

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

**AÑO 7 NÚMERO 5
PRIMAVERA 2020**

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

Debates potenciados durante la pandemia del Covid-19

Por Daniela Triador¹ y Arnaldo Ludueña²

Introducción

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

Rol del Estado

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

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

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

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

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

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

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

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

Redistribución de la riqueza

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

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

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

Organización de la producción

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

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

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

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

Reflexiones finales

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

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

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

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

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

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

Referencias:

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