

Revista de Administración y Economía

**Palabras preliminares. Lluve sobre mojado.
La economía argentina frente al COVID-19**

**Los organismos internacionales de crédito frente a la crisis del
COVID-19 en América Latina: ¿qué? ¿cómo? y ¿cuánto?**

**¿Cómo financiar la cuarentena? Un análisis a partir de la
experiencia de la Segunda Guerra Mundial**

**Hacia una pedagogía informacional situada. Reflexiones a partir
de una experiencia de formación docente**

**Una empresa recuperada y reconvertida en el contexto del
COVID-19. El caso Farmacoop**

**La innovación y el desarrollo local en el gobierno municipal.
Hacia un estado de situación actual en Argentina**

**Pensando el desarrollo humano a futuro. Aportes en torno al
estado de situación general en Argentina**

**Relevamiento nacional a los diversos actores del sistema
educativo (estudiantes, padres y madres, docentes y directivos)
de los diferentes niveles. Informe preliminar OISTE: enseñanza y
aprendizaje en tiempos de aislamiento**

Índice

Palabras preliminares. Llueve sobre mojado. La economía argentina frente al COVID-19 Aníbal Loguzzo	5
Los organismos internacionales de crédito frente a la crisis del COVID-19 en América Latina: ¿qué? ¿cómo? y ¿cuánto? Cintia Gasparini, Andrea Molinari y Leticia Patrucchi	11
¿Cómo financiar la cuarentena? Un análisis a partir de la experiencia de la Segunda Guerra Mundial Darío N. Federman	29
Hacia una pedagogía informacional situada. Reflexiones a partir de una experiencia de formación docente Daniel Daza, Marian Lettieri y Fernando Peirone	41
Una empresa recuperada y reconvertida en el contexto del COVID-19. El caso Farmacoop Daniela Flores Servian	51
La innovación y el desarrollo local en el gobierno municipal. Hacia un estado de situación actual en Argentina Ariel Pared y Maira Zelaya	59
Pensando el desarrollo humano a futuro. Aportes en torno al estado de situación general en Argentina Gisela Bianchi	71
Relevamiento nacional a los diversos actores del sistema educativo (estudiantes, padres y madres, docentes y directivos) de los diferentes niveles. Informe preliminar OISTE: enseñanza y aprendizaje en tiempos de aislamiento Fernando Bordignon, Lucila Dughera, Fernando Peirone y Daniel Daza (coordinadores del Informe preliminar OISTE)	79



EC-Revista de Administración y Economía

Año III | N° 4 | julio de 2020

© 2020, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2020, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISSN 2591-6696

Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**

Vicerrectora: **Silvia Storino**

Secretaria General: **María Soledad Cadierno**

Jefa de Departamento Editorial: **Bárbara Poey Sowerby**

Diseño, arte y maquetación integral: **Jorge Otermin**

staff

Directora y editora responsable: **Cintia Gasparini**

Coordinadora editorial: **Laura Saavedra**

Publicación electrónica - distribución gratuita



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc) Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de esta publicación ni de la Universidad Nacional de José C. Paz.

Palabras preliminares

Llueve sobre mojado. La economía argentina frente al COVID-19



*Anibal Loguzzo**

El 2020 llegó junto con las primeras noticias de la existencia de un nuevo virus, el COVID-19. Tuvo su epicentro en Wuhan, provincia de Hubei, China, luego se expandió por Tailandia, Irán y Corea del Sur; aún estaba muy lejos de América Latina; la propagación continuó por Europa: Italia y España fueron los países más asechados, seguidos por Francia y Alemania. El virus circulaba del otro lado del océano y ya mostraba la creciente gravedad de la epidemia.

El 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) manifestaba a través de un comunicado su preocupación, tanto por los alarmantes niveles de propagación del virus y la creciente gravedad de la situación a nivel mundial así como también por la inacción de los distintos gobiernos frente a la evolución de los niveles de contagio. Frente a esta situación, se calificó como pandemia al COVID-19.

En la UNPAZ, pocos días antes iniciábamos el cuatrimestre y recién se registraban los primeros casos en Argentina y en América Latina; en esa fecha había solo una persona fallecida en el país y, según los expertos en la materia, los casos de COVID en Argentina eran personas que habían contraído el virus en viajes por el exterior o que habían tenido contactos estrechos con los primeros, es decir, en ese momento no se registraba circulación comunitaria del virus en el país.

* Licenciado en Administración, UBA. Magíster en Desarrollo Humano, FLACSO. Director de la Carrera de Administración y Profesor de Dirección Estratégica del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica de UNPAZ. Codirector del proyecto de investigación con asiento en el IDEPI "La Innovación en las Pymes del Conurbano Bonaerense", dirigido por Juan Pablo Ivanier.

La pandemia significó a nivel global un desafío sin precedentes para todos los sistemas educativos; según datos de UNESCO, en el mundo 1.725.082.528 estudiantes se vieron afectados por los cierres de las instituciones educativas.¹

En este contexto, frente a la rápida propagación del virus, nos vimos obligados a dejar las aulas, poniendo a la vida por sobre cualquier otra dimensión. El abandono de las aulas por la emergencia sanitaria no implica el abandono de los principios y las funciones que guían la acción docente, sino más bien todo lo contrario. Con el objetivo de garantizar el derecho a la educación superior de nuestros estudiantes, nos propusimos sostener los procesos de enseñanza y de aprendizaje bajo una modalidad a distancia, que de ninguna manera reemplaza la presencialidad, pero es la alternativa posible ante esta situación extraordinaria de emergencia sanitaria.

Desarrollar una estrategia de educación a distancia en un cuatrimestre iniciado presencialmente implicó un trabajo incansable de autoridades, docentes y no docentes, creando aulas virtuales, diseñando e implementado políticas de inclusión, adaptando contenidos, aprendiendo sobre el uso de plataformas tecnológicas, creando contenidos, reflexionando colectivamente sobre la didáctica, entre otras tareas destacables.

Todos los ámbitos de la vida social padecen los efectos de la emergencia sanitaria. La sociedad global se encuentra sumergida en una crisis económica y social sin precedentes que golpea fuertemente en gran parte del entramado productivo.

Llueve sobre mojado

En la Argentina esta crisis se asienta sobre la crisis económica y social provocada por las políticas neoliberales que impulsó el gobierno de la alianza Cambiemos a lo largo de sus cuatro años de gobierno (2015-2019). Estas dieron lugar a una caída del PBI per cápita de casi un 8%, un profundo deterioro de los ingresos de los sectores asalariados que llevó a una pérdida del 20% del salario real² y al cierre de 24.357 pymes.³ En consecuencia, a lo largo del gobierno de la alianza Cambiemos la desocupación alcanzó casi al 10% de la población económicamente activa y más de 3,2 millones de argentinos cayeron bajo la línea de pobreza.⁴

Los informes sobre la evolución de la deuda pública durante el gobierno de la alianza Cambiemos realizados por el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV)⁵ muestran otra dimensión de la pesada herencia neoliberal: el endeudamiento público sin precedentes que ha experimentado el país y la provincia de Buenos Aires a lo largo de este periodo.

1 <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>

2 Fuente: Índice RIPTE - Secretaría de Seguridad Social - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación - <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/ripte>

3 Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) - <https://www.afip.gob.ar>

4 Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) - <https://www.indec.gob.ar>

5 Fuente: Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) - <https://www.undav.edu.ar/>

En el periodo 2015-2019 la deuda pública pasó de representar un 52% del PBI a más de un 81% del PBI, pero su vertiginoso crecimiento del stock de deuda no fue lo único que caracterizó el fenómeno, sino que modificó su composición a favor de la deuda nominada en moneda extranjera, de corto plazo y protegida por tribunales extranjeros.

De esta manera, el informe refleja que los pasivos nominados en moneda extranjera se incrementaron en un 54%, mientras que los nominados en pesos cayeron un 18%, en tanto que la deuda protegida por tribunales extranjeros creció en un 116%. Sumado a ello, los vencimientos de deuda que debe afrontar el tesoro nacional en los primeros seis meses del nuevo gobierno representaban 45.000 millones de dólares, más 24.000 millones de dólares de deuda intra Estado, y entre 2020 y 2023, los vencimientos de deuda ascienden a 200.000 millones de dólares, siendo el 75% los nominados en moneda extranjera.

En la provincia de Buenos Aires la deuda pública se multiplicó por 5,3 a lo largo del gobierno de la alianza Cambiemos, siendo el incremento del stock de deuda en moneda extranjera de un 69%, impulsada especialmente por el aumento en bonos nominados en dólares y protegidos por tribunales extranjeros, los cuales experimentaron un crecimiento del 91%, mientras que el financiamiento en peso cayó en un 47%. De este modo, el porcentaje sobre el total de la deuda en moneda extranjera pasó del 58% al 82% en 4 años.

Todos los caminos conducen al Estado

Sin lugar a dudas, los efectos económicos de la pandemia sobre la población a nivel global son devastadores, pero el padecimiento de estos efectos no es igualitario. En virtud de las desigualdades sociales estructurales preexistentes son los sectores populares los que padecen en mayor medida sus efectos.

La pandemia desnuda las múltiples caras de las desigualdades sociales estructurales preexistentes, acrecentando cada una de ellas los padecimientos de los sectores más vulnerables. La informalidad laboral, el acceso a la tecnología, la conectividad, las condiciones de hábitat, las desigualdades de género, la inclusión financiera son diferentes dimensiones de la desigualdad que incrementan los padecimientos de los sectores populares.

Los expertos internacionales coinciden en que el aislamiento social, preventivo y obligatorio es la estrategia más eficaz para contener el avance de la propagación del virus. En Argentina, la cuarentena ha sido decretada tempranamente por el presidente Alberto Fernández el día 20 de marzo, lo que ha significado que en la actualidad no estemos lamentando miles de vidas perdidas, además de las que ya estamos lamentando, a la vez que permitió incrementar la capacidad instalada para atender a la población frente al crecimiento de los contagios.

Nuestra sociedad ha optado por la vida, la cuarentena no es una estrategia que opta por la salud o por la economía, sino que procura preservar la vida. Frente a la pandemia es necesario poner al bienestar de las personas como fundamentos del sistema social y reconocer que el Estado es el único capaz de

garantizar la atención sanitaria y el sostenimiento de los sectores más postergados frente a esta coyuntura. Por ello, optar por la vida es atender a la salud y atender la economía.

En la reciente actualización de sus previsiones económicas del informe World Economic Outlook, presentada bajo el título “Una crisis como ninguna otra, incertidumbre en la recuperación”,⁶ el Fondo Monetario Internacional proyecta una caída de la economía de América Latina del 9,1% en promedio, empujada por las recesiones esperadas en Brasil del 9,4%, México 10,5%, y Argentina 9,9%, mientras que según la estimación del FMI, la economía estadounidense caerá un 8%, la de Alemania un 7,8%, del 12,8% en España e Italia, del 12,5% en Francia y del 10,2% en el Reino Unido.

Sin embargo, sí son significativas las diferencias en las muertes por COVID que han tenido que lamentar aquellos países que optaron por la economía en lugar de optar por la vida. Al 24 de junio de 2020, el pueblo brasileño debe lamentar 55.771 muertes, mientras que en México son 23.377 las muertes que ha provocado la pandemia. En EEUU 123.000, en Alemania 8.986, en Italia 34.675, en España 28.325, en el Reino Unido 42.927, mientras que en Argentina el pueblo lamenta 1.085 muertes.⁷

A partir de esas cifras, podemos observar con claridad que, producto de la pandemia, el FMI prevé una fuerte recesión en la economía global, independientemente de las opciones que han tomado los diferentes países para combatir la pandemia; sin embargo, en el contexto del avance de la pandemia optar por la vida ha evitado miles de muertes.

A su vez, en la Argentina, el Estado también ha atendido la economía, auxiliando frente a esta situación a los sectores populares, así como también a los sectores que componen el entramado productivo.

En este contexto, el Estado nacional ha adoptado una serie de políticas como: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que busca paliar el impacto de la emergencia sanitaria sobre la economía de las familias argentinas más afectadas; el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y a la Producción (ATP), que busca auxiliar a empresas, monotributistas y autónomos afectados en el marco de la cuarentena; a lo que se suman también medidas tributarias, programas de créditos para empresas, cooperativas e instituciones de investigación, congelamiento de alquileres y suspensión de desalojos, bonos para sectores vulnerables y personal esencial, suspensión temporaria del corte de servicios por falta de pago, entre las más significativas.⁸

El gobierno provincial, por su parte, también desarrolló un conjunto de programas que tienden a asistir a los sectores populares y al entramado productivo en el marco de la emergencia sanitaria que estamos atravesando. Entre los programas más significativos podemos destacar: Plan de Impulso Productivo, que busca continuar acompañando a distintos sectores económicos, especialmente pymes, en el marco de la emergencia sanitaria; Plan Provincial de Producción de Insumos Esenciales, a través del cual se brinda asistencia técnica y financiera para empresas que desarrollen insumos básicos para

6 Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI) - Una crisis como ninguna otra, incertidumbre en la recuperación, disponible en: <https://www.imf.org/>

7 Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS) - <https://www.who.int/>

8 Más información disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/medidas-economicas-COVID19>

la salud; programa de créditos “a toda máquina” para adquisición de maquinaria agrícola; a los que se suman también: la prórroga de vencimientos impositivos, congelamiento de las cuotas de los créditos UVA, suspensión de corte de servicios esenciales a usuarios, entre otros.⁹

El Estado y la sociedad toda han optado por la vida. No existe esa falsa dicotomía que han intentado imponer desde los sectores privilegiados: “cuidar la salud o cuidar la economía”. Al mundo le ha tocado enfrentar una pandemia y las perspectivas económicas no son favorables debido a sus consecuencias. Los especialistas prevén que el mundo entre en recesión y es el Estado el único capaz de garantizar que las personas sean el objetivo último del sistema social.

En este contexto, desde la universidad tenemos la responsabilidad de responder, a través del conocimiento y la educación, a los grandes desafíos que enfrenan la región, la provincia y el país. Este nuevo número de la revista se propone problematizar el contexto de la pandemia, al igual que dar continuidad pedagógica a los procesos de enseñanza y de aprendizaje ante esta situación extraordinaria de emergencia sanitaria; todo ello forma parte de la tarea de asumir los compromisos públicos que el contexto nos impone.

El presente número de la revista está compuesto por siete artículos en los que se asume el compromiso de analizar las problemáticas del presente con el objeto de contribuir al debate y la reflexión en torno a los principales desafíos que enfrentamos en pos de la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

En el primer artículo, “Los organismos internacionales de crédito frente a la crisis del COVID-19 en América Latina: ¿qué? ¿cómo? y ¿cuánto?”, Cintia Gasparini, Andrea Molinari y Leticia Patrucchi se preguntan sobre la pertinencia y suficiencia de la respuesta de los cuatro organismos internacionales de crédito (OIC) más relevantes para América Latina y el Caribe (Fondo Monetario Internacional, Grupo Banco Mundial, Grupo Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Andina de Fomento), frente a los desafíos que impone el avance de la pandemia del COVID-19, a partir de analizar su reacción y posicionamiento, así como también los instrumentos y el alcance de su implementación.

En el segundo artículo, “¿Cómo financiar la cuarentena? Un análisis a partir de la experiencia de la Segunda Guerra Mundial”, Darío Federman nos propone reflexionar sobre las alternativas de financiamiento del aislamiento social preventivo y obligatorio de la Argentina, a partir de explorar la experiencia histórica de los Estados Unidos frente al financiamiento de la Segunda Guerra Mundial, reconociendo tanto las divergencias entre ambos contextos históricos como también las diferencias en la historia económica de ambos países.

En el tercer artículo, “Hacia una pedagogía informacional situada. Reflexiones a partir de una experiencia de formación docente”, Daniel Daza, Mariana Lettieri y Fernando Peirone, comparten un conjunto de reflexiones vinculadas con la formación docente en el marco de las tecnicaturas informacionales de la Universidad de José C. Paz, reconociendo los pilares pedagógicos a partir de los cuales pensar las diferentes problemáticas con el objeto de desarrollar una pedagogía informacional situada,

9 Más información disponible en: <https://portal-coronavirus.gba.gob.ar/medidas-impulsadas>

invitándonos a reflexionar sobre la responsabilidad de la educación pública en materia de formación de profesionales tecnosociales.

Por su parte, en el cuarto artículo, “Una empresa recuperada y reconvertida en el contexto del COVID-19. El caso Farmacoop”, Daniela Flores Servian comparte con nosotros la experiencia de recuperación del antiguo laboratorio Roux Ocefa, hoy Farmacoop, y el rol que ha asumido este laboratorio recuperado por sus trabajadores frente los desafíos de la pandemia COVID-19.

Ariel Pared y Maira Zelaya, en el quinto artículo, “La innovación y el desarrollo local en el gobierno municipal. Hacia un estado de situación actual en Argentina”, analizan las principales transformaciones en el ámbito estatal y en la relación Estado-sociedad producidas en Argentina a partir de la década de 1990, en relación con las consecuentes transformaciones en el ámbito de los gobiernos locales, la incorporación de nuevas funciones y temas a la agenda política local y los procesos de implementación de nuevas tecnologías de gestión, considerando la relevancia de la innovación para promover un desarrollo local sustentable. En base a ello, analizan el estado de situación en torno a la utilización de modernas herramientas de gestión a nivel municipal, reconociéndolos principales desafíos en materia de gestión municipal.

En el sexto artículo, “Pensando el desarrollo humano a futuro. Aportes en torno al estado de situación general en Argentina”, Gisela Bianchi nos propone reflexionar críticamente en torno las concepciones de desarrollo, cuestionando la idea de crecimiento económico y progreso que priman en ella, analizando los alcances de la noción de desarrollo humano en pos de la construcción de propuestas que contribuyan a promover una sociedad más justa.

Por último, en “Relevamiento nacional a los diversos actores del sistema educativo (estudiantes, padres y madres, docentes y directivos) de los diferentes niveles”, Fernando Bordignon, Lucila Dughera, Fernando Peirone y Daniel Daza nos presentan un relevamiento de carácter cualitativo de alcance nacional sobre los distintos niveles educativos: primario, secundario y superior, en el cual se recoge las miradas y percepciones de los diferentes actores involucrados acerca de cómo se llevan adelante los procesos de enseñanza y aprendizaje en tiempos del aislamiento social preventivo y obligatorio, dando voz a estudiantes, padres y madres, docentes y directivos de los diferentes niveles.

Los organismos internacionales de crédito frente a la crisis del COVID-19 en América Latina: ¿qué?, ¿cómo? y ¿cuánto?



Cintia Gasparini,* Andrea Molinari**
y Leticia Patrucchi***

Resumen

La pandemia del COVID-19 generó una crisis económica y sanitaria sin precedentes y a una escala, literalmente, global. América Latina y el Caribe es una de las regiones más afectadas, y sus estructuras productivas y sociales la exponen a la mayor crisis económica de su historia. Es esperable que los organismos internacionales de crédito desempeñen un rol clave en el marco de sus mandatos y misiones. Analizar su reacción, en términos de *momentum*, posicionamiento, instrumentos y alcance es necesario para evaluar su capacidad de respuesta, cuestionada desde hace tiempo. Enfocando en los cuatro organismos más relevantes en la región, este trabajo se pregunta sobre la pertinencia y suficiencia de esta respuesta multilateral. Se observa una respuesta rápida e incremental, así como intentos de gestionarla de manera coordinada y global, pero aún muy débiles. También el despliegue de un amplio abanico de instrumentos: préstamos de emergencia, condonaciones, reasignaciones, donaciones, no del todo novedosos. Finalmente, su volumen no condice con la magnitud del desafío que los propios

* Licenciada en Economía (UBA) y Magíster en Desarrollo Económico (UC3M). Directora del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica en UNPAZ. Docente de UNPAZ y UBA.

** Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Economía, Economía Internacional. Buenos Aires, Argentina. CONICET-Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

*** Licenciada en Sociología (UBA) y Magíster en Administración Pública (UBA). Docente investigadora del Departamento de Economía y Administración (UNM) y del Instituto del Conurbano (UNGS).

organismos pronostican. Si bien es la respuesta dada hasta el momento, existen dudas respecto de la capacidad de movilizar los recursos necesarios para afrontar esta crisis y, frente a ello, se plantea la necesidad de explotar fuentes complementarias como los nuevos bancos de desarrollo.

Palabras clave: organismos internacionales de crédito - COVID-19 - América Latina y el Caribe - financiamiento para el desarrollo

1. La magnitud de la crisis. Una aproximación a los efectos en la región

La crisis del coronavirus (COVID-19) puso en jaque a la economía mundial a una escala más global que nunca. La expansión descontrolada de los contagios la diseminó en un tiempo récord y provocó efectos sanitarios y económicos sin precedentes. Todos los países experimentaron una caída estrepitosa de la actividad y se percibe, por ahora, la peor crisis económica mundial desde la Gran Depresión.

América Latina y el Caribe (ALC) es una de las regiones más afectadas. El confinamiento, la caída de la demanda mundial, especialmente de los grandes socios comerciales de la región (China y Estados Unidos), la salida de capitales de mercados emergentes y la contracción de los términos de intercambio, entre otros, resultan en un cóctel explosivo para una región caracterizada por una gran participación del trabajo por cuenta propia y la informalidad, alta dependencia de las *commodities*, y un gran peso de las remesas en los ingresos.¹

Además, la pandemia impacta sobre una región que mantiene un ritmo de crecimiento muy bajo hace años: entre 2014 y 2019 su actividad económica creció solo un 0,4%. Según la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL), la contracción esperada (e incierta, dadas las características de la crisis) para 2020 será del 5,3%, y ello se traducirá en un incremento sideral en la pobreza (casi 30 millones más de pobres) y en el desempleo (+3,7 puntos porcentuales), generado en su mayor parte por la caída en la actividad de las pequeñas y medianas empresas (PyME). Todo ello redundará en la mayor crisis económica que experimentó la región en toda su historia (CEPAL y OIT, 2020).

Asimismo, ALC está transitando aún una etapa más temprana del ciclo con la expansión de los contagios, a diferencia de la mayoría de los países avanzados donde ya se han superado, en teoría, varias etapas. Por lo tanto, es aún temprano para dimensionar los costos sanitarios, y en consecuencia también económicos, de la crisis. La gran brecha en el acceso al sistema de protección social, las deficiencias estructurales en los sistemas de salud y la violencia de género también exacerbaban la crisis sanitaria y social.

A tono con el resto de los países del mundo, los Estados de ALC desplegaron herramientas y paquetes de estímulo, utilizando el escaso margen de maniobra disponible para contrarrestar los daños. El

¹ Para más detalles sobre los canales de propagación de la crisis, ver, por ejemplo, The World Bank (2020).

Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, lanzado en mayo pasado por la CEPAL, compila y describe las acciones implementadas por los países de la región para enfrentar la pandemia, desagregadas por tipo de medida (restricciones de movimientos, salud, economía, trabajo, protección social, educación y género).² A pesar de las discrepancias entre países, la totalidad del subcontinente ha tomado al menos alguna acción en todos esos ámbitos.

Más allá de las medidas desplegadas, la envergadura de la crisis y las condiciones de base revelan la insuficiencia de las acciones domésticas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que entre 2020 y 2021 el mundo habrá perdido unos US\$ 9 billones (FMI, 2020), lo cual genera una nueva oportunidad para evaluar si la arquitectura financiera internacional (AFI) está en condiciones esta vez de canalizar la ayuda necesaria y recuperar su rol, cuestionado por su frecuentemente limitada capacidad para responder a las necesidades de sus prestatarios (ver Woods, 2006; Grabel, 2012; Humphrey 2015a y 2015b; Babb y Chorev, 2016; CEPAL, 2018). Como menciona CEPAL (2020: 7), “no hay país ni organismo internacional o de cooperación que no haya cambiado su forma de operar. La pandemia ha obligado a todos los actores a redefinir sus planes y reencausar los recursos disponibles”.

Este trabajo constituye una aproximación a la respuesta de los principales organismos internacionales de crédito (OIC) a la pandemia del COVID-19 en general y en ALC en particular. Específicamente, se indaga a través de qué instrumentos, cómo y con cuántos recursos se está respondiendo a la crisis. Los OIC analizados incluyen aquellos con peso determinante en ALC: Fondo Monetario Internacional, Grupo Banco Mundial (GBM), Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (GBID) y Corporación Andina de Fomento (CAF). Los primeros tres son los organismos tradicionales y mantienen la centralidad en términos de movilización de recursos en la región. Por su parte, la CAF forma parte de un conjunto más heterogéneo de organismos regionales y subregionales que han crecido en injerencia.³

Las principales fuentes de datos consultadas son los comunicados, documentos y recursos audiovisuales institucionales, notas de prensa, y declaraciones de funcionarios, todas disponibles en las páginas web de los organismos. El período de estudio se inicia con los primeros síntomas de la crisis a escala global (en enero) hasta la primera semana de junio, cuando concluye la elaboración de este artículo.

Además de esta introducción, el trabajo cuenta con tres secciones. En la segunda se analiza el papel de la AFI en la coyuntura de la pandemia, a partir de la caracterización de los OIC mencionados. En la tercera se detallan las respuestas específicas de dichas instituciones en ALC a partir de la información

2 Los cuatro OIC analizados aquí también ofrecen observatorios, que sirven principalmente para monitorear las medidas implementadas en cada país o región, en respuesta al pedido del G20 para mantener información actualizada de las políticas implementadas en respuesta a la pandemia.

3 Comparte esta trayectoria con otros subregionales como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) o el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), junto con el ingreso de nuevos organismos como el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB, por sus siglas en inglés) de los BRICS y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés). Sin embargo, estos últimos no se incluyen en el análisis por el carácter más subregional de los primeros (BCIE, FONPLATA y BDC) y una penetración en la región aún marginal y nula en cuanto al financiamiento COVID-19 de los segundos (NDB y AIIB).

disponible. La cuarta y última sección presenta las principales conclusiones del análisis y algunas primeras reflexiones sobre la pertinencia y suficiencia de las respuestas multilaterales a la crisis.

2. La respuesta de los OIC frente a la crisis del COVID-19

En esta sección se detalla la dinámica de posicionamiento, agenda y principales instrumentos financieros desplegados por los cuatro organismos internacionales de crédito mencionados para dar respuesta a la crisis del COVID-19.⁴

En primer lugar, se observa una reacción secuencial de dichos organismos a la crisis. El FMI y el GBM, por su carácter global y la atención puesta en Asia, venían desarrollando posiciones e instrumentos previos a que la crisis comenzara a sentirse fuertemente en ALC. También tienen una respuesta más amplia en términos de los tipos de instrumentos y su volumen, aunque, como veremos, no ha sido la región la principal destinataria hasta el momento.

Sorteando el rechazo que han suscitado sus intervenciones a lo largo del tiempo, el **Fondo Monetario Internacional** ha sabido adaptarse a los diferentes escenarios globales y nunca perdió su rol de liderazgo en la AFI. De hecho, lleva casi 80 años de funcionamiento, agrupa a 189 países miembros, y moviliza la mayor cantidad de recursos entre los OIC a partir del financiamiento que proviene, principalmente, de aportes de sus países miembros (denominados “cuotas”), que a su vez determinan el poder de voto de cada uno de ellos. Estados Unidos tiene 16,51% del voto y, por lo tanto, poder de veto, ya que todas las decisiones son tomadas con, al menos, el voto afirmativo del 85% de los miembros. Así, y a pesar de las últimas reformas en su gobernanza, aún no se refleja el peso determinante de los países emergentes en la economía mundial. Por su parte, los países latinoamericanos y del Caribe alcanzan en conjunto casi el 10% del poder de voto del organismo. Sus recursos ascienden actualmente a DEG 975.000 (US\$ 1,4 billones) y su capacidad prestable en el marco del COVID-19 se ha anunciado en US\$ 1 billón.

La reacción del FMI no fue de las primeras si consideramos que en su informe de riesgos al G20 (el 20 de febrero) no termina de advertir en el coronavirus un verdadero riesgo global, sino que aún presupone la posibilidad de la contención del virus y el impedimento de contagio. Sin embargo, ya en los primeros días de marzo, y en línea con el acelerado avance del brote, su Directora Gerente, Kristalina Georgieva, reconoce la “tragedia humana y el reto económico que constituye el COVID-19” (FMI, 2 de marzo de 2020) y prevé un papel principal para el organismo, manifestando que: “[h]emos instado al FMI a usar todos los instrumentos de financiamiento a su disposición para ayudar a los países miembros que estén afrontando necesidades” y anunciando sus primeros instrumentos de emergencia (FMI, 4 de marzo de 2020). El G20 celebra, de hecho, el “rápido y mayor despliegue de instrumentos” del FMI en su reunión virtual de Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales de abril (G20, 2020).

⁴ Para más detalle sobre la intervención y respuesta de los OIC frente a la crisis, ver Gasparini, Molinari y Patrucchi (2020).

La primera respuesta específica para lidiar con los efectos de la pandemia fue la duplicación de los recursos en las líneas de financiamiento de emergencia a través de dos instrumentos: el “Servicio de Crédito Rápido” (para los países miembros más pobres, con tasa de interés cero) y el “Instrumento de Financiamiento Rápido” (para países de ingreso medio) por hasta US\$ 50.000 millones,⁵ que no requieren contar con un programa completo del FMI. De acuerdo a la información del sitio web que el organismo creó a fines del COVID-19, ya han solicitado asistencia de emergencia más de 100 países, la cual ya ha sido aprobada en 62 casos por un monto total de US\$ 22.957 millones.

La segunda medida en importancia fue el alivio del servicio de la deuda frente al organismo a veintisiete países miembros (los más pobres y vulnerables) a través de las donaciones otorgadas en el marco del “Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes” (FFACC) y por un período de seis meses (entre abril y octubre), con el objetivo de que dichos países reasignen los fondos “a actividades médicas de emergencia y otras medidas de alivio vitales”.⁶ Los montos destinados a este fin sumaron US\$ 229 millones (de un total disponible de US\$ 500 millones); sin embargo, el organismo asegura estar buscando incrementar el FFACC a US\$ 1.400 millones, de modo de extender el período del alivio.⁷

La respuesta del Fondo se complementa con la ampliación de líneas de crédito vigentes para atender necesidades específicas manifestadas como consecuencia de la pandemia (por ejemplo, nuevas Líneas de Crédito Flexibles ya solicitadas por algunos países); y una nueva Línea de Liquidez a Corto Plazo para proporcionar liquidez “tipo *swap*” a países miembros que necesitan apoyo moderado y a corto plazo para equilibrar su balanza de pagos en el marco del escenario global incierto por la pandemia. En este caso, el crédito equivale hasta el 145% de la cuota del país por un período de doce meses con posibilidad de renovación y, si bien no prevé condicionalidades ni revisiones, está orientada a países con “fundamentos y marcos de política económica muy sólidos”.⁸

La actuación del FMI estuvo en línea con el otro gran actor global de financiamiento para el desarrollo, el **Grupo Banco Mundial**, ambos articulados además con el G20, que los puso en el centro de la escena de la cooperación internacional ante la crisis del COVID-19. El Banco Mundial (BM) está conformado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, abocado al financiamiento soberano en países de ingreso medio) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF, que

5 No obstante, el FMI ya aclara en su sitio web que prevé una demanda de estos servicios por unos US\$ 100.000 millones; recuperado de <https://www.imf.org/es/About/FAQ/imf-response-to-covid-19#Q6>

6 Recuperado de <https://www.imf.org/es/About/FAQ/imf-response-to-covid-19#Q8>

7 Ello fue el pie de uno de los anuncios más importantes que hizo el G20 en el marco de la pandemia cuando incluyó en su Plan de Acción (aprobado el 15 de abril) la suspensión durante el 2020 de los pagos de los servicios de la deuda (incluyendo capital e intereses) para los países más pobres que lo soliciten, por parte de todos los acreedores oficiales bilaterales (incluyendo al Club de París), invitando a los acreedores privados a participar en forma voluntaria (G20, 2020). Al respecto, hay que mencionar que la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) reclama que dichos acuerdos abarquen a todos los países en desarrollo y no solo a los más pobres, ya que los primeros arrastran desde hace años senderos insostenibles de deuda que se suman a las necesidades sanitarias y económicas imperiosas que puso en juego el COVID-19 (UNCTAD, 23 de abril de 2020).

8 Cabe destacar que el FMI también había pedido al G20 apoyo para hacer una nueva asignación de DEG y ampliar de este modo su uso de servicios tipo *swap*, tal como se había hecho durante la crisis mundial de 2009, pero no hubo acuerdo. Mientras China y Europa pedían que se avanzara en esta asignación, otros países, especialmente Estados Unidos, impidieron el acuerdo (Bery y Bekelman, 2020).

se ocupa de los países de menores ingresos otorgando financiamiento en condiciones concesionales).⁹ Completan al GBM la Corporación Financiera Internacional (CFI, que otorga financiamiento para el sector privado), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI, para asegurar inversiones) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Su estructura de poder y la participación de los países es similar a la del Fondo.

Por su injerencia en Asia el BM mostró una reacción temprana (enero) a la pandemia, centrada en sus acciones en China y otros países del Sudeste Asiático. Un mes después adoptó una comunicación más amplia y estratégica centrada en: i) llamar a los países a reforzar sus sistemas de vigilancia y respuesta sanitaria; ii) coordinar con otros actores internacionales para acelerar la respuesta internacional que ayude a los países a gestionar lo que entonces ya calificaba como “emergencia sanitaria mundial”; y iii) comenzar a evaluar los efectos económicos y sociales de la crisis. También reconoció que “los países enfrentan diferentes niveles de riesgo y vulnerabilidad al COVID-19, y requerirán diferentes niveles de apoyo [... por lo que se] dará prioridad a los países más pobres y aquellos en alto riesgo con baja capacidad” (BM, 3 de marzo de 2020).

En términos de ayuda financiera, el GBM aprobó un paquete integral e inmediato de ayuda, el “Mecanismo Rápido COVID-19”, por hasta US\$ 14.000 millones (de los cuales US\$ 8.000 millones corresponden a nuevos recursos) con financiamiento de BIRF, AIF y CFI. Este último organismo es el principal actor con US\$ 8.000 millones, a los que se suman US\$ 2.700 millones del BIRF y US\$ 1.300 millones de la AIF.

Los recursos de la CFI¹⁰ se organizan en partes iguales en cuatro líneas que abarcan préstamos o inversiones de capital para empresas de los sectores de infraestructura, manufacturas, agricultura, servicios y de la salud; financiamiento a las PyME para exportación e importación; fondos para bancos de mercados emergentes para facilitar crédito a las empresas y sostener sus necesidades de capital de trabajo, entre otras (CFI, 17 de marzo de 2020). Los US\$ 4.000 millones restantes corresponden a la AIF y el BIRF para el sector soberano y se canalizan a través del “Programa Estratégico de Preparación y Respuesta al COVID-19” (SPRP), que consta de seis componentes enfocados en mitigar y atender la propagación del virus e incluyen actividades inmediatas de contención y mitigación de emergencia para responder a brotes de COVID-19, fortalecimiento de la capacidad para enfrentar el resurgimiento y aparición del virus y otros patógenos, y promoción de acciones de comunicación, información y monitoreo, entre otras (BM, 2020).

También el BM avanzó en la reorientación o reformulación de proyectos en curso que se destinarán ahora a atender la pandemia, así como en el volumen de financiamiento regular del Grupo. Las distintas

9 Los OIC suelen dividir en distintas ventanillas u organismos *ad hoc* la atención según tres tipos de prestatarios: a) Estados soberanos (nacional, regional, subnacional); b) Estados soberanos (u otros actores de los mismos) de menor nivel de desarrollo relativo, y que por lo tanto reciben financiamiento en términos más favorables o concesionales (tasas, plazos, repagos); y c) no soberanos, es decir, al sector privado (y, dependiendo el organismo, también empresas estatales).

10 La atención al sector privado se completa con las iniciativas de la OMGI que puso a disposición un mecanismo de garantías bajo procedimiento acelerado por US\$ 6.500 millones (OMGI, 7 de abril de 2020).

acciones presentadas son consideradas por el Banco como un hito en su historia, ya que las define como “la respuesta a la crisis más grande y más rápida en la historia del Grupo del Banco” en tanto espera movilizar US\$ 160.000 millones durante un período de quince meses, de los que US\$ 50.000 millones corresponden a la AIF, para ayudar a los países en desarrollo a responder a la salud, la crisis social e impactos económicos de COVID-19 y el cierre económico en países avanzados (BM, 19 de mayo de 2020).

Sin embargo, la incidencia geográfica del financiamiento del GBM hace suponer que ALC mantendrá una participación relativa menor en el volumen anunciado, considerando que los desembolsos regulares a la región han rondado el 18% de los recursos totales. Ello se traduce, por ejemplo, en una menor relevancia frente a otros organismos. En el último quinquenio (2015-2019) para operaciones soberanas en la región, el BM aprobó unos US\$ 8.200 millones anuales, frente a unos US\$ 18.700 millones del BID y la CAF.¹¹ Esa preponderancia vuelve a estos dos últimos organismos, de muy diferente gobernanza, centrales en la movilización de recursos para la región.¹²

Por su parte, el **Grupo Banco Interamericano de Desarrollo** está conformado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, financiamiento soberano), el Fondo Multilateral de Inversiones (concesional) y BID Invest (no soberano).¹³ Con 48 países miembros, los 26 prestatarios de ALC concentran el 50,005% del poder de voto (mayoría suficiente para aprobar las operaciones crediticias) tanto en el BID como en BID Invest, aunque Estados Unidos como principal accionista ejerce regularmente su poder de veto sobre las decisiones estratégicas, reproduciendo la lógica del FMI y el GBM.

Mostró su primera reacción ante la pandemia durante la segunda semana de marzo cuando decide posponer su Asamblea Anual (BID, 11 de marzo de 2020) y disponer hasta US\$ 2.000 millones en recursos, reorientando saldos de préstamos no desembolsados a la atención de la pandemia para monitoreo, pruebas de laboratorio, y fortalecer los servicios de salud en los países que lo requieran (BID, 10 de marzo de 2020).

Luego, a fines de marzo el GBID definió cuatro áreas prioritarias: i) dar respuesta inmediata para salud pública (apoyo a la capacidad de preparación y respuesta sanitaria con recursos para contener la transmisión del virus y mitigar su impacto, fortaleciendo los sistemas de salud pública y la compra de insumos y equipos); ii) contribuir a redes de seguridad para las poblaciones vulnerables (programas de transferencias, pensiones no contributivas y subsidios, transferencias extraordinarias para trabajadores informales y apoyo para empresas formales en sectores especialmente afectados, e.g. turismo); iii) fomentar la productividad económica y el empleo (programas de financiamiento y garantías de liquidez de corto plazo, comercio exterior, reestructuración de préstamos, y apoyo a cadenas de suministro estratégicas para PyME); y iv) apoyar políticas fiscales para aliviar impactos económicos (diseño

11 Fuentes: BM: <https://www.bancomundial.org/es/about/annual-report/fiscal-year-data>; BID (2020: 2); CAF (2016, 2017, 2018, 2019 y 2020: Cuadro 1).

12 En el caso del FMI, dado que la lógica del financiamiento es diferente a los BMD, en tanto tiene como objetivo otorgar respaldo financiero a países con crisis de balanza de pagos, no resulta pertinente esta comparación.

13 Hasta noviembre de 2017, denominado Corporación Interamericana de Inversiones (BID, 2 de noviembre de 2017).

e implementación de medidas fiscales para financiar la respuesta a la crisis, planes de continuidad para la ejecución de gastos y adquisiciones públicas, y medidas para apoyar la recuperación económica).

En cuanto al financiamiento soberano, el BID se comprometió a reprogramar su cartera de proyectos de salud de la región por hasta US\$ 1.350 millones, y a dirigir US\$ 3.200 millones adicionales a su programa de préstamos inicialmente estipulado para 2020. En cuanto al financiamiento no soberano, BID Invest destinará hasta US\$ 7.000 millones en 2020 para “financiar intervenciones que alivien las limitaciones de salud, mantengan empleos, restauren las cadenas de suministro y mantengan las fuentes de ingresos, especialmente para las MiPyME” (BID Invest, 28 de abril de 2020), con US\$ 4.000 millones para su programa de inversiones a largo plazo para empresas impactadas por la crisis y US\$ 3.000 millones para financiar garantías y préstamos de su “Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior”. Finalmente, a principios de abril el BID dispuso más de US\$ 7 millones de recursos no reembolsables de la “Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales” para financiar propuestas de cooperación y coordinación regional de políticas para dar respuestas a la pandemia de COVID-19 en ALC.

El otro organismo regional clave es la **Corporación Andina de Fomento** (CAF), el cual ha mostrado un crecimiento exponencial en las últimas décadas, nominándose como el “Banco de Desarrollo de América Latina”. Su característica distintiva es la casi total propiedad de países regionales, con la cual sus decisiones descansan en los miembros prestatarios de la región, a diferencia de los tres organismos presentados previamente.

Las primeras declaraciones del organismo tienen una impronta más coyuntural en el marco de la reunión de Directorio y Asamblea de Accionistas, celebrada el 3 de marzo, donde se aprobó la disponibilidad de la “Línea de crédito contingente regional” por US\$ 300 millones para reforzar los sistemas de salud, así como un programa de cooperaciones técnicas no reembolsables por hasta US\$ 5 millones. Luego, es hacia fines de marzo, y en el marco de la declaración formal de la pandemia por parte de la OMS, que el organismo da un giro en la atención de esta esta problemática. Pone, entonces, a disposición la “Línea de Crédito Contingente Regional de Apoyo Anticíclico para la Emergencia generada por el COVID-19” por hasta US\$ 2.500 millones (de libre disponibilidad y rápido desembolso) para apoyar y complementar las medidas fiscales, por casi diez veces más que la original, ampliando además su espectro de acción y suponiendo una lógica más integral de atención a la crisis: mitigar los efectos de la expansión del virus y aportar a la continuidad de las operaciones de las empresas, así como la recuperación del crecimiento económico. También multiplica en la misma proporción los recursos para cooperaciones técnicas poniendo a disposición US\$ 400.000 por país. Asimismo, y al igual que los otros bancos, posibilita la reasignación de recursos que todavía no han sido desembolsados de préstamos existentes a la mitigación de los efectos de la crisis del COVID-19.

Finalmente, cabe destacar que se observan esfuerzos por brindar una respuesta articulada y coordinada de los OIC a esta crisis, aunque por ahora parecen más discursivos que efectivos, y tiene a los organismos tradicionales, en especial el FMI y el BM, como centro. El G20 ha hecho de la respuesta

global coordinada un pedido explícito, instando a “[m]ejorar la coordinación entre los organismos internacionales para maximizar el impacto y optimizar el uso de recursos” (G20, 2020).

3. La actuación de los OIC en América Latina y el Caribe frente al COVID-19

Esta sección se enfoca sobre el alcance de las respuestas reseñadas en el punto anterior, para la región de América Latina y el Caribe. Para ello, la siguiente tabla presenta las operaciones aprobadas por organismo en función de: i) tipo de instrumento; ii) destinatario (país o empresa); y iii) monto. Se incluyen más de 70 operaciones, en base al relevamiento de todas las comunicaciones emitidas por los organismos entre enero y la primera semana de junio, que puede no ser exhaustiva, en particular en el caso de las reasignaciones y los desembolsos. Hacia el final de esta sección, se resumen las respuestas y se agregan algunas operaciones en proceso que aún no fueron aprobadas pero que se considera relevante destacar.

Operaciones aprobadas para la atención del COVID-19 en ALC

Organismo	Tipo de instrumento	País/es o empresa privada	Monto (US\$ millones)
Fondo Monetario Internacional	Rápido desembolso y sin programa de supervisión de políticas (nuevos proyectos)	República Dominicana	650,0
		Ecuador	643,0
		Panamá	515,0
		Costa Rica	504,0
		Jamaica	520,0
		El Salvador	389,0
		Bolivia	327,0
		Paraguay	274,0
		Bahamas	250,0
		Dominica, Granada, Haití, San Vicente y Las Granadinas y Santa Lucía	133,0
	Líneas de Crédito Flexible (ampliación de programas vigentes)	Chile	23.930,0
		Perú	11.000,0
		Colombia	10.800,0
		Honduras	233,0
		Barbados	91,0

Banco Mundial	Programa Estratégico de Preparación y Respuesta al COVID-19 (todos BIRF, menos Haití y Honduras AIF)	Argentina	35,0
		Bolivia	33,3
		Ecuador	20,0
		El Salvador	20,0
		Paraguay	20,0
		Uruguay	20,0
		Haití	20,0
		Honduras	20,0
	Gestión del Riesgo de Desastres con una Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes	Colombia	250,0
		República Dominicana	150,0
		Honduras	119,0
		Panamá	41,0
	Reformulación y reasignación de recursos	Bolivia	170,0
	Respuesta a Emergencias de Contingencia	Santa Lucía	10,5
		Haití	9,5
Dominica		6,6	
San Vicente y las Granadinas		4,5	
Granada		2,5	
Surinam		0,4	
Corporaciones Financiera Internacional	Intermediarios financieros	Bancos centroamericanos	314,0
	Financiamiento a largo plazo	BBVA Leasing México	116,5
	Fondo de capital privado	L Catterton Latin America III	26,0
Banco Interamericano de Desarrollo	Reformulación y reasignación de recursos	Argentina	470,0
		Uruguay	350,0
		Bolivia	82,0
		Belice	6,2
		Brasil	3,3 ^a
	Nuevo préstamo	Ecuador	343,8
		Paraguay	315,0
		El Salvador	300,0
		Panamá	150,0
		Honduras (gran parte concesional)	145,9
		Brasil	36,8
Donación	Agencia de Salud Pública del Caribe (Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tobago)	0,75	

BID Invest	Préstamo	Caja Los Héroes (Chile)	50,0
	Proyecto	Entidad financiera (Colombia) ^b	Hasta 150 ^c
		Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. ^b	Hasta 150
	Emisión de facturas financieras	Banco ABC Brasil S.A. ^b	Hasta 100 ^d
	Financiamiento de garantía <i>senior</i>	Nu Financeira (Brasil) ^b	Hasta 75 ^d
	Préstamo	Banco de América Central S.A. (Guatemala) ^b	Hasta 100
		Banco de América Central S.A. (El Salvador) ^b	Hasta 60
		Konfío (México) ^b	Hasta 52,8 ^e
	Suscripción del 100%	Banco Guayaquil (Ecuador) ^b	Hasta 30
	Suscripción de emisiones	Entidad financiera (Perú) ^b	Hasta 20
	Instrumento de deuda convertible	Popup Design S. de R.L. de C.V. (México) ^b	De 10 y hasta 15
Préstamo <i>senior</i>	Empresas de Distribución Eléctrica Metro-Oeste S.A. y Chiriquí S.A. (Panamá) ^b	Hasta 120	
Facilidad de compra de cuentas por cobrar	Cuatro empresas de distribución de energía (El Salvador) ^{bf}	Hasta 120	
Préstamo <i>senior</i> garantizado	Caribe Hospitality S.A. (Costa Rica) ^b	Hasta 5	
Corporación Andina de Fomento	Crédito Contingente Regional de Apoyo Anticíclico para la Emergencia	Ecuador	350,0
		Panamá	350,0
	Línea regional para atender la emergencia sanitaria	Ecuador	50,0
		Panamá	50,0
		Uruguay	50,0
	Cooperaciones técnicas no reembolsables	Argentina	0,4
		Paraguay	0,4
		Perú	0,4
		Uruguay	0,4
		Panamá	0,4
		Ecuador	0,4
Bolivia		0,4	
Trinidad y Tobago	0,4		

Notas: ^a R\$ 16.238 millones; ^b instrumento “Propuesto” (aprobación estimada: mayo-julio de 2020); ^c más 270 de financiamiento paralelo; ^d en reales; ^e MXN 1.140 millones; ^f Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador, SA de CV, Empresa Eléctrica de Oriente, S.A. de C.V., AES CLESA S. en C. de C.V. y Distribuidora Eléctrica de Usulután (El Salvador).

Fuente: elaboración propia en base a la información de los comunicados de prensa de FMI, BM, CFI, BID, BID Invest y CAF del 1 de febrero a la primera semana de junio de 2020.

En resumen, el **FMI** ha comenzado a utilizar varios de los instrumentos anunciados para paliar los efectos de la crisis en la región. Al momento otorgó préstamos de rápido desembolso y sin programa de supervisión de políticas por un monto de US\$ 4.270 millones para catorce países de ALC, lo cual significa que la región participa hasta ahora con el 19% del total prestado bajo esta modalidad (la región más receptora es África, con el 42% de los créditos, seguida por Asia con el 35%). Asimismo, la ampliación de instrumentos existentes a través del fortalecimiento de las “Líneas de Crédito Flexibles” para asistencia pos COVID-19 sumaron unos US\$ 46.054 millones para cinco países.

Por su parte, el **GBM**, a través de BIRF y AIF, informa haber movilizado recursos por US\$ 2.000 millones para la atención de la salud en la región (BM, 1 de junio de 2020). Como se desprende de la tabla anterior, del principal instrumento desplegado a nivel global (el SPRP por US\$ 4.000 millones) se destinaron US\$ 188 millones a ocho países de la región, es decir solo un 5% de esta línea.¹⁴ Además, estos dos organismos redireccionaron recursos de otros instrumentos y fuentes existentes, entre los cuales cabe mencionar la aprobación de préstamos de rápido desembolso¹⁵ en cuatro países por un total de US\$ 560 millones, una reestructuración por US\$ 170 millones, y la reasignación de fondos bajo el “Componente de Respuesta a Emergencias de Contingencia” para seis países por US\$ 34 millones. Luego, la **CFI** se ha centrado en uno de los componentes mencionados, el “Programa Global para el Financiamiento del Comercio”, por el cual se han comprometido más de US\$ 500 millones en ALC. En este sentido, facilitó¹⁶ un total de US\$ 457 millones a tres empresas o *holdings* para financiar el comercio exterior de productos agrícolas y de salud críticos para la región, expandir la oferta a PyME de clientes (banca corporativa, empresas y automotrices) y capitalizar a empresas medianas del sector de consumo.

Respecto de la banca regional, al momento el **BID** anunció diversas ayudas para la mayoría de los países de ALC. Se aprobaron créditos por US\$ 2.203 millones en catorce países, de los cuales un 41% proviene de reasignaciones de préstamos ya aprobados (mayormente para apoyar la respuesta inmediata de salud pública ante la pandemia, pero también algunos para asistencia a MiPyME y medidas anticíclicas) y el resto son nuevos préstamos; más una donación para el Caribe por US\$ 750.000 para apoyar la coordinación de la respuesta regional de salud. El total de recursos nuevos representa un 11% del promedio anual aprobado durante 2015-2019. Más allá de estas aprobaciones, el BID anunció US\$ 3.692 millones en desembolsos para ocho países de la región, y comprometió financiamiento en trece países para paliar la crisis por US\$ 5.511 millones.¹⁷

14 Mientras que, por ejemplo, US\$ 1.000 millones se destinaron a la India.

15 “Préstamos para Políticas de Desarrollo para mejorar la Gestión del Riesgo de Desastres con una Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes”.

16 Entre el 17 de marzo y el 22 de mayo de 2020.

17 Podría liberar para el MERCOSUR hasta US\$ 1.500 millones para cubrir gastos específicos para la preparación y respuesta a la pandemia (más unos US\$ 1.000 millones para nuevos proyectos para el COVID-19 para Argentina y US\$ 611 millones para Uruguay), mientras que para Centroamérica y República Dominicana destinaría cerca de US\$ 1.700 millones adicionales (entre otros, US\$ 700 millones para Panamá, US\$ 500 millones para operaciones de apoyo presupuestario en El Salvador, US\$ 250 millones para apoyo presupuestario para Guatemala y casi US\$ 18,4 millones para atender la emergencia sanitaria, y compra de equipos y pruebas médicas en Belice), y US\$ 700 millones para Ecuador.

BID Invest informa haber aprobado un préstamo por US\$ 50 millones para un programa dirigido a adultos mayores y población no bancarizada en Chile.¹⁸ El resto de sus préstamos figuran como “propuestos” (con fechas estimadas de aprobación entre mayo y julio de 2020) por un total de US\$ 997,8 millones (un cuarto del promedio anual aprobado durante 2017-2019¹⁹) en nueve países, y son primordialmente (un 75%) para apoyar el acceso a financiamiento de PyME o MiPyME para diez bancos o empresas; dos dentro del sector energético por hasta US\$ 120 millones cada uno, y uno para el sector turismo por US\$ 5 millones. También anuncia otros desembolsos o préstamos en preparación por un total de US\$ 315 millones.²⁰

Por su parte, las líneas *ad hoc* desarrolladas por la **CAF** supusieron un total de US\$ 853 millones para ocho países. En particular, el “Crédito Contingente Regional de Apoyo Anticíclico para la Emergencia” sumó US\$ 700 millones otorgados a dos países (esto representa el 28% de la línea), mientras que tres países han hecho uso de la línea regional para atender la emergencia sanitaria por un total de US\$ 150 millones. Las donaciones para cooperaciones técnicas han sido otorgadas a ocho países,²¹ totalizando US\$ 3,2 millones. El total de recursos aprobados representa un 13% del promedio anual de aprobación soberanas del período 2015-2019. Por otra parte, si bien el Banco prevé destinar recursos al sector privado, no fue posible identificar operaciones en tratamiento o aprobadas durante el período de análisis.

Finalmente, el impacto de la mencionada iniciativa de alivio de la deuda de algunos países con el FMI y el BM (no detallado en la tabla) tiene un impacto menor en la región. Del total de veintisiete países beneficiarios por el FMI, se incluyó únicamente Haití y por un monto de US\$ 5,6 millones (2,4% del alivio total otorgado).²² En el caso del BM, dicha iniciativa está canalizada a través de la AIF, entró en vigencia el 1 de mayo y son ocho los países beneficiarios potenciales de ALC: Dominica, St. Vincent, Granada, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y St. Lucia (BM, 19 de mayo de 2020).

4. Conclusiones

La envergadura de la crisis actual requiere y requerirá una movilización de recursos a escala histórica y la construcción de respuestas coordinadas que garanticen un piso mínimo de bienestar global. Nuestra región enfrenta en ese marco grandes desafíos. En este artículo se buscó indagar la respuesta que los organismos internacionales de crédito están brindando frente a la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe.

18 También cubrirá gastos en salud y medicamentos de adultos mayores y población no bancarizada (BID Invest, 4 de junio de 2020).

19 US\$ 3.200 millones en 2017, US\$ 4.100 millones en 2018 y US\$ 4700 millones en 2019 (BID Invest, 2020).

20 Sujeto a las aprobaciones corporativas de ambas partes, financiará (por hasta US\$ 100 millones) a Enel Distribución Chile S.A. para descontar cuentas por cobrar por la prestación de sus servicios debidas a las medidas excepcionales para mitigar el impacto del COVID-19 en sus clientes; y también estudia otorgar un préstamo para CargoX (Brasil; hasta US\$ 15 millones) para construir tecnología, iniciativas de *marketing* y ventas, y necesidades generales de capital de trabajo. Asimismo, el BID anunció desembolsos para apoyar operaciones de comercio exterior de empresas de Argentina por un monto máximo de hasta US\$ 200 millones.

21 A estos países se suma España, quien, como miembro del Banco, también hizo uso de esta cooperación.

22 Salvo este y un país de Oceanía, el gran favorecido en esta iniciativa es África.

En cuanto al **qué**, se observa que esta crisis fue incorporada en la agenda de los organismos a la velocidad y el tiempo en que la pandemia se globalizaba. Organismos como el Banco Mundial reaccionaron de forma temprana (por enero de 2020) con operaciones puntuales en Asia, pero solo a principios de marzo, y junto con el Fondo Monetario Internacional, asumen la dimensión de la crisis y proponen un conjunto de acciones más amplias, que fueron, y continúan siendo, a tono con la gravedad de la emergencia, muy dinámicas y con tendencia creciente. En el caso de los organismos regionales analizados (Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Andina de Fomento), ese paquete se terminó de consolidar más hacia fines de marzo, en consonancia con el empeoramiento de la crisis en ALC y las medidas que iban adoptando sus gobiernos. En todos los casos, la contundencia del impacto sanitario, fiscal y económico de la crisis obligaron a redoblar apuestas en el corto plazo y acelerar la respuesta internacional.

Respecto del **cómo**, se verifica que la forma en que se dio esta primera respuesta, esperable y razonable en este tipo de crisis, se centró en mecanismos y líneas de emergencia que se caracterizan por la flexibilidad, agilidad en su aprobación y rapidez de los desembolsos, con destinos diversos, pero predominantemente para comprar equipamiento y fortalecer el sector de salud. En el caso de la CAF, al menos por ahora, la mayoría de los recursos volcados a la crisis se han centrado en este tipo de instrumentos. El BM y el BID han desarrollado también reasignaciones y nuevas aprobaciones en el marco de las líneas ya existentes, por ejemplo, de desarrollo social, destinados a los programas sociales de transferencias no condicionadas o ampliando los desembolsos. Es esperable que esta lógica sea la dominante desde ahora, una vez pasada la situación de emergencia. El FMI también amplió acuerdos y líneas de crédito iniciados antes de la pandemia para atender la nueva coyuntura, aunque no logró acordar una asignación de derechos especiales de giro a los miembros, como sí lo había hecho en 2009. También se destaca una rápida y mucho más significativa respuesta de las ventanillas no soberanas para sostener la actividad de las empresas y al comercio desplomado por los efectos económicos de la pandemia. Por ejemplo, al momento, del paquete propuesto por el GBM, más del 65% de los recursos los aporta la CFI. Si bien la orientación responde a una clara demanda sectorial, los instrumentos que utilizan estas ventanillas (líneas de crédito, avales y garantías) suponen una exigencia financiera para el organismo en términos de desembolsos que depende del poder de absorción (y capacidad de endeudamiento en moneda extranjera) de los agentes privados, por lo cual, si bien informan que han sido fuertemente demandados, es probable que su efectivo desembolso se verifique recién en un mediano plazo. Finalmente, el FMI y el BM participan de la iniciativa de alivio de la deuda para los países más pobres para el año 2020, anunciada por el G20 en abril.

En referencia al **cuánto**, la primera reflexión es que resulta difícil precisar el total de nuevos recursos que efectivamente se ponen a disposición, especialmente para diferenciar las condonaciones de las reasignaciones o la relación entre algunos de los desembolsos y las aprobaciones cuando los organismos no lo informan explícitamente. No obstante, con la información disponible se estima que los nuevos recursos desplegados en carácter de emergencia representan una proporción relativamente baja en términos de las aprobaciones promedio de los últimos cinco años: un 23% en el BM y un 11% para el BID. En cambio, en el caso de la CAF esta participación es más significativa, promediando el 50%.

Parece, entonces, tratarse más de una dinámica de realineamiento de los OIC que de reforzamiento. También desde esta segunda mirada más exigente, es decir, observando nuevos recursos vía estas líneas de emergencia, la región no ha protagonizado el destino de los recursos de los organismos tradicionales. Por ejemplo, en el caso del FMI, ALC es destinataria de un 19% de los nuevos préstamos de emergencia, por debajo de África y Asia. Por su parte, los nuevos recursos ofrecidos a la región representan para el BM un 10% de las aprobaciones promedio anuales, aunque es cierto que el organismo propone una explícita orientación de los recursos hacia los países más pobres.

Así, los volúmenes aprobados y también aquellos anunciados no parecen estar aún a la altura de esta crisis sin precedentes. En ese sentido, el desacuerdo para realizar una nueva asignación de DEG por parte del FMI o el llamado todavía sin respuesta del organismo para capitalizar los fondos destinados a aliviar la deuda por más tiempo y para más países dan cuenta de una cuestión central, que es de dónde obtendrán más recursos los OIC para canalizar el financiamiento acorde a una emergencia global. Al respecto, se observa una dinámica similar a la destacada por Ocampo (2020), tanto en cuanto a la limitada cooperación financiera multilateral (en su caso *vis-à-vis* la respuesta a la crisis del 2008), como también, y especialmente por la insuficiencia de las medidas para apoyar a los países de ingresos medios.

En este sentido, se abren algunos interrogantes. Por un lado, sobre la capacidad de los organismos tradicionales para convencer a los accionistas desarrollados de capitalizarlos, algo que viene siendo muy trabajoso en los últimos años, sobre todo en el marco de la crisis del multilateralismo. Por el otro, la escasez de recursos en las economías en desarrollo para fortalecer sus propios bancos y/o explotar el apalancamiento en un mercado tensado e inestable. Por último, el potencial que podrían explorar algunos países de ALC a través del financiamiento de los nuevos BMD creados en el siglo XXI (NDB BRICS y AIIB), en la medida que tengan más espacio de maniobra.

Referencias bibliográficas

- Babb, S. y Chorev, N. (2016). International organizations: loose and tight coupling in the development regime. *Studies in Comparative International Development*, 51(1), 81-102.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2 de noviembre de 2017). El Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) renombra su brazo para el sector privado como BID Invest. *Comunicados de Prensa*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2017-11-03/grupo-bid-renombra-su-brazo-privado-bid-invest%2C11938.html>
- (2020). *Informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo 2019: Reseña del año*. Washington D.C.: BID. Recuperado de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_anual_del_Banco_Interamericano_de_Desarrollo_2019_Rese%C3%B1a_del_a%C3%B1o.pdf
- (10 de marzo de 2020). El Gobierno de Colombia y el Grupo BID deciden aplazar Asamblea Anual del Banco. *Comunicados de prensa*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/noticias/el-gobierno-de-colombia-y-el-grupo-bid-deciden-aplazar-asamblea-anual-del-banco>

- (11 de marzo de 2020). BID listo para ayudar a países miembros a combatir el coronavirus. *Comunicados de prensa*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/noticias/bid-listo-para-ayudar-paises-miembros-combatir-el-coronavirus>
- BID Invest (2020). *Informe Anual 2019*. Washington D.C.: BID Invest. Recuperado de <https://www.idbinvest.org/es/download/9525>
- (28 de abril de 2020). BID Invest aumenta su respuesta al COVID-19 de US\$5.000 millones a US\$7.000 millones a medida que la crisis empeora. Medios y prensa. Recuperado de <https://idbinvest.org/es/medios-y-prensa/bid-invest-aumenta-su-respuesta-al-covid-19-de-us5000-millones-us7000-millones-medida-que>
- (4 de junio de 2020). BID Invest promueve la inclusión financiera y la transformación digital en Chile a través de Caja Los Héroes. Medios y prensa. Recuperado de <https://www.idbinvest.org/es/medios-y-prensa/bid-invest-promueve-la-inclusion-financiera-y-la-transformacion-digital-en-chile-traves-de>
- Banco Mundial (BM) (2020). Project Appraisal Document on a COVID-19 Strategic Preparedness and Response Program and Proposed 25 Projects Under Phase 1 Using the Multiphase Programmatic Approach. Human Development Practice Group. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/993371585947965984/pdf/World-COVID-19-Strategic-Preparedness-and-Response-Project.pdf>
- (3 de marzo de 2020). World Bank Group Announces Up to \$12 Billion Immediate Support for COVID-19 Country Response. *PRESS RELEASE*. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/03/03/world-bank-group-announces-up-to-12-billion-immediate-support-for-covid-19-country-response>
- (19 de mayo de 2020). World Bank Group: 100 Countries Get Support in Response to COVID-19 (Coronavirus). *PRESS RELEASE*. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/05/19/world-bank-group-100-countries-get-support-in-response-to-covid-19-coronavirus>
- (1 de junio de 2020). Respuesta del Banco Mundial a la Covid-19 (Coronavirus) en América Latina y el Caribe. *Información básica*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/04/02/world-bank-response-to-covid-19-coronavirus-latin-america-and-caribbean>
- Bery, S. y Brekelmans, S. (2020). *The revived centrality of G20*. Bruegel. Recuperado de <https://www.bruegel.org/2020/04/the-revived-centrality-of-the-g20/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Los desafíos de América Latina y el Caribe con respecto al financiamiento para el desarrollo en el contexto de la Agenda 2030*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2020). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Estudio elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en respuesta a la solicitud realizada por el Gobierno de México en el ejercicio de la Presidencia Pro Témpore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) durante la Reunión Ministerial Virtual sobre Asuntos de Salud para la Atención y el Seguimiento de la Pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe celebrada el 26 de marzo de 2020 (LC/TS.2020/45), Santiago. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45602/1/S2000313_es.pdf
- CEPAL y Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, 22. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45557/4/S2000307_es.pdf

- Corporación Andina de Fomento (CAF) (2016). *Detrás de todo lo que hacemos estás tú. Informe Anual 2015*. Bogotá: CAF. Recuperado de https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/898/IA%20CAF_espan%cc%83ol_26%20agosto.pdf?sequence=8&isAllowed=y
- (2017). *Informe Anual 2016*. Bogotá: CAF. Recuperado de https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1047/CAF_InformeAnual%202016.pdf?sequence=23&isAllowed=y
- (2018). *Informe Anual 2017*. Bogotá: CAF. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1191/Informe%20Anual%20CAF%202017.pdf?sequence=19&isAllowed=y>
- (2019). *Informe Anual 2018*. Bogotá: CAF. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1430/Informe%20anual%20CAF%202018.pdf?sequence=13&isAllowed=y>
- (2020). *Informe Anual 2019*. Bogotá: CAF. Recuperado de https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1553/Informe_anual_CAF_2019.pdf?sequence=8&isAllowed=y
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020). *Perspectivas de la Economía Mundial*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- (2 de marzo de 2020). Declaración conjunta de la Directora Gerente del FMI y el Presidente del Banco Mundial. Comunicado de Prensa N° 20/76. Recuperado de <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/03/02/pr2076-joint-statement-from-imf-managing-director-and-wb-president>
- (4 de marzo de 2020). Declaración del Comité Monetario y Financiero Internacional sobre el coronavirus. Comunicado de Prensa NO. 20/80. Recuperado de <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/03/02/pr2076-joint-statement-from-imf-managing-director-and-wb-president>
- G20 (2020). Comunicado de la Reunión de Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales del G20. Recuperado de [https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMCBG_Communicu%C3%A9_EN%20\(2\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMCBG_Communicu%C3%A9_EN%20(2).pdf)
- Gasparini, C., Molinari, A. y Patrucchi, L. (2020). La reacción de las Instituciones Financieras Internacionales frente al COVID-19. Un nuevo reto para una arquitectura cuestionada. Mimeo.
- Grabel, I. (2012). Crisis financiera global y la emergencia de nuevas arquitecturas financieras para el desarrollo (primera de dos partes). *Ola Financiera*, 5(13). Recuperado de <http://revistas.unam.mx/index.php/ROF/article/view/40396>
- Humphrey, C. (2015a). The Invisible Hand: Financial Pressure and Organisational Convergence in Multilateral Development Banks. *The Journal of Development Studies*, 52(1), 1-21.
- (2015b). Are credit rating agencies limiting the operational capacity of multilateral development banks? *Paper commissioned by the G-24 as part of its work program on enhancing the role of MDBs in infrastructure finance*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD.
- Ocampo, J. A. (2020). La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana. *PNUD América Latina y el Caribe #COVID19 | Serie de Documentos de Política Pública* (7). Recuperado de <https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/Policy%20Papers%20COVID%2019/UNDP-RBLAC-CD19-PDS-Number7-ES-Ocampo.pdf>

OMGI (7 de abril de 2020). El mecanismo con procedimiento de tramitación acelerado de MIGA de 6,5 mil millones de dólares ayudará a inversionistas y prestamistas a hacer frente al COVID-19. *Press Release*. Recuperado de <https://www.miga.org/press-release/el-mecanismo-con-procedimiento-de-tramitacion-acelerado-de-miga-de-65-mil-millones-de>

The World Bank (2020), *Semiannual Report of the Latin America and the Caribe Region, The Economy in the Time of COVID-19*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33555/9781464815706.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

UNCTAD (23 de abril de 2020). A matter of life and debt: UN agency proposes global debt deal to prevent health pandemic spreading economic disaster across the developing world. *Press Release*. Recuperado de <https://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=551>

Woods, N. (2006). *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and their borrowers*. Ithaca: Cornell University Press.

Comunicados de prensa

FMI: <https://www.imf.org/es/News/SearchNews#sort=%40imfdate%20descending>

BM: https://www.worldbank.org/en/news/all?displaycontntype_exact=Press+Release&lang_exact=English&q-term=

CFI: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/news_ext_content/ifc_external_corporate_site/news+and+events/pressroom/press+releases

BID: <https://www.iadb.org/es/news?f%5B0%5D=filter%3A1126&f%5B1%5D=filter%3A1126> (en español, inglés y portugués).

BID Invest: <https://www.idbinvest.org/es/medios-y-prensa/archivo-noticias> (español e inglés).

CAF: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/>

¿Cómo financiar la cuarentena?

Un análisis a partir de la experiencia de la Segunda Guerra Mundial



*Darío N. Federman**

Resumen

La irrupción del COVID-19 y su rápida expansión en términos de contagios y fallecimientos motivaron a los gobiernos a declararle “la guerra” al coronavirus. La principal arma para esta guerra fue el aislamiento social, coloquialmente conocido como “cuarentena”. Este aislamiento trajo aparejado consecuencias económicas severas, que rápidamente fueron asociadas a las principales contiendas bélicas globales.

Este artículo se propone revisar un artículo clásico sobre el financiamiento de la participación de los EE.UU. en la Segunda Guerra Mundial. De esta revisión se extraerán enseñanzas y conclusiones para optimizar el desempeño económico durante el aislamiento.

También se pondrá sobre tela de juicio la validez de la comparación, en tanto la naturaleza de las guerras es distinta y la historia económica de los países que participaron de los principales conflictos

* Economista. Master en Finanzas. Docente de Administración Financiera en el Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica e Investigador del IDEPI en la Universidad Nacional de José C. Paz. Docente de Planificación y Programación del Desarrollo en la Universidad Nacional de Quilmes. dariofederman@hotmail.com

bélicos no es la historia económica argentina. Y, en paralelo, se persiguen algunas reflexiones útiles que contribuyan al mantenimiento de la cuarentena en nuestro país.

Palabras clave: macroeconomía - planificación económica - controles de precios - historia económica

1. Introducción

En diciembre de 2019 apareció en la ciudad de Wuhan, en China, un coronavirus denominado COVID-19. Este virus inició un rápido camino de propagación que afectó a casi la totalidad del planeta, generó el colapso de los sistemas sanitarios de varios países y ocasionó cientos de miles de muertes, en general personas mayores o con algún tipo de comorbilidad.

El ser humano no dispone de vacuna preventiva ni de tratamiento probado para este virus, con lo cual la respuesta de varios gobiernos consistió en instaurar el “aislamiento social”. Este aislamiento tuvo distinto nivel de exigencia entre los distintos países y en cada momento del tiempo. En el caso de la Argentina, se lo denominó “cuarentena” dado que fue uno de los más estrictos de los que se aplicaron.

Con las personas reclusas en sus casas, la economía sintió el impacto tanto en la oferta como en la demanda, con una notable retracción de la actividad económica. Dada su similitud, rápidamente varios economistas recurrieron a las experiencias bélicas para tomar ideas sobre cómo enfrentar esta cuarentena.

En este trabajo nos proponemos analizar esta experiencia a partir de las decisiones que tomó Estados Unidos (EE.UU.) para financiar su participación en la Segunda Guerra Mundial (SGM). Este trabajo aspira a concluir sobre la validez de utilizar un enfoque macroeconómico pensado para una guerra y para países desarrollados en un caso de “aislamiento social” en una economía tan inestable como la economía argentina. En simultáneo, se aspira a extraer algunas enseñanzas útiles que faciliten el mantenimiento de la cuarentena en nuestro país.

2. El enfoque de los EE.UU. para la SGM: una teoría sobre el control de precios

La experiencia relativa a la intervención del Estado en la economía de EE.UU. durante la SGM y la posguerra fue sintetizada teórica y empíricamente por John K. Galbraith en su libro *A Theory of Price Control*¹ publicado en el año 1952.

¹ Una teoría de control de precios.

Este libro sintetiza dos publicaciones previas del mismo autor: *Reflections of Price Control*² en 1946 y *The Disequilibrium System*³ del año 1947. Los tres escritos fundamentan teóricamente y describen históricamente su experiencia como subdirector de la Oficina de Administración de Precios (OPA) de los EE.UU. durante la SGM.

Con el paso del tiempo estas lecturas ganaron importancia dentro de la heterodoxia económica, dada su utilidad para diseñar políticas de control y estabilización de precios. Estos escritos marcaron un antes y un después en la forma en que se pensaron las políticas de control de precios, en particular, el establecimiento de precios máximos por debajo de los precios de equilibrio.

Antes de estas experiencias, existía un consenso en cuanto a que los controles de precios eran “imposibles” e “imprudentes”. Se los consideraba *imprudentes* en tanto impedir que el precio suba en un mercado con exceso de demanda inhabilitaba que los recursos fueran asignados a quienes más lo deseaban, léase quienes estaban dispuestos a pagar el precio más alto.

Se los consideraba *imposibles* porque no existía hasta esa fecha una experiencia satisfactoria en términos del control de precios. El éxito de EE.UU. en el control de precios para la SGM cambió la concepción de la economía sobre este tópico.

Sin embargo, el abordaje de estos escritos no está limitado a este punto, sino que presenta un sistema macroeconómico completo y consistente para poder financiar la participación de los EE.UU. en la SGM.

Y la coyuntura indica que para pensar políticas públicas que permitan enfrentar la cuarenta de un modo exitoso en lo económico es necesario un enfoque global y holístico de la economía. El aislamiento social impacta en la oferta en la medida que la mano de obra es forzada a mantenerse dentro de sus hogares, y en la demanda en tanto el consumo de distintos bienes y servicios está imposibilitado de realizarse desde los hogares. Esta situación desencadena una caída abrupta del producto escribiendo un párrafo aparte para la demanda de bienes de inversión, que se reducirá a niveles mínimos.

Es claro que no alcanzará con el simple establecimiento de precios máximos en aquellos productos cuya demanda se incrementó a la par de la expansión del COVID-19, y que será necesario sincronizar a los distintos instrumentos de política económica en la búsqueda de un mismo fin: morigerar el impacto del aislamiento en el nivel de actividad.

3. Concentración de la oferta y período de gracia

Una de las primeras explicaciones que propone Galbraith (1952) para el éxito de los controles de precios en los EE.UU. pasa por el nivel de concentración de la oferta. En el mercado de bienes, con control de precio máximo por debajo del precio de equilibrio, rige el exceso de demanda. Si lo que se busca es

² Reflexiones sobre el control de precios.

³ El sistema de desequilibrio.

inhabilitar la acción de la ley de oferta y demanda, o sea, la presión a la suba de precios, alcanza con racionalizar la demanda, , prohibir que un tramo de los demandantes se presente en el mercado.

Pero el desafío aparece en aquellos mercados donde el gobierno no puede efectuar una racionalización efectiva, donde es difícil asegurarse que los demandantes no busquen sus productos a pesar de la prohibición.

Para estos casos fue clave el nivel de concentración de la oferta. En mercados competitivos la cantidad de oferentes y demandantes es elevada, conduciéndolos a actuar sin conocerse uno al otro y en el anonimato.

En mercados de oferta imperfecta, ya sea monopólicos u oligopólicos, los pocos oferentes se conocen entre sí y están en mejores condiciones de seleccionar los demandantes que realmente necesitan esos bienes para el uso social que se les desea asignar. Esta situación permite que los esfuerzos de racionalización no recaigan solo sobre el gobierno, sino también sobre los privados. El éxito en este caso dependerá de la facilidad y la información que dispongan los oligopolistas para identificar las necesidades de los demandantes y realizar la racionalización por su cuenta.

Otro elemento que favorece el cumplimiento de los precios máximos en competencia imperfecta es que, al haber menos oferentes, es más fácil controlarlos. Además, en un mercado de competencia perfecta los oferentes y los demandantes, desde el anonimato que les otorga el elevado número de participantes y baja participación en el total, tienen incentivos a romper los controles. En un mercado de oferta imperfecta, los demandantes mantienen los incentivos, pero los oferentes, al estar reducidos en número, pierden la motivación. Es mucho más fácil detectar un incumplimiento en ellos.

Seguidamente, un incumplimiento al precio máximo por parte de una empresa oligopólica le valdrá no solo una multa millonaria, sino también una pérdida de reputación frente a la sociedad.

Así, los precios máximos fueron más efectivos en aquellos mercados con oferta imperfecta (metales, materiales industriales, partes, etc.) que en bienes negociados en mercados de competencia perfecta (ropa y comida).

Una de las primeras sugerencias de esta teoría es justamente identificar en qué mercados es factible la implementación de un control de precios y en qué mercados no. Y vale acá realizar algunas menciones al caso argentino.

Varios autores, por ejemplo, Azpiazu, Manzanelli y Schorr (2011), reconocen a la economía argentina como una economía de elevada concentración económica, y habitualmente esa elevada concentración es reconocida como causa de nuestros problemas inflacionarios, ver, por ejemplo, Rapoport (2011).

No es la intención cuestionar esa línea de fundamentación, pero es cierto que el enfoque de Galbraith es distinto. La elevada concentración económica que evidencia nuestro país es también una oportunidad para implementar controles de precios máximos.

Un ejemplo a favor de la postura de Galbraith es la experiencia de “precios cuidados”, que ha penetrado con más profundidad en las grandes cadenas de supermercados que en los almacenes o comercios de barrio.

Otro elemento que aparece en la teoría de control de precios es el denominado “período de gracia”, el período de tiempo que tarda en materializarse el exceso de demanda. Como es sabido, EE.UU. ingresó a la SGM luego de dos años de iniciado el conflicto, lo que dio tiempo a sus ciudadanos a abastecerse de un stock de productos básicos. Este stock permitió que, en un contexto de precios máximos por debajo del precio de equilibrio, los consumidores no se apresurasen por salir a adelantar las compras. La estimación del “período de gracia” fue de entre uno y dos años.

En la Argentina el COVID-19 apareció por sorpresa. Si bien se tenía conocimiento de la situación en China y en Europa, fue el 7 de marzo cuando se confirmó la primera muerte por este virus, y el día 20 de ese mes –apenas 13 días después– se dictaba el Decreto N° 297/2020, que establecía el “aislamiento social, preventivo y obligatorio”. Los argentinos no tuvimos tiempos de almacenar stock, con lo cual el período de gracia es mínimo.

4. El sistema de desequilibrio

La contribución principal de Galbraith a la hora de diseñar el esquema de financiamiento de la participación de EE.UU. en la SGM fue el denominado sistema de desequilibrio, una serie de postulados para administrar los desbalances en la economía durante la guerra.

El sistema de desequilibrio descansaba sobre tres pilares: i) control directo sobre el uso de recursos, ii) control universal sobre precios y iii) demanda agregada por encima de la oferta agregada.

Respecto del primer punto, es importante recordar que el control directo sobre los recursos se hizo de modo compulsivo, tomando el gobierno el control de las fábricas y decidiendo cuándo, cuánto y cómo producir. Estos productos eran usados para abastecer la guerra.

Durante la crisis del COVID-19, el presidente de los EE.UU. esbozó una reedición de esta medida al invocar la Ley de Producción de Defensa, vigente desde la Guerra de Corea para forzar a Ford y a General Motors a abrir sus fábricas abandonadas para acelerar la fabricación de respiradores.

Esta situación indica que el abastecimiento de una guerra es sostenido por un proceso de reconversión productiva conducido por el Estado.

En la Argentina este proceso de reconversión de la industria automotriz se dio de un modo natural, en tanto la empresa Toyota anunció la fabricación de respiradores en su planta de Zárate. En el mismo sentido se pronunció Mercedes Benz para su planta de Virrey del Pino.

Existen otros procesos de reconversión que podrían evidenciarse. La industria textil podría abastecer de barbijos y/o tapabocas, sobre todo teniendo en cuenta que a partir del 15 de abril el uso del mismo

es obligatorio en distintos distritos del país y en el transporte público. La misma industria textil podría fabricar vestimenta de protección para los médicos.

Por el lado de la industria del plástico, podrían fabricar las máscaras de protección facial y/o anteojos de plástico para protección ocular. Las refinerías podrían incrementar la producción de alcohol etílico e incursionar en la fabricación de alcohol en gel. Vale mencionar que las refinerías fueron consideradas actividad esencial y quedaron fuera de la cuarentena desde un primer momento.

El segundo punto, relativo al control universal de precios, es aquel que marca una diferenciación entre el financiamiento de la SGM y el de la cuarentena. Durante la segunda guerra, el control de precios fue universal e incluyó a los salarios. Esto implica una diferencia respecto de la situación argentina donde el establecimiento de precios máximos alcanzó a una canasta de bienes, pero no a sueldos.

Pero hay una diferencia aún mayor, para asegurar el abastecimiento EE.UU. ofreció trabajo a todo aquel que lo deseara, llevando el desempleo a niveles mínimos. Las estimaciones indican que la mitad del crecimiento de EE.UU. entre 1941 y 1944 obedeció a la incorporación de mano de obra desocupada. En sentido opuesto, la imposición del aislamiento supone una retracción ineludible de la oferta en tanto, cobrando un salario o no, las personas están imposibilitadas de trabajar y producir (salvo que puedan hacerlo desde sus casas).

Sin lugar a dudas que esta diferencia presenta un primer cuestionamiento sobre la validez de aplicar un marco pensado para la SGM a la cuarentena. La guerra se abasteció en parte poniendo a trabajar a la mano de obra desocupada. La cuarentena consistía en suspender el trabajo inclusive de quienes tenían uno. La posibilidad de incrementar la oferta contrastada con la obligación de reducir la oferta marca una diferencia irresoluble. Si una parte de los esfuerzos consiste en mantener estables los precios, los distintos comportamientos de la oferta hablan por sí solos.

Los datos de desempleo durante la pandemia son elocuentes. En EE.UU. el desempleo pasó de un mínimo histórico de 3,5% en febrero a 14,7% en mayo, valor máximo desde la gran depresión, afectando a más de 20 millones de personas.

El tercer punto, basado en el mantenimiento de la demanda agregada por encima de la oferta agregada, también presenta diferencia en un caso y otro. Pero esta vez no está vinculado solo con la naturaleza del fenómeno que se enfrenta, sino también con el bagaje macroeconómico histórico de los dos países.

En la experiencia estadounidense se aplicaron restricciones a la demanda para priorizar el consumo militar pero, como ya se dijo, la población mantuvo y vio incrementados sus empleos e ingresos. Con lo cual la racionalización significó el mantenimiento de un exceso de demanda en la forma de un ahorro forzoso. De aquí viene otro concepto importante de la obra de Galbraith, que es el “margen de tolerancia”. Este margen de tolerancia es el volumen máximo de exceso de demanda que la sociedad puede tolerar. Cuando los ahorros alcancen un nivel lo suficientemente alto o bien cuando un volumen alto de ahorros se mantenga durante un período extenso de tiempo, el margen de tolerancia

se agota y la población se retira del mercado laboral. Si la población se retira del mercado laboral se contrae la oferta y la tensión hacia el incremento de precios aumenta.

Galbraith destaca un punto que debiera llamar la atención de los argentinos. EE.UU. tuvo un margen de tolerancia mayor porque nunca en su historia tuvo una crisis hiperinflacionaria. Sus ciudadanos estaban seguros manteniendo o incrementando sus ahorros en dólares. Por último, un incremento de la inflación durante la guerra o la salida de ella hubiese significado una especie de *default*, de incumplimiento de parte del gobierno de la promesa de consumo futuro.

De esta descripción valen algunas consideraciones respecto del caso argentino. El establecimiento de la cuarentena no implicó un ahorro forzoso, al menos no en una porción importante de la población. Como ya se mencionó, no se le aseguró un puesto de trabajo de cada persona que deseara trabajar y una cantidad relevante de personas que trabaja como cuentapropista encontró a sus ingresos seriamente afectados.

Una parte de la pérdida de ingresos fue compensada con el Ingreso Familiar de Emergencia, que contempla al menos un pago de \$10.000 para los individuos con trabajo informal o monotributistas categorías A y B.

Ahora bien, es cierto que otra porción importante de la población, como empleados del sector privado, empleados públicos, personal no alcanzado por el aislamiento, etc., mantuvieron su nivel de ingresos casi inalterado. Se destaca que una parte importante de los empleados del sector privado que mantuvieron su empleo lo lograron gracias al apoyo gubernamental a través de créditos subsidiados o transferencias directas, en el marco de lo que se denominó Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). Sean de un sector u otro, es cierto que una porción de la población mantuvo sus ingresos, y al no disponer de oferta vieron incrementado su nivel de ahorro.

Y aquí es donde la Argentina es castigada por su inestabilidad macroeconómica y su comportamiento pendular, que tan bien describió Diamand (1983) en su artículo *El péndulo argentino, ¿hasta cuándo?*. La Cámara Argentina de Comercio y Servicios en 2018 destacó que en nuestros dos siglos de historia, producto de la inflación y la devaluación, hemos cambiado cuatro veces nuestra moneda. El Peso Moneda Nacional, creado en 1881, fue sustituido por el Peso Ley 18.188 en 1969. Entre 1975 y 1982 el dólar se devaluó más de 200.000% y se emitieron billetes de un millón de Pesos Ley. En 1983 se reemplazó el Peso Ley por el Peso Argentino. Frente a una inflación promedio del 650% anual, en 1985 entró en circulación el Austral. Solo en el año 1989 el peso se devaluó un 4700% respecto del dólar. En el año 1991, el Peso reemplaza al Austral y entra en vigencia la Ley de Convertibilidad. Dicha ley sería discontinuada en el año 2002. Desde ese año a la fecha, el dólar se ha devaluado casi un 10.000% y la inflación acumulada ronda esa ratio. Si existiera una equivalencia entre el Peso Moneda Nacional de 1881 y el Peso vigente, 1 Peso Moneda Nacional equivaldría a 0,0000000000001 pesos.

En el plano financiero la situación fue similar. Cruces y Tresbech (2011) identifican que solo entre 1970 y 2010 la Argentina incurrió en default y/o reestructuraciones cuatro veces por una deuda total de aproximadamente USD 110.000 millones. Boggiano (2014) se retrotrae hasta el siglo XIX y encuentra otros

seis eventos adicionales a considerar. De hecho, en simultáneo con la cuarentena, el país postergó sus pagos de bonos en dólares de ley local e inició una reestructuración de bonos de ley extranjera.

En un país que tiene marcada su historia económica por eventos inflacionarios, devaluatorios y de *defaults*, difícilmente se puede esperar que la población decida quedarse con sus ahorros en pesos. Así, no resulta extraño que el peso en su cotización informal respecto del dólar, ya sea en su versión blue, dólar MEP o contado con liquidación, haya tenido una devaluación aproximada del 20% desde el inicio de la cuarentena.

Durante el aislamiento social argentino dictado para contrarrestar la expansión del COVID-19 es más difícil pensar en una situación en la cual la población se ve forzada al ahorro. Y en los casos donde eso sucedió, la historia argentina, y el presente complejo, jugaron una mala pasada desalentando a su población a buscar instrumentos de ahorro en moneda local.

5. Categorías de bienes

Al momento de aplicar los controles de precios durante la SGM se diferenció entre tres categorías de bienes: i) salarios y bienes que componen el salario, ii) bienes no salariales y iii) bienes militares.

Los controles más rigurosos cayeron sobre el primer grupo. Un aumento general de salarios hubiese producido un incremento de precios en todos los niveles de la economía, echando por la borda los esfuerzos en materia de controles de precios. Un aumento de los bienes que componen la canasta de consumo típica hubiese despertado reclamos por incrementos salariales que hubiesen condicionado al esquema de abastecimiento para la guerra.

Las razones que justificaron los controles de precios en el segundo grupo (bienes no salariales) fueron de orden táctico. Si se producían incrementos de precios en estos sectores (pero no de salarios como se comentó en el párrafo anterior), se hubiese generado un incremento de rentabilidad en esas ramas. Este incremento de rentabilidad podría atraer capitales que se necesitaban para la guerra, como así también despertar reclamos salariales.

Por último, los bienes militares fueron liberados y no operaron controles sobre ellos, de modo que el incentivo precio favoreciera la inversión y la migración de mano de obra. Siempre teniendo en cuenta que no había margen para reclamos salariales que dispararen la inflación.

Valen varias consideraciones respecto de la aplicación de categorías de bienes al momento de controlar precios durante la cuarentena. La primera de ellas es que Argentina viene en una carrera intensa entre precios y salarios hace casi ya una década. Y poner fin a la misma, tanto congelando salarios o precios, es complejo de hecho la crisis del COVID-19 encontró al país en un congelamiento de precios y salarios por 180 días que había logrado reducir la inflación mensual al entorno del 2%.

En lo relativo al segundo punto, estando en una situación tan compleja en cuanto al congelamiento de salarios y bienes salario, no tiene demasiado sentido discutir precios máximos en los bienes no salariales en base a “razones tácticas”.

Respecto del tercer punto está claro que en el marco de una crisis sanitaria, los bienes militares son reemplazados por bienes medicinales. Este sería el grupo al cual no se le deben aplicar controles y, en la práctica, salvo algunas pocas excepciones de consumo masivo como el alcohol, alcohol en gel, barbijos y guantes, no se aplicaron controles.

6. Conclusión

La crisis económica global desencadenada a partir de la irrupción del COVID-19 ha despertado, en base a sus similitudes, varios paralelismos con el financiamiento de una guerra. En algunas ocasiones ese paralelismo se construyó en base a cuestiones semánticas, en tanto varios líderes mundiales hablaron de una “guerra” contra el virus. Pero otras similitudes que fueron abordadas en este texto dejan enseñanzas para optimizar el desempeño de la economía durante la cuarentena.

Por ejemplo, la reconversión de empresas, ya sea forzosa o inducida, puede facilitar el abastecimiento de algunos elementos críticos para que el personal médico pueda enfrentar la epidemia eficazmente y a resguardo. Se mencionaron algunos ejemplos de reconversión satisfactorios y se sugirieron algunas líneas de acción a futuro.

El establecimiento de controles de precios, en conjunto con una supervisión rígida sobre la oferta monopólica u oligopólica, puede asegurar el abastecimiento en volumen y a un precio que lleve tranquilidad a las familias. Si bien el nivel de concertación de algunas empresas les da un poder de negociación contra sus competidores, clientes y proveedores y un poder de *lobby* contra el gobierno, también es posible que su naturaleza favorezca el control por parte del gobierno.

La experiencia histórica muestra también que situaciones extremas exigen de un Estado más activo con políticas públicas focalizadas y de amplio alcance, que cubran los desbalances que las crisis generan.

Pero luego de repasar un texto clásico sobre las estrategias macroeconómicas para el financiamiento de las guerras aparecen también dos diferencias de difícil resolución. En un primer lugar, son guerras de tipologías distintas y, en segundo lugar, Argentina es un país con una trayectoria económica mucho más inestable que los EE.UU.

Respecto de las tipologías, la diferencia fundamental radica en que a las guerras bélicas se las suele enfrentar con esquemas de pleno empleo, donde el Estado le garantiza una fuente laboral a todo aquel que desee trabajar. Una cuarentena implica una situación parecida a la inversa, o sea la imposibilidad de trabajar y/o la pérdida de ingresos al menos parciales por una parte importante de la población. Esta diferencia significa un comportamiento de la oferta agregada opuesto, con un correlato sobre la dinámica de precios contraria.

La demora de EE.UU. para ingresar a la SGM dio tiempo a los norteamericanos a acumular un stock de mercaderías que demorase la materialización del exceso de demanda en el mercado de bienes. La aparición repentina del primer caso de coronavirus en Argentina tomó a la población por sorpresa.

El final de la cuarentena y la vuelta a la normalidad en el futuro supone una recuperación rápida del nivel de actividad económica previo. Una visión optimista supondría un daño permanente leve, sobre todo en aquellas actividades que ya venían golpeadas antes del aislamiento (gastronomía, comercio, industria).

Pero aun en el escenario optimista, lo relatado en este artículo indica que la recuperación económica debe aprovecharse para estabilizar la economía y colocarla en el sendero del crecimiento y la previsibilidad. Esta estabilidad debe tener como base sólida la desarticulación de la perversa carrera entre precios y salarios, reduciendo la inflación a niveles que desactiven los reclamos salariales y las expectativas de devaluación. Para que la próxima crisis la podamos enfrentar con un mayor “margen de tolerancia”, una mayor confianza en nuestra moneda, en nuestra economía y en nuestro país.

Referencias bibliográficas

- Azpiazu, D., Manzanelli, P. y Schorr, M. (2011). Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad (2002-2008). *Cuadernos del Cendes*. Caracas. Recuperado de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082011000100006
- Boggiano, M. (2014). Historia del Default en Argentina. *Carta Financiera*. Recuperado de <http://www.carta-financiera.com/tendencia-actual/historia-del-default-en-argentina/>
- Cámara Argentina de Comercio y Servicios (2018). Historia de la moneda argentina. *Unidad de Estudios y Proyectos Especiales*. Recuperado de http://www.cac.com.ar/data/documentos/16_Historia%20de%20la%20moneda%20argentina.pdf
- Cruces, J. y Tresbech, C. (2011). *Sovereign Defaults: The Price of Haircuts*. Paris School of Economics. Recuperado de <https://www.parisschoolofeconomics.eu/IMG/pdf/Cruces-Tresbesch-oct2011.pdf>
- Diamand, M. (1983). *El Péndulo Argentino ¿Hasta Cuándo?* (Conferencia sobre Medidas de Cambio Político Económico en América Latina). Vanderbilt University, de Nashville, Tennessee, Estados Unidos. Recuperado de <http://psocialista.org/economia/?p=120>
- Galbraith, J. K. (1946). Reflections Of Price Control. *Quartely Journal of Economics*.
- (1947). *The Disequilibrium System*. EE.UU. The American Economics Review.
- (1952). *A Theory Of Price Control*. Cambridge: Harvard University.
- Rapoport, M. (2011). Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas. En J. M. Vázquez Blanco y S. Franchina (comp.), *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*. Buenos Aires: Prometeo.

Normativa

Decreto N° 297/2020 Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335741/norma.htm>

Decreto N° 297/2020 Ingreso Familiar de Emergencia: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=96AE051AAB7828F24F458FD24E238031?id=335820>

Decreto N° 346/2020 Diferimiento de los pagos de intereses y amortizaciones de capital: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=336084>

Decreto N° 376/2020 Programa de Asistencia de Emergencia para el Empleo y la Producción: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=8728CA6527969CEB490F1196DAF11701?id=336470>

Resolución N° 95/2020 Ministerio de Transporte: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=AD1FD809CDF4E016AFBDA01562E2BDC4?id=336458>

Notas periodísticas

Moreno, G. (25/03/2020). Toyota ofrece partes de su modelo Hilux para producir respiradores. *BAE negocios*. Recuperado de <https://www.baenegocios.com/negocios/Toyota-ofrece-partes-de-su-modelo-Hilux-para-producir-respiradores-20200325-0084.html>

Guimón, P. (28/03/2020). Trump invoca una ley de la guerra de Corea para obligar a General Motors a fabricar respiradores. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/economia/2020-03-27/trump-invoca-una-ley-de-la-guerra-de-corea-para-obligar-a-general-motors-a-fabricar-respiradores.html>

Ceritto, L. (01/04/2020). Mercedes Benz se sumaría a la producción local de respiradores. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/economia/mercedes-benz-sumaria-produccion-local-respiradores_0_eW-BRW_Y1W.html

s./a. (20/04/2020). Deuda: Gobierno presentó ante la SEC la oferta de reestructuración. *Ámbito*. Recuperado de <https://www.ambito.com/economia/deuda/deuda-gobierno-presento-la-sec-la-oferta-reestructuracion-n5096864>

Guimón, P. (08/05/2020). Estados Unidos registra una tasa de paro del 14,7%, la más alta desde la Gran Depresión. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/economia/2020-05-08/estados-unidos-registra-una-tasa-de-paro-del-147-la-mas-alta-desde-la-gran-depresion.html>

Hacia una pedagogía informativa situada

Reflexiones a partir de una experiencia de formación docente



*Daniel Daza, Marian Lettieri y Fernando Peirone**

Resumen

Mediante el presente artículo pretendemos compartir algunas reflexiones surgidas en una experiencia de formación docente que se realizó a comienzos de 2020 en el marco de las tecnicaturas informacionales que se dictan en la UNPAZ. Para ello hemos decidido comenzar del mismo modo en el que lo hicimos con los docentes que participaron de la capacitación: realizando un abordaje que recupera un recorrido desde el contexto social más amplio, vinculado al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y sus relaciones con la economía, en clave de reconocer la existencia de saberes tecnosociales constituidos por fuera de los sistemas formales de educación. Luego continuamos señalando algunos aspectos centrales de la conformación de las tecnicaturas informacionales en la Universidad Na-

* Daniel Daza. Doctor en Antropología Social por la UNSAM y Licenciado en Ciencias de la Educación con especialización de posgrado en Didáctica por la UBA. Docente en las Tecnicaturas Informacionales del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica, UNPAZ
Mariana Lettieri. Psicóloga Social y estudiante avanzada de la Licenciatura en Sociología (UBA). Docente en las Tecnicaturas Informacionales del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica, UNPAZ.
Fernando Peirone. Director del Observatorio Interuniversitario de Sociedad, Tecnología y Educación (UNSAM-UNPAZ-UNIFE). Director del Programa de Saber Juvenil Aplicado (UNSAM). Coordinador de las Tecnicaturas Informacionales del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica, UNPAZ. Docente concursado de Tecnología y Sociedad (UNPAZ). Docente e Investigador del IDAES-UNSAM e Investigador del IDEPI, UNPAZ. Fundador de la Facultad Libre de Rosario. Director del proyecto "Profesiones invisibles. Proyecto académico nacional 2016-2020".

cional de José C. Paz dentro de este marco general. Finalmente, analizamos la experiencia de formación docente que se caracterizó por la construcción, provisoria pero fundante, de pilares pedagógicos, a partir de los cuales se pensaron problemáticas recurrentes y descubrimientos que hacen vislumbrar horizontes de trabajo educativo muy prometedores para el desarrollo de una pedagogía informacional situada. Por último, compartimos algunas reflexiones que permiten destacar algunos aspectos que nos invitan a pensar la responsabilidad de la educación pública en materia de formación de profesionales tecnosociales.

Palabras clave: TIC - pedagogía - informacional - educación pública

1. Las nuevas demandas laborales en la sociedad informacional

El agotamiento del modelo de desarrollo industrial, en el contexto de la crisis que desde principios de la década de 1970 transitan el Estado-nación y las políticas de bienestar, dieron origen a una reestructuración del orden capitalista. El nuevo modelo de acumulación de riqueza se centró en el desarrollo científico-tecnológico y, fundamentalmente, en las tecnologías de la información y comunicación (Sennet, 2000; Castells, 1995; Bauman, 2000). Las denominaciones “capitalismo informacional” (Castells, 1999), “sociedad conexionalista” (Castells, 1999), “semiocapitalismo” (Berardi, 2007), “capitalismo cognitivo” (Vercellone, 2011) constituyen algunas de las aproximaciones semánticas con que las ciencias sociales intentan referir el carácter económico y social de este nuevo modelo que para muchos atraviesa un momento de transición, en la medida que conserva el modelo distributivo capitalista pero bajo de carácter informacional, es decir, con un modelo productivo basado en el conocimiento y el procesamiento de información que aún no alcanzó su forma definitiva (Vercellone, 2011; Castells, 2018). La contraparte de esta transformación en la matriz productiva es lo que Manuel Castells llama la “sociedad informacional”, entendida como el “orden social emergente que deriva de las nuevas pautas de organización tecno-social” (Castells, 2018); y donde se ha desarrollado un entorno sociotécnico que ha expandido, enriquecido y complejizado el hábitat humano debido a su potencia transformadora y a su penetración transclásica, transnacional, multimodal. Esto, en palabras del investigador estadounidense Howard Rheingold (2004: 14), constituye “un nuevo medio de organización social, cultural y política, que instauro un nuevo régimen tecnosocial”, donde la red Internet ha constituido un espacio sociotécnico, mediado por las tecnologías digitales, en el que muchas personas extienden sus capacidades para relacionarse, trabajar, colaborar, estudiar, entretenerse y producir conocimiento, explorar modos alternativos de organización y representación (Sadin, 2017).

Este marco introduce profundos cambios en los procesos productivos que demandan nuevos saberes tecnosociales, construidos –mayormente– por fuera de la educación formal, pero que aún no están completamente reconocidos ni identificados por las ciencias sociales. Ante esta situación y dada la urgencia, el sector privado genera sus propios dispositivos de formación para quienes puedan pagarlos y/o recurre a propuestas que implican el uso de recursos del Estado, lo cual implica un profundo costo

tanto social como económico, en la medida que implica ceder al mercado los criterios formativos, orientando la formación a sus valores, sus necesidades particulares y su visión de la sociedad.

2. Tecnicaturas informacionales en UNPAZ

A fines de 2014, la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, junto a varios ministerios nacionales, universidades públicas y asociaciones civiles, ponen en marcha un proyecto de investigación orientado a relevar e identificar las áreas de vacancia informacional y las “profesiones invisibles” que, desarrolladas al margen de las acreditaciones y reconocimientos institucionales, estaban cubriendo las nuevas necesidades de la mutación productiva, para luego organizarlas y sistematizarlas en una serie de diplomaturas y tecnicaturas universitarias que reconocieran el valor de los saberes tecnosociales adquiridos y desarrollados en el vínculo con las tecnologías digitales e interactivas. El proyecto finalizó en octubre de 2015, con la propuesta de 19 tecnicaturas y 2 diplomaturas informacionales avaladas por todas las entidades participantes y la revisión de dos expertos del campo pedagógico que hicieron sendas devoluciones con notas aprobatorias y laudatorias. El informe –actualmente disponible en la web de UNPAZ junto a los planes de estudio–¹ identifica los desafíos, los objetivos, el perfil de los aspirantes, el perfil profesional, los alcances de las titulaciones y la estructura curricular completa, a lo largo de 300 páginas que fueron puestas a disposición de la Secretaría de Políticas Universitarias en un plenario de universidades nacionales argentinas convocadas a tal efecto. Vale decir que la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ) en todo este proceso formó parte de la unidad de gestión y administración, asumiendo junto a la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Nacional de Villa María un fuerte compromiso con el proyecto.

Sin embargo, en el horizonte no demasiado lejano del proyecto, se asomaba un problema adicional e ineluctable: la necesidad de una exploración pedagógica y didáctica acorde al carácter epistemológico de los “saberes tecnosociales” (Peirone, 2018, 2019; Peirone, Bordignon y Dughera, 2019) que predominaban en las tecnicaturas y diplomaturas informacionales. Porque, aunque la experiencia del campo educativo (Litwin, 2005) permitía cubrir ciertas necesidades de la enseñanza informacional, más temprano que tarde habría que formar nuevos perfiles docentes y delimitar un área propia que abunde en las problemáticas específicas y emergentes. Mientras tanto, promovidas por un marketing más oportuno que efectivo, ganaban peso los certificados y los cursos cortos del ámbito privado; o se imponían los saberes adquiridos en el ámbito informal, fundamentalmente por su peso aplicativo, pero sin respaldo ni certificaciones académicas que los acrediten y les permitan reconocerse y colegiarse a los fines de discutir las propias especificidades. Ante esta situación, el sistema universitario de nuestro país enfrenta desafíos epocales extraordinarios, para poder brindar respuestas acordes a las transformaciones sociotecnológicas emergentes, incorporando una mirada crítica, sin perder de vista la tradición de justicia social.

¹ Ver: <https://depit.unpaz.edu.ar/item/92>

3. La formación de pilares pedagógicos

A mediados de 2016, la UNPAZ abrió la inscripción para tres de las 21 tecnicaturas informacionales. La Tecnicatura Universitaria en Comercio Electrónico, la Tecnicatura Universitaria en Gobierno Electrónico, y la Tecnicatura Universitaria en Informática Aplicada a la Salud. Desde ese momento, la Coordinación, en diálogo con el colectivo docente, de las tecnicaturas informacionales, dependientes del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica y el Departamento de Ciencias de la Salud y el Deporte, ha seguido con especial atención las distintas instancias de la cursada y ha tomado nota de las problemáticas emergentes. En ese tránsito se fueron registrando diferentes tipos de dificultades vinculadas a la enseñanza, a la evaluación y el aprendizaje de los saberes tecnosociales, debido a su carácter fundamentalmente práctico, hipertextual y escasa discursividad. A partir de ello, se iniciaron una serie de relevamientos e investigaciones (Dughera et al, 2019; OISTE, 2020) a fin de avanzar en una primera caracterización y organización de los saberes tecnosociales, de tal manera que permitan realizar algunas aproximaciones didácticas para su enseñanza y evaluación.

En este marco, se planteó la realización de una actividad formativa, organizada en coordinación con la Secretaría Académica, que se proponía abordar las características generales de los saberes tecnosociales; identificar las dimensiones pedagógico-didáctica que organizan la práctica docente; discutir la necesidad de mejora de las propuestas formativas en sus abordajes pedagógicos; y compartir experiencias y conocimientos sobre las prácticas docentes de las tecnicaturas universitarias de Gobierno Electrónico, Comercio Electrónico e Informática Aplicada a la Salud en la enseñanza del nivel superior.

La actividad de formación, desarrollada a lo largo de cuatro encuentros presenciales, con un trabajo virtual en el campus UNPAZ, tuvo un enfoque práctico que implicó que los y las docentes trabajaran en forma colectiva a partir del marco descrito en la introducción de este artículo, sumando la lectura de diferentes artículos y documentos que planteaban lineamientos, orientaciones y estrategias plausibles de aplicarse en las tecnicaturas informacionales. En este sentido, se analizó la construcción de la tarea docente en la práctica de la enseñanza informacional, con el objetivo de identificar las características y potencialidades propias de la práctica docente en las tecnicaturas informacionales. También se abordó la articulación de los contenidos profesionales y académicos desde una perspectiva situada en el territorio donde se encuentra emplazada la UNPAZ, y de donde proviene el grueso de los y las estudiantes.

Una de las principales tareas planteadas al equipo de profesores y profesoras consistió en el desarrollo de lo que denominamos “pilares pedagógicos” de los procesos de enseñanza y de aprendizaje en las tecnicaturas informacionales. En esta propuesta la idea de “pilar” implicaba pensar y proponer referencias conceptuales que permitan caracterizar, aunque sea provisoriamente, una pedagogía informacional. De este modo, los y las docentes se embarcaron en un proceso reflexivo en el que intercambiaron sus experiencias en las aulas, a partir del conocimiento de sus estudiantes, transmitiendo sus saberes, aprendiendo de las características particulares del territorio en el que se inscribe la universidad y valorando el rol del Estado como formador de profesionales en esta área. Como resultado de este trabajo colectivo emergieron cinco pilares pedagógicos que podrían actuar como sustento de las prácticas de

enseñanza y de aprendizaje dentro de las tecnicaturas informacionales. Es bueno decir que, aunque se trata de principios provisorios y en estado de elaboración, los criterios utilizados por los y las docentes estarían sentando las bases de la primera construcción experiencial de docencia informacional situada:

- Valoración de los conocimientos previos de los y las estudiantes.
- Promover aprendizajes reflexivos basados en prácticas y proyectos interdisciplinarios.
- Formación de comunidades de aprendizaje como estrategia didáctica.
- Evaluación activa e integrada a los procesos de enseñanza y de aprendizaje.
- Sistematización de las experiencias educativas para fortalecer la pedagogía.

Es preciso resaltar algunas cuestiones sobre cada uno de estos pilares a los fines de recuperar los aportes y las dimensiones que expresó el colectivo docente durante la capacitación. El primer pilar implica no solo reconocer, sino también poner en valor los saberes previos de los y las estudiantes, en la medida que –aun cuando no encuentran palabras para describirlos y/o asumirlos– los aplican cada vez que se los requiere.² En este sentido, los y las docentes tienen la posibilidad de recuperar y acompañar la emergencia de sentidos nuevos problematizando la autopercepción de los y las estudiantes, a los fines de desnaturalizar los prejuicios que rodean a la procedencia cultural y a saberes que todavía no están debidamente legitimados pero que tienen un valor significativo, acompañando la construcción de nuevos anclajes experienciales y aplicativos. El segundo pilar, implica la reflexión sobre el hacer, las prácticas, los casos, como un modo de promover aprendizajes interdisciplinarios. En sintonía con el modo en que se aprende fuera de los espacios educativos formales que marcamos en el primer pilar, los y las docentes reconocen que una pedagogía informacional debería basarse, en la medida de lo posible, sobre estrategias de trabajo en clase que impliquen poner en juego conceptos y teorías a través de retos, problemas o proyectos desafiantes vinculados con la “vida real”. El tercer pilar reconoce que en estos escenarios no formales de aprendizaje es muy común la conformación de comunidades de práctica;³ es decir, sumando distintos niveles de conocimiento profesional a partir de problemáticas comunes que construyen soluciones de forma colaborativa. Pensar en impulsar la conformación de estas comunidades como una estrategia didáctica tiene antecedentes en las teorías de aprendizaje social y en la práctica cotidiana de las personas, donde se destacan la autoorganización de los grupos de aprendices y la importancia de la interacción entre los y las participantes con distintos niveles de conocimiento (Vigotsky, 1979; Wenger, 2001; Rogoff, 1993; Lave y Packer, 2011). La evaluación activa como parte de los procesos de enseñanza y de aprendizaje es el cuarto pilar que el equipo de docentes presentó como una acción crítica, reflexiva y compartida que debe suceder en forma constante, no solo al final

2 Muchos docentes describieron que los estudiantes evidenciaban no saber lo que sabían, pero quedaba claro que lo sabían tanto por el relato de sus propias experiencias de vida como por el modo en que los aplicaban cada vez que en el aula se enfrentaban a un problema que requería de esos saberes.

3 Para ampliar las referencias sobre el tema: Elboj Saso, C. y Oliver Pérez, E. (2003). Las comunidades de aprendizaje: Un modelo de educación dialógica en la sociedad del conocimiento Recuperado de // www.redalyc.org/pdf/274/27417306.pdf. Díez-Palomar, J. y Flecha García, R. (2010). Comunidades de Aprendizaje: un proyecto de transformación social y educativa. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/274/27419180002.pdf>

de un diseño didáctico. En este sentido la reflexión se orientó a resaltar la importancia de facilitar situaciones de autoevaluación y coevaluación que impliquen análisis cognitivos y metacognitivos con el fin de profundizar las concepciones propias y colectivas. Finalmente, el quinto pilar para construir una pedagogía informacional situada, resalta la importancia de la sistematización de las experiencias educativas como una práctica que fortalece la producción de conocimientos. Al respecto, se señaló que, debido a la carencia de pedagogías y experiencias docentes vinculadas a los saberes informacionales, es muy importante que los y las docentes de estas carreras en particular, reflexionen, produzcan y registren los conocimientos significativos que surgen de sus propias prácticas y experiencias.

A partir de la definición de estos pilares para una pedagogía informacional situada, se le propuso al equipo docente analizar sus prácticas a fin de recuperar algunas de las dificultades, descubrimientos y potencialidades encontrados en sus experiencias didácticas en las tecnicaturas.

4. Nudos, hallazgos y horizontes pedagógicos

A la luz del trabajo anterior con los pilares, se le propuso al equipo de profesores realizar un análisis de sus experiencias pedagógicas con los diferentes grupos de estudiantes. Para esto se les propuso pensar en torno a tres categorías: nudos, descubrimientos y horizontes. Se llamó “nudos” a todas aquellas cuestiones de la enseñanza y el aprendizaje dentro de las tecnicaturas que hubiesen implicado algún problema sin resolver, una pregunta o una dificultad a la hora de la práctica docente. La categoría “hallazgos” se utilizó para identificar aquellos temas que se consideraban como “potencialidades” o “descubrimientos” en el camino hacia la construcción de una pedagogía informacional. Y finalmente, se definió que identificaran “horizontes” entendidos como sueños, caminos y metas que apuntan a crear escenarios abiertos, que muchas veces son inciertos, pero que brindan la posibilidad de experimentar y aprender a partir de las prácticas de enseñanza y aprendizaje con saberes tecnosociales. Aclaramos nuevamente que para alcanzar estos horizontes es necesario apoyarse en los pilares anteriormente definidos.

Como resultado de esta experiencia de reflexión colectiva, se puntualizaron una serie de aspectos de gran importancia para avanzar en la mejora de la calidad de la enseñanza y la construcción de una serie de estrategias didácticas en el marco de las tecnicaturas informacionales. En este sentido, si el trabajo anterior daba un marco general para la construcción de una pedagogía informacional situada, este ejercicio aportó una mirada con orientaciones más específica para el trabajo, tanto en el aula como en la currícula desde el plano académico.

En primer lugar, mencionamos que al trabajar sobre los nudos los y las docentes diferenciaron entre aquellos asuntos relacionados con el carácter novedoso de las tecnicaturas y otros que son propios de toda actividad docente a nivel universitario. Las principales cuestiones que marcaron como nudos giraron alrededor de 1) la necesidad de potenciar el uso de herramientas hipertextuales que permitan articular clases virtuales y presenciales de manera creativa e innovadora teniendo en cuenta la realidad de los y las estudiantes, pero que al mismo tiempo permitan reconocer y poner en valor los saberes tecnosociales, previamente adquiridos; 2) la heterogeneidad en las habilidades de lectura-escritura,

técnicas de estudio, disponibilidad y manejo de dispositivos tecnológicos, como un dato previo para diseñar una dinámica de clase acorde con estas variables y el desarrollo de estrategias pedagógicas que incentiven a los y las estudiantes a participar en la construcción de conocimiento a partir de sus propios aportes; es decir, en base a lo que *ya* saben y aprendieron en ambientes informales, tanto en el campo profesional como personal. Finalmente, los y las docentes plantearon inquietudes sobre cómo vincular los contenidos académicos con prácticas orientadas a la *expertise* de cada una de las tecnicaturas informacionales. Por otro lado, hicieron hincapié en la necesidad de abrir perspectivas y puntos de vista alternativos para observar el contrapunto entre la soberanía tecnológica y la función utilitarista de las “profesiones invisibles”, a partir de los nuevos entramados tecnosociales.

El trabajo sobre la categoría “hallazgos” en la práctica docente dentro de las tecnicaturas informacionales rescató cuestiones centrales que dialogan directamente con los pilares señalados más arriba. De este modo, los aspectos que los y las docentes destacaron como “hallazgos” dentro del hacer pedagógico apuntaron a destacar el vínculo que se genera entre estudiantes cuando se trabaja de manera colaborativa, la solidaridad entre alumnos y alumnas; los buenos resultados obtenidos con las dinámicas que hacen circular la palabra y fomentan el debate, la creatividad y la innovación en base a casos prácticos o problemáticas concretas; el desarrollo de una escucha activa institucional que fue incorporando los intereses de los y las estudiantes; el acompañamiento a iniciativas sociales, laborales y de investigación planteadas por los alumnos y las alumnas; la promoción de la UNPAZ como una institución de referencia en la zona sobre los campos profesionales de las tecnicaturas informacionales y el uso del campus virtual de la universidad como un recurso muy empático con las prácticas informacionales.

Por último, al plantear los “horizontes”, los y las docentes en este curso destacaron la “creatividad pedagógica” en el proceso de enseñanza y de aprendizaje como un aspecto de incipiente desarrollo que impactará en una mejora progresiva en la calidad educativa. También se mencionó la visión de una formación centrada en lograr egresados y egresadas con subjetividades críticas, capaces de trabajar interdisciplinariamente fomentando la articulación con las diferentes áreas de formación tecnosociales. Otro horizonte mencionado fue la necesidad de ampliar la oferta de tecnicaturas informacionales, tratando de enmarcarlas en un proceso de formación que tenga continuidad en licenciaturas afines. También se marcó la idea de promover prácticas preprofesionales, tanto en el sector estatal como en el privado, que permitan mejorar las habilidades de los y las estudiantes, brindando un mayor acceso a las posibilidades laborales de los egresados y las egresadas. Cabe destacar que estos “horizontes” imaginados por los y las participantes incluyeron la generación de futuros espacios de investigación colectiva entre docentes y estudiantes. Así como también la incorporación de la perspectiva de género y diversidad y las miradas políticas colaborativas situadas en el sur del mundo.

Como cierre de este momento de trabajo se compartieron todas las reflexiones y se destacó la relevancia de un espacio de formación de estudiantes comprometidos con la política de inclusión y la defensa de la universidad pública, laica y gratuita.

5. Palabras finales

A modo de cierre, nos interesa destacar que el trabajo reflexivo presentado aquí refuerza el rol central de la universidad pública en una sociedad atravesada por profundas y continuas desigualdades y transformaciones en los procesos productivos que demanda la sistematización y la complementación de los saberes tecnosociales. La denominada sociedad informacional, centrada en el conocimiento y el procesamiento de información como principal mercancía, requiere nuevas propuestas pedagógicas pensadas y promovidas por ámbitos institucionales democráticos orientados al desarrollo nacional. Tanto los pilares como sus nudos, hallazgos y horizontes son caminos posibles dentro de una realidad mediada por las tecnologías digitales, donde es fundamental la generación de perfiles profesionales basados en el pensamiento y uso crítico de los saberes y prácticas tecnosociales, sin descuidar la preocupación por una formación emancipadora de los sujetos; es decir, una inclusión que sea transformadora. Lo cual, no será posible sin un debate que incluya una perspectiva de género y diversidad, y se sustente en las miradas situadas y en la innovación pedagógica.

Por todo lo dicho, esta formación docente es una muestra más del compromiso que asume el Estado, y la educación pública en particular, en pos de gestionar y promover la innovación, reforzando la cohesión de la comunidad educativa a partir de la exploración de una “pedagogía informacional” que, aunque todavía no tenga una definición satisfactoria, permite hacer aproximaciones valiosas y significativas. Sobre todo, en un contexto donde se necesita promover el diálogo entre el campo educativo y las llamadas industrias del conocimiento. En este marco es que nos propusimos compartir a través de esta crónica parte del trabajo que produjo el equipo de docentes y que construye a diario la experiencia de UNPAZ, impulsando la reflexión sobre situaciones de la práctica cotidiana y contribuyendo a los debates e iniciativas orientadas a una educación comprometida con la realidad actual y la construcción de una pedagogía informacional situada.

Referencias bibliográficas

- Bauman, Z. (2000). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Berardi, F. (2007). *La generación post-alfa. Patologías e imaginarios en el semiocapitalismo*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Calderón, F. y Szmukler, A. (2014). Los jóvenes en Chile, México y Brasil. Disculpe las molestias, estamos cambiando el país. *Revista Vanguardia. Dossier N° 50*.
- (2018) (comp.). *Navegar contra el viento. América Latina en la información*. San Martín: UNSAM Edita.
- Castells, M. (1995). *La Ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza.
- (1999). *La Era de la Información: volumen I, II y III*. México: Siglo XXI
- (2018). *La universidad en la era de la información*. (Conferencia). Universidad Abierta de Catalunya, sede Colombia. DOI: <https://www.youtube.com/watch?v=tQaOE6xQx6U>
- Giddens, A. y Touraine, A. (2002). *Teorías para una nueva sociedad*. Madrid: Fundación M. Botín.

- Instituto Nacional de Educación Técnico profesional (INET) (2016). *Informe Demandas Laborales 2020*. DOI: <https://bit.ly/2AJmB0l>
- Dughera, L. et al. (2019). Comunidades de Prácticas Docentes. *Informe de investigación*. UNPAZ.
- Lave, J. y Packer, M. (2011). Hacia una ontología social del aprendizaje. *Revista de Estudios Sociales*, 40, 12-22.
- Litwin, E. (comp.) (2005). La tecnología educativa en el debate didáctico contemporáneo. En *Tecnologías educativas en tiempos de Internet*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Maggio, M. (2018). *Reinventar la clase en la universidad*. Buenos Aires: Paidós.
- OISTE (2020). *Implicancias y proyecciones de los saberes tecnosociales en la Educación Superior. Un estudio sobre los saberes tecnosociales de los ingresantes a las universidades públicas de San Martín, José C. Paz y Pedagógica Nacional*. Buenos Aires: OISTE.
- PNUD (2009). *Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para Mercosur 2009-2010*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Peirone, F. (2018). *Los saberes tecnosociales. Un problema de/para la teoría social*. Santiago de Chile: Grupo Teoría Social y Realidad Latinoamericana (CLACSO). DOI: https://www.academia.edu/37813365/Los_saberes_tecnosociales._Un_problema_de_para_la_teor%C3%ADa_social
- (2019). El saber tecnológico. De saber experto a experiencia social. *Revista VESC 18*, 66-80. DOI: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/vesc/article/view/23043>
- Peirone, F., Bordignon, F. y Dughera, L. (2019). Saberes tecnosociales emergentes. Hacia una propuesta de estudio. En S. Finquelievich et al, *El futuro ya no es lo que era*. Buenos Aires: Teseo/Instituto de Investigación Gino Germani-UBA. DOI: <https://bit.ly/2Z9twGk>
- Program.Ar. DOI: <http://program.ar/>
- Rheingold, H. (2004). *Multitudes inteligentes. La próxima revolución social (Smart Mobs)*. Barcelona: Gedisa.
- Rogoff, B. (1993). *Aprendices del pensamiento. El desarrollo cognitivo en el contexto social*. Buenos Aires: Paidós.
- Sadin, E. (2017). *La humanidad aumentada. La administración digital del mundo*, Buenos Aires: Caja Negra.
- Scolari, C. (2008). *Hipermediaciones: Elementos para una teoría de la comunicación digital interactiva*. Barcelona: Gedisa.
- (2018) (ed.). *Alfabetismo transmedia en la nueva ecología de los medios. Libro blanco*. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona. DOI: <https://bit.ly/3elJTII>
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- UNPAZ, UNSAM, UNVM (2015). *Tecnicaturas y diplomaturas informacionales. Proyecto académico 2016-2020. Informe final*. José C. Paz. DOI: <http://www.tecnicaturas.vnct1014.avnam.net/proyecto>
- Vercellone, C. (2011). *Capitalismo cognitivo. Renta, saber y valor en la época Posfordista*. Buenos Aires: Prometeo.
- Vigotsky, L. (1979). *Interacción entre aprendizaje y desarrollo*. Barcelona: Grupo editorial Grijalbo.
- (2009). *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*. Buenos Aires: Crítica.
- Wenger, E. (2001). *Comunidades de práctica. Aprendizaje, significado e identidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Zuckerfeld, M. (2013). *Obreros de los bits. Conocimiento, Trabajo y Tecnologías Digitales*. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Una empresa recuperada y reconvertida en el contexto del COVID-19

El caso Farmacoop



*Daniela Flores Servian**

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo visualizar la historia de Farmacoop (ex Roux- Ocefa), una empresa recuperada por sus trabajadores y trabajadoras en un contexto de crisis económica y sanitaria. Para ello se abordaron fuentes documentales diversas, como notas e informes periodísticos que reflejan la historia de la empresa y visualizan relatos de sus trabajadores; literatura especializada y también entrevistas telefónicas informales realizadas a dos referentes de esta organización. Cabe destacar que es el primer laboratorio recuperado en el mundo por sus trabajadores y trabajadoras ante la crisis originada por la pandemia del COVID-19. También resalta que resistieron el vaciamiento de tres administraciones distintas en dos años, lucharon contra despidos, sueldos impagos, devaluación, pérdida del poder adquisitivo, sindicato y los propios miedos.

* Licenciada en Administración, Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnología, UNPAZ. Investigadora en formación del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI), UNPAZ. dfloresservian@gmail.com

La pandemia ocasionada por el COVID-19 ha provocado que queden al descubierto las miserias de muchos sectores con poder de nuestra sociedad y, a su vez, la fortaleza, solidaridad y compromiso de la clase obrera con su pueblo. Hoy es una cooperativa al servicio del pueblo, recuperada en el momento justo.

Palabras clave: desempleo - empresa recuperada - cooperativa - crisis - pandemia - trabajadores

1. Inicio de las empresas recuperadas en Argentina

Las primeras empresas recuperadas en Argentina cobran fuerza en un momento histórico del ascenso de la lucha social ante la crisis de 2001 y se consolidan durante el período de recuperación del crecimiento. En aquel momento nacen diversas organizaciones con estrategias y tácticas propias, que se irán transformando frente a los nuevos contextos (Hirtz y Giacone, 2011).

La lucha por el control de los medios de producción tiene antiguos antecedentes en la historia del movimiento obrero, encontrando su origen en la constitución del sistema de producción capitalista.¹

Así, en su obra sobre la creación de la clase obrera en Inglaterra, E. Thompson (1998) desarrolla la manera en que estas luchas se encarnaron originalmente en los artesanos (convertidos en obreros), nostálgicos de la época en la que el modo de producción se basaba en las sociedades de oficios. El modo de producción capitalista implica una separación entre producto y productor; entre trabajadores y trabajadoras (que solo poseen como medio de producción su propia fuerza de trabajo) y capitalistas (propietarios de los medios de producción). La ocupación de los medios de producción por sus empleados y empleadas expresa la lucha contra este tipo de separación y por el control de los trabajadores y trabajadoras sobre el proceso de producción; control que en el sistema capitalista es realizado por el patrón y/o sus administradores.

En Argentina las primeras ocupaciones de fábricas se desarrollaron en los años cincuenta, afirmándose como poderoso instrumento de lucha durante los conflictos obreros de los años sesenta y setenta. Luego de dos décadas de repliegue y desarticulación del movimiento obrero, la ocupación de fábricas resurgió durante los años noventa, profundizando sus medidas. A partir de la recuperación de este instrumento, los trabajadores y las trabajadoras avanzaron creando otro: la recuperación de las empresas, que fue parte de las metodologías de lucha y se convirtió en una nueva herramienta para responder a la crisis.

Las primeras recuperaciones emergieron como fenómenos aislados. De manera general surgen de un conflicto que comienza con el proceso de crisis de la empresa. Para los trabajadores y las trabajadoras, este proceso de crisis significa la disminución o el no pago de los salarios, la pérdida de los beneficios sociales y los despidos. Esta situación abre un conflicto entre trabajadores y empresarios que desem-

¹ Ya, en 1819, se observan luchas de esta naturaleza encarnadas por los obreros ingleses del tabaco, quienes luego de realizar once semanas de huelga, comenzaron a producir por su cuenta (Mandel, 1970: 7).

boca en la ocupación de la empresa, que puede durar varios meses, sin que se encuentre una solución a las demandas que apuntan a la reapertura de la empresa. Mientras tanto, los primeros no tienen acceso a salarios ni indemnizaciones por despido, situación que los lleva a relanzar la producción de la empresa para poder hacer frente a sus necesidades de subsistencia. Así, en su inicio, la lucha de los trabajadores y las trabajadoras no apunta al control de la producción sino a la protección de sus fuentes de ingreso. Sin embargo, el proceso desarrollado para lograr este objetivo los induce a tomar en sus manos el control de la producción.

Durante el proceso de lucha contra el cierre de la empresa, su ocupación y puesta en funcionamiento, se crean nuevas solidaridades entre trabajadores y trabajadoras y se forjan formas de organización más horizontales.²

Al retomar la producción de la empresa, los trabajadores y las trabajadoras la gestionan, y organizan el trabajo empleando los mismos métodos que aprendieron en la lucha: la discusión y la toma de decisiones mediante la asamblea general. El proceso de recuperación induce no solo a la creación de formas de organización más horizontales, sino que también implica un avance en el cuestionamiento del principio inviolable de la propiedad privada y favorece la construcción de solidaridades, en un contexto en que las nuevas formas de organización del trabajo introducían mecanismos de competencia, promoviendo estrategias y vivencias profundamente individualistas. Sin embargo, los trabajadores y las trabajadoras no pueden hacer funcionar estas empresas por mucho tiempo sin encontrar una cobertura legal. La creación del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER) y de la Coordinadora de Fábricas Ocupadas y Trabajadores en Lucha marcó dos estrategias diferentes para responder a esta situación: la expropiación de la empresa, la donación en comodato a los trabajadores y a las trabajadoras, previamente conformados en cooperativa de trabajo, y la estatización bajo control obrero.

Estas estrategias traducen distintas orientaciones políticas. La primera expresa la búsqueda de una transformación social a partir de la creación y el fortalecimiento de empresas autogestionadas por los trabajadores y las trabajadoras; la segunda apunta a una transformación social a partir de la unión y la lucha de los trabajadores y las trabajadoras sin limitarse al ámbito específico de las empresas recuperadas, reivindicando su identidad de clase trabajadora.

Durante el año 2001, la recuperación de empresas se multiplicó y los trabajadores y las trabajadoras comenzaron a coordinar acciones.³ En octubre de ese año, los obreros de la fábrica recuperada IMPA⁴ convocaron a una reunión en la que participaron tanto empresas recuperadas como también la Fede-

2 La solidaridad no siempre se limita al ámbito de la fábrica. La mayoría de estas empresas fueron recuperadas entre los años 2001 y 2003, momento histórico de lucha en Argentina en el que los trabajadores y las trabajadoras de empresas recuperadas tuvieron notoria participación uniéndose a la lucha de otros sectores. Así se conformaron coordinadoras en las que participaban grupos de piqueteros, trabajadores y estudiantes.

3 Existen múltiples organizaciones de empresas recuperadas, en esta instancia solo se menciona aquella de mayor relevancia política y social.

4 IMPA fue una de las primeras fábricas recuperadas por sus trabajadores en el país. Esta metalúrgica era una cooperativa con un consejo de administración centralizado. En 1998, los trabajadores retomaron la producción en sus manos, restituyendo al antiguo consejo de administración y declarando el principio de soberanía de la asamblea general.

ración de Cooperativas Portuarias, la Unión de Trabajadores Desocupados de Santa Fe y la Federación de Cooperativas de Trabajo. El objetivo de esta reunión fue conformar un movimiento que apunte a encontrar una solución jurídica, reforzar económicamente a dichas entidades y favorecer la multiplicación de estas experiencias, buscando también fortalecer el desarrollo de una economía solidaria.⁵

De aquel encuentro surgirá el MNER, conformado por la mayoría de las empresas recuperadas presentes. El objetivo consistía en integrar todas las iniciativas de recuperación sin importar las formas societarias que aquellas adoptaran. La prioridad se puso en la recuperación de las empresas, considerando que la conformación en “cooperativa” es un medio necesario para la recuperación, pero no un fin en sí mismo.⁶ Por este motivo decidieron constituir un movimiento específico, por fuera de las federaciones de cooperativas. La conformación en cooperativa de las empresas será adoptada como una estrategia que apunta a facilitar el proceso de recuperación. La táctica se orienta a recuperar los puestos de trabajo y la economía productiva nacional, y a promover la implementación de formas democráticas de gestión al interior de las empresas.

2. Farmacoop (ex Roux-Ocefa). El primer laboratorio farmacéutico recuperado en Argentina y el mundo

Roux-Ocefa fue un laboratorio fundado por Julián Augusto Roux en 1935. Quedó posicionada como una compañía farmacéutica de excelencia que fabricaba y comercializaba más de cien productos con una planta estable de quinientos trabajadores y trabajadoras. Tenía ocho delegaciones regionales y una fundación para acompañar y contribuir a la comunidad médica con investigación, docencia y divulgación científica.

Farmacoop es una cooperativa que nace a partir de la quiebra de los laboratorios Roux-Ocefa, una empresa con más de ochenta años en la Argentina, cuya tercera generación de dueños, a partir del año 2016, empezó con atrasos en el pago de los sueldos y cierres de líneas de producción. Posteriormente la empresa entró en concurso de acreedores, suspensiones, despidos y un pasivo de cincuenta millones de dólares. En abril de 2017 hubo un cambio de patronal, que retomó el trabajo unos pocos meses; luego, nuevamente las acciones cambiaron de dueños. A partir de 2018, ya con los últimos dueños de la compañía, empieza un proceso de vaciamiento y despidos masivos, más explícitos, con robos de maquinarias y destrucción de áreas productivas.⁷

En septiembre de 2018 terminan de despedir al último empleado de la empresa. Debido a esta circunstancia, los trabajadores y trabajadoras realizan un acampe en la puerta del laboratorio para evitar que se lleven maquinarias. En diciembre del mismo año se decreta la quiebra del laboratorio y se conforma una cooperativa de trabajo, y a partir de lo que establece la ley de concursos y quiebras, se

5 Véase el acta de reunión reproducida en Rebón (2007: 144-146).

6 Entrevista realizada a Ignacio Saavedra, ex miembro del MNER. Diciembre, 2004.

7 Relata Bruno Di Mauro, presidente de la cooperativa Farmacoop a la revista Lavacca (2020).

pide la continuidad de la explotación en manos de la cooperativa. Finalmente, el 30 de abril de 2019 la justicia comercial otorga la continuidad a la cooperativa de trabajo.⁸

En su resolución, el juez toma como verosímil el relato de la cooperativa y recuerda que en 2017 habían denunciado persecuciones “a quienes se alzaron en defensa de los derechos de los trabajadores”. También sostiene que la decisión de la sindicatura (rechazar el plan de explotación porque la cooperativa no cuenta con el número de obreros necesarios) es insuficiente porque considera que, sin esa autorización, la cooperativa difícilmente pueda encarar las gestiones necesarias requeridas por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) o, a su vez, cumplir con los reclamos que se le pudieran exigir. El fallo notifica al Ministerio de Desarrollo Social y a la Secretaría de Trabajo para que “preste asistencia” a la cooperativa, y apunta: “Se trata, por el contrario, de darle preeminencia a una solución de continuidad con miras en la conservación de las fuentes de trabajo” (Lavacca, 2019).

La Justicia Comercial de la Ciudad de Buenos Aires otorgó una autorización provisoria para que los trabajadores y las trabajadoras del ex laboratorio Roux-Ocefa continúen la explotación de las dos plantas ubicadas en Villa Luro y Mataderos. Desde octubre del año pasado realizaban una permanencia pacífica para recuperar sus fuentes de trabajo, y lo consiguieron, se pusieron en campaña y pusieron a punto la fábrica para convertirse en el primer laboratorio recuperado del mundo. La autorización provisoria fue por un plazo de 90 días. En ese lapso, el juez estipuló que la cooperativa debía finalizar los trámites pendientes ante la ANMAT, entre otros puntos. La ANMAT debía habilitar la planta para la producción. Los trabajadores y trabajadoras realizaron las refacciones que necesitaban hacer y también todos los trámites burocráticos. Mientras tanto, seguían sumando compañeros y compañeras y potenciando la planta (ANRED, 2019).

Como primera medida lanzaron un bachillerato con la Cooperativa de Educadores e Investigadores Populares Histórica (CEIP-H, el mismo de otra empresa recuperada, IMPA) para adultos y con títulos oficiales. En esa primera etapa los destinatarios eran los trabajadores y trabajadoras que no habían terminado el secundario. A su vez, crearon un centro cultural al que bautizaron El Exploratorio Cultural, y las trabajadoras del MNER crearon una consejería de violencia (Lavacca, 2019).

3. Farmacoop: la reanudación de la mano de la pandemia de COVID-19

Los y las integrantes de Farmacoop tuvieron que empezar con las tareas de reconstrucción y acondicionamiento de la planta productiva para volver a tener la habilitación que permitiera la elaboración de medicamentos en la que trabajaron todo un año. Sin embargo, en el momento en que estaban por recibir la inspección definitiva para aprobar los procesos productivos del laboratorio comenzó el aislamiento social obligatorio por la pandemia de coronavirus. Fue en ese momento que la misión de la cooperativa de “satisfacer las necesidades y expectativas de la salud de la comunidad, mediante la elaboración y comercialización de productos farmacéuticos de alta calidad y avanzada tecnología” se

⁸ *Ibid.*, Revista Lavacca (2020).

hizo más presente. El presidente de Farmacoop Bruno Di Mauro y su equipo decidieron dedicarse a acondicionar en la planta un sector productivo, que antiguamente era de cremas, para la elaboración de alcohol en gel en principio y también de alcohol 70°.

Florencia Tiseyra,⁹ directora técnica de Farmacoop, detalla cómo fue ese proceso señalando que, unos días después de haber logrado la habilitación por parte de la ANMAT, recibieron la propuesta de un grupo de investigadores del CONICET de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) para hacer tiras reactivas que detectan anticuerpos anti-SARS-COV2, de modo de saber si la persona está o estuvo infectada. De esta forma, junto a Bambú, empresa público-privada, y el Centro de Investigación y Desarrollo en Fermentaciones Industriales (CINDEFI, UNLP) empezaron a trabajar en conjunto para habilitar el establecimiento ante el ente regulador, inscribir el producto, colocar las instalaciones y el personal capacitado y desarrollar las tiras reactivas.

Por otra parte, la farmacéutica Tiseyra relata que “dado que esto es un insumo muy importante para el país están trabajando conjuntamente para que salga lo más rápido posible, ya en tratativas con ANMAT, trabajando mucho desde el laboratorio, esperando se termine el desarrollo y así poder avanzar”. A su vez menciona: “Creo que hay mucha estigmatización respecto a qué puede hacer un laboratorio conducido por trabajadores y trabajadoras. De a poco estamos deconstruyendo esa estigmatización”.

De esta manera, la reconversión de la empresa recuperada, mediante un trabajo conjunto con una empresa público-privada y la UNLP, permite no solo garantizar la sostenibilidad de los puestos de trabajo sino también continuar contribuyendo a demandas sociales en un contexto tan crítico como este, atravesado por el COVID-19.

4. Una pandemia que deja al descubierto la lucha de la clase obrera

Farmacoop, laboratorio recuperado y conducido por sus trabajadores y trabajadoras, ha decidido, en medio de la crisis sanitaria que devasta al mundo, y mediante sus actividades, enfrentar al coronavirus y llegar a las personas que no cuentan con los insumos de desinfección (alcohol en gel) y protección (barbijos) o los encuentran a precios altísimos, marcando un camino que permite pensar que hay otra manera de hacer las cosas. Además, esta cooperativa apuesta a convertirse en un laboratorio de vanguardia en tecnología farmacéutica con perspectiva social.

A diferencia de quienes buscan sacar rédito de esta crisis, los y las integrantes de Farmacoop decidieron separar una parte de la producción para donar a instituciones de salud pública que puedan tener faltantes de alcohol en gel. Donaron barbijos al Hospital de Rehabilitación Manuel Rocca, al CeSAC N°5, a la Fundación Basso, que es un hogar para personas con discapacidad, al Hospital Muñiz, al Materno Infantil Sardá y al Garrahan, entre otros. Además, enviaron materia prima hacia Bariloche, para que el CONICET Patagonia Norte produzca alcohol en gel para el hospital local.

⁹ Entrevista realizada a la DT de Farmacoop, Florencia Tiseyra.

Ante la incertidumbre, ellos y ellas no bajaron los brazos, estudiaron y se capacitaron. Esta cooperativa, conducida por todos y todas los y las que la conforman, además de recuperar las fuentes de trabajo, sostiene que es importante que se empiece a plantear otra forma de salud, brindar medicamentos que no sean costosos para la población y crear farmacias sociales.

Esto se refleja en el relato de Bruno, cuando le consulté mediante una entrevista abierta e informal telefónica ¿qué significa ser el primer laboratorio recuperado en el mundo?

Es una felicidad y una responsabilidad porque también queremos sentar un precedente, sobre todo a los trabajadores de otros laboratorios. Pero, primero, tenemos que lograr que las cosas se hagan bien, y eso también es una responsabilidad de llegar al pueblo argentino, que la está pasando mal en todos lados. Más del 42 por ciento de la capacidad instalada en el país está paralizada, con mucha gente en la calle. Es un gran esfuerzo, pero demostramos algo: con laburo y constancia se puede recuperar el trabajo.

Cuando termine la pandemia seguramente habrá muchas empresas que no vuelvan a abrir o, como en el caso de Farmacoop, con patronales vaciando las plantas. Es por este motivo que promueven el tratamiento de un proyecto de ley que apoye a los trabajadores y trabajadoras que pretendan conformar cooperativas y hacerse cargo de la producción. El proyecto de ley además propone una serie de exenciones tributarias para las empresas recuperadas y crea el Registro Nacional de Empresas Recuperadas (RENACER).

Este laboratorio a mano de sus trabajadores y trabajadoras tiene la capacidad de producir grandes cantidades de alcohol en gel, ensamblar respiradores artificiales, fortalecer vínculos con universidades e investigadores, hacer desarrollos ligados a la biotecnología, entre otros. Si hay algo que Farmacoop no hace, es lavarse las manos ante la pandemia.

Bibliografía

- ANRED (2019). El primer laboratorio farmacéutico recuperado en el mundo está en Buenos Aires. Recuperado de <https://www.anred.org/2019/06/07/el-primer-laboratorio-farmaceutico-recuperado-del-mundo-esta-en-buenos-aires/>
- Bazán, C. (2008). Panadería del Pueblo, 1858. *La solapa*. Recuperado de <http://lasolapaentrerriana.blogspot.com.ar/2008/08/panaderia-del-pueblo-1858.html>
- Castillo, V., Rivas, D., Rojo, S. y Rotondo, S. (2006). La creación de nuevas empresas durante la etapa post-convertibilidad (2003-2004): impacto sobre el empleo asalariado registrado, Trabajo, ocupación y empleo. Salarios, empresas y empleo 2003-2006. *Serie Estudios N° 5*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Enfoque Sindical (2020). Farmacoop, una historia de lucha y compromiso social en medio de la pandemia. Recuperado de <https://enfoquesindical.org/farmacoop-historia-lucha-compromiso-social-medio-pandemia>

- Hirtz, N. V. y Giacone, M. S. (2011). Estrategias de los trabajadores de empresas en Argentina. *Universitas* 14, 15-41.
- Lavacca (2019) Farmacoop sin patrón: avanza el primer laboratorio recuperado del mundo. Recuperado de <https://www.lavaca.org/notas/farmacoop-sin-patron-avanza-el-primer-laboratorio-recuperado-del-mundo/>
- (2020). Autogestión en tiempos de coronavirus. Primera parte: deliverys, barbijos y los reclamos para una vida digna. Recuperado de <https://www.lavaca.org/notas/autogestion-en-tiempos-de-coronavirus-primer-parte-deliverys-barbijos-y-los-reclamos-para-una-vida-digna/>
- Mandel, E. (1970). *Contrôle ouvrier, conseils ouvriers, autogestion (anthologie)*. París: François Maspero.
- Marx, K. (2007). *El Capital: tomo I, volumen I*. México D.F: Siglo XX.
- MNFRT (2003). Documento que explica los procesos de recuperación de fábricas por parte de los trabajadores. *Boletín N° 2, I(II)*.
- Plotinsky D. (2018). Orígenes y consolidación del cooperativismo en la Argentina. Pueblos. *Revista de información y debate*.
- Rebón, J. (2007). La Empresa de la Autonomía. Trabajadores recuperando la producción. Buenos Aires: Ediciones Picaso
- Thompson, E. P. (1988). *La formation de la classe ouvrière anglaise*. París: Gallimard/Le Seuil.

La innovación y el desarrollo local en el gobierno municipal

Hacia un estado de situación actual en Argentina



*Ariel Pared y Maira Zelaya**

Resumen

La innovación no es necesariamente sinónimo de incorporación de alta tecnología, aunque esta interviene cada vez más en los equipos, materiales, programas informáticos (tecnología incorporada) y métodos, ya que gran parte de las innovaciones resulta de re combinaciones de elementos conocidos o de nuevos usos o de la creatividad puesta al servicio de la producción institucional para marcar una diferencia.

En este sentido, el nuevo modelo de acumulación y las consiguientes modificaciones en el ámbito estatal y en la relación Estado-sociedad, que se produjeron en la década de los noventa en Argentina, han generado transformaciones en el ámbito de los gobiernos locales de tal magnitud que ha surgido una nueva función, la del desarrollo local, a la vez que se incorporan nuevos temas a la agenda política y se implementan nuevas tecnologías de gestión. Dar cuenta de este proceso de cambios de la agenda municipal y la importancia de la misma para el desarrollo, considerando la necesidad de innovar a tal fin, es el objetivo del trabajo. Asimismo, se propone reflejar un estado de situación en torno a la utilización de

* Estudiantes de la Licenciatura en Gestión Gubernamental, UNPAZ. Investigadores estudiantes del IDEPI, UNPAZ. Este trabajo es fruto de primeros avances de investigación, desarrollado en el marco del Proyecto "Hacia nuevos paradigmas de desarrollo local. Construyendo herramientas para el diseño de políticas públicas para el desarrollo" Cod. B0075, con asiento en IDEPI, UNPAZ. Dirigido por Mg. Pablo López y Codirigido por Mg. Cintia Gasparini.

modernas herramientas de gestión a nivel municipal y reflexiones relativas a retos pendientes, mediante un abordaje metodológico centrado en la sistematización y el análisis de fuentes documentales.

Palabras clave: innovación- desarrollo local- gestión municipal

1. El contexto en el cual se enmarca la creciente importancia de la innovación

Durante la década de 1990 la Argentina sufrió un desmantelamiento del estado de bienestar, tanto en la nación como en las provincias, si bien este proceso transcurrió a diferentes velocidades y con alcances distintos en cada una de ellas. En este sentido, se partía del supuesto fracaso de la intervención estatal como asignador de recursos y como instrumento de resolución de problemas sociales, lo que llevaba a transferir mayor cantidad de responsabilidades a la acción del mercado (Cormick, 2016).

Es decir que se ha dado en el mundo la discusión del agotamiento del estado de bienestar. Se consideraba, en gran medida, que había fracasado como interventor e instrumento de resolución de problemas sociales y redistribuidor de la renta de las naciones. Esta mirada identificaba al desempeño privado empresarial como un modelo exitoso al que los Estados debían imitar.

El desmantelamiento del Estado trajo consigo varios procesos con distintos efectos que incidieron de forma directa en los gobiernos locales. Los altos índices de desempleo y la crisis de las economías regionales implicaron la emergencia de nuevos pobres que se suman a los que ya se encontraban en la pobreza estructural. En los municipios, dado el contexto donde el proceso de acumulación de capital reduce el crecimiento de las economías locales, la sociedad había comenzado a demandar la asistencia del Estado. De modo que debieron enfrentar esta situación con asistencia social directa, lo cual también permitía el clientelismo político (Díaz, 1998).

A su vez, desde los niveles nacionales y provinciales, tuvo origen la descentralización, proceso que empujó a los gobiernos locales a que ocuparan más quehaceres, aunque con la ausencia de los recursos para garantizarlos y sin las capacidades de gestión para llevarlos adelante.

Por su parte, de acuerdo a Díaz (2008), la globalización importa otros efectos que deben ser sumados a los procesos recién enunciados. Entre los efectos significativos, es importante destacar:

- a) Incremento en el flujo de comunicación que posibilita el desarrollo de nuevas formas de interacción en el territorio.
- b) Predominio del mercado sobre el Estado; desde la década de 1930 el Estado cumplía con el rol de regular el mercado,² con la llegada de la globalización esta función estatal queda relegada.

Estas características trajeron una creciente presión sobre los gobiernos locales, dado que comenzaron a surgir un cúmulo de nuevos desafíos de los cuales había que ocuparse. Por lo tanto, fue necesaria

la resignificación de viejas funciones como el desarrollo de otras que eran competencias de niveles superiores de gobierno.

Los gobiernos locales, hasta la década de 1990 tuvieron un papel bastante limitado y básico donde cumplían esencialmente tres funciones diferentes, a saber:

- Regulación y control de la infraestructura urbana y de las actividades económicas dentro de su territorio.
- Brindar acción social a la población en riesgo.
- Función administrativa

La ampliación de las funciones que eran tradicionales del municipio causó una resignificación de su razón de ser, dando lugar a la llegada de nuevos tipos de misiones y objetivos que requirieron del nacimiento de nuevas tecnologías de gestión.

En la ampliación de la agenda municipal, actualmente se cuenta con el desarrollo sustentable, la regulación de servicios públicos, la seguridad ciudadana, la gestión del desarrollo económico local.

Sin embargo, esta resignificación tuvo su cambio más profundo en el área social, ya no solo se limitaba a la ayuda social directa a la población más vulnerable y a la salud, sino que temas como el empleo, la juventud, la cultura, discapacidad, la infancia, la tercera edad, los problemas de género, la prevención de las adicciones, la vivienda y la educación se incorporaron a la agenda municipal, es decir que la descentralización de áreas superiores de gobierno generó la ampliación de nuevos temas para la cartera social municipal.

Así, este incremento de la agenda política municipal tornó y torna imprescindible la innovación en la gestión de la misma, si se considera a las innovaciones como el resultado de re combinaciones de elementos ya conocidos o de nuevos usos o de la creatividad puesta al servicio de la producción institucional para marcar una diferencia (Schweinheim, 1998).

2. Acerca de la innovación. Notas conceptuales

Ante la creciente importancia de la innovación a nivel gubernamental municipal para alcanzar un desarrollo territorial, es significativo interrogarse ¿de qué hablamos cuando se trata de innovación en el gobierno local?

Según Suárez (2018), el concepto de sistema de innovación se fundamenta en dos elementos: la existencia de organizaciones que interactúan (sistema) y la generación de mejoras tecnológicas y organizacionales (innovaciones) a partir del desarrollo de capacidades. Un tercer elemento es usualmente añadido cuando el concepto es llevado a la práctica: el enraizamiento geográfico (nacional, regional o local) o sectorial del sistema, el hecho de que se analice un sistema donde el fin es la innovación hace referencia al

cambio tecnológico como determinante del crecimiento y desarrollo. La dimensión geográfica o sectorial da cuenta de la importancia del espacio, del tiempo y del lugar en la creación de competencias.

Por otra parte, la palabra innovación está asociada, o es generalmente utilizada como sinónimo de producir una novedad de tal forma que logre soluciones inéditas a los problemas de las personas y la sociedad. Vale la aclaración que esta definición está vinculada a las innovaciones para el mercado. Aunque en relación con lo que nos atañe, la innovación en el sentido de proceso –en los entes gubernamentales– hace referencia a la forma en que este fuera concebido y producido, sus diferentes estadios, sus mecanismos y su articulación (Cravacuore, 2002).

Felcman y Suárez (1975) sostienen que la innovación es el proceso mediante el cual un nuevo conocimiento utilizado o utilizable a escala social es incorporado por primera vez a una unidad social u organización, con el objeto de transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios. Es el proceso por el cual se da efectiva aplicación al conocimiento utilizable, convirtiéndolo en utilizado.

Ahora bien, este proceso trae consigo cambios estructurales, aprendizaje, modernización, adaptación y creatividad, que se erigen ante escenarios socialmente imprevisibles. Es en este nuevo escenario imprevisible donde se encuentran las primeras resistencias de las organizaciones gubernamentales, que tradicionalmente fueran más rígidas, dado que las innovaciones rompen con las actividades rutinarias, no dependen del cálculo costo-beneficio, hay conflictos entre individuos y grupos, sustitución o composición cambiada del personal, consecuencias indeseadas, soluciones que generan nuevos problemas, innovaciones de productos que exigen nuevas innovaciones de procesos.

Schweinheim (1998) ofrece un listado de factores causales o estímulos de la innovación; plantea el aprovechamiento de la capacidad de aprendizaje e innovación original, que no desorganice la memoria y que mantenga e incremente la conciencia y voluntad de decisión. Para este autor, el cambio en las instituciones políticas y las organizaciones públicas reorienta sus objetivos y reorganiza sus instituciones, sus procesos, sus sistemas organizativos, sus tecnologías de gestión, con el fin de dar una respuesta cualitativa y hacer frente de una forma alternativa a las modificaciones de su entorno, las nuevas demandas o crisis sistémicas. Asimismo, esboza que la innovación debe reservarse para los procesos de producción e implementación de novedad original concebida de los procesos de creatividad interna a los sistemas políticos e instituciones públicas.

En otras palabras, identificar a modo de eslabones la relación –dentro de una estrategia– entre modernización, adaptación e innovación, producirán transformaciones y entrecruzamientos que luego podrán ser evaluadas como mejoras. Y para que estas condiciones se configuren como innovaciones, deben detectarse esfuerzos en rediseños o ingeniería por parte de los entes gubernamentales.

De este modo, adoptamos una noción de innovación que reconoce proceso y producto como dimensiones co-constitutivas. La innovación resulta así un fenómeno de múltiples facetas, que involucra tanto desarrollos tecnológicos de última generación a nivel de productos como cambios sustanciales en procesos administrativos de gestión para agilizar los mismos, por ejemplo (Díaz, 1998).

3. Innovación y tecnologías de gestión

Como ya mencionamos, innovación no es sinónimo de incorporación de alta tecnología; es, en la gran mayoría de las veces, una resultante de re combinaciones y re configuraciones creativas de aquellos elementos con los que cuentan las organizaciones públicas.

Para adentrarnos en este punto es necesario preguntarnos ¿qué producen las instituciones públicas y las organizaciones de gobierno? En una primera aproximación podemos decir que las instituciones públicas producen bienes y servicios, que configuran la vida en sociedad, utilizando los recursos necesarios por parte de la gestión.

Si la gestión es el empleo de los recursos, las tecnologías de gestión son el saber, es decir, apuntan a cómo utilizar esos recursos por parte de las instituciones para que estas funcionen, cumplan y logren sus finalidades.

Así, las tecnologías de gestión son el *know-how* acerca de los recursos, siendo necesario aclarar la existencia de tecnologías *soft* y tecnologías *hard* que debemos identificar claramente (Díaz, 1998).

Las tecnologías *soft* se distinguen por estar vinculadas a técnicas de administración de estructuras, como elemento del proceso de planificación y como herramienta de cambio organizacional.

Dentro de este grupo de tecnologías *soft* podemos enumerar las siguientes:

- Tecnologías vinculadas al funcionamiento de la organización
 - El análisis organizacional.
 - La intervención organizacional.
 - El estudio de microestructuras.
 - El sistema de compensación .
- Tecnologías de soporte horizontal
 - La informática para la gestión (construcción de base de datos de información técnica).
 - Incorporación, evaluación, capacitación, desarrollo y administración del recurso humano.
 - La planificación estratégica.
 - Tecnologías de control y evaluación (registro y control de resultados, uso de recursos, evaluación de resultados y desempeño institucional).

Ahora bien, con respecto a las tecnologías *hard*, estas suponen la producción de una intervención, implementación y ejecución de las tecnologías *soft* que hayan modificado la ingeniería organizacional de las instituciones públicas, las cuales serán sometidas al control, monitoreo y evaluación. Por lo tanto, las tecnologías *hard* o de intervención pueden tener la siguiente clasificación.

- Diseño y rediseño de estructuras organizacionales: funcionales, matriciales, diseños en red, virtuales.
- Intervención tecnológica y de sistemas: calidad total, calidad de servicio, orientación al cliente, cultura organizacional.
- Intervención en la cultura.

De este modo, las innovaciones a nivel municipal implican la implementación de medidas de gestión que implican un mayor nivel de complejidad y eficiencia en el diseño, implementación y el seguimiento de la administración gubernamental.

4. Hacia una aproximación de la aplicación de herramientas de modernización en los municipios argentinos

De acuerdo con lo expresado en la carta magna, los municipios argentinos se encuentran regidos por lo que el gobierno provincial establezca para el gobierno local. Las particularidades de la organización de cada provincia, junto a otras diferencias en cuanto a cultura, características territoriales, número de habitantes, capacidad financiera, recursos, etc., sin dudas se reflejan en la desigual aplicación de herramientas de modernización, en tanto existen municipios que no cuentan con las mínimas herramientas para la gestión hasta municipios que se encuentran en proceso de impulsar los trámites de forma *online* (Iturburu, 2007).

En cuanto a las herramientas de modernización en los municipios argentinos, son importantes tanto aquellas que refieren a las transformaciones institucionales como aquellas que refieren a las transformaciones transversales (calidad de servicios y orientación al ciudadano, gestión por resultados, gestión del capital humano, sistema de compras y contrataciones, sistemas de administración financiera y gobierno electrónico), para replantear el cambio del modelo de gestión y la modernización estructural (López, 2005).

Concretamente, las transformaciones institucionales son aquellas cuyos cambios están orientados a incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados por el sector público. Mientras que las transformaciones transversales están destinadas a optimizar y consolidar los sistemas horizontales (incluye la gestión del capital humano, los sistemas de compras y contrataciones, y de administración financiera, y el gobierno electrónico).

Como se comentó con anterioridad, la reforma del Estado dio a los gobiernos locales nuevas competencias, sumando de esta forma, áreas de gestión que forzaron a reestructurar sus funciones y competencias. En consecuencia, los municipios han aplicado medidas que modificaron sus funciones originarias para dar lugar a demandas pertenecientes a jurisdicciones superiores de gobierno, como seguridad pública, educación terciaria, educación primaria. Por ejemplo, si bien la provincia aporta los fondos para la construcción y refacción de escuelas y hospitales, el municipio se ocupa de la cons-

trucción o supervisión de las obras. Además de estas menciones, pueden citarse las funciones incrementales en otras áreas de la educación, como capacitación de docentes, educación de oficios, etc., y también en cuestiones de administración de justicia, empleo, desarrollo económico local y salud. Por ello, son cruciales las herramientas de modernización para responder a una creciente gestión municipal de cierta complejidad.

A continuación, se desarrolla una visión general sobre las transformaciones institucionales y transversales.

Es importante resaltar que las transformaciones institucionales se focalizan en la necesidad de incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados, involucrando por igual a los empleados públicos y a ciudadanos. Estas transformaciones requieren de una gestión por resultados y de servicios y orientación al ciudadano de calidad, detalladas a continuación:

Gestión por resultados

La modalidad de gestión por resultados es una aplicación en la cual las administraciones gubernamentales aspiran a gestionar y evaluar o medir las acciones y el desempeño realizado, de acuerdo con las políticas públicas definidas en pos de atender las demandas sociales. Cabe mencionar que, si bien en algunos gobiernos locales argentinos predomina el modelo burocrático y en otros un modelo de gestión patrimonial, la gestión orientada a resultados se viene implementando de modo creciente en varios municipios, prevaleciendo así una heterogeneidad de modelos de gestión (Iturburu, 2007).

En este marco, se resalta que varios gobiernos locales han modificado substancialmente su actuación frente a la comunidad hasta trascender el modelo burocrático de gobernabilidad conforme a sus funciones tradicionales. Esto determinó la necesidad de ir incorporando nuevos actores. Los gobiernos locales sumaron profesionales a las estructuras municipales buscando mejorar la racionalidad técnica de los proyectos, sumando participación ciudadana en el diseño y control de las políticas públicas (Dal Molin, 2018).

Para determinar el grado de aplicación de esta modalidad de gestión por resultados, se lo puede hacer teniendo en cuenta los siguientes elementos: el planeamiento estratégico, el establecimiento de metas en términos de resultados e impactos, y los mecanismos de control de gestión y control por resultados, así como los incentivos por resultados (López, 2005).

De este modo, la gestión por resultados es un marco de referencia para facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (García López y García Moreno, 2010).

Calidad de servicios y orientación al ciudadano

Respecto a los mecanismos de información al ciudadano y de rendición de cuentas, existe una fuerte base legal constitucional: varias constituciones establecen alguna obligación en relación con la información, pero en general acotada al manejo de ingresos y egresos (García López y García Moreno, 2010).

A la vez, podría decirse que predomina un control de procesos, algunos de los cuales están bastante definidos en las leyes orgánicas provinciales, en especial para adquisición de bienes o servicios, venta o enajenación de bienes públicos. Algunas constituciones establecen la obligación de informar todos los actos de gobierno, utilizando una fórmula poco aplicable. Con relación a la utilización de mecanismos de participación ciudadana, en algunos municipios se utilizan encuestas, audiencias públicas, consultas populares para la elección de cargos, consejos consultivos y otras instancias de participación para proyectos especiales, tales como la elaboración del plan estratégico o la carta orgánica (Altschuler y Casalis, 2006). Al respecto, de acuerdo a estos autores, cabe resaltar que la mayor parte de los planes estratégicos o planes de desarrollo territorial (abarcativos de un municipio o de varios) recurrieron a la participación ciudadana en las etapas de diagnóstico y formulación del plan, a partir de una convocatoria amplia a los principales actores sociales, económicos, educativos y gubernamentales. También hay un alto porcentaje de municipios en los que la participación del tercer sector es total; es decir, que en cada uno de sus programas o acciones por área de injerencia hay alguna organización civil local que participa, ya sea planificando, ejecutando o controlando.

Por su parte, recordamos que las transformaciones transversales están destinadas a optimizar y consolidar los sistemas horizontales (incluye la gestión del capital humano, los sistemas de compras y contrataciones, y de administración financiera, y el gobierno electrónico). Las mismas se explican a continuación.

Gestión del capital humano

La modernización de los sistemas de gestión de recursos humanos es uno de los aspectos más demorados en el nivel de gobierno local, el cual no acompañó a algunos de los procesos de cambio del gobierno central argentino.

El municipio se constituye en el mayor empleador en muchos territorios. Es habitual la incorporación de personas sin inserción en el mercado laboral privado, que reiteradamente se concedan aumentos de monto fijo sin distinción de categoría, o se promueva en forma automática sin relación con el mérito o la capacitación; de este modo, la inequidad interna impide retener a los recursos humanos más calificados (Iturburu, 2007).

El Ranking nacional de los municipios (2003), mencionado en Altschuler y Casalis, (2006), analiza la aplicación de tres herramientas de gestión de recursos humanos en 50 municipios argentinos: a) sistemas de evaluación formal; b) mecanismos de capacitación obligatoria; c) sistemas de concurso para la incorporación de personal. Solo el 13% de los municipios (seis casos) aplicaban las tres herra-

mientas, mientras que el 42% no aplicaba ninguna. La ciudadanía percibe que la mayor parte de las designaciones obedecen al clientelismo o nepotismo: en promedio, el 72% considera que responden a cuestiones políticas y el 62% a relaciones de parentesco.

En la Encuesta a concejales (2006), analizada en Altschuler y Casalis (2006), el 50% de los consultados informa sobre la existencia de sistemas de carrera, pero también de su escaso cumplimiento. También al abuso de las más beneficiosas condiciones laborales del sector público frente a las escasas herramientas para aplicar premios y castigos, y discontinuar la relación laboral. Las herramientas de capacitación son las más utilizadas en lo relativo a la modernización de la gestión del capital humano.

Sistemas de administración financiera

Según Iturburu (2007), los mayores avances en la mejora de los procesos administrativos de los municipios argentinos han operado en el ámbito del manejo financiero. Por ejemplo, Buenos Aires inició en el año 2000 la Reforma de la Administración Financiera en el ámbito municipal (RAFAM) y desarrolló un macromodelo de administración integrado por nueve sistemas. Se basa en la presupuestación por programas. Esto ha significado un cambio cultural en muchos municipios alejados de la práctica de planificación de sus acciones. Otra experiencia para mencionar, es la de la provincia de Mendoza, en donde varios municipios lograron mejorar el manejo financiero a partir de la utilización del presupuesto participativo, en el cual se planifican y consensúan las acciones entre actores internos y externos al municipio.

Más allá de estos ejemplos, cabe resaltar que el 72%¹ de los municipios argentinos utiliza sistemas informáticos de administración y gestión tributaria. Todos los metropolitanos cuentan con esta herramienta, y no utilizan esta herramienta muchos municipios medianos y pequeños (Acosta, 2015).

Sistemas de compras y contrataciones

Algunos municipios han apelado a las nuevas tecnologías para la publicación de sus licitaciones de compra, lo que les ha otorgado dos tipos de ventajas: aumento de la confianza y credibilidad sobre la transparencia del proceso de adquisición de bienes o servicios, y mejora en los precios y/o condiciones de compra a partir de un mayor universo de oferentes (Iturburu, 2007).

Gobierno electrónico

Al inicio de la aplicación de la herramienta, hacia fines de la década pasada, la mayoría de las páginas solo incluían información dirigida al marketing de ciudades o al marketing político (Iturburu, 2007).

¹ Dato obtenido en base a una muestra de municipios representativa y federal (Acosta, 2015).

En la actualidad, los desarrollos albergan *digestos online*, guías de trámites, consultas de expedientes *online*, registro de quejas o sugerencias al intendente, para lo cual también algunos utilizan líneas gratuitas 0800 o chat, sueldos municipales, licitaciones públicas, presupuestos y rendiciones de cuentas o declaraciones juradas de funcionarios. En septiembre de 2016 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 27275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, impulsada por el Gobierno Nacional y reglamentada mediante el Decreto N° 206/2017, con el fin de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. A partir de su entrada en vigencia, cualquier ciudadano tiene la posibilidad de solicitar información pública en manos del Poder Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial, y deberá tener una respuesta en tiempo y forma en un lapso no mayor a 15 días, prorrogables por otros 15. En caso de no recibir respuesta, según lo establecido, el solicitante cuenta con la posibilidad de realizar el reclamo por vía administrativa y/o judicial.

Al respecto, por ejemplo, se puede citar el caso de la municipalidad de Rosario que llevó a cabo un proyecto innovador de “gobierno digital”, lo que se constituye en una nueva etapa de modernización de la gestión local con el fin de optimizar la cercanía y transparencia de la estructura municipal a través de la plataforma virtual. Ello involucra nuevos servicios y modalidades de acceso a la información estimándose que el 50% de los trámites que se gestionan en forma personal en las distintas sedes descentralizadas de la administración local podrían efectuarse en forma virtual (Ranking nacional de municipios, 2003, en Altschuler y Casalis, 2006).

De este modo, se puede decir que en los municipios de nuestro país la situación es diversa en materia de estas transformaciones y todavía deficitaria. Esto nos lleva a pensar que de no encarar una política a nivel nacional, la tendencia será siempre de profundización de estas distancias. Se deberá asumir el desafío de reconocer las diferencias entre gobiernos locales, de generar incentivos para detener las divisiones de municipios y fomentar la cooperación, de descentralizar con recursos, de sincerar las precondiciones para la autonomía municipal y de efectuar una discriminación positiva para el fortalecimiento de los gobiernos locales sin capacidad de gestión (Altschuler y Casalis, 2006).

La definición de una estrategia de desarrollo nacional ya no puede hacerse en forma verticalista y centralizada, sino que implica un proceso de ida y vuelta, de articulación y retroalimentación entre los diversos niveles jurisdiccionales. El impacto final que una política o proyecto tenga en el territorio no se debe solamente a las acciones u omisiones de un nivel de gobierno, sino que cada vez importa más, y esto es un fenómeno mundial, la articulación de diversos niveles de gobierno en lo que se llama gobierno multinivel (Quetglas, 2005).

Queda en evidencia que las relaciones entre los distintos niveles de gobierno distan de ser contiguas y armónicas, es decir, existe una deficiente articulación de los municipios con el orden nacional, y con los recursos que este posee a través de distintos organismos y programas. Tanto desde las estructuras jurídicas y presupuestarias, en cuanto a distribución de competencias y recursos, como desde las prácticas e intereses político-partidarios, las mismas carecen de coordinación, lo cual llevan al conflicto y al desequilibrio. Además, la existencia de un gran porcentaje de gobiernos locales muy pequeños hace

difícil la creación de áreas de producción o desarrollo en cada uno de ellos, una de las problemáticas se corresponde con la existencia de poco personal y de pocos técnicos calificados para emprender procesos de desarrollo local (Alschuler y Casalis, 2006).

Sin lugar a dudas, las variables mencionadas inciden en el grado de modernización de los gobiernos locales: las ciudades o centros urbanos con mayor cantidad de población hacen posible la existencia de recursos humanos con capacidades para aplicar y sostener las herramientas tecnológicas (Iturburu, 2007).

Cabe destacar que si el desarrollo local representa en la actualidad, para muchas localidades y territorios del país, una vía posible, un camino potencial y una oportunidad hacia el desarrollo, este no se produce en forma espontánea y menos en un caso como el argentino, con las fuertes heterogeneidades y desigualdades de diverso tipo que presenta: económicas, sociales, poblacionales, territoriales, etc.

5. Síntesis final

La reforma del Estado dio a los gobiernos locales nuevas competencias, sumando de esta forma áreas de gestión que los forzaron a reestructurar sus funciones y competencias.

El incremento de la agenda política municipal torna imprescindible la innovación en su gestión, si se considera a las innovaciones como el resultado de re combinaciones de elementos ya conocidos o de nuevos usos o de la creatividad puesta al servicio de la producción institucional para marcar una diferencia.

En este trabajo, adoptamos una noción de innovación que reconoce proceso y producto como dimensiones co-constitutivas. La innovación resulta así un fenómeno de múltiples facetas.

Cabe resaltar que las innovaciones a nivel municipal suponen la implementación de medidas de gestión que implican un mayor nivel de complejidad y eficiencia en el diseño, implementación y el monitoreo de la administración municipal.

Así, se ha tornado imprescindible la aplicación de herramientas de modernización en los municipios argentinos que hacen referencia a dos grandes líneas estratégicas de gestión: *las transformaciones institucionales*, que implican llevar a cabo cambios orientados a incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados, involucrando por igual a los empleados públicos y a ciudadanos, y *las transformaciones transversales*, destinadas a optimizar y consolidar los sistemas horizontales (que incluye la gestión del capital humano, los sistemas de compras y contrataciones y de administración financiera, y el gobierno electrónico).

Observamos a la innovación como el eje para el desarrollo del territorio, razón por la cual es substancial la necesidad de un Estado presente para fomentar y encauzar el desarrollo.

Atentos a las distintas realidades y necesidades de nuestro país, descartamos la idea de que las políticas puedan reproducirse en poblaciones diversas con iguales efectos y resultados, así como también que la dinámica económica responda pura y exclusivamente a libertades individuales; como ya sabemos, las

economías diferenciadas o periféricas no pueden sostener el ritmo de crecimiento y desarrollo como sucede en los países centrales. Hay que entender a la dinámica local como un proceso sistémico e interactivo que se cristaliza en un plano micro y meso que, a su vez, está condicionado por lo macro.

Bibliografía

- Acosta, G. et al (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En D. García Delgado y L. Nosetto (comps.), *El desarrollo en un contexto post-neoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- Cormick, H. (2016). *El empleo público en un contexto de cambio de las políticas sociales- período 2003-2015*. Buenos Aires. UNLa.
- Cravacuore, D. (comp.) (2002). *Innovación en la gestión municipal*. Bernal: UNQ / Federación Argentina de Municipios.
- Dal Molin, R. (2018). *Municipios. Nuevos Desafíos. Entre Ríos*. Buenos Aires: Delta Editora.
- Díaz, C. (1998). *Innovación y Espacio Local: la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la U. N. R.* Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Periodo de Ejecución: febrero 1997-Enero 1998. Código C-077 del Programa de Incentivos.
- Díaz, A. C. (2008). *El Estado de bienestar en Argentina: una aproximación a su origen, evolución y problemáticas actuales desde la perspectiva de la acción civil*. XIII Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires, Argentina.
- García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iturburu, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos. En D. Cravacuore y R. Israel (coords.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990-2005*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Autónoma de Chile.
- López, A. (2005). *Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público: revisión teórica y propuesta para su elaboración*. Buenos Aires: INAP.
- Schweinheim, G. (1998). Innovación en administración gestión y políticas públicas: ¿Es idéntico a modernización? *Revista de investigaciones del INAP, Nueva Época, 0*, 31-36.
- Suárez, D. (2018). El enfoque de los sistemas de innovación. En F. Barletta, V. Robert y G. Yoguel (eds.), *Tópicos de la teoría evolucionista neoschumpeteriana de la innovación y el cambio tecnológico, 2*.
- Suárez, F. y Felcman, I. (1975). *Tecnología y Organización. Aporte para el análisis de las tecnologías administrativas*. Buenos Aires: El Coloquio.
- Quetglas, F. (2005). Las Teorías del desarrollo local y endógeno en América Latina y Europa. *Curso de postgrado en Desarrollo Local y Economía Social*. Buenos Aires; FLACSO.

Pensando el desarrollo humano a futuro

Aportes en torno al estado de situación general en Argentina



*Gisela Bianchi**

Resumen

Tradicionalmente, primó la concepción del desarrollo en función de la idea del crecimiento y la modernización como el plan a seguir.

En este trabajo, a partir de fuentes documentales, se estudian las teorías que se enfocan en el análisis de la problemática del desarrollo humano, buscando reflexionar en torno a las mismas y encontrar propuestas que contribuyan a una sociedad más justa. Asimismo, se abordan, desde una mirada general, cuestiones claves del desarrollo humano en Argentina en los últimos años.

Los últimos informes sobre desarrollo que ha realizado Naciones Unidas (ONU, 2015, 2019) se enfocan en los derechos de la población, en pos de mejorar el desarrollo humano poblacional. Estos se concentran en el bienestar social, no solo en lo que se produce como país. Esta visión del desarrollo humano es el reto que tienen las autoridades responsables de implementar las políticas públicas hoy en Argentina.

Palabras clave: desarrollo humano - perspectivas teóricas - situación argentina

* Licenciada en Administración y Diplomada en Educación Superior, UNPAZ. Docente del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica e investigadora en formación del IDEPI, UNPAZ. Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación con asiento en el IDEPI "La Innovación en las Pymes del Conurbano Bonaerense", dirigido por Juan Pablo Ivanier y codirigido por Aníbal Loguzzo.

1. Introducción

El planteamiento de las teorías de desarrollo humano centradas en reformas que contribuyan al combate de la pobreza parece ser el tema central y la urgencia de atención en muchos países desarrollados y en desarrollo en todo el mundo, apoyado por los organismos internacionales (ONU, 2019).

En los últimos años se produjo en Argentina un deterioro financiero significativo, el avance e impulso tecnológico dejó fuera del sistema a muchas personas, las políticas implementadas durante el período 2016-2019 condujeron a un aumento de la pobreza en el país; la apertura de las importaciones, entre otras políticas públicas, destruyó poco a poco las fuentes de empleo, provocando lo que es de público conocimiento, el cierre de muchas empresas, agravando el problema de empleo (Kulfás, 2020). Este proceso se manifiesta en un retraso del desarrollo humano de muchos sectores de la población.

Al respecto, el concepto de desarrollo humano surgió de los debates globales que tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo XX sobre la relación entre crecimiento económico y bienestar humano. A principios de los años sesenta, empezaron a surgir voces que reclamaban “destronar” al Producto Interno Bruto (PIB); el crecimiento se había convertido en un objetivo que cumplir y en un indicador del progreso nacional en muchos países, a pesar de que el PIB no fue concebido para medir el bienestar. En los setenta y los ochenta, los debates sobre el desarrollo plantearon un enfoque alternativo que trascendiera al PIB (ONU, 2015). Las escuelas de desarrollo humano abarcan la ampliación de todas las opciones humanas, ya sea económicas, sociales, culturales o políticas.

En este trabajo se analizan las teorías que se enfocan en el análisis de la problemática del desarrollo humano, buscando reflexionar en torno a las mismas como base sustancial para el desarrollo de propuestas que contribuyan hacia una sociedad más justa. También se abordan algunos aspectos claves del desarrollo humano en Argentina en los últimos años.

2. Miradas teóricas para pensar el desarrollo humano

Históricamente, ha hegemonizado la concepción del desarrollo en función de la idea de la modernización como escenario por perseguir. Sin embargo, estas propuestas que entienden el desarrollo como un proceso lineal comienzan a resquebrajarse con las formulaciones del desarrollo sostenible y del desarrollo humano. En 1990 fueron las Naciones Unidas las que implementaron el concepto de desarrollo humano, definiéndolo como el proceso por el cual las comunidades, las familias y las personas llegan a ser más fuertes y pueden disfrutar de vidas plenas y productivas, y ser menos vulnerables ante los desastres. De este modo se construye el Índice de Desarrollo Humano –IDH– (ONU, 2015).¹

¹ Cabe aclarar que en la década del setenta, surgen primero los pensamientos en torno al desarrollo sostenible, alertando sobre la necesidad de considerar los límites biológicos del planeta, en un contexto en el que eran cada vez más palpables los efectos perniciosos que la crisis económica estaba ocasionando sobre el medio ambiente y sobre la calidad de vida. Ante la gravedad de las condiciones ambientales y la percepción de que los recursos naturales eran escasos, se empezó a incorporar en los modelos de crecimiento

En este contexto, cabe destacar la mirada de Mahbub ul Haq (1999), para quien el redescubrimiento del desarrollo humano no es una invención nueva, sino un tributo a antiguos líderes del pensamiento político y económico, que fueron distinguidos por sus éxitos y fracasos, como también por permitir a las personas vivir en condiciones más prósperas. El autor afirma que el propósito básico del desarrollo humano se fundamenta en la ampliación de las opciones para las personas, que pueden ser infinitas o ir cambiando a lo largo del tiempo. Entre algunas ideas descritas por el autor no es posible pasar por alto la mención que realiza sobre la apreciación de los modelos mentales de algunas personas que valoran logros y que no aparecen del todo medidos en cifras de ingresos o crecimiento, como un mayor acceso al conocimiento, una mejor calidad de los servicios de salud pública, etc., pero que se identifican, podría decirse, con el disfrutar de las personas de un entorno más saludable y creativo. El autor distingue la diferencia entre las escuelas del crecimiento económico y las escuelas del desarrollo humano, denotando que las primeras se enfocan exclusivamente en la ampliación del ingreso, mientras que las últimas centran su enfoque en el bienestar social. Pese a la distinción, señala que la desigualdad por ingresos afecta el bienestar social. Esta clara disparidad es el reflejo de las limitaciones existentes para las personas que no tienen ingresos. Además, en muchas sociedades el crecimiento económico no llega a los más pobres, y es la razón por la cual el Estado debe intervenir para garantizar los derechos de los que menos tienen.

Al respecto, cabe mencionar que los acontecimientos históricos que fueron sucediendo, que marcaron un antes y un después luego de la Segunda Guerra Mundial, explican que a nivel mundial se siguieron modelos de crecimiento económico, donde las personas pasaron de ser vistas como agentes del cambio, beneficiarios del desarrollo, a ser olvidadas. En ese contexto surgieron tratados científicos para aumentar la producción, pero se escribió muy poco acerca de cómo mejorar las vidas humanas, en consecuencia, se desvincularon fines y medios, quedando estos últimos arraigados a la obsesión de la ciencia de la economía. Como consecuencia de las decisiones y modelos políticos, la vida de las personas se estaba marchitando, a pesar de que la producción económica se estaba expandiendo. Muchas personas vivían para trabajar sin disfrutar de otras oportunidades humanas que les provocaban malestar general. En otras sociedades se estaban logrando niveles bastante satisfactorios de bienestar humano, a pesar de contar con ingresos bastante modestos. La angustia humana dentro de las sociedades con la globalización comenzó a aumentar poco a poco, este descontento progresivo devino del aumento de las disparidades sociales, las nuevas enfermedades, y en consecuencia generaron un debilitamiento del tejido social (Azkona, 2013).

Mahbub ul Haq (1999) expone ciertas razones del por qué la expansión del ingreso podría fracasar en la ampliación de las opciones para las personas. Explica que una de las limitaciones se debe a las prioridades nacionales del Estado, donde los propósitos que cada gobierno persigue son diferentes. Las ideas emergen, prosperan, se agotan y mueren para muchos funcionarios políticos que nos gobier-

económico la variable medioambiental. La incorporación de esta variable se distingue claramente en dos posturas contrapuestas: por un lado, la postura neoclásica, que ha derivado en la Economía Ambiental y, por otro lado, la denominada Economía Ecológica. La primera tiene por objetivo alcanzar la sustituibilidad de los recursos naturales por medio de la tecnología, mientras que la segunda enfatiza la imposibilidad de mantener un crecimiento exponencial, dado que nos encontramos en un planeta finito (Aguado Moralejo, Echebarria Miguel y Barrutia Moraleja, 2009). Para una mayor especificidad remitirse a estos autores.

nan. Algunos sostienen un modelo de desarrollo más elitista, como el que terminó en Argentina en diciembre del 2019, y otros un modelo más igualitario, como el actual.

En este trabajo se afirma la importancia del pensamiento del desarrollo humano, ya que una sociedad necesita desarrollar capacidades humanas así como contar con un acceso equitativo a oportunidades, porque de otro modo se produce una importante frustración en las personas y no se logra un bienestar social considerable.

Existen muchas opciones para las personas que pueden extenderse más allá de su bienestar económico, como por ejemplo el acceso a la educación y a la salud de calidad. En ese sentido es que el concepto de desarrollo humano se propone dar a conocer una nueva forma de abordar el progreso y el bienestar de las personas, poniendo énfasis en la satisfacción de las necesidades básicas sociales y la mejora de la calidad de vida. Tener acceso a los elementos básicos permite el progreso en otros aspectos de la vida. Si bien se dice que las personas constituyen tanto el medio como el fin del desarrollo, no deben ser vistas como simples instrumentos para producir mercancías, porque los seres humanos son el fin último del desarrollo (Aguado Moralejo, Echebarria Miguel y Barrutia Moraleja, 2009).

En la historia, las altas tasas de crecimiento económico se traducían, en la teoría, en una mejora de la calidad de vida, aunque no reflejaban la realidad de toda la sociedad. Como consecuencia de estos hechos comenzaron a surgir nuevos cuestionamientos acerca del carácter de la distribución y la calidad del crecimiento económico. Los costos humanos de los programas de ajuste estructural emprendidos bajo la protección del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial fueron extremadamente severos, poniendo en duda la cara humana de la protección a los más débiles. Las políticas alternativas para nivelar los presupuestos financieros obligaban a los sectores más vulnerables de la sociedad a hacer un esfuerzo económico permanentemente, de la mano de la acelerada propagación de la contaminación, sin controles por parte del Estado. Con acuerdos a puertas cerradas, disfrazando la industria contaminante en la generación de nuevos puestos de trabajo, sin responsabilizarse de las externalidades que provocarían a la sociedad, con el afán de demostrar modelos convencionales de crecimiento económico (Azkona, 2013).

El enfoque del desarrollo humano se apoya en las capacidades humanas en términos de si las personas cuentan con las opciones de ser y hacer algo que desean en sus vidas. Este enfoque sigue siendo útil para articular los objetivos de desarrollo y mejorar el bienestar social, proporcionando desde el Estado un ambiente en el que las personas puedan desarrollar sus potencialidades, teniendo la vida productiva y creativa que les satisfaga.

Al respecto, el índice de desarrollo humano, particularmente en su forma desglosada, es un espejo para todas las sociedades, de modo que las autoridades pueden ver cómo viven y respiran las personas en sus sociedades y dónde están los puntos clave de tensión para una solución urgente. El índice de desarrollo humano de Naciones Unidas se basa en la medición de tres indicadores: longevidad –medida en función de esperanza de vida al nacer–, nivel educacional –medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada (primaria, secundaria, terciaria y universitaria)– y nivel de vida –medido por el producto bruto interno (PBI) per cápita (ONU, 2015)–.

De este modo, desde el enfoque del desarrollo humano se considera que los países pueden hacer muchísimo por mejorar la calidad de vida de sus habitantes, pero no con una ambición inconsciente, se puede lograr el desarrollo social aun en situaciones que no sean las más propicias. Por ejemplo, nuestro país ha demostrado enormes avances en materia de salud y educación en términos generales y relativos (en la región latinoamericana) a lo largo de su historia, sin ahondar en los vaivenes en el tema durante cada gobierno, e incluso en el período 2003-2015, luego de la crisis de 2001-2002, se registraron avances importantes al respecto (Alonso y Di Costa, 2011). Los mismos no son automáticos y dependen de la voluntad política y del compromiso de toda la comunidad.

3. Desarrollo humano en Argentina. Consideraciones generales

En los últimos años han ido trascendiendo y siendo el foco de estudio y análisis muchas teorías de desarrollo humano, que orientaban sus objetivos y estudios en la propuesta de alternativas para atender diferentes problemáticas sociales. Algunas organizaciones a lo largo de todo el planeta se han preocupado por resolver y atender algunos de los desafíos cruciales: el hambre, la salud, la pobreza, el acceso a la educación, el acceso y las condiciones de trabajo de los sectores vulnerables, entre otros.

Al respecto, es primordial considerar que el crecimiento promueve el desarrollo humano a medida que la base de recursos se amplía, en tanto que un mayor desarrollo humano genera más crecimiento a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico (ONU, 2019).

Varias problemáticas sociales en nuestro país parecerían no resolverse nunca, como la pobreza, la desigualdad de ingresos, la disparidad en la calidad educativa en todos sus niveles. En los territorios que habitan los sectores más vulnerables, la situación social es más crítica aún, por ejemplo, la falta de asfalto impide en muchos barrios el ingreso de ambulancias y móviles policiales, aumentando la tasa de mortalidad de la que muchos no hablan. También el deterioro de los servicios públicos empeora las condiciones de vida de los sectores más humildes ampliando la brecha de la desigualdad y empeorando el desarrollo humano de estas personas.

Concretamente, en el período 2016-2019, el Conurbano Bonaerense ha sido el eje de la desindustrialización. Vinculado al cierre de fábricas, en los barrios se cayó la actividad informal, y este proceso afectó gravemente al conurbano y a los otros grandes centros urbanos del país, donde se dio una dinámica similar pero en menor escala (Wahren, Harracá y Cappa, 2018). En algunos municipios, sin embargo, sus intendentes desplegaron acciones gubernamentales para mejorar las condiciones sociales de su población, creando hospitales, universidades, etc., en un marco de recursos limitados, como es el caso, por ejemplo, del Partido de José Clemente Paz. A pesar de ser uno de los municipios bonaerenses con mayores debilidades estructurales en términos socioeconómicos, ha sido uno de los que tuvo mayor desarrollo en los últimos años, de acuerdo con un informe de CIPPEC-AVINA-GDFE (2018). De este modo, en el Conurbano Bonaerense se viene dando un progreso social desparejo, como acontece en los niveles municipales de las restantes provincias del país. Al respecto, cabe citar a Evans y Wolfson (1996), quienes hacen mención del rol del Estado como generador y solucionador de problemas.

Ahora bien, es importante resaltar que durante el kirchnerismo –que fue la fuerza política que logró mayor continuidad en el gobierno en toda la historia moderna de Argentina, sosteniéndose durante tres mandatos presidenciales consecutivos a lo largo de 12 años– se fomentó el desarrollo humano a nivel país (2003-2015). En dicho período pueden identificarse al menos dos grandes fases económicas: la primera con altos niveles de crecimiento y significativas mejoras sociales (2003-2008) y la segunda con magros resultados económicos y menores avances sociales (2008-2015) en el marco de la reaparición del fenómeno conocido como restricción externa al crecimiento (Wainer, 2017).

Posteriormente, las políticas implementadas entre 2016-2019 desembocaron en recesión, inflación récord, pobreza y desempleo en ascenso. Siendo estos los resultados en materia económica que el gobierno tiene para exhibir, luego de un mandato casi completo que incluyó el proceso de endeudamiento externo más acelerado de la historia argentina y el de mayor crecimiento en el mundo actual (Wahren, Harracá y Cappa, 2018). Así, los avances en materia de desarrollo humano y económico han vivido un retroceso.

De esta forma, cabe interrogarse cómo se podría garantizar el desarrollo de la población sin contar con esos recursos, siendo hoy este desafío el que debe enfrentar el nuevo gobierno para sacar al país de la crisis. La mayor necesidad se debería enfocar en la creación de empleo, en la distribución del ingreso y en garantizar que los sectores más vulnerables puedan gozar de los mismos beneficios que gozan aquellos que tienen un mejor ingreso.

Como se ha mencionado, los últimos informes sobre desarrollo que ha realizado Naciones Unidas (ONU, 2015, 2019) se enfocan en los derechos de la población, en pos de mejorar el desarrollo humano y el bienestar social. Esta visión del desarrollo humano es el desafío que atraviesa a las autoridades responsables de implementar las políticas públicas hoy en Argentina.

4. Conclusiones

En conclusión, es crucial avanzar hacia el desarrollo humano a nivel país, ya que deberíamos estar hablando de los logros alcanzados por los ciudadanos de una nación y no de tratar de garantizar el acceso a necesidades básicas para miembros de la población.

Al respecto, en Argentina en los últimos años el número de los que menos tienen, de acuerdo con informes de organizaciones sociales y de desarrollo mundial como el de ONU (2019), ha ido creciendo, y la desigualdad social en términos de ingresos y de clases se ha acrecentado. En este sentido, el índice de pobreza multidimensional mira más allá del ingreso monetario y muestra cómo la pobreza es la experiencia de enfrentar carencias múltiples y simultáneas, tales como la falta de acceso a los servicios de salud, a un trabajo digno o la exposición a la violencia, y destaca que el concepto tradicional de pobreza resulta obsoleto. Los nuevos datos demuestran con mayor claridad que etiquetar a los países, incluso a los hogares, como ricos o pobres conlleva una simplificación excesiva. El reporte revela la profunda desigualdad que existe en el reparto de ese flagelo tanto entre los distintos países y regiones del mundo como en el interior de los países (ONU 2019).

El esfuerzo por garantizar el empleo decente, la educación, entre otras dimensiones del bienestar social, es una responsabilidad colectiva, no solo de los que gobiernan el país, también de los que viven en él. Por ello, construir una conciencia social es un desafío que debería proponerse en Argentina; lo primordial es entender que las opciones van mucho más allá de los factores económicos.

En ese marco, es importante considerar el paradigma del desarrollo humano, que se centra tanto en desarrollar capacidades humanas como en activarlas para permitir el crecimiento y el empleo genuino para todos los habitantes. Asimismo, es importante destacar los cuatro pilares fundamentales que posee el paradigma del desarrollo humano: igualdad, sustentabilidad, productividad y empoderamiento, considerando el crecimiento económico como esencial para mejorar la vida de las personas a largo plazo.

Bibliografía

- Aguado Moralejo, I., Echebarria Miguel, C. y Barrutia Legarreta, J. (2009). El desarrollo sostenible a lo largo de la historia del pensamiento económico. *Revista de Economía Mundial*, 21, 87-110.
- Alonso, G. y Di Costa, V (2011). *Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2010*. (Ponencia) VI Congreso Argentino de Administración Pública, Ciudad de Resistencia, Chaco.
- Azkona, N. (2013). La implementación del concepto de desarrollo en las políticas de cooperación al desarrollo y en materia migratoria. *Estudios Internacionales* 17, 73-96.
- CIPPEC-AVINA-GDFE (2018). *Índice de progreso social del conurbano bonaerense*. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/Doc-Final-1.pdf>
- Evans, P. y Wolfson. L. (1996). El Estado como problema y como solución. *Revista Desarrollo Económico*, 35(140), Edición del 35 ° aniversario, 529-562.
- Gerschnkron, A. (1968). El atraso económico en la perspectiva histórica. *Revista Investigación Económica*, 28(111/112), 141-165.
- Hirschman, A. O. (1980). Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo. *Revista El Trimestre Económico*, 47(188).
- Kulfas, M. (2020). El desarrollo industrial argentino en perspectiva histórica. *Revista Voces en el Fénix*.
- Mahbub ul Haq (1999). *El paradigma del Desarrollo Humano*. Oxford: Oxford University Press.
- ONU (2015). *¿Qué es el desarrollo humano?* United Nations Millenium Declaration, Nueva York. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- (2019). La pobreza se extiende en todas partes pero de forma muy desigual. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2019/07/1459131>
- Wahren, P., Harracá, M. y Cappa, M. (2018). *A tres años de Macri: balances y perspectivas de la Economía Argentina*. CELAG. Recuperado de https://www.celag.org/wp-content/uploads/2018/12/A_TRES_AN%CC%83OS_DE_MACRI_BALANCES_Y.pdf
- Wainer, A. G. (2017). *Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015)*. Buenos Aires: FLACSO.

Relevamiento nacional a los diversos actores del sistema educativo (estudiantes, padres y madres, docentes y directivos) de los diferentes niveles

Informe preliminar OISTE: enseñanza y aprendizaje en tiempos de aislamiento



Fernando Bordignon, Lucila Dughera, Fernando Peirone y Daniel Daza (coordinadores del Informe preliminar OISTE)*

Resumen

Investigadores del Observatorio Interuniversitario de Sociedad, Educación y Tecnología (OISTE), conformado por docentes e investigadores de UNPAZ, UNSAM y UNIPE, realizaron un relevamiento cuantitativo de alcance nacional sobre los distintos niveles educativos (primario, secundario y superior), y con los diferentes actores involucrados, acerca de cómo se llevan adelante los procesos de enseñanza y aprendizaje en tiempos del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). Estas son las primeras impresiones derivadas de las voces de los actores educativos (estudiantes, padres y

* Fernando Bordignon. Dr. en Comunicación y Educación en Entornos Digitales, UNED, España. Mg. en Redes de Datos, UNLP. Lic. en Sistemas de Información, UNLU. Profesor Asociado Ordinario e investigador, UNIPE. Integrante de OISTE. fernando.bordignon@unipe.edu.ar
Lucila Dughera. Investigadora del CONICET. Dra. en Cs. Sociales, FLACSO. Mg. en Ciencia, Tecnología y Sociedad, UNQ. Socióloga, UBA. Docente del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica e investigadora del IDEPI, UNPAZ. Integrante de OISTE y del Programa Sociedad de la Información. Directora del equipo de Estudios sobre Tecnología, Capitalismo y Sociedad (e-TCS). ludughera@gmail.com
Fernando Peirone. Doctorando en Estudios Sociales de América Latina, CEA, de la Universidad Nacional de Córdoba. Director de OISTE. Coordinador y docente de las Tecnicaturas Informacionales del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica, UNPAZ. Investigador del IDEPI, UNPAZ. Docente e investigador del IDAES-UNSAM. Fundador de la Facultad Libre de Rosario. Director del proyecto "Profesiones invisibles. Proyecto académico 2016-2020", UNSAM-UNPAZ-UNVM. Cofundador del Foro para el Debate Social de las Nuevas Tecnologías (2009). fpeirone@unsam.edu.ar, fpeirone@unpaz.edu.ar
Daniel Daza Prado. Dr. en Antropología Social y Cultural IDAES-UNSAM. Especialista de posgrado en Didáctica y licenciado en Cs. de la Educación con orientación en Tecnología Educativa, FFyL, UBA. Investigador de OISTE. Docente y formador de formadores a nivel secundario y universitario, UNPAZ-UNSAM-UTN-IDES.

madres, docentes y directivos de los diferentes niveles) que participaron de la encuesta, sus opiniones y las condiciones digitales con las que cuentan para atravesar este período.

Palabras clave: enseñanza - aprendizaje - tecnologías digitales - aislamiento COVID-19

1. Introducción

Este escrito se propone contemplar la heterogeneidad de realidades socioeducativas que se conforman en nuestro país. Como insumo principal de trabajo se habilitó una encuesta en línea, difundida ampliamente por redes sociales, medios de prensa nacional e invitaciones a través de listas de correo electrónico, para que la respondan los actores ya mencionados entre el 14 de abril y el 16 de mayo.

Se destaca que la encuesta no es un elemento confirmatorio ni extrapolable a la población nacional, debido a que no se trata de una muestra probabilística representativa del sistema educativo. Los testimonios recogidos, que fueron más de 5.000 a nivel nacional, aunque tienen un sesgo marcado –muy especialmente el de poseer una pantalla y estar conectado– obtuvieron algunas voces o, por decirlo de alguna manera, indicadores de los distintos actores y de los diferentes niveles que permiten observar más de cerca la marcha de los procesos de enseñanza y de aprendizaje en tiempos de aislamiento. Esto posibilita construir una mirada más cercana al fenómeno y desarrollar posibles recomendaciones con algún grado de fundamento. A continuación, se presentan los resultados parciales del informe preliminar de OISTE.

2. Los hallazgos de OISTE en torno al acceso y utilización de recursos y servicios digitales

El procesamiento y el análisis de la información relevada en lo que respecta al acceso y utilización de recursos y servicios digitales ponen de manifiesto algunos hallazgos que especifican la heterogeneidad de realidades socioeducativas que se conforman en nuestro país.

Como primer elemento de análisis, observamos la valoración de la conexión a internet de acuerdo a las regiones del país para todas las respuestas obtenidas.

Valoración de la conexión a internet (todos los niveles educativos, 5.027 respuestas)	Lenta (%)	Rápida (%)
Centro (Buenos Aires, CABA, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe)	23,73	76,27
Noroeste (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán)	40,74	59,26
Sur (Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur)	40,10	59,90
Noreste (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones)	48,15	51,85
Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis)	39,30	60,70

Fuente: elaboración propia en base a Relevamiento OISTE, 2020.

Al analizar las valoraciones vemos una marcada desigualdad en la velocidad del servicio de transmisión de datos entre la región centro versus el resto del país. Si bien esa brecha dialoga con algunos de los diagnósticos históricos en relación con la infraestructura de conectividad nacional, no por eso debe invisibilizar a los sectores más postergados que habitan en dicha región, ni cualquier otra, y que tienen conectividad deficiente, mayoritariamente con uso de datos a través del celular.¹ En consecuencia, es necesario recuperar las inversiones estatales en la ampliación de la red nacional de interconexión y su rol como regulador del mercado a favor de un servicio de calidad e inclusivo. Por otro lado, y con mayor celeridad aún, es necesario diseñar programas que mejoren la conectividad de los sectores más postergados.

Un segundo punto a destacar se relaciona con el acompañamiento desde el Estado, posibilitando el acceso al hardware, como netbooks, tablets, entre otros, para sostener y desarrollar la educación formal en tiempos de aislamiento, por ejemplo a través del Programa Conectar Igualdad (Benítez Larghi y Zukerfeld, 2015). En este sentido, al analizar las voces de estudiantes y docentes del nivel secundario hemos observado que tales equipos están colaborando, en una buena proporción, para sobrellevar los procesos de enseñanza y aprendizaje en los hogares.

Poseen nets de algún plan del Estado (nivel secundario, 2.086 respuestas)	Posee net (%)
Estudiantes	14,22%
Docentes	24,60%

Fuente: elaboración propia en base a Relevamiento OISTE, 2020.

¹ Para ampliar: ver Artopoulos (2020).

La disponibilidad de un artefacto no resulta menor, si tomamos en consideración que son de alguna manera, junto con la conectividad, la “puerta de entrada” para poder realizar las diferentes propuestas educativas, como encuentros por plataformas, realización de tareas en procesadores de texto, análisis de videos, etc. A partir de lo cual, una vez más, enfatizamos la importancia del Estado como garante para que todas y todos los estudiantes y docentes cuenten con este tipo de dispositivos digitales.

Ya en otro nivel o, por lo menos, tomando distancia de los “fierros”, cables, etc., interesa mencionar y celebrar la celeridad con que las y los docentes, junto con los equipos directivos, ensayaron posibles formas de “recrear”, por así decirlo, algo de lo que acontece en el aula presencial. Así, es posible identificar una diversidad de recursos y servicios que están siendo utilizados en el nivel secundario.

Recursos y servicios más utilizados en las aulas (nivel secundario, 2.086 respuestas)	Uso (%)
Correo electrónico	73,8
Videoconferencia	38,8
WhatsApp para recibir y enviar tareas	68,5
WhatsApp para chatear sobre la clase	51,9
Youtube realizando videos	15,0
Youtube viendo videos hechos por sus profesores	15,8
Youtube viendo videos disponibles en la web	40,7
Aulas virtuales (libres)	11,7
Aulas virtuales (no libres)	2,2
Aula virtual Google Classroom	53,9
Otras aulas virtuales	10,9

Fuente: elaboración propia en base a Relevamiento OISTE, 2020.

Una cuestión a señalar reside en la convivencia de recursos, como el uso del correo electrónico o, en ocasiones, aulas virtuales, pero que con la pandemia cobraron una dimensión significativa. Asimismo, el lugar de WhatsApp como canal de comunicación no formal en el que se dan las diferentes interacciones, no solo para el envío de tareas, sino también como espacio de dudas, inquietudes, etc., es fundamental. Así, para el grupo de los actores educativos participantes de la encuesta es

posible identificar una diversidad de recursos y servicios puestos a jugar en pos de una recreación del aula, en caso de que tal cosa sea posible.

Observamos como un buen indicador que las y los docentes, en una buena parte de los casos (en base a testimonios aportados a través de respuestas abiertas) están explorando y adaptando sus propuestas a nuevas herramientas, en particular plataformas y servicios educativos, que hacen posible la mediación docente. También desde las y los estudiantes se identifica un nivel de pregnancia tecnosocial favorable que, además de colaborar y potenciar dicha continuidad pedagógica, en ocasiones genera sinergia con algunas de las prácticas de enseñanza propuestas (Bordignon, Dughera y Peirone, 2019).

Entendemos que este período de digitalización de materiales y sobre todo de revisión de propuestas de enseñanza, más allá del añorado retorno a los espacios físicos institucionales, en un futuro próximo podría sedimentar en elementos de valor que permitirían enriquecer, y acompasar con ciertas prácticas sociales que habían ingresado parcialmente, el paso por las aulas de nuestros/as estudiantes. En consecuencia, percibimos que el Estado, además de seguir sosteniendo la producción de recursos propios, como el portal *Educ.ar* o *Seguimos educando*, también debería desarrollar y proveer servicios educativos propios (como aulas virtuales, sistema de videoconferencia y comunicación sincrónica, repositorios de recursos audiovisuales, entre los principales). Caso contrario, corremos el riesgo de que las interfaces y los guiones de uso de las aplicaciones y plataformas de servicio sean monopolizadas por las empresas transnacionales que los ofrecen (Srnicsek, 2018). Se desprende de esto que la ASPO llevó a las y los docentes a realizar un paso importante y decisivo sobre un terreno que hasta el momento se mantenía en debate y rodeado de prejuicios; por lo cual, como dijimos anteriormente, el siguiente paso debería ser aportado por el Estado.

3. Las recomendaciones de OISTE

Los datos obtenidos y analizados buscan ser un elemento de ayuda para pensar las futuras políticas públicas educativas, en el sentido de aprender de esta situación irregular y adoptar acciones que permitan mejorar nuestra educación, en particular haciéndola más inclusiva. De los temas presentados, se desprenden tres recomendaciones:

- Llegar con posibilidades reales de conectividad de calidad a las zonas más alejadas de nuestro país y a los sectores más vulnerables.
- Continuar con la entrega de computadoras desde el Estado como una inversión educativa que, aparte de mejorar las posibilidades de inclusión, permita desarrollar aulas donde estén contempladas tanto la heterogeneidad como la singularidad de y en los procesos de aprendizaje.
- Mejorar nuestra soberanía tecnopedagógica a partir del desarrollo, desde el Estado, de recursos y servicios educativos propios, y así depender menos de plataformas corporativas transnacionales.

Referencias Bibliográficas

- Artopoulos, A. (2020). *¿Cuántos estudiantes tienen acceso a Internet en su hogar en Argentina?* Recuperado de <https://tinyurl.com/yc374wlh>
- Benítez Larghi, S. y Zukerfeld, M. (2015). *Flujos de conocimientos, tecnologías digitales y actores sociales en las escuelas secundarias. Un análisis socio-técnico de las capas del Programa Conectar Igualdad* (Informe de investigación-CIECTI). Recuperado de <http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2016/10/CIECTI-Proyecto-UM-UNLP.pdf>
- Bordignon, F., Dughera, L. y Peirone, F. (2019). Saberes tecnosociales emergentes, hacia una propuesta de estudio. En S. Finquelievich (comp.), *El Futuro ya no es lo que era*. Buenos Aires: Teseo.
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra.