

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 10 NÚMERO 82 DICIEMBRE 2020

ISSN 1853-8819

# voces

en el Fénix

Pospandemia

SOCIEDADES Y ESTADOS ANTE EL COVID-19:  
CAMINOS PARA UNA (RE) CONSTRUCCIÓN DESPUÉS  
DE LA PANDEMIA.

# TRAS EL APOCALIPSIS



# sumario n°82 diciembre 2020

## editorial

**ABRAHAM LEONARDO GAK: TRAYECTORIA Y LEGADO** 6 **ANDRÉS MUSACCHIO** Entrevista con el mundo en una encrucijada 10 **FEDERICO DULCICH** Trump, pandemia y después... Trayectoria histórica, coyuntura y perspectivas de la producción y el comercio internacional 16 **PABLO LAVARELLO Y GRACIELA GUTMAN** Política industrial frente al Covid-19 24 **JUAN E. SANTARCÁNGELO** Los efectos del Covid-19 sobre el comercio internacional 30 **FLAVIA TERIGI** Cuando la concurrencia a las escuelas está condicionada 36 **GUILLERMO RAMÓN RUIZ** El derecho a la educación en tiempos de la pandemia del Covid-19 42 **HUGO SPINELLI** El devenir de la pandemia 48 **JOSÉ CARLOS ESCUDERO** Salud colectiva, pandemia... 56 **DAMIÁN KENNEDY** Algunas reflexiones en torno a las perspectivas generales del mercado de trabajo argentino pospandemia 62 **SUSANA HINTZE** El trabajo sin patrón en la pandemia 68 **RUBÉN LO VUOLO** La Argentina frente al shock asimétrico 74 **PAULA FAINSOD Y JÉSICA BÁEZ** Relaciones de género en tiempos de pandemia 80 **CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ** Lapandemia que... ¿nos cambiólavida? 86 **GUSTAVO EDGARDO BLUTMAN** El Estado futuro en sindemia 92 **NICOLÁS TERESCHUK Y MARIANO FRASCHINI** La región: de los giros a la incertidumbre 98

Voces en el Fénix  
es una publicación  
del Plan Fénix

ISSN 1853-8819  
Registro de  
la propiedad  
intelectual en  
trámite.



Los artículos  
firmados expresan  
las opiniones  
de los autores  
y no reflejan  
necesariamente  
la opinión del  
Plan Fénix ni de  
la Universidad de  
Buenos Aires.

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Decano

Ricardo J.M. Pahlen

### Vicedecano

Emiliano Benjamín Yacobitti

### Secretario General

Gustavo Montanini

### Secretario Académico

Pablo Rota

### Secretario de Hacienda y Administración

Fabián Famá

### Secretario de Investigación

Adrián Ramos

### Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Nuñez

### Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

### Secretario de Extensión Universitaria

Carlos Jara

### Secretario de Bienestar Estudiantil

Stéfano Cozza Di Carlo

### Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Luis Pérez Van Morlegan

### Secretario de Graduados

Rubén Arena

### Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Claudio Freijedo

### Secretario de Relaciones Institucionales

Omar Quiroga

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Claustro de Docentes

#### TITULARES

Alberto E. Barbieri (Rector)  
Ricardo J. M. Pahlen (Decano)  
Emiliano Yacobitti (Vicedecano)  
María Teresa Casparri  
José Luis Giusti  
Pablo Rota  
Andrés Flavio López  
Carlos María Negri

#### SUPLENTES

César Humberto Albornoz  
Gerardo Fernando Beltramo  
Walter Fabián Carnota  
Javier Legris  
Ana María Campo  
Catalino Nuñez  
María Inés Barbero  
Adrián Horacio Ramos

### Claustro de Graduados

#### TITULARES

Gabriela Verónica Russo  
Luis Alberto Cowes  
Rubén Arena  
María José Canals

#### SUPLENTES

Roberto Darío Pons  
Daniel Roberto González  
Juan Manuel Oro  
María Fernanda Inza

### Claustro de Alumnos

#### TITULARES

Nicolás Tedesco  
Antonella Cerase  
Mateo Gadano  
Jonatan Barros

#### SUPLENTES

Ana Ailin Andrada  
Tomás García  
Sergio Segluk  
Michael Acosta

## staff

### DIRECTOR

Abraham L. Gak

### COMITÉ EDITORIAL

Eduardo Basualdo  
Oscar Oszlak  
Fernando Porta  
Alejandro Rofman  
Ricardo Aronskind

### COORDINACIÓN TEMÁTICA

Alberto Müller

### SECRETARIA DE REDACCIÓN

Wanda Fraiman

### PRODUCCIÓN

Paola Severino  
Erica Sermukslis  
Samantha Vaccari

### FOTO DE TAPA

Camila Godoy -  
ANCCOM, UBA

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

### DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti  
Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 5285-6819. [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com) / [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)



# EDITORIAL

**E**ste es el último número de Voces en el Fénix en contar con la dirección de nuestro querido Abraham Leonardo Gak, fundador y director del Plan Fénix hace ya 20 años. Leo ha fallecido el 8 de diciembre de 2020. Concluyó así una larga vida, en la que dejó una huella duradera en muchos ámbitos, entre ellos la Universidad de Buenos Aires.

Leo fue una persona con una vitalidad y empuje extraordinarios. Esta entrega de Voces en el Fénix tiene la especial misión de brindarle un homenaje; entendemos que la mejor forma de hacerlo es continuar con la tarea que él inició y no abandonó hasta el último de sus días.

No solo por esta razón este número de Voces en el Fénix es diferente de todos los anteriores. Esta entrega se pensó, se elaboró y editó en un contexto inédito, marcado por la pandemia ocasionada por el Covid-19, que es el tema convocante. Nunca antes Voces en el Fénix se había abocado al tratamiento de un hecho puntual. Se trata además de un número que reúne a una diversidad de disciplinas y abordajes. Hemos pensado en reunir voces diferentes –en cuanto al enfoque y la perspectiva teórica– para tratar este auténtico “cisne negro” que enfrenta el mundo. Cumplen este cometido las quince excelentes contribuciones que hemos recibido, y que serán debatidas en el futuro en el seno del Plan Fénix.

Hay un acuerdo general en que este episodio dramático se desarrolla en un contexto muy desfavorable para la Argentina dado el visible estancamiento económico. Por esta razón, la expectativa generalizada es que la pandemia agrave tendencias preexistentes, aunque no faltan quienes piensen que este complejo episodio abre posibilidades de un redireccionamiento hacia trayectorias más venturosas.

Ahora bien, más allá del particular contexto previo en el caso de la Argentina, está claro que nunca un “cisne negro” se produce en una circunstancia favorable; se trata en esencia de un hecho disruptivo, que altera profundamente rutinas y escenarios previos y nos pone ante horizontes desconocidos. La situación ocasionada por la pandemia del Covid comparte características con lo que pueden producir una crisis económica o una guerra, pero tiene singularidades potentes. Aquellos países que –en el Lejano Oriente– la han enfrentado con más éxito, venían de episodios anteriores similares (gripe porcina, gripe aviar) de los que supieron extraer aprendizajes; para ellos no fue enteramente un “cisne negro”. Pero para nosotros sí lo es, y como tal debemos tratarlo.

Hay un aspecto que interesa resaltar, complementando las contribuciones de este número, y es la reacción de los sistemas políticos ante el Covid. La Unión Europea ha mostrado una muy baja unidad en la respuesta; la pandemia ha devuelto centralidad a los Estados nacionales, evidenciando que la tal “Unión” Europea tiene vocación para la promoción de la liberalización económica, y no para ofrecer una cobertura eficaz y coordinada ante una emergencia. En Estados Unidos, donde tal “unión” está políticamente materializada, hemos asistido a una completa desarticulación entre el nivel federal y los gobiernos estatales; esto se ha replicado en Brasil. La Argentina ha mostrado síntomas similares, aunque en grado más atenuado, evidencia de un federalismo atravesado por grietas políticas, pero que a la larga acude a los recursos y capacidades del gobierno nacional.

Por otro lado, una reacción no esperada al principio de este año fue la emergencia de una particular combinación de autoritarismo y posicionamientos libertarios y antiestatistas. Este fenómeno atravesó todo el mundo occidental (en menor grado en Oriente), y tuvo manifestaciones visibles en la Argentina; contrastó con la percepción (y esperanza) inicial en el sentido de que la pandemia devolvería centralidad al Estado, luego de que su capacidad de intervención fuera debilitada por la prolongada vigencia del paradigma neoliberal. La incertidumbre que rodea este episodio singular y su desenlace no debe sorprendernos, porque se trata precisamente de un “cisne negro”. Fortalecer las capacidades en el plano de la coordinación consciente (y no a través de los mercados anónimos) es de todas formas imperativo; en lo que atañe a las respuestas, la pandemia muestra semejanzas con las crisis económicas y con las guerras. Esto engloba tanto la cuestión de la movilización de recursos materiales como de la construcción política y social.

Esta respuesta debe asegurar la vigencia de valores tales como la equidad, la solidaridad, el crecimiento ordenado y la preservación ambiental. Si la logramos, la pandemia habrá ocasionado sufrimiento, pero también habrá dejado algo positivo.

Esperamos que el contenido de este número –que se suma a muchas otras reflexiones que podemos ver en estos días– sea una contribución en ese sentido. Desarrollo y equidad continúan siendo, como lo dijéramos desde el inicio desde el Plan Fénix, ejes referenciales ineludibles.



# ABRAHAM LEONARDO GAK: TRAYECTORIA Y LEGADO

DECLARACIÓN DEL PLAN FÉNIX





**N**umerosas actividades de interés público marcan la trayectoria de vida de Abraham Leonardo Gak. En los últimos 20 años, además de ejercer la Defensoría del Pueblo de Morón, su figura es inseparable de la historia del Plan Fénix. Se trató, en su origen, de un proyecto estratégico constituido por un conjunto de profesores e investigadores, buena parte de ellos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

La construcción de este espacio de debate y reflexión económica, que en las últimas dos décadas ha aportado a la discusión de las cuestiones centrales de nuestro país, no hubiera sido la misma sin el dinamismo, el empuje y el entusiasmo de Abraham Gak.

Sus brillantes antecedentes en materia educativa y en el manejo de situaciones conflictivas en la dirección de la Escuela Superior de Comercio Carlos Pellegrini, su absoluto compromiso democrático, su visión amplia y progresista, lo hacían un excelente candidato para ser el motor de un esfuerzo intelectual que ha perdurado en el tiempo.

Las duras circunstancias nacionales de fines de la década de los '90, el vacío que se percibía en el mundo de las ideas y en los espacios académicos ante el pensamiento único, explican la irrupción del Plan Fénix, que convocó a destacadas figuras del pensamiento económico heterodoxo, inspiradas por una profunda preocupación por el rumbo nacional.

Abraham Gak supo conducir ese espacio, ponerse al frente organizativamente y responder con solvencia al desafío de la hora: realizar una propuesta transformadora sólida, sensata, y capaz de interpelar a la sociedad argentina, sometida hasta ese momento a una amplia campaña ideológica a favor de un proyecto neoliberal que la estaba degradando.

Numerosos miembros del Plan Fénix fueron convocados a los más diversos puntos de país para explicar la nueva propuesta, que constituía también una nueva esperanza frente al "único camino" que nos había llevado a la crisis de comienzo del nuevo siglo. Una y otra vez, Abraham Gak partía raudamente, con sus dotes de pedagogo y de predicador racional, a sedes universitarias y otros espacios sociales que anhelaban ver un nuevo rumbo para el país, y escuchar alternativas posibles.

Superado ese momento de penuria, y encaminado progresivamente el país, desde el Plan Fénix se siguió con interés las nuevas orientaciones, no sin ricos debates internos, y advirtiendo como siempre sobre los riesgos que podían implicar medidas inoportunas o ineficaces. Los aportes académicos del Fénix, impulsados por Abraham Gak, continuaron nutriendo y orientando diversas acciones del Estado.

Fue precisamente Abraham Gak, en los intensos años de las gestiones kirchneristas, quien mejor comprendió la necesidad de trascender los límites que vinculaban al Plan Fénix a una mirada exclusivamente de economía política, para avanzar hacia una vinculación con numerosos campos de la vida social argentina. Desde su campo específico, la educación pública, él podía advertir las flaquezas que tenía nuestro país en el terreno de la formación de sus jóvenes, pero también en la democratización de sus vínculos y en la formulación de una visión nacional y latinoamericana de sus problemas.

Durante esos años, Abraham Gak fue el gran animador, junto con importantísimas figuras del pensamiento nacional, de un espacio de reflexión e intercambio de alto nivel, prestigiado por quienes lo conformaron y también por quienes fueron convocados a expresar su pensamiento e intercambiar miradas en referencia a los más diversos temas vinculados a la economía, la sociedad y la realidad internacional.

La idea presente en Abraham Gak era siempre actuar, siempre hacer, siempre comunicar. Que los estudios y resultados del quehacer académico no quedaran encapsulados en las viejas paredes de la universidad, sino que fluyeran hacia el exterior para fortalecer y renovar nuestra sociedad, para nutrir a los partidos políticos con vocación popular, para construir una ciudadanía activa y consciente de los problemas del país.

Muchas veces chocaba con las limitaciones del país, la falta de recursos, el desinterés de las mentalidades conservadoras, de las cuales la universidad no está exenta.



Pero a pesar de muchos obstáculos, Abraham Gak continuó incansable con su tarea de permanente impulsor y articulador del Plan Fénix con muchos otros espacios académicos, políticos y sociales que permitieron encarar un nuevo desafío: la publicación de una revista que, por su calidad y profundidad, reflejara los estudios sobre nuestros principales problemas, pero que también iluminara las posibilidades que tenía nuestro país de arribar a niveles mucho mejores de vida y de progreso en todos los ámbitos. Esa revista es Voces en el Fénix, publicación absolutamente gratuita y accesible, como debía ser, a todas las personas interesadas en conocer un abordaje de calidad de los principales temas que hacen a nuestra sociedad.

Así, Abraham Gak fue el conductor del proceso de ampliación de las temáticas del Fénix, que pasó de un espacio de pensamiento de economistas prestigiosos, que reflexionaban y publicaban en términos de economía política en función del país, a la comprensión de la necesidad de la interacción enriquecedora con otras ciencias humanas y sociales para ir configurando un cuadro más diverso y articulado de una Argentina posible. Unió a esto un reconocimiento y respeto por la diversidad de pensamiento, lo que se reflejó en la diversidad de miradas que confluyen en Voces en el Fénix.

La revista Voces en el Fénix fue y continúa siendo un material de notable calidad, que tuvo a su director como impulsor y como custodio celoso de su calidad académica.

La acción permanente de Abraham Gak no focalizaba en el lucimiento personal; su base era en una inagotable rebeldía frente a los males del país, frente al sufrimiento innecesario de los sectores postergados, y frente a las limitaciones del pensamiento predominante en espacios importantes de las dirigencias políticas, empresariales y académicas.

Abraham Gak fue un patriota democrático, siempre sensible a los problemas de su pueblo, muy ambicioso en cuanto a las metas a las que debíamos aspirar, y al lugar que debía jugar el Plan Fénix en esa tarea colectiva. Se trató de un hombre profundamente político, que no se sentía interpelado por una política partidaria de bajo vuelo, sino por la política con vocación transformadora en los grandes temas nacionales.

La pasión por el país no lo abandonó jamás y fue una fuente de inspiración para quienes tuvieron la suerte de trabajar junto a él. Su ejemplo y compromiso queda en todos nosotros. Por eso, la desaparición física de Abraham Gak coloca a los miembros del Plan Fénix en la difícil circunstancia de continuar, con su misma pasión, altura intelectual y actitud responsable, el camino que nos señaló.

El Plan Fénix surgió en el año 2000, cuando el experimento de reformas neoliberales más prolongado y significativo en la historia de la Argentina –y uno de los más profundos de América latina– comenzaba a implosionar dejando el desastre económico-social de fines de 2001/2002.

Como si una parte importante de nuestra sociedad no hubiese aprendido nada de ese pasado reciente, la nueva experiencia neoliberal de 2016/2019 dejó al país en peores condiciones que las de principio de siglo.

Los problemas de la Argentina se han profundizado con la pandemia, la situación es más ardua y la incertidumbre crece mientras las desigualdades se agudizan. Las respuestas económico-sociales son cada vez más complejas en el país y en el mundo, y requieren enfoques novedosos y audaces. Lo que se haga ahora va a determinar buena parte del futuro.

Si bien en términos brechtianos Abraham Gak puede ser considerado un imprescindible, los miembros del Plan Fénix se comprometen a continuar su legado, casi quijotesco: seguir trabajando en un proyecto de desarrollo alternativo al patrón neoliberal, con crecimiento inclusivo, de todas y todos, de las distintas regiones del país, distributivo y verde para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino.





por **ANDRÉS MUSACCHIO**. *Licenciado en Economía, especialista en Historia Económica y doctor en Ciencias Sociales. Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas. investigador independiente del CONICET (Idehesi UBA/Conicet)*

# ENTREVISTA CON EL MUNDO EN UNA ENCRUCIJADA

EL ARTÍCULO ENMARCA LA CRISIS MUNDIAL DESATADA POR EL COVID-19 EN LO QUE SE DENOMINA COMO LA DÉCADA DEL “DERRUMBE PAULATINO DEL MODELO NEOLIBERAL”. ASÍ, EL AUTOR DESCRIBE LA PROFUNDIZACIÓN DE LAS ASIMETRÍAS ENTRE LOS PAÍSES MÁS POBRES FRENTE A LOS DESARROLLADOS, PRODUCTO DEL ENDEUDAMIENTO PREVIO A LA PANDEMIA, Y POR LA CAÍDA DEL PRECIO DE LAS MATERIAS PRIMAS Y DE LA REDUCCIÓN DEL TURISMO.



## Gestación y crisis del modelo neoliberal

Hace casi medio siglo, el multifacético Isidro Odena publicaba un ensayo bajo el título “Entrevista con el mundo en transición”, en el que trataba de dar cuenta de un conjunto de cambios en el escenario internacional que, a su criterio, modificarían radicalmente el futuro. Por entonces era difícil saberlo, pero nuestro planeta se encaminaba a una transición que daría paso al modelo neoliberal, en el marco de un reordenamiento mayúsculo de las relaciones económicas y políticas internacionales. Odena resaltaba los efectos de la coexistencia pacífica entre las dos grandes potencias, en el preciso momento en que comenzaba la crisis que terminaría derrumbando a una de ellas, la Unión Soviética. Con esto último se abría la puerta no solo a la consolidación del rol de potencia dominante de los Estados Unidos, sino también a una transformación de la sociedad capitalista en su conjunto. Desaparecido el socialismo real, se esfumaba también uno de los factores principales de la mejora en las condiciones de vida de amplios sectores de la población en los países desarrollados: se acababan la competencia entre sistemas, las alternativas y las utopías frente al capitalismo. Por lo tanto, quedaba vía libre para un modelo profundamente regresivo, que polarizó el ingreso, acorraló al Estado de Bienestar, fomentó la apropiación privada de segmentos importantes del dominio público y depredó casi sin control el ambiente.

Cincuenta años después, los dañinos resultados de largo plazo son incontestables en cada uno de los aspectos mencionados. Pero también asistimos en la última década al derrumbe paulatino del modelo neoliberal mismo. Un mojón importante fue, sin dudas, la crisis económica y financiera que estalló en 2007 y que mostró sus límites económicos. Pero no fue ese el único frente problemático. El cambio climático expuso descarnadamente los límites del uso irracional de los recursos al que se expone el sistema cuando se deja “al mercado” (léase a las empresas, en especial los grandes conglomerados) la exclusividad en su asignación y en el manejo de los residuos. En el plano social, el panorama mundial no es menos desalentador: la radicalización de la apropiación privada de los recursos y el debilitamiento de

los movimientos sociales gestaron una polarización en la distribución del ingreso como nunca antes, abriendo una nueva ola de confrontación social y política aún en pleno despegue. También la asimetría en las relaciones internacionales se tensó hasta generar un contexto generalizado de violencia y guerras como pocas veces recuerda la historia.

En ese marco, el surgimiento de una nueva/antigua potencia sacudió la anodina competencia de la vieja “alianza transatlántica”. Cuando muchos creían consolidado un mundo unipolar hegemonizado por los Estados Unidos, un “modelo” del modelo neoliberal, el acelerado desarrollo económico de China dio la nota discordante. Con un proceso muy alejado de los cánones neoliberales, a partir de la planificación y la centralidad en el rol del Estado, China se convirtió de gran productor de chatarra plástica en un temible competidor en sectores intensivos en tecnología y conocimiento. No solo eso. También comenzó a jugar fuerte en la arena de la política internacional con una participación cada vez más activa en los organismos financieros internacionales o en los “clubes de gobernanza” como el G20 y, sobre todo, con el trazado de una geopolítica propia en forma de ruta de la seda. Aun cuando el modelo productivo chino tiene todavía baches importantes, se ha plasmado como un desafío complejo a la geopolítica de la Alianza Transatlántica, que en los últimos años dio paso a un creciente enfrentamiento económico. A ese panorama se le debe sumar la reaparición del “imperio ruso”, de precarias bases productivas pero muy activo en los terrenos militar y estratégico. El control de algunos recursos clave como el gas y el petróleo que alimentan parte del aparato productivo de Europa occidental ha permitido el retorno de un país al que, erróneamente, se lo creía colapsado para siempre. El derrumbe paulatino del modelo neoliberal no implica todavía, por supuesto, el surgimiento de algo nuevo. Lo que se recorta, aún, es un conjunto de procesos contradictorios que agudizan los problemas y los exponen descarnadamente. Sobre esa base compleja, la irrupción del Covid-19 potenció todavía más las tensiones, mientras amplía las divergencias en la sociedad y obliga a buscar nuevas respuestas e ideas. Así ocurre, por ejemplo, en el terreno económico.

*El Covid-19 desató una nueva recesión mundial generalizada, agudizando aún más los conflictos y dejando serios interrogantes sobre una posible vía de salida en el corto plazo.*

### **Una crisis económica con impacto diferenciado**

Una década después del cataclismo de 2007, la economía mundial parecía haberse estabilizado. No había lugar para un milagro colectivo, pues la estabilidad no gestó *boom* alguno. A excepción de un pequeño puñado de países (especialmente China), la batería de medidas coyunturales y estructurales habían permitido un bajo crecimiento y un nivel mínimo de inversiones productivas. Entre 2011 y 2020, Estados Unidos creció en promedio al 0,5% anual, la Eurozona al 1,6% y Alemania al 2,5%. La inversión bruta interna fija fue, para el mismo período, ligeramente superior al 20%, la más baja desde el final de la Segunda Guerra. Burlándose de la crisis, el capital financiero continúa acumulando enormes sumas de recursos líquidos e imponiendo condiciones para el funcionamiento integral de la economía. Para el resto del planeta, las condiciones son aún menos favorables. Diversos estudios, incluyendo los de los organismos internacionales, muestran que la brecha entre los países desarrollados y la llamada periferia ha crecido sustancialmente. Solo algunos enclaves han logrado altas tasas de crecimiento continuas, sin que eso logre resolver sus problemas estructurales. Los informes periódicos de *Erlassjahr.de* (Jubileo Alemania), por ejemplo, muestran desde hace una década un crecimiento imparable de la deuda externa en los países que no pertenecen a la OECD. En el último informe se habla abiertamente de una crisis internacional de la deuda y se la compara con la de 1982. Quienes estudian los procesos de desigualdad internacional han centrado su atención en la multiplicidad de mecanismos por los que los países desarrollados han logrado trasladar sus crisis a la periferia, un proceso clave para su recuperación. Ese traslado también se observó en la periferia de la misma OECD, en países como España, Grecia o Portugal. Especial interés reviste este último caso, que logró una muy elogiada (aunque también muy suave) recuperación exactamente a partir del momento en que se apartó ligeramente de las recetas neoliberales tradicionales. Sobre ese panorama, el Covid-19 desató una nueva recesión mundial generalizada, agudizando aún más los conflictos y dejando serios interrogantes sobre una posible vía de salida en

el corto plazo. Pero además amplió la brecha, pues mientras los países más desarrollados lograron en general amortiguar el impacto de la caída del producto con un enorme dispositivo de recursos puestos a disposición por el Estado, los países más pobres carecen de margen de maniobra para imitarlos. Endeudados hasta niveles insoportables y sin capacidad de recaudación, sufrieron dramáticamente en muchos casos la reducción del precio de las materias primas y/o de los flujos de turismo, así como la contracción de las remesas de utilidades de los familiares emigrados. El Covid-19 profundizó así las asimetrías estructurales previas.





## Algunos cambios estructurales y sus nuevos frentes de conflicto

Así como el panorama negativo no afecta a todos los países por igual, tampoco golpea simétricamente a toda la economía. Una y otra vez, los historiadores constatan que incluso en las peores crisis hay ganadores. Las cifras agregadas esconden importantes cambios estructurales en proceso. Se trata, generalmente, de movimientos inacabados, en algunos casos insinuados, con un final abierto. Es el caso de nuestro tiempo.

La crisis de 2008 potenció algunos de esos cambios y la pandemia del Covid-19 los impulsó aún más. Entre ellos se destaca el proceso de digitalización, la punta del iceberg de un cambio significativo en la organización de los procesos productivos. El núcleo central es la nueva y creciente capacidad para la captura, el almacenamiento, el procesamiento y la transmisión de datos por vía electrónica, enmarcada en la fusión entre las tecnologías de procesamiento y de comunicación. Esto, a su vez, transforma radicalmente la comunicación, las maquinarias, los instrumentos y los medios de transporte.

Vista desde la producción, la transformación tecnológica impulsa una creciente automatización. El fenómeno es menos novedoso en la producción de bienes, pues continúa una tendencia larga iniciada con la cadena de montaje. Los nuevos procesos afectan a sectores tradicionales como la metalmecánica, la química, la electrónica, la tecnología médica o la energía. Más novedosa es la automatización de los servicios, un rasgo actual sobresaliente por su profundidad y velocidad. Simultáneamente, se vislumbran los primeros pasos en la automatización del conocimiento, con el despliegue incipiente de sistemas de inteligencia artificial.

Los resultados que deparan estos cambios son aún materia de discusión. Si algunos insisten en el impacto negativo que la mayor automatización traerá sobre el empleo industrial, otros (entre ellos quien escribe estas notas) creen ver más bien un impacto mayor sobre la precarización del empleo, tanto en la industria como en los servicios. El “cuentapropismo” derivado de las plataformas como Uber descarga sobre los trabajadores costos y riesgos que antes recaían sobre el empleador. Los algoritmos controlan las cadencias del trabajo en emprendimientos como Amazon, desplegando una sutil vigilancia que intensifica el trabajo. La “inteligencia artificial” combina la economía de plataformas con algoritmos de diseño que descalifican a los viejos “trabajadores de cuello blanco”. Mientras tanto, la captura y el comercio de datos en la red y el despliegue de empresas que,

como IKEA, descargan parte del trabajo en sus clientes y consumidores, permite apropiarse de trabajo gratuito y desligarse parcialmente de impuestos y cargas sociales. Todos estos mecanismos fueron profundizados por la crisis del Covid-19, que para algunos fue un *boom*, o un *zoom*.

Para las relaciones internacionales, esta evolución abre algunos conflictos importantes. Por un lado, como es habitual en las transformaciones, se intensifica la puja internacional por el liderazgo y la apropiación del beneficio. Las controversias entre Estados Unidos y China no responden a quién exporta o importa más *commodities*. Por detrás de los fuegos artificiales se encuentra la puja por controlar la difusión de algunos procesos tecnológicos clave. Es en las restricciones a la empresa tecnológica china Huawei y no en el ingreso de soldaditos de plástico donde debe buscarse el conflicto.

Por otra parte, las nuevas empresas líderes, conocidas como las GAFA (por Google, Amazon, Facebook y Apple), tienden a desligarse de buena parte de sus ataduras espaciales. Uber, por ejemplo, puede administrar su plataforma en Francia sin localizarse en terreno francés. Por lo tanto, puede quebrar la legislación laboral francesa, evitar impuestos y cargas sociales y relocalizar “*just in time*” sus ingresos hacia paraísos fiscales.

Por eso, la nueva economía digital ataca más que nunca a la vieja estructura de Estados nacionales. Pero justamente esos Estados nacionales fueron los que permitieron encontrar mecanismos y políticas para responder a los desafíos de la crisis del Covid-19. Por eso, el Covid agudizó una de las grandes contradicciones de nuestro tiempo, advirtiendo sobre la necesidad de encauzar a la economía digital en un proceso de regulación, en el que las instituciones jueguen un papel central. Se trata de reconstruir el espacio del poder político institucional, lo que supone hoy un grado de coordinación interestatal mucho más estrecho. Pero también refuerza la vigencia de los Estados nacionales como actores centrales del proceso. La puja, sin embargo, solo puede devenir en una regulación eficaz si se reconstituyen los espacios de participación política y democrática de la totalidad de los actores sociales, incluyendo a los trabajadores “tradicionales”, los nuevos trabajadores de la economía solidaria o las organizaciones de la sociedad civil. Exactamente los sectores que el neoliberalismo procuró expulsar de la matriz de construcción del poder, un proceso que los nuevos procesos de organización del trabajo y de la sociedad pretenden profundizar aún más. Nos esperan, pues, tiempos intensos en este mundo en la encrucijada.

# TRUMP, PANDEMIA Y DESPUÉS... TRAYECTORIA HISTÓRICA, COYUNTURA Y PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO INTERNACIONAL



EL AUTOR ABORDA EL IMPACTO DEL COVID-19 EN EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LAS POLÍTICAS PRODUCTIVAS, AL MISMO TIEMPO QUE ANALIZA EL CONTEXTO DE GUERRA COMERCIAL ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA, LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA Y LAS PERSPECTIVAS DE INSERCIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL PARA LA ARGENTINA, EN RELACIÓN A LO CUAL PROPONE LA TRANSFORMACIÓN DE LA ESPECIALIZACIÓN INTERNACIONAL VINCULADA A LAS EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS HACIA AQUELLAS QUE REQUIEREN DE UNA MAYOR DENSIDAD TECNOLÓGICA.

por **FEDERICO DULCICH**. *Doctor en Ciencias Económicas con orientación en Economía (UBA). Investigador CONICET/UTN FRGP. Docente de Desarrollo Económico FCE UBA y UNLaM*





## Producción y comercio internacional: tendencias de largo plazo

Primeramente, cabe destacar que las exportaciones como destino de la producción mundial crecieron tendencialmente desde finales del siglo XIX, salvo en el período de entreguerras. En el libro *The World Economy*, de Angus Maddison, puede apreciarse que las exportaciones como porcentaje del PBI a nivel mundial eran del 4,6% en 1870, 7,9% en 1913 y 9% en 1929, para luego caer a 5,5% en 1950, fruto de las guerras mundiales y el proteccionismo generado por la crisis de 1929. Luego esta variable retoma su tendencia creciente, con un 10,5% en 1973 y un 17,2% en 1998. Este fenómeno puede estar explicado por distintos factores. Por una parte, el comercio internacional permite aprovechar economías de escala y especialización. Por otra parte, ha sido favorecido por factores institucionales. Como plantea Ha-Joon Chang en su libro *Pateando la escalera*, los actuales países desarrollados (PD), luego de aplicar políticas proteccionistas para impulsar su industrialización, dotaron a las instituciones multilaterales del comercio internacional de un enfoque liberal, especialmente en la posguerra.

## Producción y comercio internacional: tendencias de mediano plazo

*Informatización de la producción, tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) y las cadenas globales de valor (CGV)*

Esta tendencia de largo plazo se conjugó en las últimas décadas con importantes transformaciones impulsadas por cambios tecnológicos, como la emergencia de las CGV.

Cobrando un fuerte impulso en los PD desde la década de los setenta, la informatización de la producción redundó en una fuerte automatización de diversos procesos industriales. Esta automatización los hizo menos sensibles a los conocimientos especializados de trabajadores calificados, mientras que las TICs potenciaron la transmisión de información a escala global y en tiempo real. Esto favoreció la desintegración y deslocalización de los eslabones industriales de menor valor agregado por parte de las grandes corporaciones globales, especialmente hacia países en desarrollo (PED) de Asia, para aprovechar sus ventajas salariales y programas de promoción industrial, entre otras. Estas corporaciones pasaron a coordinar las CGV, basando su liderazgo en sus capacidades tecnológicas y de comercialización. Estas CGV redundaron en una más desarrollada internacionalización de la producción. Según datos de Naciones Unidas, en la actualidad más de la mitad del comercio mundial son insumos de uso industrial y bienes de capital.

## Nueva división internacional del trabajo

Estas transformaciones reconfiguraron fuertemente la división internacional del trabajo. Como se puede apreciar en la tabla N° 1, actualmente los PD se posicionan como proveedores de tecnología a nivel internacional; sea incorporada en los bienes –como en el caso de la maquinaria de uso especial–, o desincorporada, y transferida mediante licencias que se retribuyen con regalías. La contracara de este fenómeno fue la industrialización de los países asiáticos, que se tornaron los principales proveedores de bienes industriales a nivel internacional. Aquí se destaca el caso de China, cuya industrialización con orientación exportadora se sustentó en una importante transferencia de tecnología desde los PD, y fue incentivada por un entramado de políticas macroeconómicas, productivas, y comerciales.

Tabla N° 1: Evolución del saldo comercial sectorial para países y sectores seleccionados

| PAÍS          | SALDO COMERCIAL POR SECTOR - MILL. U\$S DE 2015                                                 |               |               |               |                                                         |               |               |               |                                          |               |               |  |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|------------------------------------------|---------------|---------------|--|
|               | MAQUINARIA DE USO ESPECIAL Y PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL METAL (SITC REV. 1 CÓD. 715 Y CÓD. 718) |               |               |               | MANUFACTURAS INDUSTRIALES (SITC REV. 1 CÓD. 6 Y CÓD. 8) |               |               |               | REGALÍAS POR LICENCIAS DE TECNOLOGÍA (*) |               |               |  |
|               | PROM. 1965-66                                                                                   | PROM. 1985-86 | PROM. 2005-06 | PROM. 2015-16 | PROM. 1965-66                                           | PROM. 1985-86 | PROM. 2005-06 | PROM. 2015-16 | PROM. 1985-86                            | PROM. 2005-06 | PROM. 2015-16 |  |
| EEUU          | 5.158                                                                                           | -866          | 1.621         | -9.015        | -16.585                                                 | -159.334      | -368.570      | -343.573      | 11.607                                   | 52.055        | 73.106        |  |
| Alemania (**) | 5.050                                                                                           | 10.786        | 24.103        | 15.024        | 2.642                                                   | 14.892        | 44.211        | 21.713        | -1.520                                   | -1.995        | 6.681         |  |
| Reino Unido   | 1.624                                                                                           | 1.173         | 2.197         | 284           | 3.561                                                   | -19.620       | -76.959       | -65.745       | 532                                      | 5.636         | 7.519         |  |
| Francia       | -103                                                                                            | 437           | 1.553         | -336          | 5.562                                                   | -7.820        | -38.608       | -46.152       | -955                                     | 3.585         | 149           |  |
| Japón         | 166                                                                                             | 10.741        | 24.851        | 16.727        | 23.524                                                  | 73.464        | 1.181         | -21.049       | s.d.                                     | 4.469         | 19.121        |  |
| Corea del Sur | -59                                                                                             | -1.172        | 1.748         | 4.056         | 91                                                      | 23.757        | 6.395         | 18.945        | -737                                     | -3.157        | -2.984        |  |
| China         | s.d.                                                                                            | s.d.          | -9.561        | 17.985        | s.d.                                                    | -4.308        | 286.376       | 678.714       | s.d.                                     | -6.835        | -21.751       |  |
| India         | s.d.                                                                                            | -547          | -2.501        | -2.743        | s.d.                                                    | 1.895         | 29.577        | 38.481        | -47                                      | -736          | -4.715        |  |
| Mexico        | s.d.                                                                                            | -772          | -2.199        | -3.838        | -541                                                    | -552          | -21.234       | -27.295       | -270                                     | -2.126        | -260          |  |
| Brasil        | -281                                                                                            | 73            | 734           | -273          | -1.000                                                  | 8.817         | 16.239        | -37           | -50                                      | -1.661        | -4.555        |  |
| Argentina     | -246                                                                                            | -161          | 45            | -1.010        | -1.948                                                  | 536           | -2.505        | -7.671        | -776                                     | -833          | -1.967        |  |

Fuente: Elaboración propia en base a Naciones Unidas.

Nota: Para cada período, aumenta la intensidad del sombreado en verde cuanto mayor es el superávit comercial, mientras que aumenta la intensidad del sombreado en rojo cuanto mayor es el déficit comercial.

(\*) Nota: Para el período 1985-86 corresponde a la clasificación "regalías y derechos de licencia" del BPM5 del FMI, mientras que para el resto representa los "cargos por el uso de la propiedad intelectual" del BPM6 del FMI. En el caso de Francia, el dato de 2005-06 también corresponde a "regalías y derechos de licencia" del BPM5.

(\*\*) Nota: Para 1965-66 y 1985-86 incluye solamente a la Rep. Federal de Alemania.

Estas mutaciones estuvieron incentivadas por modificaciones institucionales a nivel internacional. Por un lado, en la esfera multilateral los acuerdos firmados tendieron a reducir aranceles a los bienes (en menor medida en los bienes agrícolas, protegidos por los PD; y persistiendo una importante variabilidad sobre ese promedio, para proteger sectores específicos), e incorporaron temáticas vinculadas al posicionamiento de los PD como

proveedores de tecnología, como acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual (DPI). Estas regulaciones fueron complementadas por un entramado de acuerdos regionales y bilaterales que reforzaban estas medidas. De esta forma, como podemos apreciar en el gráfico N° 1, a la par que se reducían los aranceles aplicados a nivel global, aumentaba la apertura económica, tanto en bienes como en servicios.

**Gráfico N° 1: Evolución de la incidencia del comercio internacional de bienes y servicios en el producto bruto mundial y de los aranceles aplicados a importaciones de bienes a nivel mundial**



Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial.

(\*) Nota: Información disponible a partir de 1975.

(\* \*) Nota: Información disponible para 1988-2017

## Siglo XXI: China, EE.UU., los desequilibrios globales y el retorno del proteccionismo industrial

Estas transformaciones dieron como resultado los denominados “desequilibrios globales”, especialmente luego del ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001, con un abultado superávit comercial industrial para el gigante asiático, correlato del déficit estadounidense (tabla N° 1). La crisis de 2009 frenó la tendencia a la apertura económica en bienes, aunque la misma siguió su curso en los servicios (gráfico N° 1). La crisis internacional y los efectos de la desindustrialización son parte de los factores explicativos de la victoria de Trump en EE.UU., quien retiró a su país de las negociaciones del *Trans-Pacific Partnership*, renegoció el NAFTA, y aumentó aranceles a las importaciones provenientes de China, en una escalada de la disputa comercial entre ambas potencias. En ese contexto, instituciones como la OMC se vieron deslegitimadas, especialmente por parte del gobierno de Trump. Su administración virtualmente paralizó el tribunal de la OMC que se aboca a las apelaciones en las disputas comerciales, ya que se negó a nombrar nuevos miembros en él, según lo publicado por el *New York Times* el 8 de diciembre de 2019.

## La pandemia y sus efectos en el comercio internacional

Este es el convulsionado contexto en el cual se inició la crisis del Covid-19. En la tabla N° 2 podemos apreciar el efecto de la pandemia en el comercio internacional, a través de las exportaciones de la UE28, EE.UU., Japón y la India; grandes polos exportadores con disponibilidad de información mensual actualizada. Las exportaciones acumuladas entre enero y mayo en esos países cayeron un 15% interanual entre 2019 y 2020.

En términos sectoriales, podemos destacar que el contexto de incertidumbre y la caída de ingresos generada por la pandemia ocasionó que cayeran en el comercio internacional los bienes de lujo (joyería, obras de arte, etc.), mientras que los alimentos, bienes de primera necesidad menos sensibles a las variaciones de ingreso, dominan el ranking de los productos que aumentaron sus exportaciones. Por el lado de la oferta, es probable que las medidas de aislamiento y restricciones de movilidad implementadas para frenar la difusión del coronavirus hayan afectado en menor medida a la producción de alimentos, localizada en áreas rurales y suburbanas.

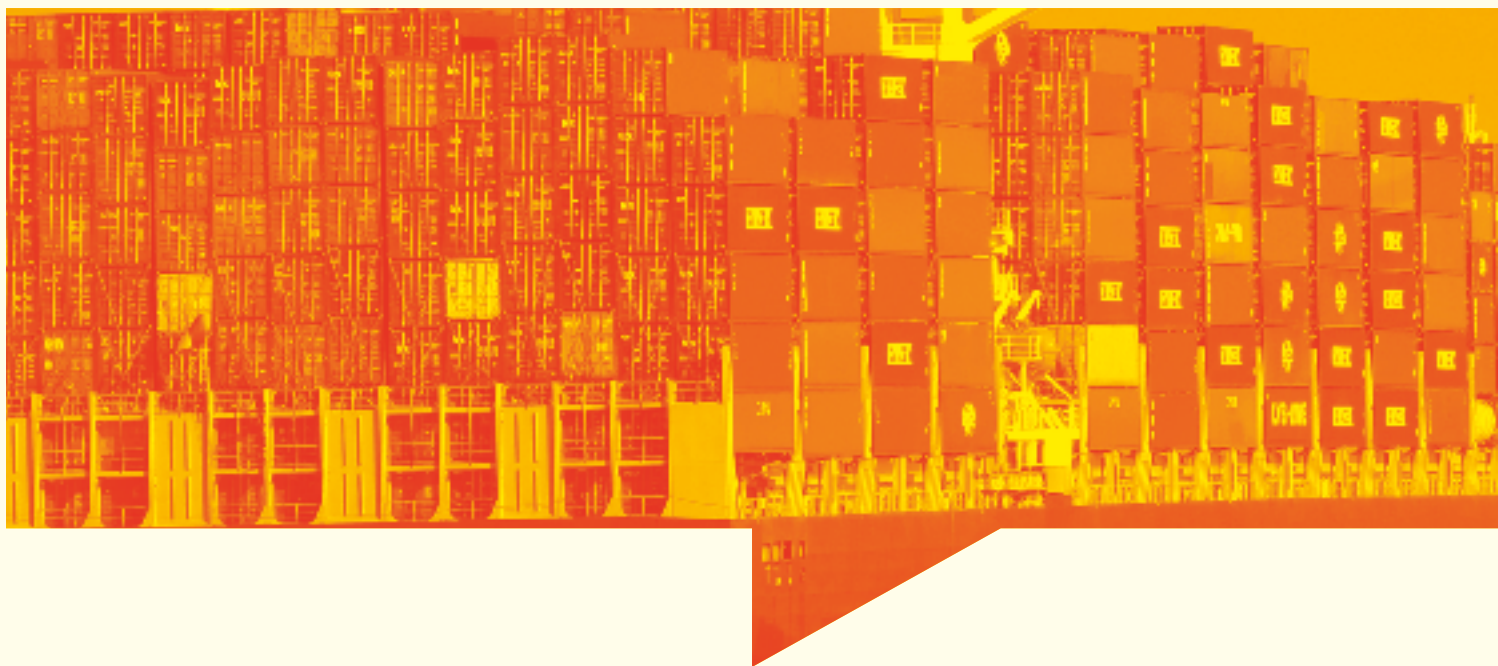


**Tabla N° 2:** Evolución interanual 2019-2020 de las exportaciones acumuladas entre enero y mayo en la UE28, EE.UU., Japón, y la India. Ranking de sectores con mayores aumentos y caídas de exportaciones

| RANKING  | HS 2 DIG. | DESCRIPCIÓN                                                                                | EXPORTACIONES<br>ENE-MAY 2019<br>(MILL. U\$S) | EXPORTACIONES<br>ENE-MAY 2020<br>(MILL. U\$S) | VARIACIÓN |
|----------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------|
| 1        | 16        | Preparaciones de pescado o crustáceos                                                      | 2.035                                         | 2.508                                         | 23%       |
| 2        | 07        | Hortalizas                                                                                 | 4.120                                         | 5.066                                         | 23%       |
| 3        | 02        | Carne bovina, porcina, aviar, etc; y despojos comestibles                                  | 13.599                                        | 16.517                                        | 21%       |
| 4        | 04        | Huevos, miel y otros productos comestibles de origen animal                                | 7.954                                         | 9.077                                         | 14%       |
| 5        | 15        | Grasas y aceites animales o vegetales                                                      | 4.410                                         | 5.017                                         | 14%       |
| 6        | 19        | Preparaciones a base de cereales y productos de pastelería                                 | 8.320                                         | 9.171                                         | 10%       |
| 7        | 30        | Productos farmaceuticos                                                                    | 116.386                                       | 127.869                                       | 10%       |
| 8        | 10        | Cereales                                                                                   | 15.764                                        | 17.216                                        | 9%        |
| 9        | 17        | Azúcares y artículos de confitería                                                         | 3.162                                         | 3.441                                         | 9%        |
| 10       | 45        | Corcho y manufacturas de corcho                                                            | 263                                           | 285                                           | 8%        |
| ...      | ...       | ...                                                                                        | ...                                           | ...                                           | ...       |
| 39       | 90        | Instrumentos y aparatos médicos o quirúrgicos; fotográficos, etc                           | 101.959                                       | 90.736                                        | -11%      |
| ...      | ...       | ...                                                                                        | ...                                           | ...                                           | ...       |
| 88       | 53        | Fibras textiles vegetales e hilados de papel                                               | 755                                           | 531                                           | -30%      |
| 89       | 42        | Manufacturas de cuero y talabartería                                                       | 9.251                                         | 6.506                                         | -30%      |
| 90       | 71        | Joyería, perlas, piedras y metales preciosos.                                              | 76.791                                        | 52.107                                        | -32%      |
| 91       | 50        | Seda                                                                                       | 128                                           | 87                                            | -32%      |
| 92       | 41        | Cueros y pieles en bruto                                                                   | 2.521                                         | 1.658                                         | -34%      |
| 93       | 88        | Aviones, helicópteros, satélites, y sus partes y dispositivos de lanzamiento y aterrizaje. | 91.138                                        | 57.157                                        | -37%      |
| 94       | 91        | Relojes y sus partes                                                                       | 2.951                                         | 1.843                                         | -38%      |
| 95       | 51        | Lana, e hilados y tejidos de crin                                                          | 975                                           | 560                                           | -43%      |
| 96       | 97        | Obras de arte, piezas de colección y antigüedades                                          | 11.378                                        | 4.799                                         | -58%      |
| 97       | 43        | Peletería                                                                                  | 819                                           | 270                                           | -67%      |
| HS 01-97 |           | TOTAL COMERCIO INTERNACIONAL                                                               | 2.055.156                                     | 1.737.788                                     | -15%      |

Fuente: Elaboración propia en base a Naciones Unidas y Banco Mundial

Nota: Considerando la escasa disponibilidad de información de exportaciones mensuales actualizadas, se incluyó solamente las exportaciones de EEUU, UE28, Japón y la India. Estos cuatro países por sí solos representaron el 45% de las exportaciones mundiales de bienes en 2017-19.



La única actividad industrial que aumentó significativamente sus exportaciones en el contexto de la pandemia fue la industria farmacéutica; incluso a pesar de distintas trabas a las exportaciones de fármacos, insumos y aparatos médicos que diversos gobiernos aplicaron para garantizar su aprovisionamiento interno. EE.UU., uno de los que aplicó estas restricciones, es el único de los países analizados donde las exportaciones de fármacos cayeron en el período bajo estudio (2% de caída interanual). Por otro lado, estas restricciones parecen haber afectado en mayor medida a los instrumentos y aparatos médicos, cuyas exportaciones en los países seleccionados se redujeron, pero en menor medida que las exportaciones totales.

### **Comercio internacional y políticas productivas en la pospandemia: potenciales oportunidades para la Argentina**

Como hemos apreciado, uno de los efectos de la pandemia fue aumentar el carácter estratégico de la industria farmacéutica; industria con buenas capacidades acumuladas en la Argentina, de las que más invierten en investigación y desarrollo, y una de las manufacturas de origen industrial de mejor desempeño comercial externo del país. Por ende, en el actual contexto y en la pospandemia, una de las opciones posibles para el diseño de políticas productivas es aprovechar los márgenes existentes en los compromisos multilaterales sobre DPI para favorecer la transferencia tecnológica desde los PD y potenciar las capacidades productivas de la industria farmacéutica en la Argentina. Paralelamente, estudios recientes como el de Michael Hendryx y Juhua Luo, publicado en junio del 2020 en *Environmental Pollution*, arrojaron resultados preliminares que detectaron una mayor tasa de letalidad del Covid-19 en regiones con mayores emisiones de material particulado de los motores diésel. De confirmarse estos resultados, los gobiernos tendrán más motivos para sostener e incluso potenciar los incentivos fiscales presentes en diversos países para catapultar la transición a la movilidad eléctrica, ya que esta tecnología no genera emisiones de tubo de escape. Esta transición abre una ventana de oportunidad para la Argentina para reposicionarse en la cadena regional y global automotriz; en base a sus recursos humanos calificados en química e ingeniería eléctrica (conocimientos relevantes para el *powertrain* eléctrico), y en las capacidades científicas acumuladas en torno al litio (recurso natural clave de las baterías de vehículos eléctricos), entre otras.

*El contexto de incertidumbre y la caída de ingresos generada por la pandemia ocasionó que cayeran en el comercio internacional los bienes de lujo (joyería, obras de arte, etc.), mientras que los alimentos, bienes de primera necesidad menos sensibles a las variaciones de ingreso, dominan el ranking de los productos que aumentaron sus exportaciones.*

### Síntesis y perspectivas

En el corto plazo, el actual aumento del comercio internacional de alimentos, reflejado por ejemplo en la recuperación reciente del precio internacional de la soja, posibilitará un incremento de las exportaciones del complejo agroalimentario argentino. Sin embargo, el desafío del país sigue siendo transformar su especialización internacional de manera de complementar estas exportaciones agroalimentarias con ventas externas de sectores de mayor densidad tecnológica; que permitan más volumen de exportaciones, así como mayores ganancias a través del comercio internacional.

El contexto de guerra comercial y de pandemia posiblemente relaje las restricciones de corto plazo para las políticas de protección comercial. Sin embargo, las tendencias de mediano y largo plazo de la internacionalización de la producción demuestran que el diseño de políticas debe tener como prioridad la inserción exportadora de los sectores promovidos. Por ende, es conveniente evitar una política de protección comercial generalizada que pueda redundar en un sesgo antiexportador, y que a la par no altere significativamente los precios relativos, ya que ello reduce la selectividad sectorial de las políticas y no permite promover sectores estratégicos.

Por otro lado, el diseño de políticas no debe acotarse a las políticas de comercio exterior, sino que se torna necesario coordinarlas con las productivas y científico-tecnológicas, entre otras. De esta forma, se logrará incentivar la acumulación de capacidades productivas y tecnológicas que permitan aumentar la competitividad de los sectores promovidos, con la finalidad de lograr una mayor orientación exportadora de su producción.

Desde ya, este diseño e implementación de políticas coordinadas es un desafío significativo, y requiere de importantes capa-

cidades por parte del Estado. Esta temática excede los objetivos del presente trabajo, cuyo propósito fue analizar las trayectorias de mediano y largo plazo de la producción y el comercio internacional, así como remarcar la particular coyuntura en la cual emergió la pandemia, con miras a aportar al debate sobre el diseño de políticas económicas en la Argentina.



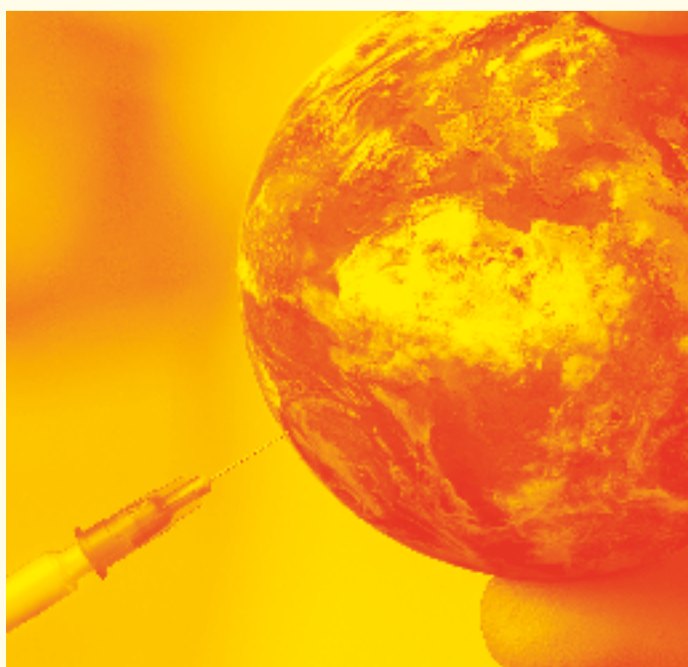
EL ARTÍCULO MUESTRA CÓMO LA PANDEMIA DEJÓ EN EVIDENCIA LA IMPORTANCIA DE LA INFRAESTRUCTURA NACIONAL VINCULADA A LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA. EN ESTE SENTIDO, LOS AUTORES DESTACAN LA NECESIDAD DE CONTAR CON UN SECTOR EMPRESARIAL INTERESADO EN DESARROLLAR LA BIOFARMACÉUTICA A PARTIR DE LOS AVANCES LOCALES, A PESAR DEL FUERTE PODER QUE DETENTAN LAS EMPRESAS MULTINACIONALES.

# POLÍTICA INDUSTRIAL FRENTE AL COVID-19: LAS OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DE LA INDUSTRIA BIOFARMACÉUTICA EN LA ARGENTINA



**por PABLO LAVARELLO.** Investigador principal del CONICET. Director del CEUR-CONICET y miembro de la Maestría en Desarrollo Económico IDAES-UNSAM

**por GRACIELA GUTMAN.** Investigadora Principal del CONICET. Coordinadora de la Línea Economía Industrial y de la Innovación del CEUR-CONICET



## Antecedentes

Con la irrupción del Covid-19 se ponen en evidencia los límites de la visión neoliberal según la cual la producción de medicamentos debe quedar librada al mercado, y los instrumentos de apoyo deben ser básicamente horizontales. Como resultado de este abordaje, la mayor parte de la investigación y desarrollo se orientó hacia costosos tratamientos para las enfermedades más taquilleras para las empresas multinacionales (EMN), los denominados *blockbusters*, descuidando los desarrollos orientados a vacunas, antibióticos intrahospitalarios, test de diagnósticos, y toda una gama de terapéuticos para enfermedades negadas u olvidadas. Las 20 empresas farmacéuticas más grandes del mundo emprendieron alrededor de 400 nuevos proyectos de investigación en el año 2020; alrededor de la mitad se centró en drogas para Alzheimer, diabetes y cáncer, comparado con 65 medicamentos para enfermedades infecciosas<sup>1</sup>.

Frente al Covid-19, una vez más se evidencia la falsa antinomia ciencia básica versus ciencia aplicada. En cuestión de meses se avanzó a nivel internacional en el desarrollo de moléculas que no estaban en el interés de las grandes EMN. A pesar del constante bombardeo contra la investigación básica, todas las respuestas a nivel internacional se basaron en investigación básica en biotecnología financiada por los gobiernos. Las vacunas desarrolladas por Pfizer y Moderna se basan en gran medida en dos descubrimientos fundamentales que surgieron de la investigación financiada con fondos estatales. Dos agencias de los Estados Unidos, los National Institutes of Health (NIH) y la Autoridad de Investigación y Desarrollo Biomédico Avanzado (BARDA), han invertido masivamente en el desarrollo inicial de la vacuna que luego adoptarían las grandes multinacionales. Una vez asegurada la investigación básica como fuente de oportunidad, las grandes EMN mostraron nuevamente que su ventaja monopolística se basa en la apropiación de dichas oportunidades, su capacidad de controlar las patentes de las tecnologías involucradas, la organización de redes de ensayos clínicos globales con hospitales y socios locales avanzando en las fases de aprobación regulatoria a partir de criterios *ad hoc* de seguridad y eficacia, la coordinación de la producción de ingredientes activos y formulación a partir de redes de proveedores internacionalmente, y el control de los activos complementarios *downstream* (logística, distribución).

---

1. IMI: Innovative Medicines Initiative (mayo 2020), en Corporate Europe Observatory, <https://corporateeurope.org/en/in-the-name-of-innovation>



La tensión entre la lógica de las grandes EMN que organizan la producción sobre una base global y la necesidad de los Estados nacionales de responder a la crisis sanitaria pone en evidencia la prioridad de contar con capacidades productivas para la producción de medicamentos de alta complejidad que no pueden ser abastecidos por CGV. La ruptura de estas cadenas coloca en el centro de la escena el problema de soberanía sanitaria, requiriendo acciones de política industrial sobre una base nacional o regional.

*La Argentina, gracias a su experiencia previa en plataformas de manufactura de drogas biotecnológicas, se encuentra entre los pocos países en desarrollo con capacidad para producir el principio activo de una vacuna basada en ARN viral. En el segmento de los test de diagnóstico existen plataformas biotecnológicas en uso y en validación para Covid-19.*

## **Las (renovadas) oportunidades de la biotecnología a nivel internacional y la importancia de las capacidades nacionales de producción para los países en desarrollo**

Cabe destacar tres segmentos principales de desarrollos biotecnológicos para el Covid-19: tratamientos terapéuticos, vacunas, y test de diagnóstico. Como era de esperar, el segmento que ha atraído más la atención es el de las vacunas. La OMS (2020)<sup>2</sup> estima que existen a nivel internacional unas 70 vacunas en investigación, de las cuales menos de una decena están llegando a su aprobación regulatoria. En todos los casos se trata de vacunas biotecnológicas y algunas de ellas incluyen técnicas de última generación, en base a plataformas que aún no registraban productos aprobados. Cuál de estas opciones resultará eficaz y segura, además de viable de producirse en escala suficiente, responde a la capacidad de las alianzas público-privadas en marcha. La principal barrera ya no se acota a los requisitos inmunológicos que deben cumplirse, sino a los umbrales industriales y económicos.

Muchos de estos desarrollos involucran drogas con patentes ya vencidas y presentan una oportunidad para los países en desarrollo que han adoptado previamente una estrategia de desarrollo basada en la imitación creativa. Este es el caso de la empresa surcoreana Celltrion, que está aprovechando sus capacidades de bioprocesamiento para desarrollar nuevos tratamientos de anticuerpos antivirales y ya ha avanzado en sus ensayos clínicos, contando con la capacidad para la producción en masa del tratamiento. La Argentina, gracias a su experiencia previa en plataformas de manufactura de drogas biotecnológicas, se encuentra entre los pocos países en desarrollo con capacidad para producir el principio activo de una vacuna basada en ARN viral<sup>3</sup>.

En el segmento de los test de diagnóstico existen plataformas biotecnológicas en uso y en validación para Covid-19. La Argentina cuenta con desarrollos locales de test serológicos, test basados en ADN e incluso una novedosa plataforma tecnológica de detección directa del ARN viral utilizando la técnica CRISPR de edición génica. Como en el caso anterior, la mayor dificultad no obedece a las capacidades de I+D (la infraestructura de CyT ha mostrado una veloz capacidad de respuesta y de aprovechamiento de la cooperación internacional en el acceso a la inves-

2. OMS (2020). "DRAFT landscape of COVID-19 candidate vaccines - 11 April 2020". Organización Mundial de la Salud.

3. En este caso de la desarrollada por la Universidad de Oxford y la EMN Astra Zeneca, al cierre de este artículo aún en fases clínicas.

tigación fundamental) sino contar los activos complementarios para la producción y distribución, tema que debería ser objeto de una mayor articulación de la política científica y la política tecnológica e industrial.



## El Covid-19 como movilizador de la necesidad de una autonomía científica y tecnológica nacional

A partir de la crisis sanitaria surge el requerimiento de una política industrial que enfrente el desafío de un cambio estructural. La biotecnología se encuentra entre las actividades que pivotan entre distintos sectores en un contexto de su instalación como paradigma tecnológico, fase en la que los umbrales de escala mínima y de inversión en grandes plantas aún son alcanzables para un país semiindustrializado. Para ello es necesario alcanzar un umbral mínimo de infraestructura de Ciencia y Tecnología, la que en la Argentina ha tenido una orientación temprana hacia la biología molecular. Las disciplinas vinculadas a la salud se encuentran entre las principales en número de investigadores (13% de ellos) y en número de publicaciones (22%)<sup>4</sup>. No obstante, estas capacidades no se traducen muchas veces en desarrollos comerciales y se encuentran sujetas a procesos de apropiación de conocimientos por parte de EMN. De allí la importancia de contar con capacidades empresariales nacionales que posibiliten absorber estas oportunidades y orientarlas a desarrollos locales.

La Argentina cuenta con una base empresarial en biofarmacéutica relativamente importante para un país en desarrollo, a partir de la entrada temprana de un conjunto acotado de firmas locales como imitadoras en la manufactura de drogas biotecnológicas. Actualmente hay unas 60 empresas biofarmacéuticas, 49 de ellas de capitales nacionales<sup>5</sup>. Cuatro de ellas producen principios activos biotecnológicos para drogas terapéuticas de la primera generación de biofármacos (interferones, EPO, insulina), dos ya han incursionado en la producción de principios activos de segunda generación (anticuerpos monoclonales, proteínas de fusión recombinante), una empresa formula vacunas recombinantes a partir de un esquema de transferencia tecnológica con multinacionales, y existen empresas de diagnósticos *in-vitro* con reactivos biotecnológicos.

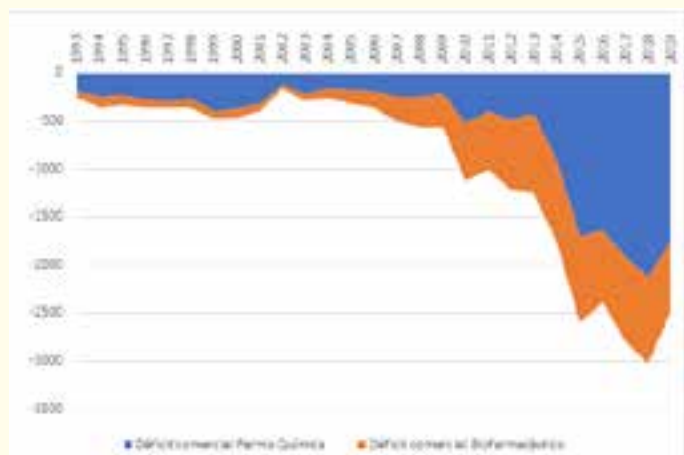
---

4. RICyT. Red de indicadores de Ciencia y Tecnología Interamericana e Iberoamericana. <http://www.ricyt.org/category/indicadores>. Consultada en abril 2019.

5. Lavarello P., Gutman G. y Sztulwark S., (2018) *Explorando el camino de la imitación creativa*. La industria biofarmacéutica argentina en los 2000, Ed Punto Libro. CEUR-CONICET, Buenos Aires. [http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Industria\\_farmace%C3%81utica\\_FORMATO\\_Electro%CC%81nico.pdf](http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Industria_farmace%C3%81utica_FORMATO_Electro%CC%81nico.pdf)

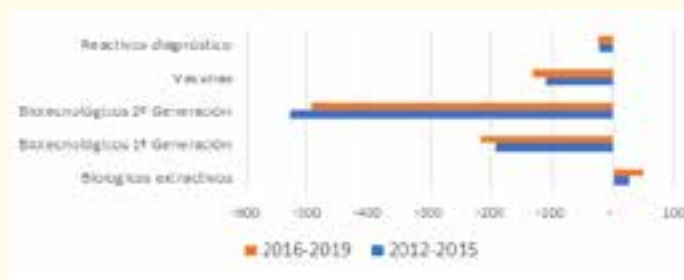
Pese a estos desarrollos, la Argentina presenta una situación paradójica. Si bien se desarrolló una base empresaria nacional con capacidades de exportación, enfrenta un fuerte (y creciente) déficit comercial en biotecnológicos (gráfico 1), que explica la mayor parte del déficit total del sector farmacéutico. Ello es debido a que, a medida que se logran aprendizajes locales en drogas de primera generación, surgen nuevas generaciones de drogas biofarmacéuticas cuya producción es controlada por EMN que importan el producto final (gráfico 2).

**Gráfico 1.** Comercio exterior de productos biofarmacéuticos. En millones de dólares.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Aduana y Lavarello et al. (2017).

**Gráfico 2:** Comercio exterior de productos biofarmacéuticos, por categoría de producto. En millones de dólares.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Aduana y Lavarello et al. (2017).

## Respuestas de política industrial. Propuestas e interrogantes preliminares

El breve diagnóstico presentado invita a pensar el tipo de diseño e implementación de políticas para enfrentar el Covid-19 en el caso de un país como la Argentina, que cuenta con una base mínima de aprendizajes en bioprocesos y de infraestructura de CyT, pero cuyo mercado interno es principalmente abastecido por EMN o pocos grupos locales bajo criterios que no tienen en cuenta el desarrollo de capacidades locales. Recuperando las enseñanzas de las experiencias de desarrollo de capacidades infantiles en un contexto de nuevos paradigmas tecnológicos, es posible señalar áreas de intervención en el marco de un “proyecto estructurante” que combinen el apoyo a las oportunidades y capacidades tecnológicas con un marco de incentivos y protección que posibilite aprendizajes acelerados en materia tecnológica y regulatoria. Entre ellas cabe destacar:

(i) La *generación de oportunidades científicas y tecnológicas* frente a los enormes desafíos en materia de ciencia básica requiere de acuerdos internacionales, para los que la Argentina cuenta con un umbral de conocimientos orientados a salud humana, y una larga tradición de publicaciones realizadas en conjunto con científicos radicados en el extranjero.

(ii) La *generación acelerada de capacidades de bioprocusamiento* de vacunas, tratamientos terapéuticos y kits de diagnósticos en estrecha interacción con las autoridades regulatorias.

(iii) *Promover capacidades comunes de escalado.*

(iv) Profundizar un *abordaje estratégico en materia de propiedad intelectual*: uso de licencias compulsivas de los desarrollos de vacunas; establecimiento de flexibilidades en la OMC en cuestiones como el “trabajo temprano” antes de la caída de una patente.

(v) *Abordaje estratégico en materia regulatoria.*

(vi) *Implementar la compra gubernamental* para traccionar la industria a partir de una estrategia por misión, garantizar precios menores a los de las drogas importadas y promover el ahorro de divisas.

(vii) Reglamentar la transferencia de tecnología desde EMN a empresas locales.

(viii) Evaluar la necesidad de impulsar la producción pública de medicamentos biotecnológicos o biológicos.

En resumen, el desafío del Covid-19 abre la posibilidad (impulsada por la crisis sanitaria) de generar capacidades en desarrollo y manufactura de medicamentos de alto costo estratégicos para el sistema de salud pública. Por ello es necesario articular y direccionar estas acciones e instrumentos ya existentes, a partir de una instancia interministerial que asegure la generación de capacidades infantiles y la soberanía sanitaria en forma acelerada.





por **JUAN E. SANTARCÁNGELO**. *Investigador independiente del CONICET y de la Universidad Nacional de Quilmes; jsantar@gmail.com*





EL ARTÍCULO SE PROPONE REFLEXIONAR SOBRE LAS TENDENCIAS QUE DEJARÁ LA PANDEMIA EN RELACIÓN AL COMERCIO INTERNACIONAL, EN EL MARCO DE LO QUE SE DENOMINA HASTA EL MOMENTO COMO LA MAYOR DEPRESIÓN MUNDIAL. ASÍ ES QUE EL AUTOR SE PREGUNTA POR LO QUE OCURRIRÁ, ESPECIALMENTE, EN EL CASO DE LOS PAÍSES PERIFÉRICOS Y EN RELACIÓN AL ROL DE LOS ESTADOS NACIONALES COMO ACTORES PRINCIPALES PARA ENFRENTAR LA CRISIS SANITARIA, ECONÓMICA Y FINANCIERA.

## LOS EFECTOS DEL COVID-19 SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL. ¿QUÉ PERSPECTIVAS SE VISLUMBRAN EN EL FUTURO?

**L**a enfermedad por coronavirus 2019 (Covid-19) se identificó por primera vez en diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, en la República Popular China, y luego fue extendiéndose rápidamente a las demás economías del mundo. Unos meses más tarde, la Organización Mundial de la Salud (OMS) la reconoció como pandemia el 11 de marzo de 2020 y a partir de ahí, y producto de las características específicas de la enfermedad y su alto nivel de contagio, generó la que probablemente sea la crisis económica más aguda y profunda de la historia del capitalismo.

En tan solo unos días, el mundo cambió. Los países cerraron sus fronteras, se dictaron medidas de aislamiento preventivo y obligatorio, y solo se permitió la realización de actividades definidas como esenciales. Como resultado de lo extendido de estas medidas en los países del mundo, la globalización que parecía un fenómeno irrefrenable se paralizó y el comercio internacional sufrió una drástica reducción de la que solo quedaron exentos los bienes esenciales.

El objetivo de este texto es analizar los impactos de la pandemia sobre el comercio internacional, reflexionar sobre las tendencias que se verán reforzadas o alteradas por la pandemia, y examinar las posibles perspectivas que se presentarán de cara al futuro. Sin embargo, antes de entrar de lleno en el análisis sobre el impacto de la pandemia sobre el comercio, hay dos elementos importantes a tener en cuenta a la hora de analizar la situación.

En primer lugar, esta crisis se produce en un mundo que, salvo algunas poquísimas excepciones, ha estado centralmente dominado por el neoliberalismo durante las últimas casi cinco décadas. Desde comienzos de los años '70 hasta la actualidad, los Estados en diferentes partes del mundo (muchas veces con dictaduras sangrientas como es el caso de América latina) han venido reduciendo su rol en las economías a partir de privatizar sus empresas, reduciendo los recursos que destinan a salud, educación, viviendas públicas y hasta en actividades de investigación y desarrollo. Este proceso, que ha sido desigual en diferentes países, ha tenido enormes implicancias fundamentalmente en lo que refiere a las capacidades con que cuentan los Estados para enfrentar esta pandemia. América latina es un clarísimo ejemplo en este sentido, y si bien a comienzos del siglo XXI llegaron al poder gobiernos progresistas que revirtieron muchas de estas tendencias, los impactos del neoliberalismo en la región son claros, especialmente en el desmantelamiento de las capacidades estatales de los países de la región.

El segundo elemento que debe remarcarse a la hora de pensar la pandemia, y que también es anterior a la misma, es que la pandemia encuentra una economía global en una situación de enorme fragilidad, donde la tasa de crecimiento estimada del

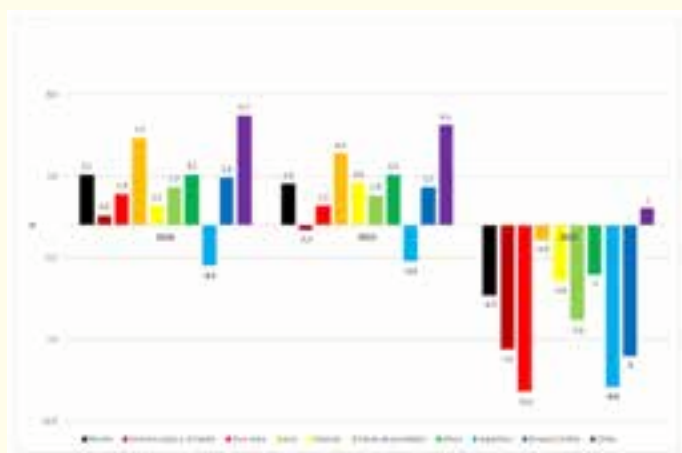
PIB mundial era apenas superior al 2% para el 2019. Este ritmo de crecimiento, el más bajo desde la crisis financiera del 2008, encontraba en una posición especialmente vulnerable a América latina que durante 2019 fue la región de peor desempeño del sur global (una caída del 0,3%), consolidando un virtual estancamiento durante los últimos cinco años. Este ritmo de crecimiento era de por sí, y sin pandemia, el peor registro de la región en los últimos 40 años.

*El impacto de la pandemia del coronavirus rápidamente se pudo apreciar en el comercio internacional. Esto se debió a la aplicación de un conjunto de medidas tomadas por los gobiernos del mundo para contener el avance del virus, y que entre otras incluyeron el cierre de puertos y fronteras, la interrupción de las cadenas de suministro, la implementación de restricciones en los viajes aéreos, así como la aplicación de cuarentenas de aislamiento que obligaron al cierre de numerosos negocios.*

## Impactos del Covid-19 en el producto y el comercio

En este marco el coronavirus se expande y desde marzo comienzan a colapsar las principales economías del mundo en un hecho sin precedentes. En la figura 1 podemos ver las estimaciones realizadas por la UNCTAD sobre la tasa de crecimiento de las principales regiones del mundo, de las dos principales economías del mundo (China y los Estados Unidos) y de la Argentina.

**Figura 1: Tasa de crecimiento del PBI, 2018-2020 (en %)**



Fuente: Trade and Development Report (UNCTAD, 2020)

\* Los montos correspondientes a 2020 son estimados

Como podemos apreciar, se espera que para el año 2020 todas las tasas de crecimiento sean negativas para todas las regiones y países analizados, con una contracción del PBI mundial del 4,3%. Hay varios elementos que pueden destacarse. En primer lugar, la dinámica señalada donde todas las regiones del mundo tengan proyecciones negativas es un hecho absolutamente extraordinario, ya que es la primera vez en la historia que pasa esto simultáneamente en todas las regiones del mundo. Según estimaciones del Banco Mundial (2020), en 2020 el producto mundial registraría su mayor contracción desde la Segunda Guerra Mundial.

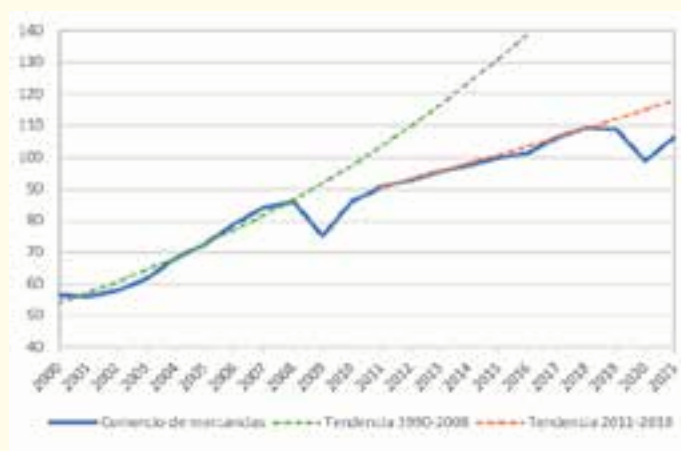
Segundo, la excepción a esta tendencia es China, que registra una fuerte contracción en su economía del orden del 5% pero mantendría para el corriente año cierto nivel de crecimiento económico (cercano al 1%). Esto se explica por una acción por

parte del Estado que aplicó una cuarentena muy estricta que le permitió controlar el crecimiento del virus y reabrir su economía relativamente rápido. Tercero, podemos ver también que América latina es la región en desarrollo más afectada por la pandemia y la segunda más afectada del mundo (caída del 7,6%), contracción que solo va a ser superada por los países de la zona Euro (caída del 10,2%). Finalmente, también podemos ver que las estimaciones calculan que la Argentina va a ser uno de los países con peor caída del PBI (del orden del -9,9%) y que es una de las pocas economías que registró retracción económica simultáneamente en 2018 y 2019.

El impacto de la pandemia del coronavirus rápidamente se pudo apreciar en el comercio internacional. Esto se debió a la aplicación de un conjunto de medidas tomadas por los gobiernos del mundo para contener el avance del virus, y que entre otras incluyeron el cierre de puertos y fronteras, la interrupción de las cadenas de suministro, la implementación de restricciones en los viajes aéreos, así como la aplicación de cuarentenas de aislamiento que obligaron al cierre de numerosos negocios. Asimismo, la adopción de barreras comerciales por parte de numerosos países, especialmente en lo que respecta a las restricciones a la exportación de suministros médicos y productos alimenticios, ha servido para deprimir aún más los volúmenes comerciales (UNCTAD, 2020, 19).

En la figura 2 podemos ver la evolución del volumen del comercio mundial desde comienzos del siglo XXI hasta el año 2021. Allí podemos apreciar dos eventos que han impactado severamente en los volúmenes comerciados.

**Figura 2: Volumen del comercio mundial de mercancías, 2000-2021 (2015=100) \***



Fuente: Secretaría de la OMC (OMC, 2020)

\*Los montos correspondientes a 2020 y 2021 son estimados.



El primero de ellos corresponde a la crisis financiera internacional, que si bien comenzó en el 2007 recién impactó en el comercio durante el año 2009, generando no solo una caída en el volumen comercializado (de un 10%), sino que también ha provocado una alteración en la tendencia de crecimiento que había sido registrada para el período (1990-2008). Como se puede apreciar en la figura, el comercio se recupera en el 2010 de la crisis financiera global, pero su ritmo promedio de crecimiento es menor al registrado en promedio durante las dos décadas anteriores. De este modo se consolida una nueva tendencia representada por la línea de tendencia 2011-2018 que es la línea que impacta la pandemia del coronavirus. Si bien todavía estamos experimentando el impacto de la crisis, los estudios preliminares de la OMC (2020) estiman que la caída del comercio será del orden del 13%; y si bien se recuperará, difícilmente el mundo retome la tendencia previa que había registrado durante el período 2011-2018.

Este fenómeno también puede apreciarse si analizamos la evolución del comercio por grupos de países (tabla 1).

Como se puede observar, la caída en los flujos comerciales se registra en todas las regiones y países analizados tanto para las exportaciones como las importaciones. La región que mostró la mayor caída tanto en el volumen de sus exportaciones como de importaciones fue la zona del Euro; en tanto que América latina se ubica como la región del mundo en desarrollo más afectada por la pandemia. Si bien la información presentada solo llega hasta mayo de este año, las estimaciones para América latina indican que el valor de las exportaciones regionales se contraería cerca de 23% este año, en tanto que las importaciones caerán un 25%, cifra superior a la caída del 24% registrada durante la crisis financiera global de 2008-2009 (CEPAL, 2020). Finalmente, al igual que lo ocurrido con su tasa de crecimiento del PBI, China es el país menos afectado por la pandemia fundamentalmente en lo que respecta al volumen de sus importaciones que solo han registrado una disminución relativamente moderada (-2%). En lo que refiere a las cuestiones más sectoriales, la heterogeneidad es amplia y el impacto no es igual en todos los sectores. A partir de información de la OMC del segundo trimestre del año (2020), podemos ver que la caída del comercio mundial es del 21% para todos los productos, y que la misma estuvo liderada por el descenso en el comercio de combustibles y productos de la minería (-38%) al desplomarse los precios y reducirse el consumo a causa de las restricciones de los viajes; seguido por la disminución del comercio de productos manufacturados (-19%). La contracara la exhibe el comercio de productos agropecuarios que solamente se contrajo un 5%, ya que al ser bienes esenciales se han seguido produciendo y exportando incluso en las situaciones de confinamiento más estricto.

**Tabla 1:** Volúmenes de exportación e importación de bienes, grupos y países seleccionados, 2019-2020 (cambio % ene-mayo 2020 vs. 2019)\*

|                             | VOLUMEN DE EXPORTACIONES |       | VOLUMEN DE IMPORTACIONES |       |
|-----------------------------|--------------------------|-------|--------------------------|-------|
|                             | 2019                     | 2020  | 2019                     | 2020  |
| <b>MUNDO</b>                | -0,5                     | -8,8  | -0,4                     | -8,5  |
| <b>PAÍSES DESARROLLADOS</b> | 0,0                      | -12,0 | 0,1                      | -10,5 |
| Japón                       | -1,6                     | -9,2  | 0,9                      | -4,4  |
| Estados Unidos              | -0,5                     | -12,1 | -0,3                     | -9,1  |
| Euro Zona                   | -0,2                     | -13,3 | 0,0                      | -12,2 |
| <b>PAÍSES EN DESARROLLO</b> | 1,1                      | -4,7  | -1,2                     | -5,6  |
| China                       | 0,5                      | -4,4  | -0,4                     | -2,0  |
| Asia (sin China)            | -1,8                     | -4,4  | -2,3                     | -6,6  |
| América Latina              | 0,5                      | -8,7  | -1,6                     | -12,0 |
| África y Medio Este         | -3,9                     | -3,1  | -0,2                     | -2,0  |

Fuente: UNCTAD (2020)

\*Los montos correspondientes a 2020 son estimados.

## ¿Qué perspectivas se vislumbran de cara al futuro?

La situación es enormemente compleja y nos invita a pensar en las implicancias económicas, políticas y sociales que se abren de cara al futuro. Si bien han pasado ocho meses de la pandemia, el panorama aún es muy incierto y hay una enorme disparidad de situaciones entre países. A pesar de ello, resulta interesante plantear algunos elementos que nos permitan, aunque más no sea tentativamente, vislumbrar cómo será el futuro. En primer lugar, resulta claro que la pandemia del coronavirus se encuentra camino de ser la mayor depresión mundial de la que se tiene registro. Este elemento, sumado a los devastadores efectos que tuvo el neoliberalismo en buena parte del mundo, ha hecho que un enorme conjunto de países y regiones se encuentren con escasas capacidades para enfrentar la crisis. Esto es especialmente apremiante en los países periféricos ya que a las consecuencias de las reformas pro-mercado muchas veces hay que sumarles graves procesos de endeudamiento que limitan severamente las capacidades de actuar de los Estados.

La pandemia ha evidenciado la enorme importancia que tienen los Estados nacionales como actores insustituibles para enfrentar la crisis y brindar protección a los más necesitados. Hoy resulta evidente el peligro que genera que los países tengan Estados débiles, con escasos recursos, sin sistemas de salud adecuados, con sus soberanías alimentarias comprometidas, con sistemas productivos que comprometen el medio ambiente, y con una falta de redes de seguridad social o de seguros laborales. Segundo, si bien al momento de la elaboración de este trabajo había en el mundo más de 40.000.000 de casos y 1.120.000 muertos, la crisis del Covid-19 dejará muchísimos más desempleados y quiebras empresarias. Solo para tener una referencia, en tan solo dos meses el gobierno de Estados Unidos comunicó que se han solicitado 40 millones de seguros de desempleo, lo que evidencia los enormes daños que la pandemia traerá en

las economías, y de modo más general en la forma de vida de nuestros pueblos. Como resultado, al igual que sucede con todas las grandes crisis del capitalismo, su salida probablemente generará mayores niveles de concentración y centralización del capital.

Por otra parte, el mundo actual cuestiona fuertemente el multilateralismo, pero a su vez exhibe un grado de relación e interdependencia que demanda respuestas coordinadas (y solidarias) ante problemas de esta magnitud. La falta de mecanismos multilaterales para un abordaje acorde es un gran problema de nuestros tiempos, a lo que debe sumarse en el caso de América latina la baja densidad que caracteriza al funcionamiento del Mercosur, así como las visiones contrapuestas que presentan varios de los líderes de la región.

Finalmente, el período que asoma será de una enorme regresividad en materia de distribución del ingreso, donde las diferencias de posibilidades y de puntos de partida provocarán que se agrande la brecha no solo al interior de los países, sino también entre países centrales y periféricos. Este proceso intensificará no solo el conflicto entre el capital y el trabajo, sino que también aumentará la radicalización de los conflictos entre las diferentes facciones del capital y los diferentes Estados. La astucia que demuestren los gobiernos y los balances de fuerzas que se consigan serán claves en el resultado final.

Más allá del análisis sobre qué respuestas deben darse para enfrentar la crisis, es imprescindible que los gobiernos reflexionen profundamente sobre qué tipo de economía debería construirse en el futuro. La pandemia ha evidenciado la enorme fragilidad que ha generado en el mundo el neoliberalismo, la retirada del Estado y las prácticas productivas que dañan el medioambiente. Pero no hay que olvidar que resolver la pandemia y encontrar la vacuna solo solucionará el problema del Covid-19. Es hora de repensar y solucionar los problemas de fondo o seguirán apareciendo.

### Referencias

- Banco Mundial (2020), Global Economic Prospects: June 2020, Washington, D.C.
- CEPAL (2020), Los efectos del Covid-19 en el comercio internacional y la logística, Informe Especial Covid-19 n. 6, Agosto.
- UNCTAD (2020), Trade and Development Report, United Nations, NY.

# CUANDO LA CONCURRENCIA A LAS ESCUELAS ESTÁ CONDICIONADA

EL ARTÍCULO ANALIZA EL ESQUEMA DE ORGANIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LA PANDEMIA DE COVID-19, QUE IMPLICÓ LA MEDIDA DE NO ASISTENCIA A LAS ESCUELAS COMO UN MODO DE PREVENIR EL AUMENTO DE CONTAGIOS. LA PREGUNTA POR LA “VUELTA” ES ABORDADA POR LA AUTORA DESDE LAS DISTINTAS DIMENSIONES QUE IMPLICA LA PRESENCIALIDAD EN LA ESCUELA Y SOBRE LOS APRENDIZAJES QUE ESTA CRISIS DEJA EN TÉRMINOS DE POLÍTICAS EDUCATIVAS.

por **FLAVIA TERIGI**. Pedagoga, decana del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, profesora de la Universidad de Buenos Aires.







**D**esde mediados del siglo XIX, la concurrencia de la población infantil a las instituciones que llamamos escuelas ha crecido hasta llegar, en pleno siglo XXI, a abarcar a la enorme mayoría de lxs niños y niñas. También se ha incrementado el tiempo previsto de concurrencia a las escuelas: desde edades cada vez más tempranas, hasta cumplir cada vez más años de escolaridad... por más horas al día según proyectos de extensión de la jornada escolar. Con sus promesas y sus críticas a cuestas, en ese largo proceso la institución escolar se convirtió en un poderoso organizador de la vida social, al punto que se nos hace difícil concebir la vida cotidiana sin escuelas. La desescalada inédita de la concurrencia a las escuelas, como parte de los esfuerzos para contener la declarada pandemia de Covid-19, debida al virus SARS-CoV-2, es un aspecto difícil de resolver en cualquier proyecto de vuelta a la “normalidad” y se ha convertido en objeto de puja en los medios de comunicación. En este suceso extraordinario que es la pandemia, no concurrir a la escuela pasó a integrar las políticas de cuidado. Si niños, niñas y adolescentes no concurren a las escuelas, distintos aspectos de la organización social seguirán dislocados; pero si vuelven, generarán un movimiento de masas (de ellxs mismxs, de sus familias y de sus docentes) inviable en condiciones de circulación comunitaria del virus. Estamos en un enorme problema.

Al principio, escuelas y docentes se lanzaron a tratar de mantener la conexión con sus alumnxs, a quienes en la mayor parte de los casos estaban apenas conociendo. La respuesta inicial a la suspensión de las clases fue, desde nuestro punto de vista, apegada a la forma escolar o, mejor dicho, a las representaciones sociales sobre la forma escolar. Diría que hubo un propósito –minimizar la pérdida de clases– tratando de reproducir algo de la lógica escolar en la conexión entre las escuelas y las casas. A poco de andar fue claro que eso no es posible. Los docentes afrontaron las dificultades que ya conocemos: problemas de equipamiento, de conectividad y de espacio para la tarea escolar en los hogares, de ellxs y de sus alumnxs, entre los problemas materiales; entre los pedagógicos, la cuarentena nos encontró con conocimientos muy desiguales sobre el trabajo en la virtualidad, sin haber previsto (porque no se podía prever) propuestas de enseñanza adecuadas a este nuevo contexto, y con casi ningún acuerdo en la coordinación con las familias para sostener las actividades. Los recursos de las familias para apoyar las tareas escolares se convirtieron en un factor de enorme incidencia en las posibilidades de chicos y chicas de aprender. Los es-

fuerzos han sido enormes, la construcción de formas de trabajo en la virtualidad está en pleno proceso, y pese a las expresiones poco felices que hablan de una “vuelta” a las clases como si estas no estuviesen sucediendo, sigue siendo destacable el trabajo de muchas escuelas y de muchxs docentes para sostener una relación educativa en estas condiciones tan difíciles.

Con las políticas educativas pasó algo análogo. La primera respuesta fue generar de manera veloz propuestas multiplataforma (la tele, los cuadernillos, la radio, el portal en la *web*), tratando de sostener la lógica escolar, es decir, tratando de atender a la falta de clases presenciales con clases en otros contextos y con otras tecnologías. De a poco, el Ministerio de Educación de la Nación fue encontrando un modo menos literal de atender el problema de la falta de clases presenciales y, sobre todo, se fue haciendo más visible su rol de coordinador de las respuestas educativas a escala federal, produciendo insumos –como la sistematización de las políticas educativas en el escenario internacional o la evaluación nacional de la continuidad pedagógica–, y llevando adelante las discusiones sobre decisiones de evaluación, sobre la consideración de los ciclos lectivos 2020-2021 como una unidad temporal, sobre los modos en que podrá producirse la vuelta a las escuelas.

Si tuviera que decirlo con una imagen, diría que al principio la educación respondió como si fueran los 100 metros llanos y, tras más de 200 días, comprendemos que esto se parece más a una maratón; hay que aprender a regular y distribuir esfuerzos de docentes, estudiantes y familias, porque la situación es larga y queda mucho por delante. La situación es excepcional y no hay protocolos predefinidos sobre las respuestas pedagógicas que se requieren. Decisiones que en abril nos parecían increíbles ahora son sensatas y cosas que nos proponíamos sabemos ya que no podrán suceder.

Pero... nos acercamos a lo que en la representación colectiva es el final del ciclo escolar, y resurgen las inquietudes: arrancarle al menos un bimestre a este año complejo... aunque sea para al-gunxs, siquiera en algunos sitios... ¿Cómo no entrar en sintonía con estas inquietudes? Se simplifican recetas para la vuelta, y grandes debates se desarrollan en los medios dejando al público en la ignorancia respecto de la escala: siempre hablamos de unxs pocxs. No hay vuelta masiva y al unísono a las escuelas, en estas condiciones.

En nuestro país no teníamos una situación homogénea desde el punto de vista escolar antes de la suspensión de las clases, pero una clave que atraviesa a todos los sistemas escolares y que se

ha pronunciado en la pandemia es la desigualdad. Los sistemas escolares no logran contrapesar las desigualdades que existen en la distribución social de los recursos y, eventualmente, las reproducen. La llegada del coronavirus mostró esto mismo porque quienes cuentan con recursos tecnológicos y conectividad tienen mayores posibilidades de sostener el proyecto escolar cuando este se desarrolla en el *entre*: entre la escuela y el hogar, entre los y las docentes y las familias. La desigualdad también se expresa en que los y las estudiantes han quedado expuestxs a los desiguales conocimientos de lxs adultxs, en dos sentidos: son desiguales las posibilidades de las familias de contribuir al aprendizaje, y son desiguales los conocimientos profesionales de los y las docentes acerca de cómo generar propuestas de enseñanza mediadas por tecnologías.

Me parece razonable considerar que la suspensión total o parcial (según las zonas) de las clases presenciales se va a prolongar al menos durante la primera mitad de 2021, y al menos en las zonas más densamente pobladas y/o con mayor circulación comunitaria del virus (la situación epidemiológica ha cambiado en las últimas semanas y, por ello, zonas que parecían aptas para una vuelta parcial a las clases comienzan a cerrarse). En estas condiciones, ¿cómo pensar el largo plazo?

Los diagnósticos desarrollados en países que afrontaron más tempranamente el cierre de las escuelas enfatizaron hace meses la necesidad de invertir en equipamiento, pero, sobre todo, en





conectividad. Una parte del trabajo que tenemos por delante requiere inversiones considerables, que probablemente no serán suficientes en el próximo año (el lectivo y el calendario). Ciertos recursos tecnológicos se han convertido en un bien escaso y, cualquiera sea su precio de mercado –lo que no es asunto menor–, son tan insuficientes a escala de la humanidad como, al menos por cierto tiempo, lo serán las vacunas, cuando se muestren eficaces.

Entonces... nos queda un recurso tangible: el saber pedagógico. Lxs docentes contamos con un saber especializado; en estos meses, esto se ha hecho más claro al menos para quienes están a cargo de la educación doméstica de lxs alumnxs, quienes parecen haber comprendido que enseñar es una tarea especializada y que, sin esa especialidad, enseñar no solo es difícil sino, muchas veces, improbable. Eso no significa que tengamos, lxs docentes, un saber inmediatamente disponible para resolver la enseñanza en esta interfaz escuela/ familia, o en una eventual vuelta parcial a las escuelas. Pero tenemos una base de conocimiento profesional que nos permite pensar la enseñanza en otras condiciones.

Se han dislocado las condiciones que sostenían la enseñanza tal y como la imagina el sistema escolar, y creo que es momento de preguntarnos si realmente queremos restaurar todas aquellas condiciones. Cuando sea que se produzca la vuelta a la escuela, habrá que combinar más premeditadamente la educación que sabemos hacer bien, que es en presencia, con las propuestas sin presencia, con apoyo en tecnologías clásicas como los libros o los videos y con aprendizaje sistemático, por parte de lxs docentes, de la integración de otras tecnologías.

Tenemos que hacernos preguntas sobre si queremos seguir con

la sección escolar como unidad de organización de la enseñanza, o si podemos imaginar y extender un trabajo didáctico que rompa con la monocronía (*lo mismo, a todxs, al mismo tiempo*), si nos atreveremos a generalizar estrategias de reagrupamiento que prioricen las mejores condiciones de aprendizaje...

Ojalá podamos hacernos estas preguntas porque, cuando volvamos a la escuela, va a ser difícil sostener un esquema simultáneo de organización de la enseñanza: porque no estarán todxs, porque durante el aislamiento no todxs habrán aprendido lo mismo, porque todxs no contarán con las mismas condiciones para aprender... ¿Seguirá siendo la sección escolar la unidad organizadora del trabajo de enseñar? Mi hipótesis es que, con secciones fijas, si pretendemos restablecer el esquema simultáneo del aula estándar, lo más probable es que no funcione.

Pero si reagrupamos... si nos reorganizamos institucionalmente y reagrupamos... podríamos organizar agrupamientos flexibles, internamente más homogéneos respecto de alguna característica transitoria que definamos (lxs que no vieron un tema; quienes necesitan intensificar procesos de lectura y escritura, y así de seguido). Como esa característica sería transitoria, se podría reagrupar cada cierto tiempo, tomando otras características. La jornada escolar puede tener momentos de “todxs haciendo lo mismo”, pero la unidad de organización podría *también* ser los agrupamientos transitorios.

No querría cerrar esta nota sin detenerme en un aspecto sutil del trabajo escolar que es necesario poner en agenda. Hay que prepararse para que la escuela sea un ámbito de elaboración de esta experiencia tan compleja que están atravesando lxs niños, niñas, adolescentes; como todxs nosotrxs, pero nosotrxs tenemos con respecto a ellxs responsabilidades de cuidado.

*Los sistemas escolares no logran contrapesar las desigualdades que existen en la distribución social de los recursos y, eventualmente, las reproducen. La llegada del coronavirus mostró esto mismo porque quienes cuentan con recursos tecnológicos y conectividad tienen mayores posibilidades de sostener el proyecto escolar cuando este se desarrolla en el entre: entre la escuela y el hogar, entre los y las docentes y las familias.*

Revalorizadas sus funciones de socialidad y cuidado, la escuela, que volverá a ser lugar de encuentro, deberá hallar los modos de ofrecerse como un ámbito donde quienes vuelvan puedan llevar su registro de la experiencia, encontrarse con otros registros, y hacer juntxs una elaboración compartida, del orden de la humanidad. Hay que prepararse por eso mismo para ofrecer una interpretación del momento histórico que estamos viviendo: no podemos afirmar que los sistemas escolares tienen que formar ciudadanxs críticxs y globales si no ponemos a jugar en la escuela el conocimiento que permita comprender no solo la dinámica epidemiológica de esta pandemia sino su relación con las condiciones sociohistóricas del *capitalismo globalizado* y su impacto diferencial entre grupos y en distintos ámbitos de la vida humana. Un suceso histórico de esta envergadura no puede quedar fuera del tratamiento escolar, y lo propio del tratamiento escolar debería permitir comprender, a través del conocimiento y con su apoyo.



por **GUILLERMO RAMÓN RUIZ**. *Doctor en Ciencias de la Educación, Profesor en la Universidad de Buenos Aires e Investigador del CONICET*





# EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19: ENTRE LA EMERGENCIA Y LA CATÁSTROFE EDUCATIVA

EL AUTOR ABORDA EL IMPACTO QUE EL AISLAMIENTO TUVO SOBRE EL SISTEMA ESCOLAR, TANTO A NIVEL INTERNACIONAL COMO EN EL CASO DE LA ARGENTINA, DESCRIBIENDO LA GRAN CANTIDAD DE DIFICULTADES Y DESIGUALDADES QUE PESARON SOBRE LOS DOCENTES, LOS ESTUDIANTES Y SUS FAMILIAS, EN LO RELATIVO AL ACCESO A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN, COMO AL CONOCIMIENTO SOBRE LOS PROCESOS DE APRENDIZAJE A DISTANCIA.

**L**a pandemia del Covid-19 ha generado una situación de emergencia educativa en el plano local que, a su vez, se circunscribe en una catástrofe global, ya que generó una crisis sin precedentes en la historia de la educación. Sus implicancias para la población escolar invitan a preguntarse: ¿cuán afectado se vio el ejercicio del derecho a la educación? ¿Qué consecuencias ya se evidencian por esta situación? En primer lugar, es importante demarcar que la escolarización ha surgido en el siglo XIX y ha estado orientada *para todas las personas y para cada persona* y es un indicador del derecho a la educación. En segundo lugar, hay que señalar que existen obligaciones estatales para garantizar la educación como derecho humano fundamental. La vigencia de este derecho se evidencia en las políticas públicas que los Estados implementan para promover la escolarización masiva de la población. Se puede pensar que los sistemas nacionales de escolarización constituyen el indicador más notorio de este derecho humano y la expansión, el acceso y los alcances de la educación escolar conforman proclamas igualadoras sumamente consensuadas en las sociedades, por encima de las diferencias sociales, ideológicas y culturales. Por lo cual es importante considerar que, si el sistema escolar colapsara, se verían afectadas también la paz, la prosperidad y la productividad de las sociedades.

## **El contexto problemático global: los efectos en el plano de la escolarización**

Ante la pandemia del Covid-19 los recursos no farmacéuticos se han impuesto: el encierro de la población (sana) en sus hogares, y la higiene con agua y jabón. Consecuentemente, se ha producido una situación excepcional: el cierre de las clases presenciales en la mayoría de los países del mundo. Ello ha generado la mayor interrupción de la escolarización en la historia, afectó en el punto máximo –hacia abril de 2020– a 1.600 millones de estudiantes, en más de 190 países, lo cual representa el 95% de la población estudiantil del mundo; en los países más pobres esa cifra alcanzó al 99 por ciento.

La experiencia de estos meses da cuenta de aspectos preocupantes. La escolarización continúa de forma remota, con plataformas digitales, y se puso en evidencia una mayor heterogeneidad a la ya existente en la escolarización de la población. Lo cual se debe a que, por un lado, algunas instituciones educativas ya trabajaban desde hacía tiempo con plataformas de apoyo o complementarias a la presencialidad, no solo en contenidos educativos sino también para la comunicación entre las instituciones y las familias, mientras que otras nunca dispusieron de estos recursos. En el medio, se evidencian múltiples matices. La crisis exacerbó desigualdades preexistentes, pensemos que –según la UNESCO– antes de la pandemia había en el mundo un total de 258 millones de estudiantes fuera de las escuelas; a ello hay que sumar 773 millones de personas adultas analfabetas. Asimismo, las consecuencias de las pérdidas de aprendizaje durante el año 2020 se extenderán más allá de esta generación de estudiantes, y a la vez ello afectará sobre todo a las niñas y a las adolescentes. Estos datos permiten a algunos organismos internacionales hablar de *catástrofe educativa*. Se incluyen otras previsiones desalentadoras. Por un lado, se sumarán más de 23,8 millones de niños y adolescentes a la cantidad de deserciones el próximo año. Por otro lado, las presiones fiscales que tienen y tendrán los Estados impactarán también en el financiamiento, lo cual profundizará las diferencias en las oportunidades educativas (de acceso, permanencia y graduación).



## Algunas consecuencias en el plano de la formación

Podríamos decir que, al inicio de la pandemia, las acciones de los Estados fueron reactivas y descoordinadas. El problema que se advierte en ello es la invisibilización de las diferentes condiciones de acceso real a los recursos digitales por parte de la población escolar. Si antes de la situación de crisis por la pandemia el diagnóstico educativo estaba marcado por la segregación, este tipo de crisis globales acrecienta las consecuencias de los déficits existentes. Los sectores más vulnerables son también los que mayores falencias tienen en lo que respecta a las habilidades digitales, con menor acceso al *hardware* y a la conectividad requerida para las soluciones que se proponen a través de la educación a distancia.

La pandemia y las respuestas de los gobiernos han puesto en evidencia notorias brechas que no son sólo tecnológicas, son culturales, son sociales, son también pedagógicas, como los modos de acompañamiento que tienen los estudiantes. Estas últimas –las brechas pedagógicas– se hicieron más evidentes, y en algunos casos se profundizaron. También se puso de manifiesto la poca experiencia de los estudiantes en lo relativo al desarrollo de sus competencias para lo que se denomina *aprender a aprender*, ya que la educación a distancia requiere de mayor autonomía del estudiante. Además, ha sido necesario ofrecer iniciativas desafiantes a los estudiantes en términos de enseñanza. Es importante pensar no solo en la selección de contenidos, sino también en el tipo de propuestas didácticas a través de las plataformas digitales. Con todas estas condiciones (el cierre escolar, la imposición abrupta de la educación a distancia, las brechas en el acceso material y real a las tecnologías educativas, la ausencia de planificación, el aislamiento obligatorio) es más difícil favorecer el aprendizaje. Como consecuencia, también debería reflexionarse sobre cómo se aprenden esos contenidos y cómo se evalúan los aprendizajes, cuando la docencia está mediada

por entornos digitales, con una vinculación remota, asincrónica o bien con eventuales instancias de encuentros online.

La decisión de *virtualizar* las clases, tanto por su carácter masivo y compulsivo como por la forma de comunicación y trabajo con los estudiantes, encontró diversos problemas técnicos y generó desafíos para rediseñar –en la acción– las estrategias didácticas de docentes. Hay que pensar que la clase presencial tiene aspectos irremplazables: es un espacio de encuentros, y no puede ser reemplazada por una plataforma que distribuye conocimientos, información y actividades. Se requiere un encuadre institucional y docentes que permitan ir más allá de lo que lo haría una persona que estudia por sí sola. El espacio virtual genera condiciones diferentes a las clases presenciales, da lugar a intercambios caracterizados por la mediación de la infraestructura tecnológica que, a la vez, posibilita tiempos de elaboración asociados con esa mediación. En general, suele recomendarse la tutoría y el seguimiento de los procesos de aprendizaje en diferentes instancias. Tareas que requieren otra forma de administrar las intervenciones docentes. Todo ello demuestra la importancia que poseen las instancias de programación didáctica. La masividad y la celeridad de la adopción de la educación a distancia en este período no parecen haber contemplado estas condiciones.

Se advierten, así, múltiples desigualdades en función del derecho a la educación y del principio de igualdad que lo inspira ya que no todas las personas tienen equivalencia en el acceso ni tampoco en las experiencias escolares en el espacio virtual. Al contrario, en estos meses muchos no se han conectado porque no tienen dispositivos, porque están solos o bien porque no saben cómo hacerlo (entre otras tantas posibles razones). En su conjunto, todos estos factores dejarán secuelas que se verán con más crudeza cuando vuelvan a las clases presenciales; es más, cabría pensar en quiénes volverán, en qué condiciones lo harán y, sobre todo, ¿qué aprendieron?

*La pandemia y las respuestas de los gobiernos han puesto en evidencia notorias brechas que no son solo tecnológicas, son culturales, son sociales, son también pedagógicas, como los modos de acompañamiento que tienen los estudiantes. Estas últimas –las brechas pedagógicas– se hicieron más evidentes, y en algunos casos se profundizaron.*



## El contexto local: ante la emergencia no declarada y la esencialidad reclamada

El sistema educativo argentino se caracteriza por su diversidad, tanto en tamaño de las instituciones, su localización y los recursos que dispone, como por las características socioeconómicas de la población que atiende y las condiciones del trabajo de los docentes. La diversidad, a la vez, refiere a la desigualdad educativa que la falta de presencialidad y las clases telemáticas han acentuado.

A partir de marzo de 2020 se cerraron las escuelas argentinas. Primero se aprobó un protocolo para suspensión de clases en aulas o escuelas que presentaban enfermos confirmados. El 15 de marzo, el Presidente de la Nación anunció la suspensión de clases; y al día siguiente se creó el programa Seguimos Educando. Este dispuso diferentes acciones para promover la continuidad pedagógica como la puesta en línea de una plataforma ([www.seguimoseducando.gob.ar](http://www.seguimoseducando.gob.ar)) que incluye recursos de autoaprendizaje, sugerencias para familias y docentes, películas, entrevistas, propuestas didácticas y de comunicación a través de redes sociales y herramientas de videoconferencia, propuestas para el tiempo libre y agenda de eventos en línea. Se estableció la producción y emisión de la programación audiovisual a través de seis señales dependientes de la Secretaría de Medios y Comunicación Pública (esta programación se estructuró en dos bandas horarias de dos horas para los niveles inicial y primario). Para las comunidades sin acceso a internet (en situación de aislamiento, ruralidad y contextos de alta vulnerabilidad social) se dispuso la producción y distribución de material impreso. A lo largo de los meses siguientes se evidenció la crisis de la educación argentina en su conjunto, debido a las diversas desigualdades sociales y culturales que hacen de barreras al acceso a los contenidos de enseñanza. En promedio, en el país, dos de cada diez estudiantes no tienen acceso a internet, pero en las provincias del Norte el número llega a cuatro de cada diez. Además, existen hogares donde solo hay un dispositivo, a veces solo un teléfono, que es compartido por estudiantes y padres con sus actividades laborales. Algunas provincias en estos meses mantuvieron un vínculo educativo con sus estudiantes; otras lo hicieron de manera esporádica y en algunos casos, nula. El gobierno nacional convocó a expertos y promovió acuerdos en el Consejo

Federal de Educación. Los relevamientos realizados dan cuenta de que más de un millón de estudiantes perdieron un vínculo con la escuela. La mitad de los estudiantes que sí se conectaron lo hicieron apenas con un celular; tres de cada cuatro tienen un único dispositivo en todo el núcleo familiar. Incluso aquellos estudiantes que están conectados ya muestran la insatisfacción de mantener este vínculo después de tanto tiempo. Pareciera que la continuidad educativa a través de plataformas digitales ha llegado a un límite.

En esas condiciones la declamada *continuidad pedagógica* no solo se ve afectada, sino que no acontece. Con este panorama, más estudiantes han abandonado la escuela durante los primeros seis meses de cierre escolar que a lo largo de todo el año anterior y hay aproximadamente un millón de estudiantes que no podrán volver a las escuelas. La Ley de Educación Nacional prevé que el Estado pueda declarar la *emergencia educativa* cuando esté en riesgo el derecho a la educación en los niveles obligatorios del sistema; no obstante, ello no ocurrió. Se evidenciaría así la versión local de la catástrofe educativa global.

La educación no ha sido considerada como parte de las actividades esenciales, de modo que el Estado de manera centralizada con un decreto de necesidad y urgencia impidió a las jurisdicciones provinciales debatir, al menos en el ámbito del Consejo Federal, las alternativas para enfrentar esta pandemia desde las instituciones educativas sin cercenar el derecho a la educación de la población escolar. Ello ocasionó que las escuelas fuesen cerradas sin opciones de trabajo en el ámbito institucional, ni siquiera entre docentes y equipos directivos, ni tampoco en las provincias donde hubo menos casos de Covid-19.

No se perfilan propuestas desde el gobierno nacional que prevean apoyar la apertura a la escuela en los próximos meses, ni para el inicio del próximo ciclo lectivo 2021 aunque aún quizá se podría haber capitalizado algo de lo realizado para fortalecer la finalización del ciclo 2020: al menos el retorno gradual de los docentes a los establecimientos escolares, para compartir experiencias, evaluar algunos resultados, iniciar la organización de los próximos cursos; o bien comenzar con la planificación del retorno, de las condiciones de bioseguridad que serán necesarias y el cálculo de los costos para el reacondicionamiento de los espacios en el mediano plazo, cuando se disponga la apertura de las instituciones.

## Impactos deseables y escenarios factibles para el ejercicio del derecho a la educación

Por un lado, sería esperable fortalecer la cooperación internacional para garantizar el ejercicio del derecho a la educación. En julio de 2020, más de mil millones de estudiantes seguían afectados por el acceso a la escolarización, lo cual representa un 61% de la población escolar mundial (aquí debe contemplarse el factor estacional). Por otro lado, algunos países han abierto escuelas y universidades. Se prevén modalidades híbridas de retorno a las instituciones: un poco en la escuela y otro en la casa; asimismo se perfila un retorno escalonado, cabría definir criterios para decidir quiénes volverían antes, y en qué condiciones de bioseguridad ello ocurriría.

En lo inmediato quizás habría que desarrollar propuestas que incluyan el aprendizaje entre pares y el trabajo colaborativo. También es necesario que los estudiantes tengan opciones, es decir que no estén obligados a trabajar de la misma manera ni con los mismos contenidos a la vez. Sin embargo, esto es una tarea muy delicada. Implica, a la vez, nuevos tipos de colaboraciones entre docentes y personal de conducción para poder abordar estos cambios no solo en este presente incierto, sino también para vislumbrar a qué tipo de escuela se retornará y repensar el rol docente (por ejemplo, ¿se podría promover una maestra en la presencialidad y otra en la virtualidad?). No obstante, nuevamente aquí es clave el rol del Estado para favorecer el ejercicio del derecho a la educación y resguardar el principio de igualdad.

Se debe focalizar el esfuerzo en quienes viven en contextos de pobreza que los lleva a dejar la escuela ya que no pueden conectarse, a la vez que se debe garantizar que los docentes tengan un acceso real (no solo material) a las tecnologías digitales para poder darles un uso pedagógico. Hay otros aspectos en los cuales también el Estado debe contribuir para poner las escuelas en condiciones: planes de emergencia para la infraestructura y el equipamiento para los establecimientos, de reparación luego de meses de cierre de los edificios; planes de puesta en marcha de las condiciones de bioseguridad para el trabajo de los docentes y para el ulterior retorno de estudiantes a las aulas; estimaciones presupuestarias de la inversión requerida así como de programas integrales de formación docente continua.

Por ello, resulta imperativo desde ahora diseñar e implementar políticas educativas bajo el principio de igualdad de oportunidades para garantizar el ejercicio del derecho a la educación. En este sentido los gobiernos deben estar atentos a las necesidades y posibilidades de los estudiantes en cada uno de los niveles educativos. Es necesario que se tenga en cuenta que la vuelta a la educación presencial tendría que encontrar a los docentes preparados para considerar una mayor heterogeneidad estudiantil (generada durante estos meses de cierre escolar), por lo que deben contar con orientaciones claras para enfrentar las desigualdades. Nuevamente aquí aparecen las obligaciones estatales que se mencionó al inicio.

La educación escolar es una actividad esencial ya que permite una distribución del saber y la cultura a muchas personas de forma sistemática. Por ello el ejercicio de este derecho tiene otras múltiples funciones: detecta situaciones familiares complejas, provee alimentación, favorece la socialización, se involucra en cuestiones barriales y comunales, entre otras acciones de la vida social. Estamos frente a una emergencia educativa aún no declarada por parte del Estado nacional (de acuerdo con la legislación vigente). Ello permitiría desplegar acciones y hacer frente a las obligaciones estatales para que, ante esta catástrofe educativa global, la población pueda ejercer uno de sus derechos humanos fundamentales. Se trata de una crisis sin precedentes y se deben esbozar escenarios y propuestas de cómo se podría imaginar la escolarización en el futuro inmediato y mediano. En esta tarea se requiere un Estado que afronte sus obligaciones en materia educativa, e incluso se debe apelar al principio de exigibilidad para evitar que se profundicen las desigualdades educativas previas y las generadas en estos meses.

# EL DEVENIR DE LA PANDEMIA

EL ARTÍCULO ANALIZA DIFERENTES ASPECTOS VINCULADOS A LA CRISIS SANITARIA DESENCADENADA A PARTIR DE LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19, COMO LOS MECANISMOS DE PROCESAMIENTO Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE CONTAGIADOS Y FALLECIDOS POR EL VIRUS, Y LOS DIFERENTES TIPOS DE DESIGUALDADES QUE LA PANDEMIA EVIDENCIÓ RÁPIDAMENTE.







por **HUGO SPINELLI**. *Director del Instituto de Salud Colectiva. Universidad Nacional de Lanús.*

*“El Estado no puede quedar indiferente ante los problemas de la salud de un pueblo,  
porque un pueblo de enfermos no es ni puede ser un pueblo digno”.*  
Ramón Carrillo

## Introducción

Estamos frente a un hecho inédito en la historia del capitalismo moderno, por lo cual resulta imposible saber cómo y cuándo saldremos de la pandemia. ¿Por qué? Porque hace menos de un año que conocemos al Covid-19 y la enfermedad que produce, y en ese tiempo, día tras día, no deja de sorprendernos con su comportamiento epidemiológico, por los nuevos síntomas o secuelas clínicas que se notifican, y por los efectos y respuestas que se desencadenan a nivel político-económico e ideológico-cultural. Por otra parte, la solución que se espera, la vacuna, tampoco brinda certezas sobre los niveles de inmunidad que dejará, y si habrá o no complicaciones a futuro, dado el acotado tiempo de desarrollo de la fase III de investigación. No obstante, la vacuna aparece como la mejor opción frente a la grave situación que se vive a nivel mundial.

Una pandemia no es solo un problema sanitario, una pandemia desnuda a una sociedad y hace visibles situaciones que escapan a explicaciones simples y lineales, para introducirnos en un laberinto. La pandemia también puede ser leída como una tragedia griega que nos habla de lo humano y su devenir.

## Contradicciones y paradojas en el devenir de la pandemia

En las primeras horas de la tarde del 3 de marzo, el gobierno argentino informaba del primer caso de Covid-19 en nuestro país, el cual había ingresado por el aeropuerto de Ezeiza en un vuelo de Alitalia, proveniente de Milán. Hasta entonces, desde el 31 de diciembre de 2019, se habían notificado a nivel mundial 90.870 casos de Covid-19, con 3.112 defunciones, de los cuales el 88,4% era reportado en la República de China, con una acumulación del 83,7% en la provincia de Hubei, sitio en el que se inició la pandemia. La debilidad de los controles en Ezeiza frente al Covid-19 fue el principal error del Ministerio de Salud de la Nación, ya que los que llegaban al país se sorprendían y relataban “pasé sin ningún control”, o “entregué un papel y nada más”. En enero de 2020, en lo que se consideró el inicio de la pandemia, comenzó un movimiento, en la ciudad de Wuhan, que aplaudía a los trabajadores de la salud a las 21 horas como forma de reconocimiento a su trabajo. El fenómeno se generalizó con la etiqueta [#ClapBecauseWeCare](#) (aplaudimos porque nos importa), aunque terminó por desaparecer con el tiempo. En la Argentina, los últimos registros más cercanos a lo relatado presentaron otra dinámica: lo que aparecía como idílico no tardó en mostrar sus fisuras. Por un lado, algunos vecinos de trabajadores de la salud comenzaron a hostigarlos por temor a contagiarse, al considerar que al estar trabajando con pacientes infectados representaban un peligro para el barrio o el edificio; por otro lado, profesionales mal pagos decían, con justa razón, “no queremos solo que nos aplaudan los vecinos, sino que nos paguen nuestros empleadores”.

Al mismo tiempo que se observaba un aumento de los infectados por Covid-19, en la población en general y en los trabajadores de la salud en particular (entre un 10% y un 15% se vio afectado durante la pandemia), en distintas ciudades se producía un menor cumplimiento de las normas de protección personal, aislamiento y distanciamiento, se comenzaron a realizar fiestas clandestinas y reuniones familiares en las que tampoco se cumplían las normas. A todo ello se sumó el cansancio y el desgaste de los trabajadores de la salud ante la magnitud de pacientes con Covid-19, sumado a que las condiciones y el medio ambiente de trabajo no siempre respetaban las normas de bioseguridad, poniendo en riesgo sus vidas. En paralelo, las manifestaciones de los movimientos anticuarentena, con quema de barbijos, impulsaban la desobediencia a toda indicación sanitaria.

La combinación de las situaciones anteriores produjo un desgaste en la relación entre población y trabajadores de la salud que provocó quejas cruzadas. Así, mientras los trabajadores de la salud señalaban la falta de cumplimiento de las normativas y la poca solidaridad por parte de la población, habitantes de distintos lugares denunciaban la falta de atención. Esas quejas fueron en incremento, a veces eran justificadas, y otras no hacían más que reflejar el miedo y los distintos puntos de vista sobre las realidades sanitarias que cada vez fueron más heterogéneos en la Argentina, como también fue diferente el compromiso ante la pandemia por parte de las autoridades sanitarias de las distintas jurisdicciones del país.

Desde el inicio, las indicaciones de prevención fueron: lavado frecuente de manos, aislamiento y distanciamiento social. Esas normas de racionalidad infectológica indiscutible solo exigían lo que para muchos era imposible: una casa que permitiera mantener la distancia y el aislamiento, y tener agua potable en su domicilio. Esos requisitos solo eran posibles para una parte de la población argentina, mientras otra gran parte no solo enfrentaba la pandemia sin esas posibilidades materiales, sino que además fue la primera que enfrentó la crisis económica ante la caída de la actividad económica informal. No contextualizar la “verdad científica” no es infrecuente en los saberes universitarios obnubilados por la ciencia universal, y así se siguió la lógica weberiana basada en la acción racional orientada a fines y la lógica parsoniana, al considerar a las personas como recipientes vacíos que incorporan las normas formuladas por los agentes socializantes de la sociedad, más que pensarlos como agentes creativos.

La pandemia se reprodujo más rápido en situaciones de des-

igualdades sociales, y encontró su lugar en América latina, el territorio más desigual del planeta, lo que se objetiva en el número de casos y muertos al compararlo con otros continentes. Esas desigualdades en América latina se ampliaron con la pandemia. Un análisis de Oxfam señala un doble impacto del Covid-19, ya que por un lado se calcula que hasta 52 millones de personas podrían caer en la pobreza y 40 millones podrían perder sus empleos, lo que marcaría un retroceso de 15 años para la región; pero, al mismo tiempo, las personas más ricas habrían aumentado su fortuna en 48.200 millones de dólares desde marzo de 2020, lo que equivale a un tercio del total de los paquetes de estímulo económico de los países de la región.

Al instalarse la pandemia, los medios de comunicación social comenzaron a transmitir en todo momento el número de muertos y de contagios. Con esos datos se armaban rankings de muertos e infectados por países y jurisdicciones. Los medios de comunicación y el imaginario social creían que los sistemas de información en salud transportaban datos de alta consistencia y, por ende, válidos para orientar acciones, pero no era así. Quienes pertenecemos al campo de la salud conocemos la fuerte debilidad de las estadísticas sobre las enfermedades, incluidas las de notificación obligatoria (vigilancia epidemiológica) y el desconocimiento de variables relacionadas con esas enfermedades, sean sociodemográficas, del ámbito laboral, de la atención en los servicios de salud, o de los tratamientos indicados. Esta información, junto a las estadísticas de mortalidad, resultan esenciales para un análisis epidemiológico que permita la implementación de acciones eficaces. Todo ello puede parecer inadmisibles para quien pertenece a un área productiva de la sociedad, pero es así, y es un viejo problema del campo de la salud que no se limita a la Argentina. Claro que no es inocente y se debe a fuertes intereses que esos datos no se conozcan. A veces aparecen en los medios noticias tales como “Se pagaron dos ataúdes por un muerto”, “Una mujer fue operada de próstata”, “Un adolescente fue operado dos veces de apendicitis”, “Se usaban medicamentos adulterados”, etc. Podemos afirmar, sin temor a exagerar, que no hay especialidad profesional del campo de la salud que no realice acciones de sobre o subprestación, y que para ello se alteran registros a los fines de incrementar la tasa de ganancia, aunque sea a costa de la salud de las personas. Estas afirmaciones se tornan más graves si recordamos que la Argentina gasta en salud el 10% del PBI, de allí que sostenemos que podemos tener mejor salud con menos gasto.



Antes de la pandemia, los sistemas de información epidemiológicos tenían serios problemas, ya conocidos, y la pandemia los dejó en franca evidencia. Esos sistemas de información aún dependen de tareas manuales, están lejos de estar automatizados y rápidamente se vieron sobrepasados, por lo que los datos que se difunden por los medios de comunicación son cada vez menos confiables. En Inglaterra, que cuenta con el *National Health Service* (NHS), el sistema público de salud de acceso universal más jerarquizado del mundo, y donde radica la *London School of Hygiene & Tropical Medicine* de la Universidad de Londres, la escuela de epidemiología más famosa, debieron reconocer también problemas de registro con el Covid-19.

Durante la pandemia, los problemas de los sistemas de información epidemiológica se mezclaron con viejas picardías, como la de ocultar el número de casos o de muertos por Covid-19. Analicemos por separado ambas situaciones. El número de casos se relaciona con la búsqueda activa que se realice, y como dice el refrán, “el que busca, encuentra”. Es decir que las jurisdicciones que tuvieron como política salir a buscar infectados mediante alguna de las formas de testeo existentes van a tener mayor número de casos que aquellas que no lo hicieron, y entonces un mayor número de casos no es necesariamente negativo, sino que nos habla de una política activa de búsqueda que es fundamental para disminuir contagios. Para analizar el número de muertos hay que observar las tasas de letalidad por Covid-19 (número de muertos por Covid-19/número de casos por Covid-19) donde hay valores muy dispares entre jurisdicciones y entre países, lo cual se puede explicar por el subregistro de casos (disminuye el valor del denominador por lo que aumenta la tasa de letalidad); o el subregistro de muertes (disminuye el valor del numerador y la tasa de letalidad disminuye). Una tasa de letalidad alta por Covid-19 puede tener distintas explicaciones: subregistro de infectados/muertos, mala calidad de atención médica, alto porcentaje de población mayor de 60 años, o mayores desigualdades sociales. Como vemos, los datos a los que tenemos acceso de la Argentina (por provincia y de otros países) muestran diferencias difíciles de entender (tablas 1 y 2).

En la situación actual de la pandemia, con un escenario de colapso sanitario generalizado, se necesita una respuesta que vaya más allá de la infectología, la epidemiología o cualquier otra disciplina. La sociedad en su conjunto debe discutir cómo seguir con la pandemia y asumir los costos de la decisión que se tome,

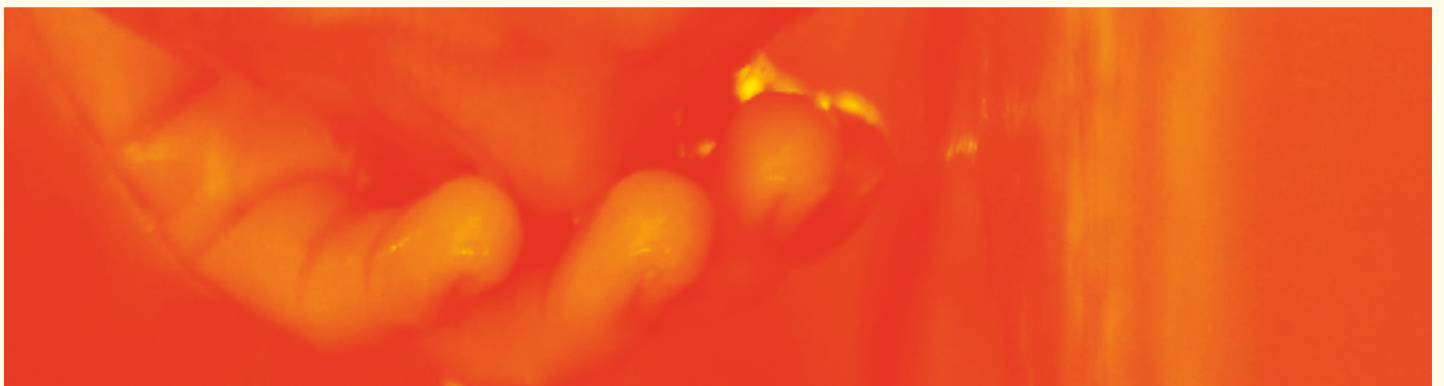
*La pandemia dio visibilidad a viejas denuncias, como la necesidad de un Estado fuerte para intervenir en situaciones críticas de la sociedad, las inapropiadas condiciones del transporte urbano, el déficit de viviendas dignas y el acceso a servicios básicos de grandes grupos poblacionales, la vulnerabilidad de los trabajadores informales, la necesidad de una soberanía alimentaria y sanitaria, y la imperiosa necesidad de un ingreso ciudadano, la importancia de los trabajadores esenciales que son los peor pagos y, sobre todo, el tomar conciencia del precio que pagamos por vivir en sociedades tan desiguales.*

más allá de las opciones dicotómicas entre salud o economía. Salud no es medicina, salud es derechos, es ciudadanía. Nos debemos una discusión al respecto como sociedad, ya que la salud en tanto problema complejo no puede reducirse a lo médico, si no queremos fracasar como sociedad y seguir incrementando las desigualdades sociales. Poner en discusión esos temas no asegura que se solucionen, ya que dependerá de que en ese proceso se construyan actores sociales capaces de colocar y sostener la discusión en la agenda pública sobre la disminución de las desigualdades y la ampliación de los derechos.

### Interrogantes ante un futuro incierto

La pandemia no solo desnudó dimensiones político-económicas e ideológico-culturales, sino que nos deja preguntas y problematizaciones producto de quiebres que se han ido acumulando. ¿Qué vamos a encontrar cuando la población vuelva a consultar a los servicios de salud?, ¿qué pasó con las demandas no vinculadas al Covid-19, que no pudieron ser atendidas o que por temor a contagiarse las propias personas pospusieron controles o consultas?, ¿cuáles serán las consecuencias de los miedos que las personas atravesaron durante la pandemia?, ¿podremos fortalecer los sistemas públicos de salud, dando una discusión que desplace la institucionalidad desde los hospitales a los centros de salud para lograr así humanizar la relación entre los trabajadores de la salud y las poblaciones en territorio, poniendo énfasis en los procesos de cuidado, necesidad que la pandemia expuso de manera cruda? La pandemia dio visibilidad a viejas denuncias, como la necesidad de un Estado fuerte para intervenir en situaciones críticas de la sociedad, las inapropiadas condiciones del transporte urbano, el déficit de viviendas dignas y el acceso a servicios básicos de grandes grupos poblacionales, la vulnerabilidad de los trabajadores informales, la necesidad de una soberanía alimentaria y sanitaria, y la imperiosa necesidad de un ingreso ciudadano, la importancia de los trabajadores esenciales que son los peor pagos y, sobre todo, el tomar conciencia del precio que pagamos por vivir en sociedades tan desiguales.

El 11 de septiembre de 2001, en el atentado a las Torres Gemelas, murieron casi 3.000 personas y se dijo que ese día “el mundo se detuvo”. El Covid-19 lleva ya más de un millón de muertes reconocidas a nivel mundial, y no sabemos cuántas serán finalmente. ¿Cómo será llamado este tiempo? No creemos que mecánicamente la pospandemia nos lleve a un nuevo mundo. Seguro podremos afirmar que vivimos situaciones y oportunidades impensadas en tiempos y formas, y que no todas fueron o serán aprovechadas.



**Tabla1.** Características epidemiológicas del Covid-19 por provincias de Argentina, al 10/12/2020

| PROVINCIAS       | CASOS ACUMULADOS | ÓBITOS ACUMULADOS | LETALIDAD (%) | MORTALIDAD CRUDA (X100.00 HAB.) | PORCENTAJE DE POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS (%) |
|------------------|------------------|-------------------|---------------|---------------------------------|----------------------------------------------|
| Buenos Aires     | 631.466          | 21.257            | 3,4           | 121,2                           | 11                                           |
| CABA             | 161.330          | 5.290             | 3,3           | 172,0                           | 16                                           |
| Santa Fe         | 156.350          | 2.483             | 1,6           | 70,2                            | 12                                           |
| Córdoba          | 118.099          | 2.170             | 1,8           | 57,7                            | 11                                           |
| Tucumán          | 67.610           | 1.256             | 1,9           | 74,1                            | 8                                            |
| Mendoza          | 57.740           | 1.163             | 2,0           | 57,3                            | 10                                           |
| Neuquén          | 36.139           | 667               | 1,8           | 100,4                           | 7                                            |
| Río Negro        | 33.236           | 809               | 2,4           | 108,2                           | 9                                            |
| Chubut           | 25.036           | 404               | 1,6           | 29,1                            | 7                                            |
| Entre Ríos       | 24.815           | 505               | 2,0           | 81,6                            | 10                                           |
| Salta            | 21.453           | 1.008             | 4,7           | 70,8                            | 7                                            |
| Chaco            | 21.036           | 603               | 2,9           | 50,1                            | 7                                            |
| Jujuy            | 18.429           | 849               | 4,6           | 110,1                           | 7                                            |
| Santa Cruz       | 17.789           | 313               | 1,8           | 85,6                            | 5                                            |
| Tierra del Fuego | 17.008           | 241               | 1,4           | 139,0                           | 4                                            |
| S. del Estero    | 16.295           | 204               | 1,3           | 20,9                            | 8                                            |
| San Luis         | 15.287           | 239               | 1,6           | 47,0                            | 9                                            |
| Corrientes       | 9.050            | 130               | 1,4           | 33,0                            | 8                                            |
| La Rioja         | 8.893            | 322               | 3,6           | 41,2                            | 7                                            |
| San Juan         | 8.803            | 166               | 1,9           | 14,8                            | 9                                            |
| La Pampa         | 6.523            | 95                | 1,5           | 26,5                            | 11                                           |
| Catamarca        | 2.030            | 17                | 0,8           | 4,1                             | 8                                            |
| Misiones         | 608              | 9                 | 1,5           | 0,7                             | 6                                            |
| Formosa          | 197              | 3                 | 1,5           | 0,5                             | 7                                            |
| Totales          | 1.475.222        | 40.203            | 2,7           | 88,5                            | 10                                           |

Fuente: datos del Ministerio de Salud de Nación, Instituto Nacional de Estadística y Censos.



**Tabla 2.** Características epidemiológicas del Covid-19 entre los primeros diez países con más casos, al 10/12/2020

| PAÍSES      | CASOS      | ÓBITOS  | LETALIDAD (%) | MORTALIDAD CRUDA (X100.00 HAB.) | PORCENTAJE DE POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS (%) | ÍNDICE GINI |
|-------------|------------|---------|---------------|---------------------------------|----------------------------------------------|-------------|
| EE.UU.      | 15.441.001 | 290.219 | 1,9           | 88                              | 16                                           | 41,1        |
| India       | 9.767.371  | 141.772 | 1,5           | 10                              | 6                                            | 35,7        |
| Brasil      | 6.728.452  | 178.995 | 2,7           | 85                              | 9                                            | 53,9        |
| Rusia       | 2.546.113  | 44.769  | 1,8           | 31                              | 15                                           | 37,5        |
| Francia     | 2.377.911  | 56.752  | 2,4           | 87                              | 21                                           | 31,6        |
| Reino Unido | 1.792.523  | 63.179  | 3,5           | 94                              | 18                                           | 34,8        |
| Italia      | 1.787.147  | 62.626  | 3,5           | 103                             | 23                                           | 35,9        |
| España      | 1.712.101  | 47.019  | 2,7           | 101                             | 20                                           | 34,7        |
| Argentina   | 1.475.222  | 40.203  | 2,7           | 89                              | 11                                           | 41,4        |
| Colombia    | 1.392.133  | 38.308  | 2,8           | 76                              | 9                                            | 50,4        |

Fuente: datos del Ministerio de Salud de Nación, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Banco Mundial



EL AUTOR ANALIZA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN DISTINTOS PAÍSES, A LA LUZ DE LAS CONSECUENCIAS QUE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS NEOLIBERALES A NIVEL HISTÓRICO GENERÓ PARA EL TRATAMIENTO DE LA CRISIS SANITARIA ACTUAL.

# SALUD COLECTIVA, PANDEMIA... ¿Y DESPUÉS?

por **JOSÉ CARLOS ESCUDERO**. Médico, sanitarista, diplomado en Estadísticas de Salud y sociólogo. Docente e investigador. Actualmente, profesor Emérito y Consulto de UN de Luján, y profesor Extraordinario Consulto de UN de La Plata.



## Antecedentes

La pandemia por coronavirus (Covid-19) es una de las muy frecuentes instancias en la epidemiología donde una enfermedad de animales afecta a seres humanos. Un ejemplo iniciático de esto, y quizás el más extremo de todos, fue cuando los humanos cazadores-recolectores empezamos a manipular ciertas plantas cultivándolas y cosechándolas para comer, y empezamos a domesticar y a convivir con animales para que nos proporcionaran alimento y fuerza de tiro para nuestros arados y vehículos. De la combinación de todo esto surgió el sedentarismo: la construcción de viviendas duraderas, de templos y fortificaciones, y el reemplazo de la caza y recolección como fuentes exclusivas de alimento para la población humana. Entonces, como sedentarios, recibimos la tuberculosis de las vacas y la gripe de los cerdos, además de otras enfermedades de origen animal, y también una multitud de enfermedades de contacto interhumano, resultado de la estrecha convivencia de una población humana que ya se agrupaba en aldeas.

Los primeros casos humanos de Covid-19 se registraron en Wuhan, China, a finales de 2019. Su origen animal es aparentemente una especie de murciélago. Ante la aparición de un virus nuevo para los humanos, muy contagioso, y sin vacuna ni terapéuticas efectivas, la decisión del gobierno chino fue la que indica la experiencia de varios siglos de convivencia de la civilización con epidemias importantes: cierre de fronteras de la zona afectada, en ella una cuarentena domiciliaria lo más estricta posible, una rigurosa detección de casos y contactos, el aislamiento y el cuidado de los primeros y la investigación de los segundos. El éxito de esto en Wuhan fue espectacular. China tiene hoy menos de 5.000 muertos por Covid-19, en un país de 1.400 millones de habitantes y casi cero casos nuevos, ya que los brotes en otros lugares recibieron el mismo tratamiento. Comparemos esto con la ciudad de Nueva York, capital financiera del mundo, cuando la pandemia llegó allí: el mismo número absoluto de muertes que China, pero con un denominador de solamente 9 millones de personas.

La pandemia se difundió por el mundo, donde no había pre-

cedente histórico de la magnitud de lo que estaba ocurriendo: desde 1918-19, cuando hubo una pandemia de gripe que mató aproximadamente a 50 millones de personas... equivalentes a 200 millones actuales.

Los países europeos occidentales, primeros golpeados severamente cuando la pandemia del Covid-19 comenzó a difundirse, no se animaron a decretar desde el comienzo las aparentemente insólitas medidas estrictas de control que la situación requería, que China ya había aplicado y cuya eficacia era ya evidente. El cierre de comercios, oficinas y especialmente fábricas fue muy cuestionado en Europa occidental, ya que los oficinistas pueden eventualmente llevarse su trabajo al domicilio, pero los obreros no pueden hacer esto; y medidas de este tipo propuestas por las autoridades políticas de las ciudades golpeadas por el pico pandémico fueron bloqueadas/dificultadas, principalmente por dueños de fábricas, y también por el mundo empresario en general.

El caso de Bérgamo, Lombardía, Italia, va a pasar a la historia de la epidemiología como ejemplo de lo que sucede cuando las “necesidades” mercantiles se imponen al saber científico. En esta próspera ciudad, cuyos recursos del sistema de salud eran superiores al promedio de las ciudades italianas, las medidas de cuarentena y aislamiento propuestas por las autoridades comunales fueron vetadas por los grupos empresariales, que se agrupaban bajo la consigna “*Bérgamo non si ferma*” (“Bérgamo no se detiene”). En las siguientes semanas, en Bérgamo, hubo una mortalidad que cuadruplicó los registros históricos de los últimos cuatro años, con muertos en sus casas, o en hospitales que no podían recibirlos o atenderlos, y que debían ser luego, a la noche, cargados en camiones del ejército para ser llevados a cremar.

En conjunto, los países de Europa occidental pagaron en los meses que siguieron un alto costo en vidas humanas por su demora en tomar medidas que en China ya se habían revelado como eficaces: más de 40.000 muertos en Gran Bretaña, más de 30.000 en España y en Francia, y más de 35.000 en Italia. Una comparación con los menos de 5.000 muertos de China es nuevamente útil.



## Los sistemas de salud en los países

Los países ricos tienen sistemas estatales, financiados en general por seguros de salud obligatorios, y con servicios básicamente gratuitos, porque entienden que el acceso a la salud debe ser en general no mercantil. Una extrema y notable excepción a la salud como derecho gratuito es Estados Unidos, donde seguros comerciales contratados privadamente atienden la salud de los asegurados, que son mayoría en la población. En ese país la salud garantizada por el Estado cubre solamente a ciertas fracciones de población (veteranos, adultos muy pobres y mayores), con coberturas parciales.

En Estados Unidos, como en ningún otro país, se proclama ideológicamente a la salud como el resultado del esfuerzo de los individuos. En los demás países capitalistas más pobres del mundo, la salud colectiva se proclama como derecho más o menos gratuito, pero los efectores de salud estatales no mercantil están mal financiados, son de difícil acceso, y la población más rica de esos países tiene seguros estatales asociados a ciertos empleos, o bien compra seguros privados.

Un elemento común en muchos países al comienzo de la pandemia fue la crisis financiera mundial de 2008-2009 que terminó provocando una recesión mundial calificada como la peor después del *crack* de 1929, aunque la que está acompañando a la pandemia de Covid-19 amenaza con superar a esta también.

En 2008 apareció la “necesidad” de subsidiar al sistema bancario, a expensas de disminuir el gasto social, incluyendo el gasto en salud, con una austeridad que se tradujo en reducción de estructuras y de puestos de trabajo en áreas clave como la terapia intensiva, y que creó mayor vulnerabilidad ante un fenómeno improbable pero no imposible: la aparición de una pandemia causada por un patógeno nuevo y muy contagioso, como había sido el virus de la gripe en 1918-19, escenario que era de frecuente discusión en el ambiente de epidemiólogos, y que fue revivido en las décadas más recientes por las pandemias comparativamente pequeñas de gripe respiratoria (SARS) y del HIV-SIDA. La lógica capitalista de reducción de servicios, de insumos y de

*stocks* no es la más adecuada para el sector salud, que debe estar siempre preparado para improbables pero no imposibles situaciones catastróficas.

En adelante, para medir el impacto de la enfermedad en países y para hacer comparaciones con otros, se dará menos importancia a los “casos y contagios” de Covid-19 que se registran/atienden. Este dato, medido en general por testeos, en los que hay un porcentaje a veces alto de “falsos positivos o negativos”, donde la población es investigada sin informar los sesgos en la toma de muestras, es de menos valor que el dato terrible, rotundo y categórico de la muerte por Covid-19. Este tiene también limitaciones. Reconocer que la población se está muriendo es un hecho que a ningún sistema político le resulta fácil aceptar, y los (posteriores) “ajustes para arriba” en el número de muertes son frecuentes. En los países europeos ricos, los primeros afectados severamente, se tardó en contabilizar las muertes (muy numerosas, por cierto) que habían ocurrido en asilos o residencias de ancianos, de los cuales se pueden leer hoy actualizaciones (aumentos) del número de muertes que ocurrieron hace meses. Las muertes en cárceles han sufrido un ocultamiento similar. Además, cuando un pico epidémico golpea a un país, y las víctimas empiezan a morir masivamente en sus casas o en la calle, como ha sucedido en Guayaquil –Ecuador–, en el estado de Amazonas –Brasil–, en el Beni y en Cochabamba –Bolivia–, todo el sistema de registro de mortalidad colapsa.

Se puede recurrir entonces al bien probado y eficaz método (aunque poco preciso en términos de asignación de causa de muerte) de calcular la mortalidad en exceso sobre períodos similares en años anteriores, que proporciona una base de comparación sólida. Estudios de este tipo han mostrado un notable aumento de la mortalidad, muy por encima de la asignada al coronavirus en países con estadísticas de mortalidad históricamente confiables. Además, el Covid-19 hace que disminuya la mortalidad por accidentes de tránsito o de trabajo, mientras que aumentan las de muchas otras, que han dejado de recibir diagnósticos y tratamientos en sistemas de salud colapsados por la pandemia.

## Estudios de casos nacionales y comparaciones entre países

En general, los países que implementaron rápidamente medidas de cierre de fronteras, cuarentenas severas y distanciamiento social (CDDS) presentan tasas de mortalidad por Covid-19 (TDM) bajas. Los países isleños, que pueden cerrar inmediatamente sus fronteras y controlar mejor a sus visitantes (Cuba, Islandia, Nueva Zelanda, Singapur y Taiwán tuvieron esta ventaja y cuentan además con sistemas de salud de alta calidad), adoptaron unánimemente CDDS y tienen bajas TDM. Los países cuyos presidentes subestimaron la dramática potencialidad del Covid-19 de matar mucha gente, y se opusieron a las cuarentenas (como los Estados Unidos de Trump y el Brasil de Bolsonaro) argumentando el daño que podían hacer a la economía, están pagando un costo de muertes muy elevado, que se puede actualizar todos los días en las muchas bases de datos disponibles en Internet. Hubo países cuyas autoridades políticas y sanitarias creían en el “efecto rebaño/manada”: si enfermaba un alto porcentaje de la población, y por consiguiente se inmunizaba (la vacunación es una forma artificial de obtener esto mismo, pero en ese momento no había vacuna y podía no haberla durante años), se podrían evitar así enojosas medidas de CDDS y daños en la economía. Una forma extrema y darwiniana de mantener esta opinión cristaliza en la frase “que mueran los que tengan que morir”, que suele decirse

en privado y no en declaraciones públicas. El primer ministro del Reino Unido, Boris Johnson, al comienzo adherente a la lógica del rebaño, demoró una crucial semana la adopción por su país de elementos de CDDS. Se ha estimado que esta demora produjo 10.000 muertes adicionales. Suecia se negó en un comienzo a adoptar medidas de CDDS. Tras cotejar sus TDM con sus países vecinos, que sí adoptaron medidas de CDDS de inmediato, se vio que la TDM de Suecia era cerca de diez veces superior a la de Noruega y cinco veces superior a las de Dinamarca y Finlandia. Varios países adoptaron rápidas y eficaces técnicas de identificación de contagios y de sus contactos. Alemania, que enfatizó estas medidas, tuvo TDM mucho más bajas que sus vecinos Bélgica, Holanda y Francia. De este modo, países tan disímiles como Corea del Sur, Rusia y Senegal compartieron técnicas similares y dan cuenta de éxitos semejantes.

En países que comparten fronteras se puede observar las consecuencias de que uno implementara muchos más elementos de CDDS que el otro: Canadá vs. EE.UU. y Uruguay vs. Brasil. Los primeros muestran TDM mucho más bajas que los segundos. Chile adoptó CDDS livianas y poco instrumentadas mientras que su vecino Argentina las tuvo más severas, aunque luego estas se desdibujaron. El pico epidémico en la Argentina apareció más tarde. Las demoras en la llegada del pico son convenientes, ya que se pueden reforzar puntos débiles en el sistema de salud.

*Las estadísticas de salud muestran hoy en todas partes crecientes diferenciales en los niveles de mortalidad y en el acceso a los servicios para la población. En el país donde todo esto fue más visible, Estados Unidos, se observó el insólito fenómeno de que la esperanza de vida disminuyó durante los tres años anteriores al comienzo de la pandemia, que ahora va a agregar lo suyo.*

## ¿Después de la pandemia?

El comienzo de la pandemia y del año 2020 encontró al mundo en una situación complicada. El desarrollo de “Estados de Bienestar” había generado a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial una creciente prosperidad e igualdad en los países, y la desaparición del comunismo como alternativa había aparentemente legitimado la vigencia cuasi universal de un capitalismo distribuidor e inclusivo, legitimado por el sufragio universal, e instrumentado por los Estados-nación. A finales de los años '80, la situación comenzó a empeorar. Se empezó a notar una creciente desigualdad económica, creciente empobrecimiento relativo, y a veces también absoluto, de la población más pobre en casi todos los países. Existió una reducción significativa de los impuestos que pagan los ricos y un gran aumento de la fuga de fortunas a paraísos/guarnidas fiscales, donde no se cobran impuestos y se garantiza anonimato. Todo esto redujo los recursos que los Estados-nación asignaban a sus sistemas de salud, los que empezaron a ser cada vez menos gratuitos y que dieron prestaciones con más difícil acceso, mientras que la salud privada, de propiedad de empresas muchas veces supranacionales, vendía seguros de salud a la población que podía pagarlos. Las estadísticas de salud muestran hoy en todas partes crecientes diferenciales en los niveles de mortalidad y en el acceso a los servicios para la población.

En el país donde todo esto fue más visible, Estados Unidos, se observó el insólito fenómeno de que la esperanza de vida disminuyó durante los tres años anteriores al comienzo de la pandemia, que ahora va a agregar lo suyo.

Ante la gran cantidad de datos que la pandemia produce en la economía: recesión, pobreza, desempleo sin precedentes históricos junto con la deslegitimación del modelo intelectual neoliberal, debemos pedir que se apliquen en la salud políticas que antes de la pandemia sonaban como utópicas, tales como el acceso universal a la salud de manera no mercantil y financiada por los Estados-nación con sistemas impositivos altamente progresivos, el retorno de los conceptos de medicamentos esenciales y genéricos y su fabricación, en lo posible, por parte de los Estados y sus instituciones no mercantilizadas (como las Fuerzas Armadas y las Universidades), la revisión del sistema

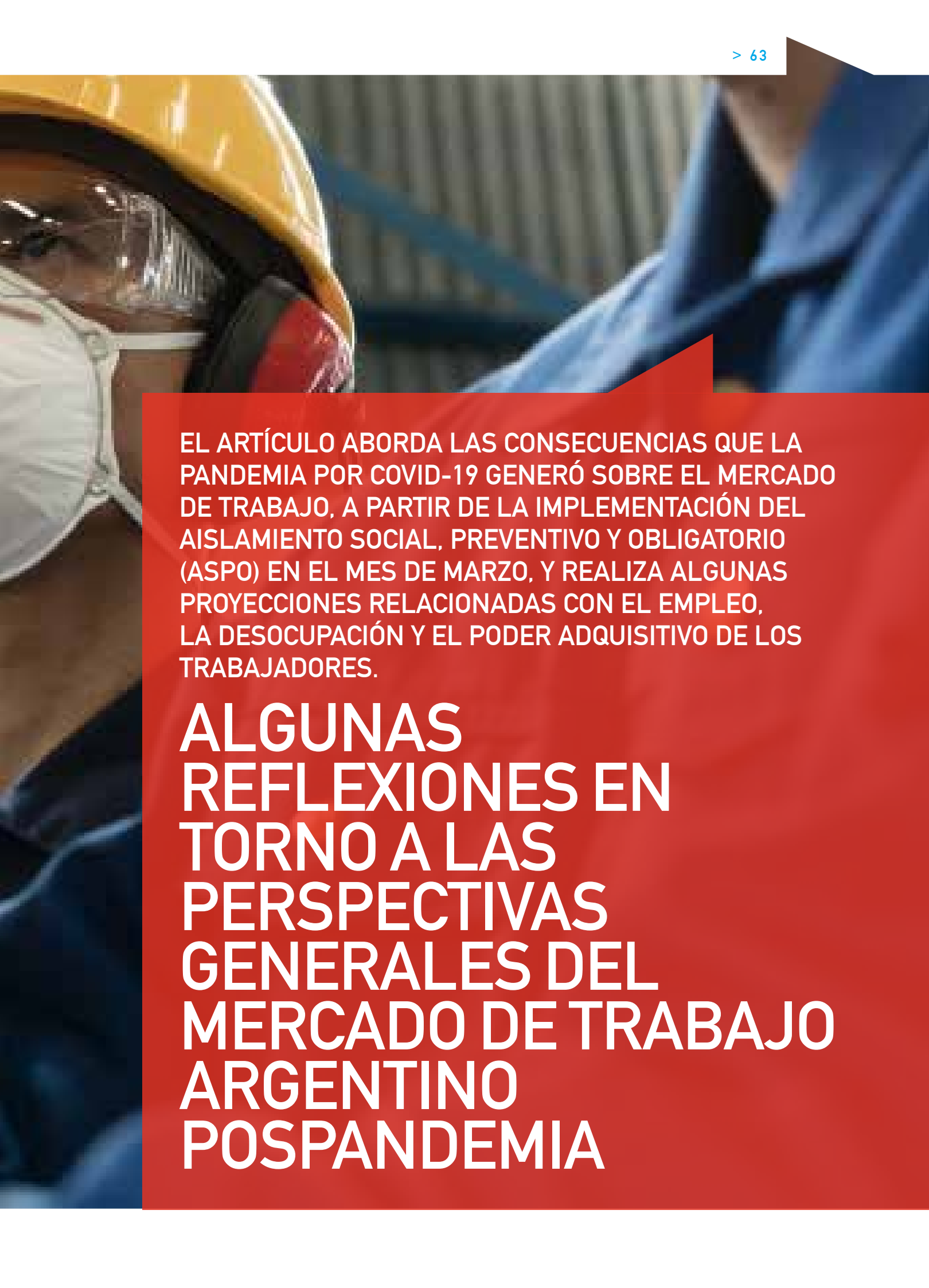
internacional de patentes de medicamentos que los fabricantes transnacionales han impuesto en los últimos años a los Estados. Y, en otras áreas cercanas a la salud, la asignación de un ingreso mínimo garantizado a la fracción más pobre de la población, con un valor no inferior a la canasta básica de alimentos; y que en lo concerniente a la alimentación humana se enfatice la producción de alimentos “lo más cerca posible de la fotosíntesis”, y no el engorde de animales con forrajes en *feedlots*, estos a su vez peligrosos por ser fábricas de mutaciones virales y quizá de otra futura pandemia. Por último, la construcción de decenas de millones de casas con técnicas de mano de obra intensivas. Sepamos que esta lista se puede ampliar y mucho.





por **DAMIÁN KENNEDY**. *Investigador Adjunto CONICET en el Centro de Estudio sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED - FCE - UBA). Docente de la FCE y FSOC (UBA)*





EL ARTÍCULO ABORDA LAS CONSECUENCIAS QUE LA PANDEMIA POR COVID-19 GENERÓ SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO, A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL AISLAMIENTO SOCIAL, PREVENTIVO Y OBLIGATORIO (ASPO) EN EL MES DE MARZO, Y REALIZA ALGUNAS PROYECCIONES RELACIONADAS CON EL EMPLEO, LA DESOCUPACIÓN Y EL PODER ADQUISITIVO DE LOS TRABAJADORES.

## ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LAS PERSPECTIVAS GENERALES DEL MERCADO DE TRABAJO ARGENTINO POSTPANDEMIA

**C**omo ha sido ampliamente analizado, el principal impacto de la pandemia y el correspondiente establecimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) sobre el mercado de trabajo<sup>1</sup> fue la fuerte contracción del volumen de empleo (20%) que, dada la caída de la población económicamente activa (PEA) (18%), no se tradujo en un incremento proporcional de la tasa de desocupación. En concreto, la tasa de empleo se desplomó del 42,2% al 33,4%, mientras que la tasa de actividad lo hizo del 47,1% al 38,4%, lo que implicó un incremento de la tasa de desocupación “solo” del 10,4% al 13,1%. En este sentido, una hipotética situación de constancia en la tasa de actividad hubiera implicado una tasa de desocupación del orden del 30%.

Dada la particularidad de la crisis en cuestión y la correspondiente excepcionalidad de las restricciones en determinadas actividades, así como también la aplicación del Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) y la prohibición de despidos –ambas medidas dirigidas a unidades económicas registradas–, prácticamente la totalidad de la caída del empleo se explica por lo sucedido en las inserciones laborales que revisten mayor precariedad (en contraposición a lo que ocurre en contracciones cíclicas de otras características): la caída evidenciada en los asalariados no registrados y los cuentapropistas explica el 88% de la reducción del empleo. Siendo que los ingresos laborales reales para quienes conservaron la ocupación no se vieron bruscamente reducidos (el Índice de Salarios muestra para las distintas categorías de asalariados –privados registrados, privados no registrados y públicos– una contracción no mayor al 5% desde febrero), la caída del empleo constituye el factor excluyente del incremento de la población bajo la línea de pobreza, que pasó del 35% al 40% entre el segundo semestre de 2019 y el primero de 2020. Así, la magnitud de las transferencias desplegadas

por el gobierno (en particular, el Ingreso Familiar de Emergencia –IFE–) resultó insuficiente para absorber la totalidad del impacto del ASPO en el mercado de trabajo.

Las consecuencias ocurrieron sobre un mercado de trabajo que ya venía manifestando un notorio deterioro desde 2018. De un lado, la relativa estabilidad en las tasas de empleo y desocupación (del orden del 42,5% y 9,5%, respectivamente) en un contexto signado por la recesión económica se explica por la expansión de la proporción de las categorías posteriormente más afectadas directamente por el ASPO: asalariados no registrados y cuentapropistas. Asimismo, según el SIPA, fue a comienzos de 2018 cuando comienza a observarse una disminución absoluta de los asalariados registrados. Del otro lado, en términos de ingresos, el Índice de Salarios indica para las tres categorías de asalariados disminuciones reales de entre 15% y 25%, información coherente con la provista por SIPA. Como expresión sintética del deterioro de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza se expandió del 25% al 35%.

Hasta aquí puede concluirse que, sin lugar a dudas, los efectos de la pandemia exacerbaron el deterioro que venía sufriendo el mercado de trabajo en particular y las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo en general. Pero la cuestión no se agota allí. A tono con el comportamiento general de la actividad económica, en el lapso 2012-2017 el mercado de trabajo evidenció, más allá de los vaivenes interanuales, un estancamiento en sus variables representativas. Sin desconocer las limitaciones de la utilización de la EPH durante la intervención del INDEC, a lo largo del lapso referido, las tasas de desocupación y subocupación se establecieron respectivamente en torno al 7% y 9,5% de la PEA, mientras que la tasa de no registro, alrededor del tercio de los asalariados. Acorde a ello, la información provista por el SIPA muestra desde 2012 una marcada desaceleración del crecimiento del empleo privado registrado y un estancamiento del salario real, situación confirmada por el Índice de Salarios para el conjunto de las categorías asalariadas<sup>2</sup>. Nuevamente como expresión sintética, a lo largo de dicho período la población bajo la línea de pobreza se ubicó entre el 25% y el 30%<sup>3</sup>.

---

**1.** La fuente de información que permite el análisis más abarcativo posible es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), de publicación trimestral. Al momento, la última disponible corresponde al segundo trimestre de 2020, lapso en el cual se verificó la mayor incidencia (legal y de hecho) del ASPO. La comparación aquí propuesta respecto al trimestre anterior no desconoce ni las advertencias del INDEC respecto de los posibles sesgos originados en el cambio en la modalidad de relevamiento ni las dificultades que entraña la comparación entre trimestres diferentes. En este sentido, el análisis aquí presentado se complementa con la información provista por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y el Índice de Salarios (elaborado por el INDEC).

---

**2.** En este punto resulta fundamental mencionar que el incremento de las tarifas de servicios públicos establecido bajo la gestión de la Alianza Cambiemos no se encuentran plenamente captado por el IPC, sobreestimando la evolución del salario real. No obstante, el argumento central del presente artículo no se vería por ello modificado, tal como quedará de manifiesto más adelante.

**3.** Se consideran las estimaciones realizadas por diversos colegas, toda vez que se conjugan aquí los efectos de la referida intervención y del cambio de metodología de estimación (particularmente, el coeficiente de Engel).

Indudablemente, en aquel lapso existieron diferencias que merecen ser destacadas (a las que cabría sumar múltiples transformaciones que no son captadas por los indicadores del mercado de trabajo, y mucho menos por el panorama general mencionado). Sin perjuicio de ello, lo que aquí se procura es poner de relieve que esta situación general se reveló como un “máximo” al cual se arribó luego de un proceso de evidente mejora del mercado laboral, proceso que resultó una “novedad” en relación al continuo deterioro ocurrido desde la irrupción de la dictadura militar en 1976 (y, particularmente, en relación a la convertibilidad y su estallido). Surge aquí la pregunta en cuanto a qué nos dice aquella situación “de máxima” respecto de la vigente en la primera mitad de la década de los setenta. Sin desconocer que la comparación propuesta no está exenta de problemas habida cuenta de los cambios en la EPH (tanto metodológicos como de cobertura geográfica), al considerar las variables básicas analizadas en el presente artículo es posible trazar el siguiente panorama:

- La tasa de desocupación promedio en el lapso 1964-1975 fue del 4,8% mientras que en el lapso 2012-2017 se ubicó en torno al 7%.
- La tasa de subocupación evidenció entre idénticos lapsos un incremento del 5,8% al 9,3%.
- La tasa de no registro para 1974 se ubicó entre el 20% y 25% de los asalariados, mientras que en el “máximo” reciente no logró ser menor al 33%.
- Entre 1974 y el “pico” del período reciente, el poder adquisitivo de los asalariados registrados se contrajo entre un 10% y un 20% (según se considere respectivamente la actualización de la EPH “puntual” con el Índice de Salarios o la información provista directamente por la EPH “continua”), mientras que en el caso de los asalariados precarios dicha disminución fue del 35%.
- Siendo que en 1973 y 1974 el salario promedio de la economía evidenció un marcado crecimiento, a partir de lo anterior es posible afirmar que el poder adquisitivo de los asalariados registrados en el “pico” reciente resulta relativamente similar al vigente a comienzos de la década de los setenta, mientras que el de los no registrados se ubica sostenidamente por debajo de su nivel de entonces.



► La población bajo la línea de pobreza se ha multiplicado entre 4 y 5 veces (según las distintas metodologías), multiplicación que en relación a comienzos de la década de los setenta resulte presumiblemente algo menor.

Así, la marcada mejora evidenciada a lo largo del lapso 2003-2012 de los principales indicadores expresivos de las condiciones de reproducción no logró revertir completamente el profundo daño sufrido a lo largo del lapso 1976-2002, y que desde 2018 muestran un nuevo y acelerado deterioro. En este sentido, existen bases para afirmar que se ha producido un manifiesto incremento de la *población obrera excesiva para las necesidades medias de explotación del capital*. No se trata simplemente de las cifras incrementadas de subutilización abierta de la fuerza de trabajo que evidencian las tasas de desocupación y subocupación, sino de la creciente población que vende su fuerza de trabajo solo a condición de hacerlo sostenidamente por debajo de su valor. Expresión particular de ello es la situación de los asalariados no registrados (cuestión que no se agota en la evolución del salario, sino que se trata de una compraventa de fuerza de trabajo manifiestamente por debajo de las condiciones socialmente consideradas normales: aportes jubilatorios, cobertura de salud, aguinaldo, vacaciones, condiciones de seguridad e higiene, etc.), a lo que cabe sumar el creciente peso del cuentapropismo “de subsistencia”.

La población bajo la línea de pobreza resulta un indicador sinté-

tico, aunque incompleto, de tales transformaciones, toda vez que indica la multiplicación de la fuerza de trabajo sin capacidad de acceder a una canasta de consumos considerados *básicos* para su reproducción. Expresado en otros términos, un deterioro de tal magnitud solo puede tener como telón de fondo una creciente *sobrepoblación relativa para las necesidades de la acumulación*. No es este el espacio para introducirse en el debate en torno a la capacidad de demanda de fuerza de trabajo por parte de la acumulación de capital nacional. No obstante, a los fines aquí propuestos es posible destacar lo siguiente.

La economía argentina presenta una reconocida brecha de productividad respecto de las condiciones sociales medias de producción de la generalidad de las mercancías, brecha que evidenció a mediados de los años setenta una notoria ampliación. Tomando en consideración los desarrollos de Juan Ignacio Carrera respecto de la especificidad de la acumulación de capital en la Argentina, ello implica que los lapsos de expansión sostenida de la acumulación de capital nacional más allá del límite específico que impone la brecha de productividad se sustentan, de modo general, en flujos *extraordinarios* de renta de tierra (lo que se expresa típicamente en la holgura del balance comercial), que bajo distintos mecanismos (genéricamente, políticas de carácter progresista) se convierte en fuente de compensación del rezago de productividad de la generalidad de los capitales. Tal es la base general de la expansión de la demanda de fuerza de trabajo y,

*Dada la particularidad de la crisis en cuestión y la correspondiente excepcionalidad de las restricciones en determinadas actividades, así como también la aplicación del Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) y la prohibición de despidos, prácticamente la totalidad de la caída del empleo se explica por lo sucedido en las inserciones laborales que revisten mayor precariedad (en contraposición a lo que ocurre en contracciones cíclicas de otras características): la caída evidenciada en los asalariados no registrados y los cuentapropistas explica el 88% de la reducción del empleo.*



por lo tanto, de la mejora de los indicadores básicos del mercado de trabajo. Todo lo contrario ocurre (bajo la forma de políticas de “ajuste”) cuando la renta de la tierra se torna *relativamente* insuficiente para continuar cumpliendo dicho rol (lo cual se expresa típicamente en la emergencia de la denominada “restricción externa”).

En dicho contexto, a partir del referido incremento de la brecha de productividad se consolida un escenario en el cual una misma masa de renta de la tierra (sea cual fuere su magnitud) tiene, antes y después de dicha ampliación, una menor capacidad de actuar como fuente de compensación y/o permite la compensación del rezago de un menor conjunto de capitales.

Se pueden extraer de ello dos conclusiones de importancia. En primer lugar, que desde mediados de la década de los setenta las *necesidades de la acumulación* en lo que a demanda de fuerza de trabajo respecta son en sí mismas menores, empujando a una creciente porción de la fuerza de trabajo a la condición de *sobrepoblación relativa* (en el sentido expresado previamente).

En segundo lugar, que así como la mejora de los indicadores fundamentales de mercado de trabajo una vez superada específicamente la caída de 2002 encuentra su sustento general en el flujo *extraordinario* de renta de la tierra ocurrido desde mediados de la primera década del siglo (de la mano de la suba del precio de las *commodities*), su estancamiento evidenciado desde 2012 y posterior retroceso expresa su agotamiento relativo. En conclusión, en la medida que la pandemia no obligue a un fuerte restablecimiento del ASPO, es probable que el mercado de trabajo nacional comience a evidenciar signos de recuperación (seguramente transitando con tasas de desocupación más altas en relación a las del segundo trimestre de 2020 –en la medida que se incremente la PEA a un ritmo mayor que el empleo– y seguramente con una “recuperación” del peso de las inserciones laborales precarias).

En términos de empleo, estrictamente, es posible plantear también la recuperación del deterioro evidenciado desde 2018. Más difícil resulta pensar en la recuperación del poder adquisitivo de los salarios (que en 2019 mostraron una reducción de entre 15% y 25% respecto del lapso 2012-2017). Ahora bien, para lo que verdaderamente no se vislumbran bases, al menos en las condiciones actuales, es para revertir el hecho de que una importante porción de la fuerza de trabajo argentina se ha consolidado manifiestamente como *sobrepoblación relativa para las necesidades de la acumulación*.





# EL TRABAJO SIN *PATRÓN* EN LA PANDEMIA

LA AUTORA ESTUDIA A LAS ORGANIZACIONES E INDIVIDUOS QUE FORMAN PARTE DE LA ECONOMÍA POPULAR, SOCIAL Y SOLIDARIA (EPSS), Y ANALIZA EN EL ARTÍCULO EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN ESE SECTOR, QUE YA VENÍA SOPORTANDO HISTÓRICAS CONDICIONES ADVERSAS, A SU VEZ PROFUNDIZADAS DURANTE EL AÑO 2019.



por **SUSANA HINTZE**. *Socióloga, Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración. Investigadora consulta ICO/UNGS. Coordinadora UNGS Observatorio Políticas Públicas EPSS (UNGS/UNR-RUESS)*



**H**obsbawm llamó al siglo XX el siglo corto. ¿Cómo consideraremos en el futuro a este año 2020 signado por el Covid-19 que asomó en Wuhan a fines del 2019? ¿Cuántos meses faltan para que empiecen a diluirse las características que lo hacen globalmente excepcional? La Argentina –al igual que América latina y al resto del mundo– se encuentra sumida en una crisis inédita, dura de remontar, incluso para un país y un continente acostumbrados a las crisis.

Al comenzar el último trimestre el panorama no da respiro: disminuye la intensidad de contagios en el AMBA, pero se acrecienta en gran parte del país; está al límite la situación socioeconómica pese a las numerosas medidas que el gobierno nacional puso en marcha desde abril para asistir al empleo formal y la producción. A las que se suman la prohibición de despidos y suspensiones (prorrogada al 30/11); la imposibilidad de cortes por falta de pago de servicios a poblaciones vulnerables, mipymes, cooperativas de trabajo, y empresas recuperadas, entre otras; la suspensión de desalojos, la prórroga de contratos y el congelamiento de precios de los alquileres hasta el 31/1/21.

Sin embargo, la duración del proceso va acabando con los ahorros existentes (si los había), acrecentando el endeudamiento de las familias y las unidades productivas, se acumulan alquileres, monotributo y servicios no pagados. La circulación comunitaria del virus contrasta con la apremiante necesidad de salir a trabajar, los intentos de volver a cerrar actividades se enfrentan con incumplimientos de hecho o acciones de resistencia civil explícitas. Se denuncia que no se están respetando las prohibiciones de

no despedir empleadxs o inquilinxs. Las aperturas en comercios y servicios tienen baja demanda por la falta de ingresos y la caída del empleo. No habrá finalmente una nueva cuota del Ingreso Familiar de Emergencia que quedó limitado a las tres que recibieron 8,7 millones de personas. Las medidas selectivas para la reactivación de sectores productivos específicos, que se van poniendo en marcha de manera continuada, aún no contemplan el trabajo autogestionado del que nos ocuparemos en este artículo. Si bien hubo diversas e importantes medidas de apoyo durante los meses pasados, fueron de menor alcance sobre los ingresos y mucho más tardías; no se logró un ATP para el sector pese a los reclamos permanentes y algún anuncio oficial.

Sin introducirnos en los ricos debates del campo, consideramos aquí a la economía popular, social y solidaria (EPSS) como una noción construida inductivamente a partir de la autoidentificación de sus integrantes y de quienes los representan. Constituye un agregado diverso, en muchos casos contradictorio, con dificultades para encontrar un proyecto común, pero aunado por su condición de *trabajo sin patrón*. La economía popular se define como compuesta en gran medida por trabajadorex individuales, que en muchos casos integran y son representados por organizaciones sociales, en la cual, si bien la asociatividad forma parte, no es un requisito de pertenencia. Las cooperativas y mutuales son los componentes básicos de la economía social tradicional. La denominación de economía solidaria en América Latina abarca modalidades asociativas como empresas recuperadas, emprendimientos mercantiles y no mercantiles, agricultores familiares, redes de consumidores, mercados y ferias autogestivas, finanzas solidarias, entre muchas otras.

*La mayoría de las cooperativas intentaron no reducir los retiros (remuneraciones) de sus integrantes, acudiendo a las distintas líneas de apoyo estatal. Algunas cooperativas decidieron utilizar reservas y excedentes anteriores para no reducir retiros, o para distribuir un monto razonable. En otros casos recurrieron a créditos no bancarios y préstamos de clientes o proveedores para pagar los retiros, lo cual es una estrategia riesgosa e insostenible más allá de un período breve.*





## **Tendencias preexistentes y alteraciones que produjo la pandemia**

La situación argentina se ve agravada por las condiciones recesivas, inflacionarias, de endeudamiento, desocupación y pobreza con las que se llegó al cambio de gobierno. La tasa de desocupación promedio para 2019 fue de 10%, la más alta desde 2006. La caída del nivel de actividad entre marzo/junio –período fuerte de la cuarentena– fue del 13% del PBI, lo que pone a la Argentina en un nivel intermedio entre las economías de América latina. El número de ocupadxs pasó de 19 a 15 millones; de ese conjunto el grupo laboral con mayor decrecimiento fue el de los monotributistas. La pobreza creció 6% respecto del año anterior: 41%, unos 11,7 millones de personas en el primer semestre de este año (INDEC).

En ese marco, las organizaciones de la EPSS fueron desarrollando diferentes estrategias para hacerle frente a la pandemia. El Instituto del Conurbano/UNGS en el AMBA y la Universidad Nacional de Rosario en su área realizaron relevamientos por medio de entrevistas (llegan hasta el mes de agosto) a referentes del sector que muestran que –al igual que en el resto de la economía– la implementación de la cuarentena provocó en la EPSS una merma generalizada de las actividades productivas y ventas, que en este caso opera sobre un sector muy castigado. Lxs integrantes de la EPSS no cuentan con un sistema que los proteja frente al desempleo, accidentes de trabajo, enfermedades. Su acceso previsional y de salud es el que proviene del monotributo, cuando logran pagarlo o acceden al monotributo social. A eso se suman los cuatro años de gobierno de la Alianza Cambiemos, con desarticulación de políticas específicas como las de compras públicas.

Para vendedores ambulantes o quienes comercian en ferias y mercados populares las restricciones a la circulación fueron especialmente duras; la forzosa reorganización del trabajo hacia adentro de las unidades productivas, la necesidad de utilizar fondos para adecuar los locales a los protocolos de salud y los espacios domésticos para el trabajo, están entre los principales problemas mencionados, que se sumaron a los que venían de años anteriores como la caída en la demanda, los altos costos de las tarifas de los servicios públicos, el aumento del precio de algunos insumos importados o dolarizados.

La excepción ha sido el dinamismo que cobró la producción y comercialización de alimentos frescos de la horticultura familiar y agroecológica, incorporando incluso trabajadorxs. El pico de la demanda se produjo en los primeros meses, luego se fue estabilizando, pero en términos generales con volumen superior a la prepandemia. El cierre de las ferias obligó a reor-

ganizar el proceso de compra y distribución, volcándose una gran parte a la comercialización a través de “bolsones” para venta a hogares.

Pese a medidas como la incorporación de cooperativas y mutuales al Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) para ser contempladas en las licitaciones públicas del Estado nacional, en algunas entrevistas a organizaciones del conurbano bonaerense se mencionan los problemas de implementación de compras estatales a cooperativas, especialmente de productos textiles e insumos sanitarios. Entre ellos la persistencia de esquemas de pagos que impiden presentarse a organizaciones que no cuenten con condiciones para esperar el cobro, algo casi imposible para las que no acceden a créditos de corto plazo ni tienen patrimonio para ofrecer como garantía.

El nivel de actividad de las cooperativas dedicadas a la gastronomía se derrumbó. En muchos casos son empresas recuperadas que están luchando por sobrevivir haciendo comida para delivery. El caso de la Cooperativa del Bauen, dedicada a gastronomía, turismo y eventos culturales, es un caso emblemático: luego de una larguísima lucha de 17 años y un semestre en pandemia, se vio obligada a dejar su edificio.

Las cooperativas que proveen servicios públicos esenciales (electricidad, telefonía, agua corriente y cloacas) sostienen las prestaciones pese a las interrupciones en los pagos de las facturas emitidas a asociados y usuarios. Las textiles en general están trabajando muy por debajo de su capacidad productiva, algunas se volcaron a la producción de barbijos y ropa de protección para la prevención de los contagios, pero ese mercado rápidamente se saturó. Las compras públicas –según relatan varixs entrevistadx– quedaron concentradas en pocas empresas que ganan las licitaciones y luego tercerizan la producción a otros talleres textiles, entre ellos los cooperativos, que terminan cobrando la mitad de lo que cobrarían si le vendieran directamente al Estado.

La producción de la EP, sobre todo al comienzo, se vio muy golpeada. La elaboración de panificados se redujo ante la falta de espacios adecuados a los protocolos de seguridad e higiene, pero también por la disminución de la demanda de los sectores

populares. La actividad de recuperación y reciclaje de residuos, en una primera etapa quedó paralizada (por imposibilidad de circular y falta de galpones o empresas que compraran los materiales para reciclar). Gradualmente se fue reactivando la cadena de producción, aunque hay puntos de recolección de residuos que siguen inactivos, como los de escuelas e instituciones, y es menor la producción de residuos en empresas. Quienes recolectan en las calles además se enfrentan a un aumento de la cantidad de personas que se incorporan a la actividad para procurar ingresos alternativos ante la crisis.

En este escenario adverso se procuró preservar los puestos de trabajo y el ingreso de lxs trabajadorxs. Las entrevistas muestran que la mayoría de las cooperativas intentaron no reducir los retiros (remuneraciones) de sus integrantes, acudiendo a las distintas líneas de apoyo estatal. Algunas cooperativas decidieron utilizar reservas y excedentes anteriores para no reducir retiros, o para distribuir un monto razonable. En otros casos recurrieron a créditos no bancarios y préstamos de clientes o proveedores para pagar los retiros, lo cual es una estrategia riesgosa e insostenible más allá de un período breve. No son pocas las organizaciones que dejaron de pagar los servicios e impuestos, acumulando deudas que serán cargas difíciles de levantar a futuro. O que suspendieron el pago del monotributo, que por incluir lo impositivo, la obra social y lo previsional, afecta la protección de quienes habían logrado acceder a esta cobertura. La reducción de retiros, cuando no queda otra alternativa, se hace priorizando las diferentes necesidades de lxs integrantes. Manteniendo el lugar en la organización, algunxs trabajadorxs salen a buscar ingresos temporarios con otros trabajos o changas.

Los relevamientos registran además organización colectiva para fortalecerse como actor político y productivo frente al Estado, visibilizar las problemáticas específicas del sector, solicitar nuevas políticas de apoyo y mejoras en el acceso a las políticas existentes. Muchas articulaciones se orientaron a potenciar las gestiones y presentaciones de proyectos a los diferentes organismos públicos a través de federaciones, confederaciones y otras formas organizativas de gran escala.

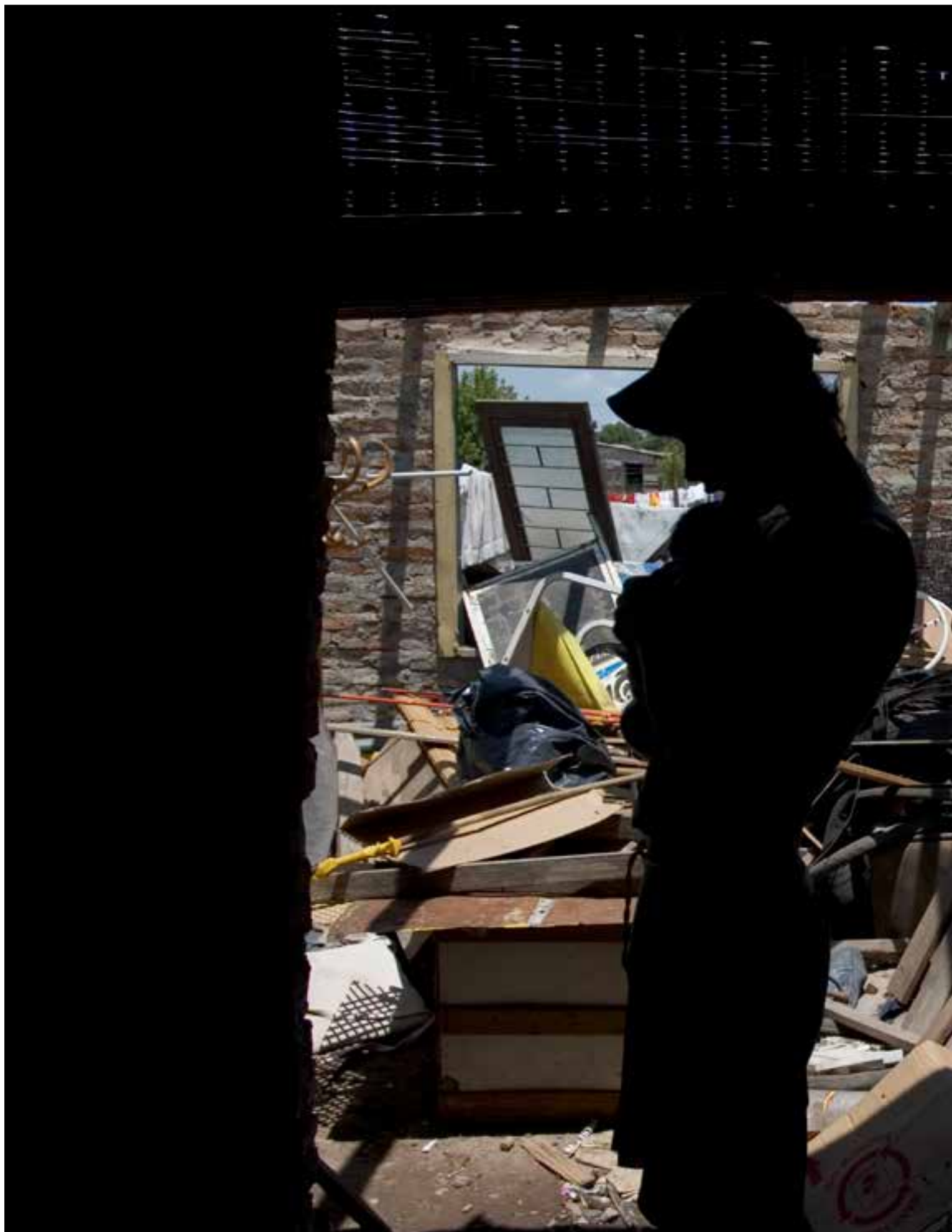
## ¿Y después: quiebres o mantenimiento de tendencias?

Las conclusiones de la reciente Asamblea General (integrantes de 22 países europeos) de la Red Intercontinental de Promoción de la ESS permiten una mirada en el espejo de los que van más avanzados en la pandemia (aunque el rebrote haya comenzado a traerlos de vuelta). Pese a las particularidades de cada país, destacan similitudes importantes, como la reactivación de los sistemas de ayuda mutua para apoyar a los pequeños productores y para garantizar un suministro de calidad y de proximidad; el aumento de la creatividad de lxs ciudadanxs para compensar la disminución de actividades; movimientos de las ciudades al campo como estrategia de supervivencia en algunos países; la crítica general a la falta de apoyo a las pequeñas estructuras de la ESS frente a la amenaza del cese de la actividad. Y como aclaración final: “A pesar de las numerosas demandas manifiestas de apoyo real a las iniciativas ciudadanas, solo puede observarse que la economía ha vuelto a empezar en la misma dirección de *‘business as usual’*” (RIPPESS Europa, Boletín 6/10/20).

Entrando en los últimos meses del 2020 aquí la pandemia se expresa en “angustia, malestar, tristeza e incertidumbre” en los barrios y en los propios equipos de trabajo, según la síntesis de un alto funcionario del área social de La Matanza, que refleja expresiones reiteradas de quienes viven la cotidianeidad de una crisis que parece interminable. Por eso las palabras de la carta de despedida de lxs trabajadorxs de la Cooperativa Bauen: “Acá no termina nada. Acá empieza todo”, son un grito de esperanza de un colectivo que mantiene su trayectoria de lucha, pero que expandido a la situación macro del sector de la EPSS admite relecturas.

Como la de una interpretación distinta de la “nueva normalidad” pospandemia con la vacuna tan augurada. Y el reclamo de que tanto esfuerzo y voluntad para pelear por formas dignas de sobrevivir la crisis no termine en la vieja (a)normalidad de la desigualdad, la destrucción de vidas y de la naturaleza y que contribuya a la andadura de nuevos caminos.







EL ARTÍCULO ABORDA LAS CONSECUENCIAS DE LA PANDEMIA QUE, SEGÚN EL AUTOR, HA POTENCIADO PROBLEMAS ESTRUCTURALES EN LA ARGENTINA, QUE DERIVARON, A SU VEZ, EN UNA TRIPLE COMBINADA Y ASIMÉTRICA CRISIS: SANITARIA, ECONÓMICA Y SOCIAL.

# LA ARGENTINA FRENTE AL SHOCK ASIMÉTRICO: UN PAÍS SUMERGIDO EN LA EMERGENCIA PERMANENTE

por RUBÉN LO VUOLO. Investigador del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires, Argentina.

## Una triple crisis asimétrica

La pandemia del Covid-19 y las políticas aplicadas para frenar su expansión han potenciado problemas estructurales en la Argentina y, al mismo tiempo, han derivado en una triple combinada y asimétrica crisis: sanitaria, económica y social.

El carácter sistémico de los impactos negativos se ha potenciado debido a los problemas estructurales existentes previamente: lento crecimiento, estructura productiva heterogénea y poco diversificada, mercados laborales con alta presencia de informalidad y precariedad, desigualdades sociales y sistema de protección social fragmentado con beneficios de baja calidad y grupos sin cobertura (incluyendo al sistema de salud), una inserción internacional asimétrica tanto comercial como monetaria, etcétera.

El doble *shock* de oferta y demanda derivado de las medidas adoptadas para frenar la propagación de la pandemia golpeó sobre una economía que ya venía registrando serios problemas tanto a nivel macro como microeconómico. Dada la heterogénea estructura económica y las marcadas desigualdades laborales y sociales, quienes más sufren son las unidades productivas más pequeñas y la fuerza laboral informal, que suele coincidir con la población con déficits habitacionales, bajo acceso a servicios públicos básicos y carencia de estabilizadores automáticos de ingresos (i.e. seguro de desempleo).

Los impactos asimétricos sobre el bienestar se potencian por las diferentes capacidades de ahorro y de *stock* de capital acumulado previamente (incluyendo acceso diferencial al crédito y a capital social). Para los grupos más desaventajados, las restricciones de movilidad, la pérdida de ingresos laborales y la imposibilidad de sostener formas mínimas de distanciamiento y confinamiento parcial o total se combinan con la ausencia de ahorros y la falta de adecuado acceso a la salud, saneamiento, viviendas básicas y sistemas de aseguramiento colectivo.

Lo que parece un problema de coyuntura no debe observarse como un elemento aislado sino como uno que profundiza problemas estructurales de larga data y expone la asimétrica vulnerabilidad de los distintos grupos sociales de una sociedad cada vez más desigual. De este modo puede evaluarse más adecuadamente la profundidad y perdurabilidad de los daños provocados por el *shock* y las políticas implementadas como resultado del mismo.

## El shock desnudó problemas estructurales

El *shock* vinculado a la pandemia es en cierto modo inédito, aunque no lo es la sucesión de *shocks* “externos” al sistema económico y social local que vienen sucediéndose con cierta frecuencia y que no pueden ser procesados ni amortiguados por las instituciones domésticas. Lo que no es coyuntural es la vulnerabilidad del sistema económico y social del país debido a sus desbalances macroeconómicos, a la precariedad laboral, a la insuficiencia y desigualdad tanto de los aseguramientos como del acceso a bienes y servicios colectivos, etcétera.

No es solo que el país nunca logró cobertura universal de *shocks* inesperados, sino tampoco de riesgos sociales propios del ciclo de vida de las personas (enfermedad, vejez, desempleo, etc.). El *shock* derivado de la pandemia y las políticas adoptadas para enfrentarla mostraron crudamente la desigualdad social y la vulnerabilidad de la mayoría de la población a cambios mínimos en su forma de vida, así como el débil carácter preventivo de un sistema de protección social fragmentado.

Las políticas públicas mostraron así el típico y recurrente problema de todo “ajuste” de las variables económicas claves. Mientras se aplicaron políticas casi universales de confinamiento, con cierre de unidades productivas (incluyendo establecimientos educativos), se pretendió compensar los impactos negativos con programas montados sobre una matriz de protección social organizada como paliativa de daños (verificado burocráticamente) antes que preventiva, selectiva de grupos beneficiados antes que universal, temporal antes que permanente, etcétera.

Al igual que frente a otros *shocks* más usuales en la historia del país (del sector externo, de las cuentas públicas) las políticas macro con fuertes impactos negativos en el bienestar de las personas se buscaron compensar con programas selectivos que no configuran una estrategia capaz de otorgar certidumbre inter-temporal y que se evidencian muy débiles para revertir el ajuste negativo de la oferta y la demanda agregada.

En sociedades diversificadas y complejas, las relaciones entre todas estas acciones y procesos son acumulativas. Por ejemplo, quienes más sufren los efectos de las políticas de mitigación de la pandemia son los hogares con mayor número de dependientes a cargo. En estos hogares, a la pérdida de ingresos y empleo se suma el cierre de escuelas que confinó a los niños, niñas y adolescentes, quienes requieren de mayores cuidados y comi-

das que venían recibiendo en establecimientos escolares. Pero además se suma el daño estructural a la enseñanza, cuando no el abandono escolar que ha de minar severamente las probabilidades de mejoras y movilidad social para las próximas generaciones.

Esto expone claramente que la estructura del sistema de políticas públicas argentino relega (desde casi siempre) dos funciones centrales de un sistema de protección social moderno: 1) su rol preventivo y asegurador frente a contingencias que afectan al conjunto de la población; 2) su rol integrador de partes desiguales en instituciones igualitarias y capaces. En esto, la pandemia dejó en claro que quienes más requieren de la protección social son quienes menos acceden y en caso de acceder lo hacen en condiciones más precarias y no por derecho propio sino por acción selectiva y arbitraria del Estado.

Asimismo, todo indica que se han de potenciar las tendencias en el mercado laboral que ya señalé en un trabajo previo<sup>1</sup>: i) crece el número de personas consideradas como “improductivas” porque los cambios en las tecnologías y modos de producción no requieren sus habilidades; ii) tiende a ser mayor la relación entre las unidades de riqueza producida mercantilmente y la cantidad de empleo utilizada para ello (aumento del producto medio por unidad de trabajo); iii) se amplía la diferencia entre el valor de cambio de la unidad de riqueza producida mercantilmente y el valor de cambio del trabajo empleado (menor participación de la masa salarial en la distribución del ingreso); iv) se amplía la diferencia entre la riqueza generada por unidad

de trabajo mercantil y el ingreso “extra” que puede generar una unidad adicional de trabajo (diferencia entre el producto medio por unidad de trabajo y la productividad marginal del trabajo); v) aumenta la sustitución de trabajo humano por bienes de capital en la mayoría de las actividades mercantiles; vi) aumenta el contenido del “conocimiento” incorporado a las máquinas que sustituyen el trabajo humano; vii) hay presión para disminuir el costo de la mano de obra local por la mayor integración de los mercados internacionales; viii) el avance del capitalismo financiero independiza la reproducción del capital del sistema productivo y del empleo mercantil.

Con distinta intensidad, estas tendencias van configurando un escenario de reducción de la demanda laboral que contrasta con el aumento de la oferta laboral por crecimiento demográfico, incorporación de oferta laboral femenina, alargamiento de la esperanza de vida (junto con la crisis de los sistemas de previsión social), migraciones internas e internacionales, etc. La mayor novedad derivada de la pandemia parece ser el masivo retiro de la oferta laboral informal y precaria del mercado de empleo que alivia el impacto sobre el indicador de desempleo. Sin embargo, se sabe que esto implica que la oferta se retira por pérdida directa de empleo u otros motivos de desaliento que seguramente incrementarán las dificultades para emplearse.

En términos prácticos, a los problemas que se observaban antes en materia de empleo, ingresos y bienestar, ahora hay que enfrentar tres desafíos: elevar a aquellos sectores con déficits extremos antes de la pandemia, evitar que sigan cayendo los

*El shock derivado de la pandemia y las políticas adoptadas para enfrentarla mostraron crudamente la desigualdad social y la vulnerabilidad de la mayoría de la población a cambios mínimos en su forma de vida, así como el débil carácter preventivo de un sistema de protección social fragmentado.*

1. Lo Vuolo, Rubén: “El futuro del trabajo humano depende del futuro del capitalismo”, en Voces en el Fénix, Juan Graña y Alberto Müller (ed.), Futuro del trabajo, Año 10, N° 80, mayo.

afectados por el *shock* y seguir sosteniendo el empleo e ingreso de los que han logrado mantenerse razonablemente. Claramente, las políticas asistenciales aplicadas en la emergencia no pueden lograr estos objetivos porque se montan sobre estructuras y dinámicas con serios problemas estructurales y en sí mismas son pensadas como de emergencia, temporales y acotadas. La combinación del *shock* de la pandemia con los problemas estructurales de larga data y los cambios en los paradigmas tecnológico-productivos en el mundo señalan que los desafíos para la eventual pospandemia no pueden afrontarse con marcos analíticos y políticas del pasado.



## Problemas previos, problemas actuales, problemas futuros

Las democracias capitalistas ya venían enfrentando cambios que entrañan procesos de transformación estructural inciertos y complejos, tanto en su base tecnológica como en las formas de acumulación, consumo e incluso en las mismas concepciones sobre los propios objetivos de la vida en común. Retrocesos y continuidades se combinan con innovaciones y rupturas que aumentan no solo los riesgos sino la incertidumbre inmediata y futura del mundo de vida.

No están claros cuáles serán los paradigmas, las teorías y los modos de conocer e interpretar la realidad que han de dirigir los procesos de pospandemia, pero no parece razonable entender la actual coyuntura como un paréntesis sino más bien parece ser un punto de aceleración en un proceso de transformación que viene incubándose hace tiempo.

El año 2020 probablemente sea recordado como el punto en que se consolida la tendencia de cambio definitivo desde el capitalismo industrial de posguerra hacia la primacía de un capitalismo financiero, de plataforma digital y de valorización de intangibles. Este cambio tiene al país no solo como periférico sino en algunos casos como ajeno y hasta fuera de órbita.

Luego de la crisis de 2008-09, la economía de los países centrales se venía alimentando de una impresionante inyección monetaria por parte de los bancos centrales que emiten moneda internacional. Esto es lo que sostuvo la demanda y alimentó una nueva ola de capitalización financiera. Con la pandemia estas tendencias se reforzaron, pero además se observa una suerte de desacoplamiento entre la economía real que cae estrepitosamente y la economía financiera que sigue un curso ascendente. En este contexto, avanzan las empresas multinacionales vinculadas a plataformas digitales e intangibles. La Argentina está fuera de ese circuito o en todo caso las empresas con base nacional en estos sectores no generan eslabonamientos positivos para el conjunto del sistema económico y social.

El cambio de época actual no es la repetición de otros cambios de época. Las democracias capitalistas enfrentan modificaciones profundas en todos los órdenes: tecnológico, social, cultural, económico, político, de valores, científico, religioso e ideológico. Por una parte, la velocidad y la intensidad del cambio tecnológico en materia biológica y molecular se conjugan con la revolución digital, que afecta la comunicación y la interconexión de las economías y las sociedades. Por otra, se están superando los límites y las restricciones ambientales y aumenta la destrucción de la biodiversidad y el riesgo de zoonosis.

Así, además de la necesidad de entender y definir la esfera eco-



nómica en nuevos términos, en el ideario ciudadano surgen con fuerza la dimensión ambiental y la social. Es pues momento de discutir los fundamentos de un nuevo estilo de desarrollo, de un régimen de bienestar y protección social distinto, de un nuevo acuerdo ambiental global y de una gobernanza mundial a la altura de los desafíos que enfrentan la humanidad y el planeta. En este contexto, la Argentina no aparece muy bien posicionada porque es una sociedad que se dinamiza por el cortísimo plazo y por antinomias construidas sobre comprensiones de sucesos pasados más que por el futuro. Esto es más grave cuando ni siquiera hay evidencias sólidas acerca de qué quedará luego de este vendaval, no solo en cantidades sino también en términos de relaciones económicas y sociales. Hay sectores, incluyendo servicios como transporte, salud, educación, turismo, que además de sobrevivir están obligados a cambiar su propia función de producción pero no hay indicios de que se esté, ni siquiera, discutiendo cómo hacerlo.

Mientras tanto, los desbalances macroeconómicos no auguran capacidad para aplicar políticas que promuevan una recuperación rápida en un contexto global con pronósticos de muy bajo crecimiento. Ni siquiera parece posible apostar a la liberación de ahorro acumulado por los más pudientes, porque lo que prima es la incertidumbre en el ambiente y en las reglas que deberían garantizar cierta coordinación de los agentes económicos, políticos y sociales relevantes.

Las posibilidades de financiamiento del sector público argentino siguen acotadas, no solo por los clásicos problemas del sistema tributario y las dificultades de acceso a los mercados financieros, sino porque el mercado cambiario es una tormenta que no amaina y descomprime a la política monetaria, al tiempo que la inversión ha caído a mínimos históricos que señalan tendencia a mayor desestructuración productiva. De paso, seguramente se intensificará la competencia por la inversión extranjera directa en el mundo y no puede esperarse mucho por el lado de ese flujo salvo en los negocios de enclave y de dudoso rendimiento social como los vinculados a la renta de recursos naturales.

La caída de las horas trabajadas en empleo remunerado y de los ingresos laborales hace más difícil la recuperación de la economía real. Y seguramente se verificará una ampliación de las ya significativas brechas de ingresos laborales.

Probablemente los hogares buscarán también aumentar la cantidad de miembros perceptores de ingresos, pero no encontrarán respuesta adecuada en la demanda, por lo que la fuerza laboral continuará perdiendo homogeneidad y probablemente se profundicen las desigualdades. A esto se suman mayores estímulos para reemplazar fuerza de trabajo por tecnología y/o

para incrementar las horas trabajadas por la misma cantidad de unidades de empleo.

Frente a esto, las llamadas “señales de los mercados” no son adecuadas para coordinar el cambio de paradigma y mucho menos la inversión necesaria para promover externalidades positivas de conocimiento y capacidades. Sin embargo, las políticas públicas no parecen dotadas de capacidad de gestión ni de coordinación y mucho menos de regulación con proyección de futuro; más allá de las disputas retóricas y de las posibilidades coyunturales de aumentar el gasto, los signos de la ineficacia pública pululan en todas las áreas. Es que no se puede enfrentar una alteración económica y social inédita y de carácter mundial, con tendencias a proyectarse en el largo plazo, con políticas e instrumentos del pasado.

Y esto es lo que está haciendo hasta el momento la Argentina. Y probablemente es lo único que puede hacer por razones que no tenemos espacio para discutir. En esta emergencia, en un país que siempre está en emergencia, puede parecer extemporáneo pretender que se hable de otra cosa, pero si esto no se hace y se proyecta desde otras visiones y con otras políticas públicas, la emergencia permanente continuará erosionando los principios de organización económica y social, sumergiendo al país en un ambiente de incertidumbre permanente.

# RELACIONES DE GÉNERO EN TIEMPOS DE PANDEMIA: LA EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL COMO UNA OPORTUNIDAD



LAS AUTORAS ANALIZAN CÓMO LA PANDEMIA IMPLICÓ LA RECONFIGURACIÓN EN LAS RELACIONES DE GÉNERO Y EN LAS FAMILIAS, Y EL DESAFÍO QUE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEBIERON ENFRENTAR, EN PARTICULAR, EN LO RELACIONADO CON LA EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL (ESI). EN ESTE MARCO, EL ARTÍCULO ESTUDIA EL DESARROLLO DE LA ESI EN UN CONTEXTO DE NO PRESENCIALIDAD, VIRTUALIDAD EDUCATIVA Y VÍNCULO PEDAGÓGICO A DISTANCIA.



**por PAULA FAINSOD.** *Doctora en Ciencias de la Educación. Docente e investigadora FFyL-UBA. Integrante del Equipo Mariposas Mirabal. Co-coordinadora Diplomatura de Extensión en ESI-FFyL-UBA.*

**por JÉSICA BÁEZ.** *Doctora en Ciencias de la Educación. Docente e investigadora FFyL-UBA. Integrante del Equipo Mariposas Mirabal. Co-coordinadora Diplomatura de Extensión en ESI- FFyL-UBA.*

**E**n el contexto de pandemia todo se ha conmocionado de un modo inesperado: el Estado, la economía, el trabajo, la vida cotidiana, las lógicas temporales y espaciales, los vínculos, las emociones, los modos de vincularnos con nuestros cuerpos y las relaciones entre los géneros no quedaron al margen. En el marco de estas transformaciones, no tardaron en expresarse, de manera exacerbada, de un modo particularizado las desigualdades sociales. Como vienen mencionando diferentes autorxs, el virus nos afecta a todxs pero no del mismo modo.

Como parte del diagnóstico reemergen particularizadamente las violencias de género. Se profundizan vulnerabilizaciones hacia mujeres, disidencias, adolescentes, niñxs que se presentan de un modo singular principalmente en los primeros meses en el marco del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). Si hay algo que quedó brutalmente expuesto en esos días fue que quedarse en casa no necesariamente conlleva resguardo; que la familia no siempre constituye un espacio de protección y que cuidarse adquiere diferentes y desiguales posibilidades y sentidos. Estas situaciones interpelan a las políticas públicas, a las instituciones sociales, a las escuelas y a lxs docentxs. En este artículo reflexionamos acerca de cómo las reconfiguraciones en las relaciones de género –y especialmente en el marco de las familias– desafían a las instituciones educativas, enfocándonos en la Educación Sexual Integral (ESI). Las medidas dispuestas en la pandemia abrieron una vez más la demanda del cumplimiento de esta normativa vigente en nuestro país desde el 2006 y su efectivización en los espacios institucionales de enseñanza como uno de los medios sustantivos para atenuar las violencias de género.

La no presencialidad, los desarrollos a través de lo virtual, las formas creativas y comprometidas que se generaron para la continuidad educativa y el vínculo pedagógico generan desafíos para la ESI. Un desafío que en algunos casos implicó re-adequar lo que se venía desarrollando, re-inventar los modos de vinculación existentes para la prevención y atención de las violencias de género; en otros casos, la develación de la necesidad de hacer presente la ESI y comenzar a desplegar propuestas, dispositivos, vínculos y por qué no una nueva mirada pedagógica. Este escenario escolar reinventado también tuvo sus particularidades en cada jurisdicción, donde se puso en evidencia cómo la gestión política diferencial atenuó o profundizó rasgos de desigualdades previas. Como contracara de lo adverso, este contexto motorizó movimientos, preguntas y estrategias potentes para esta coyuntura pero que también –quizá– queden como pistas para pensar lo escolar pospandemia.

## Relaciones de género, escenas familiares y escolares en tiempos de pandemia

Frente a la incertidumbre y el desconcierto ante el Covid, una serie de emergentes rápidamente confirmaron que no necesariamente saldríamos mejores de este fenómeno, como presagiaban algunxs optimistas. La profundización de prácticas racistas, xenofóbicas, homolesbotransodiantes no tardaron en adquirir visos particulares en este contexto. A las desigualdades que se profundizan en las diferentes dimensiones de la vida cotidiana se presentan prácticas humillantes y violentas contra personas afrodescendientes, LGBTI+ bajo el pretexto –por ejemplo– de no cumplir los protocolos de la cuarentena.

Las violencias por razón de género adquieren formas más o menos explícitas, pero todas ellas conforman el sistema de experiencias sobre las cuales se asienta el orden injusto que vivimos. En la Argentina durante la pandemia se registró un aumento de mujeres asesinadas en los primeros cuatro meses respecto de años anteriores. Se sabe que la cuarentena provocó que muchas mujeres, niñxs, adolescentes, disidencias tengan que permanecer conviviendo en el marco del aislamiento con su agresor, lo cual no solo profundiza las violencias sino la dificultad para pedir ayuda o realizar una denuncia.

Las discriminaciones de género no tardaron en exponerse también en las redes. Un informe del Observatorio de Discrimina-





ción en Radio y Televisión y del Inadi señala el incremento de los comentarios xenófobos, racistas, antisemitas y homofóbicos (muchas veces en forma de memes) a medida que se fue extendiendo el coronavirus.

En una superficie más sutil y de la vida cotidiana se manifestó la invisibilizada desigual distribución del trabajo doméstico y de los cuidados en los hogares. La doble o triple jornada laboral de las mujeres, la distribución desigual de las tareas domésticas, de las tareas de cuidado, de los deseos, del tiempo de ocio, de los espacios de las viviendas se profundizaron, pero también su debate social. Las tareas que históricamente recayeron en las mujeres se acrecentaron y extendieron y se complejizó en la interseccionalidad de cada experiencia.

En lo educativo, las transformaciones de las relaciones de género se hicieron presentes en lxs estudiantes, familias y también en lxs docentes. Se expuso por un lado la sobrecarga de trabajo de lxs docentes vinculada a la continuidad pedagógica, lo cual implicó seguir sosteniendo afectivamente situaciones complejas de lxs estudiantes y también la extensión del trabajo docente en el cual la porosidad entre lo laboral y lo doméstico puso en evidencia los efectos de una profesión feminizada. Paralelamente, desde diferentes espacios, se expresó que enseñar también es cuidar, que el cuidado es un trabajo y que en él se encuentra acumulado un saber político-pedagógico que también reinventa y tensiona el *statu quo* hacia horizontes de mayor justicia.

## Las instituciones educativas, la ESI como potencia

La ESI resulta potente en varios sentidos: por un lado, permite conocer los derechos de cada quien, qué hacer frente a su vulneración, pero también en sus fundamentos reconoce a todxs como sujetxs de derechos. En relación a lxs niñxs y adolescentes esto resulta una condición que –aunque ya está establecida hace décadas por convenciones internacionales y leyes nacionales– requiere un gran trabajo que se evidencia en la persistencia y reconfiguración de situaciones en las que ellxs son tratadxs como objeto, como propiedad de lxs adultxs.

Un informe del Ministerio Público Tutelar de la CABA del año 2020 menciona que “entre el 70 y 80 por ciento de los niños, niñas y adolescentes, de entre 12 y 14 años, que denunciaron haber sufrido algún delito contra la integridad sexual, lo hicieron luego de haber recibido clases de ESI en la escuela”. Los datos toman cuerpo en las voces de niñxs entrevistadxs en la investigación “Escuelas que enseñan ESI. Un estudio sobre buenas prácticas pedagógicas en ESI”, del MNE y UNICEF (2018), que concluye que esta política contribuye a identificar pero también a “saber qué hacer” frente a un abuso.

De acuerdo con lo que venimos investigando, la ESI resulta potente porque posibilita advertir que “toda educación es sexual”<sup>1</sup>. Reconocer que las instituciones educativas en todos sus rincones participan en la producción de los cuerpos sexuados



1. Morgade, Graciela (comp.) (2011): *Toda educación es sexual*. La Crujía. Buenos Aires.

permitió reconocer –desde una larga tradición política y académica– los sesgos y violencias cisheteropatriarcales que se perpetúan en las prácticas escolares y visibilizar los sufrimientos, desigualdades, violencias que generan en quienes transitan por las instituciones educativas.

Por ello la ESI resulta una propuesta pedagógica política potente. Ella permite identificar, tensionar y transformar aspectos de lo escolar en los que persisten mandatos que conllevan violencias. Y así cuestionar la inferiorización de los cuerpos feminizados que forma el caldo de cultivo que legitima y sostiene la violencia hacia ellxs. Como señala una de las banderas del feminismo, “lo personal es político” y en tal sentido la ESI colabora en dar cuenta de que la violencia que sufrimos no es individual, no es natural, sino que remite a relaciones de poder que sostienen un orden social injusto.

Pero a su vez, sostener que lo personal es político interpela a las instituciones. La ESI, junto con toda otra serie de leyes, conforman un plexo normativo que deja claramente establecido el lugar del Estado y sus instituciones. Las violencias de género dejan de ser asunto de “esa” familia, de “esa” pareja, de “ese” individuo para reconocer la responsabilidad institucional y romper así con otro de los elementos que –según Ana María Fernández<sup>2</sup>– hacen posible la violencia: la impunidad.

En materia de violencias de género, el no encontrarnos cuerpo a cuerpo en las aulas, en los pasillos, en los patios, quizá deje a las escuelas con menos herramientas para poder advertir ciertas situaciones, para generar ese espacio de intimidad necesario que muchas veces sólo tiene lugar en ellas y permite acompañar, restituir parte de los derechos vulnerados. Pero frente a esta dificultad se presentan algunas posibilidades para estar allí, propiciando el encuentro, la escucha, un cuerpo a cuerpo diferente, y allí nuevamente la ESI.

La ESI como herramienta pedagógica habilita la construcción

de una estrategia de abordaje de las violencias de género en dos direcciones. Por un lado brindando orientaciones para la atención y acompañamiento de niñxs y adolescentes que las atraviesan. Por el otro lado impulsando una educación para la igualdad y autonomía generizadas en la medida que revisa marcos, propone conceptos, repara derechos, invita a la reflexión. La potencia de la ESI en este sentido permite pensar y concretizar transformaciones sociales y culturales, ubicando a la escuela como espacio privilegiado para la intervención pedagógica. La continuidad educativa en tiempos de cuarentena llevó a una serie de interrogantes y nuevos desafíos. ¿Qué significados adquiere la continuidad educativa?, ¿qué resulta posible/deseable enseñar?, ¿los contenidos quedan suspendidos en un momento donde se recrean modos para sostener el vínculo pedagógico?, ¿qué sentidos adquieren la casa, los cuidados, las familias, habitar cuerpos?

*Como parte del diagnóstico reemergen particularizadamente las violencias de género. Se profundizan vulnerabilizaciones hacia mujeres, disidencias, adolescentes, niñxs, que se presentan de un modo singular principalmente en los primeros meses en el marco del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO).*

---

2. Fernández, Ana María (2009): *Las lógicas sexuales. Amor, política y violencias*. Nueva Visión Buenos Aires.

## Entre la incertidumbre y el desafío a la imaginación pedagógica

Los análisis que acercamos permiten advertir dos cuestiones: que las escuelas no son neutrales, que participan de la producción de los cuerpos sexuados, de las relaciones de género y en esos procesos se reproducen violencias de género en las escuelas, estereotipos y prácticas que legitiman las violencias entre los géneros; pero también los trabajos y experiencias señalan la potencia de las instituciones educativas y específicamente de la ESI para que otros vínculos, otros horizontes tengan lugar.

Transversalizar la ESI implica repensar las relaciones de poder, los procesos de clasificación. Su inclusión es un derecho, pero también una oportunidad. Una oportunidad de replantearnos de qué hablamos cuando pensamos en una sociedad más igualitaria y más justa. Isabel Santa Cruz (1992)<sup>3</sup> señala la necesidad de pensar la igualdad en el campo de los derechos y no en el de la identidad, donde otrxs devengan iguales a “Un Uno” dominante.

La ESI resulta estimulante y nos insta a seguir repensando espacios donde todxs tengan lugar, donde todxs podamos incomodarnos frente a lo instituido y nos preguntemos cómo atenuar los sufrimientos y violencias. La escuela permite el lugar de encuentro con docentes, encuentro con otrxs, con pares, y es ese encuentro –muchas veces– el que habilita que otra cosa acontezca, el que invita a re-pensarse, re-pensar lo social e ir conquistando mayor autonomía. Ese encuentro que no solo pero particularizadamente se da en la escuela, posibilita la mirada crítica, las interrogaciones de modos de relaciones de género naturalizadas, el despliegue del deseo tensionando las violencias de género y propiciando la toma de decisiones autónomas y relaciones de mayor cuidado de sí y de lxs demás.

Transitar tiempos de pandemia nos deja un recorrido compartido, con decisiones más o menos acertadas pero que en su

conjunto muestran la capacidad escolar de construir y la necesidad de continuar desafiando la imaginación en lo que aún nos queda por caminar teniendo como horizonte irrenunciable la ampliación de la justicia de género, la profundización de una ciudadanía sexuada y la apuesta de fortalecer la autonomía de lxs estudiantes.

En este sentido, la ESI constituye una oportunidad. Diferentes experiencias brindan indicios de cómo mantener viva la esperanza de que algo siempre puede cambiar, de que algo puede ser distinto.



3. Santa Cruz, Isabel (1992): “Sobre el concepto de igualdad: algunas observaciones”. En: *Isegoría*, (6), 145-152.

LA AUTORA DESTACA EN EL ARTÍCULO CÓMO LA SITUACIÓN EXTRAORDINARIA DE LA PANDEMIA EVIDENCIÓ LA PERSISTENCIA DE RELACIONES DE GÉNERO ASIMÉTRICAS, DE CONDICIONES DE OPRESIÓN Y DE VIOLENCIAS QUE EXISTEN Y CONTINÚAN EJERCIÉNDOSE SOBRE LOS CUERPOS DE LAS MUJERES Y LAS DIVERSIDADES.

# LA PANDEMIA QUE... ¿NOS CAMBIÓ LA VIDA? IMPACTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA DE COVID-19 EN LOS HOGARES Y LAS RELACIONES DE GÉNERO





por **CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ**. Economista y Doctorado en Ciencias Sociales. Investigadora Independiente de Conicet con sede en el CIEPP. Titular de la cátedra de Economía y Género en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.



**E**l mundo enfrentó el año 2020 una crisis de dimensiones globales. Fue iniciada por la propagación a escala planetaria del virus Covid-19, que llegó a la categoría de pandemia. Las medidas sanitarias necesarias para enfrentarla, así como las consecuencias económicas de las mismas, implicaron modificaciones repentinas, severas y duraderas en los hábitos de vida, y como consecuencia en las relaciones sociales que involucran.

En el caso específico de la Argentina, una de las primeras medidas fue la suspensión de actividades masivas (como espectáculos deportivos y culturales), acompañada de la suspensión de las clases presenciales en los establecimientos educativos. A esto siguió la restricción en el uso del transporte público y, simultáneamente, la implementación del aislamiento social preventivo obligatorio (ASPO), que se pensaba iba a durar un tiempo acotado y con variaciones (territoriales y de características), terminó extendiéndose aproximadamente 8 meses.

El ASPO tuvo consecuencias inmediatas en la actividad económica, con la paralización total o parcial de muchos sectores, lo que a su vez repercutió en las estrategias de vida de los hogares. Este impacto fue mayor para las personas ocupadas en empleos no esenciales, no registrados, informales, por cuenta propia.

Muchos hogares vieron repentinamente mermados sus ingresos monetarios e imposibilitados de realizar las actividades cotidianas que le garantizaban la supervivencia.

Claro que todo lo anterior no ocurrió en el vacío. Al respecto me gustaría realizar dos señalamientos. El primero, que la crisis sanitaria y económica se montó sobre una situación preexistente de fragilidad, con una economía en retracción, con inestabilidad macroeconómica y deterioro en los indicadores sociales (empleo, pobreza, poder adquisitivo de los ingresos fijos, etc.). El segundo, que la crisis ocurrió sobre un entramado de relaciones sociales caracterizado por desigualdades persistentes, socioeconómicas y de género.

## **“Quedate en casa”, que en casa te cuidan**

El lema “quedate en casa” fue la insignia de los primeros tiempos del ASPO, cuando lo que se necesitaba era minimizar al máximo posible la circulación de las personas, y con ello del virus. Esta opción, asumida como la medida más extendida para enfrentar la pandemia, tuvo repercusiones inmediatas en la vida cotidiana de los hogares.

Una de las manifestaciones más palpables de estos cambios fue el incremento en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Esto ocurrió, por un lado, porque se requerían más cuidados: mayor higiene y limpieza, mayor tiempo para realizar las compras, prácticas de cuidado más intensas, mayores demandas de acompañamiento en el proceso educativo de les niñas y adolescentes. Por el otro lado, porque las opciones disponibles para atender las necesidades de cuidado se vieron reducidas.

Antes de la pandemia los arreglos de cuidado ya se sostenían mayormente en el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado de las mujeres. La información disponible para la Argentina señala: i) que las mujeres destinamos en promedio el doble de tiempo que los varones a este tipo de trabajo; ii) que las jornadas de trabajo no remunerado son extensas; iii) que a la desigualdad de género en el reparto de los tiempos y los trabajos de cuidado se suma la desigualdad socioeconómica: las mujeres más pobres son las que más trabajo de cuidados no remunerado realizan.

El ASPO implicó que la opción de la asistencia a establecimientos educativos y de cuidados fuera del hogar se viera impedida.



Eso ocurrió repentinamente, y obligó a los hogares con niños y adolescentes a modificar sus lógicas de organización del cuidado. La actual gestión de gobierno intentó reaccionar a esta nueva situación, con una temprana normativa que establecía la licencia remunerada para trabajadores asalariados con responsabilidades familiares.

Posteriormente, la extensión en el tiempo del ASPO implicó que muchas personas en ocupaciones que así lo permitían pasaron a la modalidad de teletrabajo. Así se produjo una situación de presión extrema sobre los tiempos y los trabajos, ya que las personas adultas en hogares con niños y adolescentes debieron combinar en el mismo tiempo y espacio las responsabilidades de trabajo con las responsabilidades de cuidado, incluyendo el acompañamiento en el proceso educativo.

Una vez más, esta situación emergente ha sido atendida mayormente por el tiempo, el trabajo y el cuerpo de las mujeres. Si bien no existe todavía información oficial sobre cuánto se ha incrementado el trabajo doméstico y de cuidado en el actual contexto, encuestas preliminares y no oficiales realizadas de manera virtual confirman: i) el incremento de las horas dedicadas al trabajo no remunerado por parte de las mujeres; ii) la profundización del cansancio derivado de jornadas extensas de trabajo, que en muchos casos combinan trabajo remunerado y no remunerado; iii) la imposibilidad de dedicar tiempo a otras actividades (capacitación, recreación, ocio); iv) la persistencia de un reparto desigual de las responsabilidades entre varones y mujeres (Minger, 2020).

Sumando a estas evidencias preliminares, UNICEF (2020) presenta los resultados de una encuesta en la que se verifica que el mayor peso de esta presión adicional sobre el tiempo y la intensidad del cuidado recayó sobre las mujeres. El 51% de las mujeres entrevistadas expresó que en este tiempo sintió una mayor sobrecarga de las tareas del hogar, siendo las causas de la sobrecarga la limpieza de la casa (32%); la carga de cuidados (28%), la preparación de la comida (20%) y la ayuda con las tareas escolares (22%).

La sobrecarga de cuidados en las mujeres no es solo una percepción, porque la misma encuesta revela que en los hogares encuestados, para el conjunto de actividades del hogar, 68% era realizado por mujeres antes de la cuarentena, y esta participación creció a 71% durante la cuarentena. El incremento de las tareas de cuidados debido al paso de la educación escolar a modalidad virtual también recayó desproporcionadamente sobre las mujeres. En los resultados de la encuesta se consigna que el apoyo para realizar los deberes es principalmente realizado por las madres (68%), en comparación con el apoyo de los padres (16%).

En síntesis, quedarse en casa para evitar la expansión de la pandemia fue posible porque el trabajo de las mujeres está siempre allí, como garante de última instancia de las necesidades del sistema. Pero esto no es gratis, lleva consigo el costo en la intensidad del trabajo de las mujeres, en su cansancio físico y mental, en su imposibilidad para participar plenamente en otras dimensiones de la vida.





## Quedarse en casa también puede ser peligroso

Si bien quedarse en casa durante el ASPO se entendía como la situación más segura para evitar contagiarse, para muchas mujeres el hogar no es ese lugar de protección. Por el contrario, el ASPO también se montó sobre una situación persistente de violencia contra las mujeres. Según el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, durante este período los llamados a la línea 144, que ofrece el servicio de atención a víctimas de violencia de género, incrementó en 18% respecto del año anterior las comunicaciones recibidas.

Del total de llamados atendidos, casi todas las personas manifestaron haber sufrido violencia psicológica, 89% de los casos correspondieron a situaciones de violencia doméstica, 67% a violencia física, 37% a violencia económica. Por su parte, el Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires informó que durante los tres primeros meses del ASPO, en esta jurisdicción se produjeron 33 femicidios (la forma más extrema de la violencia). En igual período de 2019 se habían producido 19.

Es decir, para muchas mujeres el contexto de limitación a la circulación que implicó el ASPO, sumado a la convivencia forzada durante más tiempo con sus parejas, a lo que se agrega el estrés propio de este contexto, resultó un combo explosivo de violencia. Para las mujeres no solamente operaba la pandemia de Covid-19, sino también la pandemia de la violencia.

Nuevamente, las políticas públicas intentaron atender la situación, aunque a la vista con resultados escasos. Durante el

ASPO se expandieron los mecanismos de atención a las víctimas, más allá de la tradicional línea 144, y se sumó personal especializado y recursos tecnológicos. Asimismo, se lanzó la iniciativa “barbijo rojo” para facilitar el pedido de ayuda por parte de las víctimas en establecimientos farmacéuticos. También se exceptuó a las mujeres víctimas de las restricciones de circulación y de utilización del transporte público en caso de que estuvieran padeciendo una situación de emergencia por violencia.

Más recientemente, se implementaron mecanismos para fortalecer el acceso de las mujeres víctimas de violencia a recursos económicos, en el entendimiento de que la dependencia económica es uno de los factores que obstaculiza la posibilidad de salir de círculos de violencia. En este sentido, se generaron mecanismos para facilitar la participación de las mujeres víctimas de violencia en el programa Potenciar Trabajo (un programa de transferencias monetarias a cambio de una contraprestación vinculada al mundo del trabajo) y se creó el programa Acompañar, que otorga una transferencia monetaria equivalente al salario mínimo por un período de seis meses a mujeres y personas LGBTI+ que estén padeciendo situaciones de violencia, además de brindarles un acompañamiento integral.

En definitiva, la pandemia funcionó también en este aspecto como un catalizador de situaciones existentes, que demuestra la persistencia de relaciones de género asimétricas, de condiciones de opresión y las violencias que se siguen ejerciendo sobre los cuerpos de las mujeres y las diversidades.

*Para muchas mujeres el contexto de limitación a la circulación que implicó el ASPO, sumado a la convivencia forzada durante más tiempo con sus parejas, a lo que se agrega el estrés propio de este contexto, resultó un combo explosivo de violencia. Para las mujeres no solamente operaba la pandemia de Covid-19, sino también la pandemia de la violencia.*



## La pandemia como punto de inflexión

Como todo evento inesperado, que cambia la rutina y nos expone a nuevos miedos, esta pandemia podría servir como motivador para repensar cómo atender no solamente las consecuencias específicas que causó, sino también aquellas situaciones estructurales de desigualdad y opresión sobre las que se montó. Abordar los problemas vinculados a la organización social del cuidado, y las cuestiones de violencia de género son claves para transformar de raíz las relaciones de género, de manera de dotarlas de mayor paridad y respeto. Las políticas públicas son claves para esta transformación. En este sentido, el recientemente lanzado Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género (2020-2022), así como la voluntad política expresada de promover la creación de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados, representan un contexto auspicioso.

Sin embargo, para que las transformaciones cobren cuerpo hacen falta algunas condiciones básicas: i) asegurar los recursos presupuestarios suficientes para que las acciones de política pública requerida se lleven efectivamente a cabo; ii) fortalecer la demanda social por estas transformaciones, disputando las narrativas y la construcción de subjetividad; iii) asegurar mecanismos democráticos que permitan la discusión social por un nuevo pacto social donde los cuidados y una vida libre de violencia se ubiquen en el centro.





**por GUSTAVO EDGARDO BLUTMAN.** *Licenciado en Ciencia Política UAJFK y en Sociología UBA. Magister Scientiarum en Administración Pública FCE UBA. Doctor en Ciencias Económicas FCE - UBA. Post Doctor FCE UBA. Profesor titular regular UBA. Secretario Académico CIAP-FCE-UBA*





EL ARTÍCULO TRABAJA EN TORNO AL ROL DEL ESTADO FRENTE A LA CRISIS INUSITADA QUE DESATÓ EL COVID-19. EL AUTOR ANALIZA EL PAPEL QUE DEBEN TOMAR LOS ESTADOS FRENTE A LAS CONSECUENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS DE LA PANDEMIA.

## EL ESTADO FUTURO EN SINDEMIA

## Algunas causas, algunos efectos

Una de las narraciones sobre el origen del coronavirus es que ha sido producto de la transmisión de animales (murciélagos) a los humanos. En ese caso podemos pensar que dentro de las transformaciones que las sociedades verán estará la de los controles sobre el consumo de determinados productos.

Las formas de higiene también se verán modificadas. Por ejemplo, se señala que una de las razones de la paulatina reducción de la viruela en la revolución industrial fueron las nuevas condiciones de salubridad y el uso de elementos de higiene personal. El Covid-19 reinsertó y fortaleció en los diferentes sectores sociales la utilización del lavado de manos, uso de alcohol en gel, alcohol en *spray*, barbijos y otros elementos de higiene. Por un tiempo eso permanecerá en gran parte de la población.

El aislamiento obligatorio, otra de las medidas adoptadas, incluyó el fortalecimiento del teletrabajo, que es otro hecho que se afirmó con la pandemia. No es que no existía, sino que no estaba tan extendido y que debió instalarse “de prepo” ante las circunstancias producto de la cuarentena.

Este punto es central para entender el funcionamiento de la administración pública en un futuro cercano. La preocupación por el control horario debe trasladarse al trabajo por objetivos, siempre respetando las condiciones laborales acordadas. Este tema es uno en los que más deberán concentrarse las actuales y futuras administraciones.

Por otro lado apareció, o mejor dicho reapareció, el Estado con su intervención en la economía a partir de estas situaciones excepcionales. Los ATP (Asistencia al Trabajo y la Producción) y el IFE (Ingreso Familiar de Emergencia) han sido dos herramientas desde el Estado que trataron de paliar los efectos económicos de la emergencia sanitaria.

La revalorización del Estado y del sector público en estos tiempos es un hecho auspicioso, especialmente para contrarrestar los argumentos de aquellos que consideraban que todo lo resuelve la mano invisible del mercado. Sin embargo, estamos viendo que, sin mercado y sin sociabilidad, tampoco habría Estado.

Pero también aparecen las consecuencias sociales y económicas de la pandemia. ¿Son los médicos los únicos que pueden asesorar en orientaciones posibles? Seguramente los sociólogos, antropólogos, psicólogos, economistas, politólogos, entre otros, podrían tener opinión sobre el comportamiento societal, sobre las transformaciones culturales, las estructuraciones mentales, para señalar algunos de los posibles saberes que pueden aportar a la situación excepcional expertos no médicos.



Esas circunstancias hacen pensar que la pandemia se multiplicó o, mejor dicho, fortaleció otras pandemias (o epidemias, si las queremos localizar) como la persistencia y el avance de la pobreza. La multiplicidad de efectos acarrea lo que Meryll Singer ha denominado como *sindemia*, acuñando un término que resume la sinergia entre más de una epidemia (o pandemia).

Al hablar de *sindemia* para nuestra situación estaríamos incluyendo problemas como la pobreza, malnutrición, obesidad, violencias, cambio climático, entre otros trastornos globales.

La gente se enferma, y algunos mueren por el coronavirus, pero también por la falta de acceso a servicios básicos, mala nutrición, depresión, violencia familiar, obesidad, y otras situaciones que no están incluidas en la exclusividad de la profesionalidad de la salud. La inclusión de otras miradas científicas, aparte de la de salud, hubiese ampliado las visiones sobre los problemas que potenció el coronavirus.

En una escena de la película *Parasite*, de Bong Joon-ho (2019), se plantea lo siguiente: “¿Sabes qué tipo de plan nunca falla? Ningún plan. Ningún plan en absoluto. ¿Sabes por qué? Porque la vida no se puede planificar”. Los que vieron la película sabrán el resultado final. Pero también sabemos que dejarse llevar por las reacciones deriva en desorientaciones y colapsos.





*La revalorización del Estado y del sector público en estos tiempos es un hecho auspicioso, especialmente para contrarrestar los argumentos de aquellos que consideraban que todo lo resuelve la mano invisible del mercado. Sin embargo, estamos viendo que, sin mercado y sin sociabilidad, tampoco habría Estado.*

### **Pensando escenarios futuros del Estado**

San Agustín decía que ni el pasado ni el futuro existen, el pasado vive solo en la memoria y el futuro es solo una esperanza. Podemos redirigir ese pensamiento señalando que el presente no existiría, ese presente ya es pasado y solo nos queda mirar el futuro. Por eso el Estado tiene que pensar en el futuro.

En esos futuros hay que visualizar los diferentes escenarios. Planteamos en otros escritos tres modelos de Estado posibles al 2030<sup>1</sup>:

► **Dogma vigente (ortodoxia):** se trata de un modelo refinado, con altos grados de consistencia interna. Está asociado al papel central del mercado y tiene sus principales mentores en los países de la OCDE y los organismos multilaterales de crédito (i.e. Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial de Comercio). En términos generales, plantea políticas de continuidad en lo que refiere a instrumentos y herramientas estatales. El nombre de “dogma vigente” se debe a que, por una parte, tiene un discurso cerrado al cambio y por ello se presenta como incuestionable (en este caso, dada su argumentación basada en un alto determinismo).

---

1. BLUTMAN, G. - CAO, H. (2019): *El futuro del Estado en Argentina: escenarios en disputa al 2030*. Edicon. Buenos Aires.



► **Camino sinuoso (heterodoxia reformista):** este conjunto de ideas, que fue desarrollado por la socialdemocracia europea a partir del colapso del mundo soviético, la cuasi desaparición de su tradicional clientela obrera y el surgimiento de nuevas problemáticas –i.e. ecológica, de identidad sexual, de derechos a la información– pone el centro de gravedad de su teoría sociológica y política en la sociedad civil. Plantea reformas y continuidades en lo que hace a la visión liberal tradicional. ¿Por qué se denomina “camino sinuoso”? Las posturas socialdemócratas han ido modificando sus posiciones tanto en relación con la defensa o no de ciertas políticas públicas, como de la misma definición de los sujetos a quienes convocar como fuerza política. Así, su recorrido no ha sido recto o claro, sino sinuoso, ya que es fácil detectar oscilaciones de sus posiciones entre el socialismo y el liberalismo.

► **Regreso al futuro (heterodoxia radical):** se caracteriza por resaltar el carácter fundamental del intervencionismo estatal en la tarea de reconstruir un programa que represente los intereses de los sectores populares. El nombre de “Regreso al futuro” alude al hecho de que la centralidad del Estado en la vida social fue un fenómeno ya conocido en el siglo XX; el oxímoron del nombre alude a esta vuelta que ya no es al pasado, aunque lo parezca. Pero así como se puede observar esos escenarios también podemos descartar otros. Existen otras “familias” ideológicas que tienen menos posibilidades de transformarse en las ideas rectoras de la organización estatal en los próximos años. Las mismas no pueden desecharse de forma definitiva. Entre las perspectivas que hoy tienen esta posición secundaria citamos las relativas a autoritarismos y/o militarismos extremos, izquierdas de visión internacionalizante y seguidores de ideas de base ecologista o comunitarista.

## Alertas y previsiones

Si es posible delinear escenarios del futuro del Estado como acabamos de ver, también hubiese sido (y es) posible tomar en cuenta escenarios de pandemia y sindemia. Cisnes negros, como la caída de las Torres Gemelas o la crisis de las hipotecas del 2008, aparecen como improbables. Aunque siempre aparece algún “gurú” suelto que dice haber predicho estos hechos: ¿podemos considerar como alertas prospectivas cualquier información que anda circulando? Si buscamos, seguro que encontraremos los que plantean que existe actualmente el Shangri-La o que una secta de Venus trata de apropiarse del planeta Tierra. No todos los eventos improbables son parte de los análisis prospectivos.

El alto flujo de información impulsado por la velocidad de las comunicaciones centra la preocupación de los Estados más que

nada por la coyuntura y deja de lado los indicadores de futuro. Las alertas prospectivas, de futuro y de escenarios son útiles para tomar en cuenta esos indicadores.

Pero en las alertas también hay que tener claro los intereses de los diferentes actores sociales, políticos y económicos que entran en juego en la selección de los caminos del futuro. Hay una apropiación de lo que se necesita y un descarte de algo que se considera aleatorio pero que puede terminar siendo importante. Los estudios prospectivos y el análisis de escenarios pueden pasar a ser un atrezzo, como elementos que decoran ese escenario, y no el espacio necesario para entender esos escenarios.

Un elemento a tomar en cuenta es el de las responsabilidades por no considerar las alertas. Pero ¿es necesario encontrar responsables? ¿Hay un solo responsable? En un partido de fútbol, si un equipo pierde, ¿la responsabilidad es del técnico, de los jugadores, del arquero que no atajó bien, de los defensores que no defendieron, los atacantes que no hicieron los goles, elementos externos como el árbitro, los simpatizantes que no alentaron? ¿Es de la preparación y planificación del partido? ¿De todos o de varios?

La metáfora futbolística nos lleva a pensar en la multiplicidad de variables que interactúan (en el fútbol y en los estudios del futuro). Las responsabilidades nos deben permitir en estos casos, más que señalar con el dedo acusador, reflexionar sobre los diferentes elementos que componen el análisis respecto del futuro. La responsabilidad debería servir centralmente como disparador para entender las ausencias, los faltantes y los errores por corregir.

## La nueva anormalidad

Michel Crozier publicó un libro llamado *No se cambia la sociedad por decreto*, pensando, entre otras cosas, en sociedades en constante cambio, en las que las normas no necesariamente generan transformaciones.

Las crisis que venimos viviendo en la Argentina parecen ser parte de nuestra normalidad. Algunos pondrán el eje histórico en los militares y los golpes de Estado, en la aparición del peronismo, en el avance del liberalismo. Lo cierto es que vivimos hace largos períodos en una anormalidad constante y nada ni nadie (más allá del discurso político) indican que se vaya a normalizar. La pandemia puede ser un punto de inflexión, aunque no se visualizan transformaciones profundas en espacios críticos. Reflexionemos acerca de las enseñanzas de los hechos del Covid-19 para transformar esa anormalidad en una anécdota a contar en el futuro junto con caminos que paulatinamente allanen los deseos del cambio social, político y económico que necesitamos.



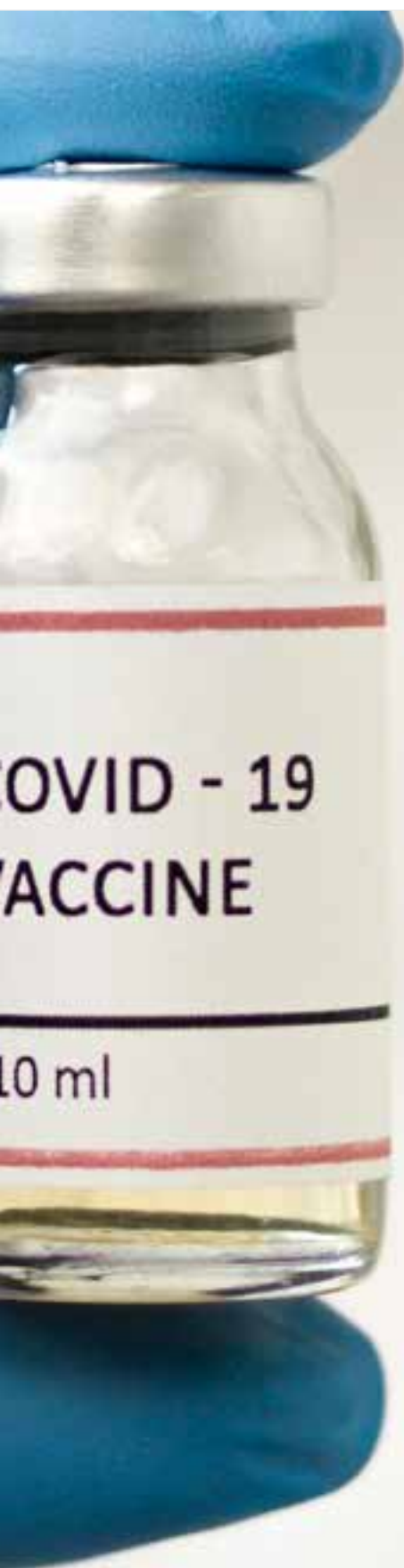
**por NICOLÁS TERESCHUK.** *Magíster en Sociología Económica. Docente en las maestrías de Teoría Política y Social de la UBA y Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO, y en la carrera de Ciencia Política de la UBA.*

**por MARIANO FRASCHINI.** *Doctor en Ciencia Política por la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM. Docente en el Doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO; las maestrías de Teoría Política y Social de la UBA y Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO, y en la carrera de Ciencia Política y el Ciclo Básico Común de la UBA.*



LOS AUTORES SE PREGUNTAN ACERCA DE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES QUE DEJARÁ LA PANDEMIA EN EL FUTURO, EN RELACIÓN, ADEMÁS, AL DEVENIR POLÍTICO EN CADA PAÍS DE LA REGIÓN SUDAMERICANA Y DE ESTA COMO UN CONJUNTO.

## LA REGIÓN: DE LOS GIROS A LA INCERTIDUMBRE



**C**ómo será Sudamérica en el 2021? ¿Qué le depararán a la región las transformaciones económicas y sociales acaecidas durante la pandemia? ¿Cómo afectarán las respuestas dadas por los gobiernos al sistema político? ¿Estaremos asistiendo a una estabilidad política o continuaremos por el sendero de la inestabilidad? ¿Volverán los presidentes estables o los primeros mandatarios sudamericanos seguirán siendo inestables?

Desde el triunfo electoral de Mauricio Macri en noviembre de 2015 mucho se ha discutido en la región acerca de la existencia (o no) de un *giro a la derecha*. Las victorias sucesivas de Sebastián Piñera en Chile en 2017, de Iván Duque en Colombia y de Jair Bolsonaro en Brasil durante el 2018, y la *descorreización* de Lenin Moreno en Ecuador durante el ejercicio del poder, preanunciaban, para muchos, un abandono del *giro a la izquierda* sudamericano y el comienzo de una nueva etapa de estabilidad caracterizada por el achicamiento del Estado, la desregulación del mercado y el alineamiento con la política internacional de Estados Unidos.

Sin embargo, los pronósticos acerca del comienzo de un lapso histórico con características similares al neoliberalismo noventista no se vieron materializados en la práctica. La evidencia empírica revelaba que la consolidación de gobiernos de un signo antagónico a los de las décadas pasadas colisionaba contra una realidad que se negaba a encuadrarse en los formatos **estables** de antaño. Y en ese contexto, las dificultades del presidente chileno para consolidar las reformas orientadas al mercado en su país, como los aprietos sociales en los que se hundían Duque y Lenin Moreno exhibían la fragilidad del supuesto nuevo *giro*. Asimismo, la ratificación de Nicolás Maduro en Venezuela, sumado a las victorias de Andrés López Obrador en México y de Alberto Fernández en la Argentina pareció atenuar la avanzada ideológica neoliberal, y sus posibilidades de convertirse en un verdadero desplazamiento estable en la región.

Entonces, ¿en qué etapa histórica nos encontramos? ¿Qué trae como novedad el quinquenio 2015-2020? ¿Estamos asistiendo a una región en disputa de proyectos?

Antes de dar una respuesta a este conjunto de preguntas, debemos advertir que en nuestra región ya se ha convertido en un tópico hacerlo a través de etapas. La década de los ochenta fue definida como de “transición a la democracia”; la siguiente, en donde se despliegan las reformas orientadas al mercado, como “neoliberalismo”, mientras que la que se inicia en el siglo XXI nadie duda en denominar como “giro a la izquierda”. No solo porque implicó un *giro* concreto a las políticas económicas precedentes, sino porque también ha exhibido un grado de estabilidad sin parangón para los presidentes y las presidentas de nuestra región.

Comencemos por ir develando algunas cuestiones que entendemos centrales para comprender la dinámica política regional. Si miramos con atención la evidencia empírica, a excepción de los triunfos de Macri y de Piñera en el que las propuestas neoliberales superaron a las progresistas, en el resto de las elecciones la continuidad neoliberal fue la regla: Pedro P. Kuczynski por Ollanta Humala en Perú, Horacio Cartes por Mario Abdo en Paraguay, Juan Manuel Santos por Duque en Colombia, evidencian una persistencia de las victorias conservadoras.

La salida anticipada de Dilma Rousseff y el interregno de Michel Temer con la implementación de políticas pro-mercado que da la bienvenida a Bolsonaro, bien pueden sumarse a este grupo. Por lo que el supuesto comienzo de un *giro a la derecha* hay que tomarlo con pinzas, ya que el recambio solo se desplegó en dos países con sistemas de partidos que, para la teoría del prestigioso politólogo Giovanni Sartori, bien pueden considerarse como moderados. Distinto es el caso del golpe de Estado en Bolivia, en donde uno de los principales exponentes del *giro a la izquierda* debió abandonar el gobierno luego del triunfo electoral en primera vuelta en noviembre del año pasado producto de una exigencia militar.

¿Qué tenemos entonces a la fecha en Sudamérica? ¿Qué elementos de análisis nos permiten afirmar que no se evidencia un giro en la región? Miremos un poco más de cerca, y con más detenimiento.

Lo que se observa es que, a excepción de los mencionados triunfos de Maduro (reelección) y Abdo (mismo Partido Colorado), son las oposiciones los grandes emergentes de esta nueva etapa. Si sumamos el giro copernicano de Moreno en Ecuador, nos encontramos con que los gobiernos sudamericanos desde 2015 a la fecha han cambiado a una velocidad desconocida. Muy lejos de la permanencia de los liderazgos presidenciales de la primera década del siglo XXI, Hugo Chávez, Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos, Lula, Dilma Rousseff, Tabaré Vázquez, Evo Morales y Rafael Correa, lo que hoy observamos es una rápida circulación de las elites políticas. Una notable insatisfacción frente a las ofertas oficialistas, y una importante movilización social en contra de los gobiernos de la región se han desplegado a lo largo de estos últimos años, en particular en la prepandemia. Las grandes movilizaciones en Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia y Chile de finales del año pasado son el emergente de esta nueva realidad sudamericana. También lo es la presencia de los militares en la dinámica política en la mayoría de los países de la región. Como en espejo, observamos la importante presencia militar en Venezuela, Colombia y Brasil y la cada vez mayor influencia de las fuerzas armadas en Bolivia, Chile, Ecuador y Perú a la hora de resolver conflictos sociales e institucionales.

El año 2020 le dio continuidad, electoralmente hablando, al

lapso histórico que estamos analizando. Los recientes triunfos del MAS en Bolivia, del “Sí” a la reforma constitucional en Chile y de la “abstención” en Venezuela ratifican que las elites gubernamentales en nuestras latitudes se encuentran muy lejos de lograr estabilizar el mapa político institucional. La continuidad de las movilizaciones populares en Ecuador, Colombia y Perú durante los últimos meses ratifica la permanencia de la inestabilidad política. La cartografía sudamericana revela un importante grado de desequilibrio en su sistema político que debemos subrayar como un factor decisivo para dar cuenta de las nuevas dinámicas regionales. A esto debemos sumarle las consecuencias que traerá aparejada la pospandemia en cuanto a aumento de la pobreza, de la indigencia y de la desocupación en un contexto macroeconómico lesionado en su interior. El horizonte de 2021 emerge desafiante para los gobiernos sudamericanos, más allá de su color político, y augura un escenario conflictivo en lo social.

En ese marco, la Argentina atraviesa uno de sus más difíciles momentos en términos económico-sociales. A la gravísima crisis de balanza de pagos 2018-2019 que, en espejo, tuvo como correlato la decisión de Mauricio Macri de recurrir al mayor préstamo en la historia del Fondo Monetario Internacional, se sumó la pandemia. La gestión del líder del PRO dejó los peores indicadores en más de 15 años y a eso se sumó una pandemia que generó una de las recesiones más agudas de las que se tenga memoria.

La crisis que implicó la implosión del modelo de modernización excluyente y de financiarización económica que intentó llevar adelante la gestión de Cambiemos no resultó inocua para la sociedad ni para el Estado. Como bien sabemos desde Guillermo O'Donnell, este tipo de crisis acortan los horizontes de miras de los actores sociopolíticos haciendo más complicados los acuerdos. Por otra parte, así como son episodios que hieren al cuerpo social, debilitan a un Estado que se queda con cada vez menos

recursos para diseñar e implementar políticas públicas medianamente eficaces. Es en este contexto en el que asumió el binomio Alberto Fernández-Cristina Kirchner y al poco de andar se topó con la mayor crisis económica para esta región en 100 años. Las condiciones regionales y locales no podrían ser más desafiantes para la democracia argentina, que se dirige al cumplimiento de sus 40 años cuando el presidente Alberto Fernández finalice su mandato. No se trata solo de una situación social muy dura, sino también de la vigencia de un ámbito de debate público muchas veces intoxicado por un entorno de debates “polarizantes” en medios de comunicación y redes sociales. Pero si la Argentina es un ejemplo de *débil* o *baja* institucionalización “de manual”, donde las reglas suelen variar según los vientos políticos o donde esas normas se aplican de manera intermitente y con discrecionalidad, en esta oportunidad son justamente un conjunto de mecanismos políticos e institucionales los que muestran fortaleza. Un cambio de signo político en paz, dirigencias políticas que despliegan acuerdos si no inter, al menos intrapartidarios conformando importantes coaliciones y la posibilidad de atravesar un año de la pandemia con una notoriamente baja conflictividad social son tres fotografías clave de una película regional muchísimo más turbulenta.

A esto debe agregarse la implementación de amplios programas de sostenimiento de los ingresos de las familias y de las empresas durante la pandemia, así como una serie de debates intensos pero no por ello menos profundos en el ámbito del Congreso, que funcionó a un ritmo históricamente fuerte.

El horizonte de la vacuna y una economía mundial en expansión si su efectividad se confirma puede ayudar a aliviar algunas tensiones locales y regionales. Pero siempre serán la política y, puntualmente, las acciones y estrategias que puedan desplegar cada uno de los líderes presidenciales, en vínculo con los distintos actores sociales, los elementos clave para definir el panorama del futuro.

*La Argentina atraviesa uno de sus más difíciles momentos en términos económico-sociales. A la gravísima crisis de balanza de pagos 2018-2019 que, en espejo, tuvo como correlato la decisión de Mauricio Macri de recurrir al mayor préstamo en la historia del Fondo Monetario Internacional, se sumó la pandemia.*



**vocesenelfenix.com**