balance de lo que funcionó bien, regular o mal, y de todo aquello que parecía estar bien y que resultó un fracaso. Esto puede aplicarse, por ejemplo, al sistema educativo de gestión pública y privada. Averiguar, mediante evaluaciones sencillas y análisis transparentes, los resultados obtenidos, cuál método resultó mejor para mantener o incrementar los conocimientos y plantearse a futuro si la relación directa maestro/alumno todavía es necesaria o se volvió prescindible, entre otros temas.

En cuanto a la salud pública, vale también analizar los resultados país por país: cuáles respondieron positivamente, si fue porque contaban con atención primaria ya establecida o porque disponían de alta tecnología y de profesionales formados, etc. También qué lugar ocupará el tema salud en las políticas del futuro: ¿Será un lugar central? ¿Merecen los gremios continuar utilizando recursos ingentes a su manera? ¿Cuál ha sido el papel de la medicina prepaga? Todo esto, nuevamente, necesita análisis equilibrados, estadísticas veraces, buena fe. Evaluar la acción del Poder Judicial y de la administración pública en general, para saber en qué áreas es preciso asignar recursos y cuáles fueron aquellas en las que la inactividad no tuvo efecto, porque ya eran ineficaces y posiblemente innecesarias.

Menos discursos y menos relatos. Porque entre los males que se señalan como posible fruto del miedo desatado por la pandemia, el mayor es el retroceso de

la democracia republicana y el avance de nuevas modalidades del totalitarismo, con el pretexto de cuidar al ciudadano y de hacerse cargo de su vida en nombre del Estado.

Argentina, con una sociedad empobrecida desde mucho antes, acostumbrada a postergar la búsqueda de soluciones de largo plazo, a delegar en otros el ejercicio de la ciudadanía y luego a echarle la culpa a ese otro del fracaso, está mal equipada para enfrentar el desafío del futuro, más allá de la pandemia. Contribuir desde todos los espacios disponibles a crear ciudadanía es una de las tareas a realizar para que la gente de a pie exija capacidad, formación y decencia a sus dirigentes y que estos articulen una gestión eficiente. Como en el caso del sencillo producto de limpieza, que se constituyó en el mejor recurso para evitar contagios, reconstruir el tejido de nuestra sociedad mediante el conocimiento del pasado para conocernos mejor hoy sigue siendo necesario para reafirmarnos como nación y evitar la anomia en el confuso mundo en que vivimos y que, en momentos como ahora, nos muestra su rostro más sombrío.



## **Contagiosa pero asintomática: la integración latinoamericana después del coronavirus**

**Andrés MALAMUD**

Investigador Principal, Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Doctor en Ciencia Política (Instituto Universitario Europeo).

La pandemia tiene un efecto internacional paradójico: aunque su superación requiere la cooperación, su combate inmediato exige el aislamiento. El impacto de estos incentivos cruzados sobre el multilateralismo ha sido asimétrico: las organizaciones políticas respondieron peor que las técnicas. Así, las Naciones Unidas (ONU) casi no cumplieron ningún papel, mientras que, aun cuestionada, la Organización Mundial de la Salud (OMS) se constituyó en referencia global. A nivel continental ocurrió lo mismo: la Organización de Estados Americanos (OEA) brilló por su ausencia, mientras la Organización Panamericana de la Salud (OPS) tuvo un rol deslucido pero relevante al coordinar el intercambio y la transparencia de la información.

Que la cooperación técnica se haya demostrado más efectiva que la cooperación política es un dato relevante para América Latina, en cuyas organizaciones regionales tendió a prevalecer la dimensión política. Sin embargo, instituciones especializadas como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) serán más protagónicas en la reconstrucción pospandemia que la OEA o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Del mismo modo, el Mercosur deberá acentuar su perfil técnico sobre el político si no quiere terminar disuelto como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Pero, a fin de cuentas, ¿qué es el Mercosur? ¿Un bloque político o técnico?

La integración regional es un proceso por el cual Estados contiguos deciden compartir parcelas de soberanía. Con ese objetivo, crean instituciones comunes capaces de tomar decisiones vinculantes y resolver conflictos entre sus miembros. La integración es un proceso formalizado mediante tratados y conducido por

los Estados. En contraste, la regionalización es un proceso informal en el que se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países contiguos. Este proceso puede impulsar la integración formal, pero su motor no es el Estado sino el mercado y, secundariamente, la sociedad. La integración siempre tiene una estructura institucional, y sin embargo es un proceso abierto. Esto significa dos cosas: que no es un producto final y que no es irreversible.

La integración regional es un fenómeno político, pero su columna vertebral es económica. Su desarrollo presupone cuatro etapas. La primera es la creación de una zona de libre comercio, un ámbito territorial en el cual no existen aduanas domésticas; esto significa que los productos de cualquier país miembro pueden entrar a otros sin pagar aranceles, como si fueran vendidos en el país de origen. La segunda etapa es la unión aduanera, que establece un arancel a ser pagado por los productos provenientes de terceros países; ello implica que los Estados miembros forman una sola entidad en el ámbito del comercio internacional. En el papel, el Mercosur está acá. La tercera etapa es el mercado común, que agrega la libre movilidad de los factores productivos (capital y trabajo) a la existente movilidad de bienes y (eventualmente) servicios; este avance requiere una política comercial común y suele acarrear la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de regulaciones nacionales. Finalmente, la unión económica incluye la adopción de una moneda y política monetaria únicas y, eventualmente, la unión fiscal. Consolidando este estadio se encuentra la Unión Europea. Solo si el proceso avanza, la integración económica derrama sus efectos sobre la arena política. En particular, la movilidad transfronteriza de personas y la necesidad de armonizar políticas domésticas y establecer instituciones comunes alimentan la controversialidad política y exigen la toma de decisiones que exceden el ámbito técnico o económico. Pero eso viene después: la politización precoz obstruye la integración, no la promueve.

La integración regional persigue dos objetivos: la ampliación de la escala y la gestión de los flujos. Sin embargo, su impacto se bifurca en función del contexto. En las organizaciones que agrupan a países desarrollados, la escala conjunta es suficiente para motorizar el desarrollo y los principales flujos son internos. En las que reúnen a países en desarrollo, la escala conjunta es insuficiente y la integración

apunta a ganar escala afuera; en consecuencia, los flujos que se busca ampliar o regular se dan con otras regiones. Así, los bloques regionales en América del Norte, Europa y Asia Pacífico giran alrededor de un centro de gravedad interno, mientras los bloques de América Latina y África gravitan hacia centros de atracción extrarregionales. Si las organizaciones entre países desarrollados pudieron asimilarse a fortalezas, las que agrupan a países en desarrollo son el equivalente a trampolines. Las primeras enfatizan las libertades de circulación interna; las segundas, la agenda externa. Y esta agenda, aunque no sea políticamente neutral, es necesariamente técnica. El futuro del Mercosur en particular, y de la integración latinoamericana en general, no depende del afecto por los vecinos sino del acuerdo con los extraños.

Sin embargo, hay una dimensión en la cual la proximidad geográfica seguirá siendo determinante: los flujos ilegales. A pesar de algunos avances en la coordinación de políticas y la circulación de personas, las fronteras latinoamericanas siguen siendo caras y duras. Las fronteras formales, mejor dicho: porque la región ha avanzado mucho en la integración criminal, aquella que no realizan los tratados sino los bandidos. Las tres áreas en las cuales las sociedades latinoamericanas más se han integrado son la corrupción, el contrabando y el narcotráfico. En las tres, pero sobre todo en la primera, existe activa intervención estatal; en las otras dos el Estado es, principalmente, víctima. Y asoma una cuarta dimensión que también es informal, también involucra dinero y también tiene impacto político, aunque no es necesariamente ilegal: se trata de la transnacionalización de religiones organizadas. Las evangélicas, en particular, se benefician de su acceso al poder en dos países clave, Brasil y México, para consolidar sus redes regionales. Si los Estados no fortalecen la laicidad, la vigencia de la ley y la capacidad de implementarla homogéneamente en todo su territorio, la integración latinoamericana será, cada vez más, un asunto de predicadores y delincuentes. El desafío pospandémico de América Latina consiste en integrarse al mundo mientras evita que se desintegre el Estado.

## **Pandemia y multilateralismo**

### **Francisco DE SANTIBAÑES**

Especialista en relaciones internacionales y política exterior argentina. Secretario General del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

Uno de los problemas que el coronavirus le presenta a la comunidad internacional es que el multilateralismo está atravesando una profunda crisis justo en el momento en que más lo necesitamos. El multilateralismo —definido como el trabajo coordinado de los Estados para alcanzar un objetivo común— facilita la interacción de los funcionarios de los distintos gobiernos. Esto ocurre, por ejemplo, durante los encuentros del G20 o en la asamblea anual de Naciones Unidas. El intercambio de información que tiene lugar en estas ocasiones ayuda a eliminar el tipo de malentendidos que incrementan los niveles de incertidumbre y, con estos, los conflictos internacionales.

El multilateralismo también ayuda a establecer reglas. Luego de la Segunda Guerra Mundial, se crearon una serie de organismos que tienen como función regular la conducta de los Estados. Por tomar un caso, si un país impone restricciones a la entrada de productos de otra nación, la Organización Mundial del Comercio puede permitirle al país afectado imponer sanciones en reciprocidad. Estas reglas brindan mayor previsibilidad, fomentando así el bienestar de todos los países.

Durante la recesión económica del 2008 el multilateralismo tuvo un rol clave: evitó que se transforme en una depresión mundial. En ese entonces, el G20 sirvió como foro para que ministros y presidentes coordinen sus políticas monetarias y fiscales. Su rol también ha sido fundamental a la hora de enfrentar las nuevas amenazas. Los mecanismos multilaterales permitieron que se firme el Acuerdo de París para combatir el cambio climático.

Pero en los últimos años, el escenario internacional se ha vuelto más hostil para el multilateralismo. Una nueva generación de líderes conservadores populares busca quitarles responsabilidades a las instituciones internacionales que

durante el “orden liberal” —período que comenzó a tomar forma luego de la Segunda Guerra Mundial y se consolidaría con la caída del Muro de Berlín— promovieron la cooperación. Los conservadores populares desconfían de sus burocracias centrales porque las consideran “progresistas”, alejadas de los valores y la protección de los intereses de sus pueblos.

El multilateralismo enfrenta, además, otro peligro: la posibilidad de que las instituciones internacionales se conviertan en un escenario más de la disputa entre China y Estados Unidos. De hecho, hay señales de que esto ya está sucediendo. Hace poco Donald Trump anunció una posible salida de Estados Unidos de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El argumento que utiliza para explicar su decisión es la excesiva influencia que ejercería sobre esta organización el gobierno chino. La OMS habría sido un testigo pasivo durante el inicio de la pandemia, período en que Beijing, según sus críticos, ocultó información y facilitó la expansión del virus a otros países.

En definitiva, en el momento en que la comunidad internacional más necesita de organismos que coordinen el accionar de los distintos Estados para luchar contra el coronavirus y encontrar una vacuna, la disputa estratégica entre las potencias debilita a una de las pocas organizaciones que había sorteado relativamente bien la ola conservadora popular.

Para que las instituciones internacionales vuelvan a ganar influencia, no debemos repetir los errores del pasado. Estas organizaciones suelen cumplir con sus objetivos cuando se limitan a coordinar las acciones de los países miembros. Los intentos por tener una mayor autonomía en relación a los países que las conforman han sido poco exitosos. Parte del debilitamiento actual del multilateralismo se debe, también, a esta sucesión de fracasos.

Tomemos el caso de las Naciones Unidas. Este organismo es capaz de generar incentivos para que los conflictos disminuyan, pero fracasa cuando intenta frenar el accionar de las potencias. Estados Unidos y Rusia, por ejemplo, han intervenido militarmente en otros países sin que la ONU pudiera hacer mucho al respecto. Algo similar ocurre con la Unión Europea, que por un tiempo fue vista por las élites europeas como un proyecto superador de los Estados que la conforman. Hoy en día la UE atraviesa una profunda crisis debido a que las distintas

poblaciones se han opuesto a que esto suceda. Brexit es el ejemplo más claro. En definitiva, si no somos realistas respecto a lo que pueden lograr las instituciones internacionales —y el multilateralismo en general— no tendremos éxito.

Esperemos que la aparición del coronavirus genere incentivos para que los Estados trabajen en conjunto más allá de sus diferencias. Pero para ser exitosa, esta colaboración debe darse bajo un marco realista, que tenga en consideración los intereses de los países, y en especial los de China y los Estados Unidos.

El multilateralismo es especialmente importante para un país medio como la Argentina, dado que nos brinda la posibilidad de sentarnos en algunas de las mesas en donde se toman —o, al menos, se discuten— las decisiones. Como mínimo, esto nos permite mantenernos informados, pero en ciertas ocasiones también nos permite limitar, junto a otros países, el accionar de las grandes potencias que pueden estar dispuestas a hacer concesiones en busca de alcanzar cierta legitimidad.

En el plano internacional, debemos aprovechar nuestra presencia en foros como el G20 para impulsar los temas de la agenda internacional que más nos preocupan. Una mejor coordinación de los sistemas de salud será a partir de ahora una prioridad, pero también lo deben ser la promoción del comercio, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la lucha contra el cambio climático. En la región, tenemos que promover aquellas organizaciones que tengan como objetivo coordinar el accionar de los Estados y no impulsar un determinado proyecto ideológico. No haberlo hecho en el pasado explica, en parte, el fracaso del Unasur, promovido por los gobiernos progresistas, y del Prosur, por los liberales. En este sentido, el Mercosur debe servir de puente para integrarnos a la economía mundial y promover, al mismo tiempo, una mejora de la infraestructura que nos une con nuestros vecinos sudamericanos. Estos objetivos son tan deseables como alcanzables.

El multilateralismo le permite a la comunidad internacional acordar objetivos y reglas en un mundo cada vez más incierto. Su defensa debe ser un objetivo central de nuestra diplomacia.