



Miguel Francisco Gutiérrez y María de Monserrat Llairó
(compiladores)

El COVID-19

Crisis, desafíos y nuevas
estrategias socioeconómicas
y culturales

ediciones
**IMAGO
MUNDI**

El COVID-19

Miguel Francisco Gutiérrez y María de Monserrat Llairó
compiladores

El COVID-19

Crisis, desafíos y nuevas estrategias
socioeconómicas y culturales



Colección CEINLADI

Miguel Francisco Gutiérrez y María de Monserrat Llairó (comps.)
El COVID-19. Crisis, desafíos y nuevas estrategias socioeconómicas y
culturales. 1.^{er} ed. Buenos Aires: 2021

266 p.; 15.5x23 cm. ISBN 978-950-793-371-4

1. Economía Argentina. I. Título.

CDD 330

Fecha de catalogación: 21/06/2021

© 2021, Miguel Francisco Gutiérrez y María de Monserrat Llairó

© 2021, Ediciones Imago Mundi

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina, tirada de esta edición: 500 ejemplares

Cómo referenciar este libro con el estándar de Ediciones Imago Mundi.

GUTIÉRREZ, MIGUEL FRANCISCO Y MARÍA DE MONSERRAT LLAIRÓ

2021 (comps.), *El COVID-19. Crisis, desafíos y nuevas estrategias socioeconómicas y culturales*, Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo por escrito del editor. Este libro se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2021 en Hoja x Hoja SRL, Sáenz Peña 1865, galpón 10, San Martín, provincia de Buenos Aires, República Argentina.

Sumario

Prólogo	XI
1 César Ross	
COVID-19: desintegración estatal sudamericana e integración global no estatal	1
1.1 ¿ <i>Quo vadis</i> integración?	1
1.2 Ciclo de integración acelerada del comercio mundial: por fin la aldea global	2
1.3 ¿Una nueva ola nacionalista?	15
1.4 Impacto del COVID-19 en la economía política internacional: ¿paradoja heterodoxa?	17
1.5 Un epílogo predecible: integración global y desintegración regional	19
2 María de Monserrat Llairó	
Relaciones diplomáticas y económicas entre Argentina y China 2004-2019	21
2.1 Introducción	21
2.2 Relaciones diplomáticas entre China y Argentina	22
2.3 El <i>Memorándum de entendimiento</i> , la composición del comercio y la venta de soja	26
2.4 Composición del comercio entre China y Argentina	27
2.5 La especialización sojera	31
2.6 Conclusión	33
3 Eftimía Pandis Pavlakis	
La literatura reflejo de los tiempos de la globalización: <i>Las viudas de los jueves</i> de Claudia Piñeiro	35
4 Roch Charles Little	
Los avatares de la unificación europea. Contribución a una reflexión para la integración de América Latina	45
4.1 Planteamiento del problema	45
4.2 Los avatares de la integración europea	46
4.3 Euroescepticismo y descarrilamientos nacionalistas	48
4.4 COVID-19 y globalización	52

4.5	La integración latinoamericana: ¿globalizar o «desglobalizar»?	54
5	David Ding	
	Los cambios socioeconómicos globales en la era pospandemia	57
5.1	Tiempos e individuos.	57
5.2	Virus y globalización	58
5.3	Internet y la globalización	59
6	Albene Miriam Menezes Klemi	
	Entre globalização e desglobalização. América Latina no compasso da ordem mundial em transformação	63
6.1	Introdução	63
6.2	Globalização, desglobalização e ordem mundial, aspectos do panorama teórico, conceitual e contextual.	65
6.3	América Latina entre giros à direita e à esquerda, algumas observações	70
6.4	Transformações mundiais em curso e a América Latina. Algumas reflexões.	79
6.5	Palavras finais	85
7	Miguel Francisco Gutiérrez	
	El COVID-19 y los desafíos del mundo actual: la cultura como generadora de valor	87
7.1	Introducción	87
7.2	Aproximaciones	89
7.3	Economía poscrisis	92
7.4	Argentina 2021	93
7.5	El valor y la crisis COVID-19	94
7.6	Dinámicas de producción de valor del sector cultural en el contexto pos COVID-19	95
7.7	Implicancias para la gestión organizacional de la implementación de la gobernanza de datos	100
7.8	¿Ventajas y dificultades para implementar la gobernanza de datos?.	103
7.9	Abundancia de información y racionalidad limitada	105
7.10	Confiabilidad y relevancia	106
7.11	El sesgo prospectivo del <i>big data</i>	107
7.12	Ética de los datos	112
8	Nelson Dionel Cardozo	
	La acción pública en el marco de la pandemia del COVID-19. Algunas reflexiones desde América Latina	115
8.1	Introducción	115
8.2	Estados proactivos frente a la pandemia	117
8.3	El cambio en las políticas públicas y el coronavirus.	120
8.4	Reflexiones provisorias sobre una película en curso	126

9	Cindy Vanessa Ramírez Quintana	
	Demanda china y patrón exportador de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR (2000-2019)	129
9.1	Introducción	129
9.2	Patrón exportador del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico	130
9.3	Conclusión	135
10	María do Socorro Sousa Braga y Flávio Contrera	
	Globalización y antiglobalismo en el Brasil de Bolsonaro	137
10.1	Introducción	137
10.2	Contexto de la política exterior y económica del gobierno de Bolsonaro	138
10.3	Contradicciones en la política comercial internacional y alineamiento geopolítico	141
10.4	La integración regional y el futuro de las relaciones de Estados Unidos con Brasil	146
10.5	Consideraciones finales	149
11	Francisco Javier Jover Martí	
	Oportunidades y desafíos en los destinos turísticos europeos en tiempos de pandemia	151
11.1	Introducción	151
11.2	Una década de crecimiento turístico interrumpida por una pandemia	153
11.3	Las respuestas a las crisis sanitaria y turística	161
11.4	Oportunidades y desafíos para la reanudación de la actividad turística	165
11.5	Reflexiones finales	168
12	Gimena Lorenzi	
	Acciones organizacionales de la Universidad de Buenos Aires frente al COVID-19: de la reacción a la propedéutica en el marco del desarrollo cultural	171
12.1	La creación de capital cultural en universidades cívicas	171
12.2	Medidas resolutivas dictadas por la Universidad de Buenos Aires	175
12.3	El desarrollo humano y la creación de capital cultural	179
12.4	Cierre	180
13	Daniel Ernesto Stigliano	
	Pandemia 2020. Debates sobre la educación desde la perspectiva argentina y latinoamericana	183
13.1	Cuatro problemas	183
13.2	Conflicto cognitivo y cambio conceptual	186
13.3	El después	189

14 **Pablo Bulcourf e Israel Covarrubias**
La pandemia de COVID-19: algunas reflexiones desde el campo de las ciencias sociales 193

14.1 **Palabras preliminares** 194

14.2 **La naturaleza del problema: la pandemia** 196

14.3 **La acción pública frente a la crisis: entre el resurgimiento del *Leviatán* y la nueva dependencia tecnológica** 202

14.4 **En búsqueda de un programa de investigación integral** 205

14.5 **Algunas reflexiones tentativas** 208

Consideraciones finales 213

Referencias 215

Prólogo

MARÍA DE MONSERRAT LLAIRÓ

Cuando se convocó a los colegas a ser parte de la propuesta de la mesa «Debates y desafíos de una nueva realidad: ¿globalización o desglobalización en América Latina?», se debatía en Latinoamérica y en el mundo en general, esta nueva realidad, COVID-19, siendo complejo poder establecer un concepto único que pudiera explicar de manera global esta nueva realidad. De hecho, en los diferentes trabajos que son parte de este libro, se observa cómo puede analizarse desde las distintas áreas del conocimiento, el impacto del COVID-19 en los distintos hemisferios. Por ello, la presente publicación pretende ser un disparador de opiniones, visiones y análisis de esta nueva realidad global que traspasa fronteras y continentes.

No es tarea fácil poder hacer una presentación del libro, cuando todavía esta nueva realidad supera a la ficción y su horizonte es incierto. La propuesta fue reflexionar sobre algunos hechos que en su momento fungieron como alertas rojas hacia la humanidad toda y ya se verá cómo. No cabe duda que desde la última década del siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI el mundo fue partícipe de hechos trascendentales. La caída del Muro de Berlín, el fin de la URSS y la revolución tecnológica, marcaron el comienzo de una nueva era en las relaciones político-económicas internacionales. No fueron menos impactantes los comienzos del siglo XXI, cuando el 11 de septiembre del 2001 los Estados Unidos en particular y el mundo entero en general, vivió la crisis más grave desde la Segunda Guerra Mundial, tras la oleada de atentados que destruyeron y atacaron las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono. Este marco de situación puso en alerta máxima los mecanismos de seguridad internacional, generando un

pánico y alarma permanente en todo el planeta; como dice Rafael Pla López el mundo adoptó un «pacifismo adaptativo», la adaptación rápida de una nueva realidad, enmarcada dentro de un terrorismo global. Pero esta provocó en toda la población mundial una sensación de estar en un estado de peligro constante, con un marcado control en los derechos civiles. Desde la perspectiva económica mundial el terrorismo desató olas de miedo, especialmente en las bolsas, lo que provocó el derrumbe de la certeza de invulnerabilidad del sistema económico. Ello generó profundas grietas y especulaciones financieras que derivaron, en gran medida, en la crisis económica del 2008.

Como si fueran pocas las amenazas por las que atraviesa la humanidad, en este nuevo siglo XXI, el bioterrorismo es una palabra que comenzó a difundirse tanto en medios de comunicación, como en el lenguaje cotidiano, debido a la posibilidad de generar enfermedades con características propias producida por microorganismos, (bacterias, virus, entre otros), los que puedan ser utilizados como armas biológicas potenciales. La utilización de agentes biológicos en la guerra se remonta a unos 3 500 años, cuando los hititas conocían y utilizaban la tularemia como arma de ese tipo.^[1] Por nuestra parte y ya en el siglo XXI, los ataques con *anthrax* en Estados Unidos en el 2001 causaron verdadero terror y conmoción mundial. Poco tiempo después, tras los atentados contra las Torres Gemelas, este país debió valorar como altamente probable la amenaza de la reintroducción intencionada de la viruela. Tanto como para anunciar el 13 de diciembre de 2002 una campaña de vacunación entre su población potencialmente expuesta. Las amenazas pandémicas de reciente data han constituido un motivo de preocupación social internacional por encima incluso de sus daños para la salud y la vida de las personas.

La Organización Mundial para la Salud (OMS) en marzo del 2003 alertó mundialmente sobre la aparición del SARS,^[2] que fue la primera gran epidemia del siglo XXI. Se trató de un nuevo virus transmitido desde animales. Luego de la aparición de la gripe aviar altamente patógena en Hong Kong en 1998, que fue controlada con el sacrificio sanitario masivo de millones de aves de corral, la humanidad se enfrentó de forma hiperreactiva y atemorizada ante un nuevo virus gripal

[1] Ovejas infectadas en los campamentos enemigos.

[2] El SARS es una enfermedad respiratoria contagiosa y ocasionalmente fatal provocada por el coronavirus. Apareció en China en el 2002 y se propago en todo el mundo pero fue rápidamente controlada.

aviar (A/H5N1) que ocasionaba la mortandad de más del 90 % de las aves afectadas.

La pandemia gripal de 2009-2010 denominada gripe A (H1N1), se tomaron precauciones de barrera y medidas de aislamiento y cuarentena. El ébola se detectó por primera vez en África en el 1976 y en el año 2013, la OMS reportó 1 716 casos.

El caso del «síndrome urémico hemolítico», una enfermedad grave de rápida expansión sucedida en Alemania en 2012, ocasionó un gran impacto y fue un ejemplo paradigmático de la enorme capacidad de las epidemias para tener efectos disruptores en las sociedades. En el 2016 el *virus zika* un nuevo virus emergente transmitido por mosquitos, se propagó sin experiencia inmunológica previa en toda América.

A la vista de lo expuesto cabe concluir que el COVID-19 no es una novedad y casi es inevitable la aparición de nuevas epidemias y amenazas globales en las próximas décadas, tanto de origen natural como accidental e incluso intencionadas. Sin embargo, las sociedades se sentirán fuertemente amenazadas y en riesgo, alterándose el orden económico y político mundial.

Los autores de este libro colectivo abordan desde puntos de vista diferentes las transformaciones ocurridas desde fines del siglo XX hasta la actual pandemia o más bien sindemia. Este complejo flagelo ha puesto sobre relieve, en los países en desarrollo, las deudas sociales pendientes que la política, de cualquier color partidario, no supo solucionar y que ante la crisis económica global no se pudo ocultar, poniéndose en evidencia que el COVID-19 fue un disparador de la realidad fotográfica que se pretendía disimular. Inclusive dentro de los países llamados «desarrollados» también se evidenciaron diferencias socioeconómicas en el acceso a tratamientos paliativos del virus en cuestión. El COVID-19 es un punto de irrupción a nivel global, la vacuna es una alternativa efectiva para hacer frente a la pandemia, a pesar de las incertidumbres y certezas que se plantean sobre la inmunidad de la población en general. A pesar de ello, el COVID-19 plantea un desafío mayor que la vacuna en sí misma, y es la necesidad de avanzar en la infraestructura sanitaria y una red logística que permita el acceso a la vacunación del planeta.

El impacto mundial del virus puede ser mucho mayor y con daños colaterales difíciles de manejar, sino se logra realizar una red sanitaria global a los efectos de enfrentar esta nueva realidad política, económica y social internacional. Esta debe ser parte de una estrategia sanitaria conjunta global para la prevención, investigación y coordinación de

las medidas de control de las posibles amenazas pandémicas. Estas medidas coordinadas podrían aminorar los impactos socioeconómicos y políticos, y que estas crisis sanitarias pasen a ser simples anécdotas silenciosas.

CAPÍTULO 1

COVID-19: desintegración estatal sudamericana e integración global no estatal

CÉSAR ROSS*

*América, no invoco tu nombre en vano.
Cuando sujeto al corazón la espada,
cuando aguanto en el alma la gotera,
cuando por las ventanas
un nuevo día tuyo me penetra,
soy y estoy en la luz que me produce,
vivo en la sombra que me determina,
duermo y despierto en tu esencial aurora:
dulce como las uvas, y terrible,
conductor del azúcar y el castigo,
empapado en esperma de tu especie,
amamantado en sangre de tu herencia.^[1]*

1.1 ¿Quo vadis integración?

La política vaciada de grandes ideales, desprovista de utopías y paradigmas es una metáfora de lo que ha sido el último gobierno de la principal potencia del mundo. ¿Qué puede ser de la política sin horizonte utópico, sino que la simple administración de la continuidad, la mera pulsión por el poder o, cómo ha sido en el caso de Trump,

* Doctor en Estudios Americanos, profesor titular de la Universidad de Santiago de Chile (USACH), investigador del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA, USACH), vicerrector(s) de Vinculación con el Medio (USACH), director del Chilean Korean Study Center Program, ChKSCP (IDEA, USACH), presidente de la Asociación Chilena de Historia de las Relaciones Internacionales.

[1] Pablo Neruda, *Canto General*, XIII. *América no invoco tu nombre en vano*, 1950.

la expresión de la política de la vileza? Si hay algo admirable en el sueño de la integración es precisamente el deseo de un mundo mejor, ordenado bajo el marco de los principios superiores de la cooperación, de la coordinación, de la búsqueda de acuerdos y del entendimiento.

Sin embargo, y como hemos planteado en otras ocasiones (Ross 2005, 2017, 2018, 2019), esas ideas relegadas a la racionalidad instrumental de discursos oportunistas y al proyecto de la integración sudamericana, le ha faltado la voluntad política de los gobernantes y la inteligencia estratégica de los empresarios.

Para mi diagnóstico pesimista, la integración regional se ha transformado en un esquema vacío de grandes ideales, desprovisto de utopías y paradigmas. Para encontrar las principales explicaciones no debemos buscar fuera de nuestro continente, hemos sido autores y protagonistas de esta historia. ¿A dónde fue el sueño integracionista, nuestro proyecto integracionista, nuestro plan integracionista, nuestra estrategia integracionista? ¿A dónde fue la integración? Lo que hemos vivido en el último año ha sido, como en cada tránsito crítico, la exacerbación de nuestras cualidades y nuestras contradicciones: la corrupción, la pobreza, la incompetencia, la generosidad, la grandeza y la miseria humana. Todo, todo lo que siempre supimos, lo que siempre estuvo allí, emerge sin velo, sin emulsión y sin ambages.

La novedad del proceso que vivimos en estos meses, sin embargo, constituye un cambio respecto de los fracasos anteriores de la integración regional. Paradójicamente, y en el actual contexto de aislamiento individual, observamos un movimiento doble: mientras la integración entre los Estados ha tenido un comportamiento regresivo, o sea, hacia la desintegración; la integración entre los actores no estatales, especialmente entre empresas globales y los consumidores, ha dado un salto hacia delante de la mano de la inteligencia artificial. Permítanme esbozar esta idea brevemente con las restricciones de tiempo que tenemos para esta exposición.

1.2 Ciclo de integración acelerada del comercio mundial: por fin la aldea global

En la última década y de la mano de la inteligencia artificial, se consolidó una tendencia que el comercio mundial y local venía desarrollando desde hace muchísimo tiempo. Se fueron acoplando una serie de transformaciones económicas y técnicas, llegando a un punto en que todos los factores alcanzaron su madurez e integración, pese a los fallos que hemos experimentado en todo el mundo: conexión global,

bancarización global, cadenas globales de producción y distribución, intermediaciones comerciales de escala global (Amazon, Ali Express), inteligencia artificial para guiar a los empresarios y una confianza creciente en el comercio electrónico.

1.2.1 Conexión global

Según las estimaciones que Internet World Stats hizo para el cuarto trimestre de 2020, los usuarios de Internet en el mundo bordeaban los 5 mil millones de personas, lo que implica una tasa de penetración del 63.2 %, respecto del total mundial.

En estas mismas estimaciones, la tasa de penetración de Internet en América del Norte alcanzó un 89.9 %, en Europa un 87.1 %, en Asia un 59.4 %, en Oriente Medio un 70 %, en África un 46.7 % y en América Latina y Caribe un 72.6 %.

En base a este mismo estudio, América Latina y el Caribe representan un poco menos del 10 % de Internet mundial, con alrededor de 480 millones de personas conectadas y con un crecimiento de acceso de alrededor de 2 545 % en el período 2000-2020. Este último dato es muy relevante, porque nos informa que todo lo que leemos para otros lugares del mundo, como resultado de la digitalización de los negocios, la política y la cultura, es crecientemente verdadero y representativo para nuestra propia realidad.

La contracara de esta realidad acelerada ha sido la profundización de la brecha digital, que en este nuevo escenario ha incrementado aún más las desigualdades que ya conocíamos analógicamente. Según el PNUD, «mientras algunas economías comienzan a reabrirse y recuperarse de la pandemia de COVID-19 (...) en ciertas dimensiones del desarrollo humano, se están registrando niveles de privación equivalentes a los de mediados de la década de 1980» (PNUD 2020). Como en cada momento histórico en que se produce un salto cuantitativo asociado a una «revolución científica» y «tecnológica» la realidad se estira, alejando a los que pueden conocer y tomar estas oportunidades de los que no lo logran.

Una cuestión más compleja y polémica dice relación con la calidad de los contenidos y los variados impactos que ellos y los hábitos asociados al uso de las TICs producen en nuestra población, desde la educación virtualizada hasta el consumo masivo de información de bajo valor cultural, falsa, o exclusivamente dirigida a disciplinar a quienes no tienen herramientas para filtrar críticamente lo que llega a sus dispositivos electrónicos. Con todo, como se indica en las estadísticas,

el avance del acceso es arrollador y acelerado, en un contexto en donde las regulaciones o no existen o son irrelevantes.

1.2.2 Bancarización global

La globalización financiera, que venía transformando aceleradamente la economía mundial hacía décadas, encontró en el encierro forzoso de millones de personas, una nueva oportunidad para consolidarse a una escala insospechada. En América Latina, como lo planteó BBC, este fenómeno ocurrió del mismo modo (BBC 2020).

Según el *IX Informe. Tendencia de Medios de Pago* y en base a la última actualización de *The Global Findex Database* del Banco Mundial realizada en 2017, se evidencia que «los niveles de bancarización en Latinoamérica, a excepción de Chile y Brasil que superan el 70 %, aún enfrentan un amplio margen de mejora. En contraste, el nivel de bancarización de los países europeos incluidos en la investigación supera el 90 %» (MINSAIT 2020, pág. 155).

Países	[a]	[b]	[c]
Argentina	48.7	74.3	80.3
Brasil	70.0	67.5	88.7
Chile	74.3	82.3	90.5
Colombia	45.8	62.3	88.3
México	36.9	65.8	78.9
Perú	42.6	52.5	87.4
República Dominicana	56.2	74.8	85.7
España	93.8	86.1	94.7
Portugal	92.3	74.7	93.7
Reino Unido	94.6	94.9	95.9

Cuadro 1.1. Estimación de la población ABI (mayor de 18 años) (en %). Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Global Findex 2017, de International Telecommunication Union (ITU 2017-2018) y resultados del presente estudio. Notas: ABI: [a] población bancarizada mayor de 18 años (Global Findex 2017). Últimos datos publicados por el Banco Mundial en el momento de la realización de este informe, [b] mayores de 15 años con acceso a Internet (ITU 2017-2018). Última actualización realizada por la International Telecommunication Union sobre la proporción de personas, mayores de 15 años, con acceso a Internet (que utilizaron Internet en los tres últimos meses), [c] estimación de la población adulta bancarizada sobre la población internauta (2019). En base a los resultados de la presente investigación.

Lo que la globalización financiera no había logrado aún, era incorporar a toda esta población bacarizada al consumo rutinario, que el hábito aún restringía al uso de dinero en efectivo a los comercios cercanos y a los interlocutores conocidos personalmente. Sin embargo, la pandemia y el miedo al contagio se constituyeron en los factores críticos que estimularon este último paso. Los consumidores más conservadores cambiaron sus hábitos rápidamente, incorporando las compras por Internet en una progresión muy dinámica. Complementariamente, como apunta la nota de BBC, la necesidad de los gobiernos para repartir los subsidios de manera remota y la necesidad de los más pobres de recibir dichas ayudas incorporó a la población que hasta entonces estaba fuera del sistema financiero en plazos muy breves.

En pocos meses la tarea estaba concluida. El comercio electrónico y los repartos a domicilio se habían generalizado tanto como las quiebras de los pequeños comercios y la contracción de los grandes *retailers* (tiendas por departamento, etcétera), sobre todo en aquellos países con baja bancarización y con mucho empleo informal.

1.2.3 Cadenas globales de valor (producción y distribución)

Las cadenas globales de valor (CGV) son un eficiente indicador para determinar hasta qué punto y cómo las economías interactúan en el proceso total de producción y distribución de los bienes y servicios.

Según el Banco Mundial, en su *Informe sobre desarrollo mundial 2020. El comercio al servicio del desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales*, desde fines de los años ochenta las CGV han impulsado una transformación económica que permitió a los países más pobres avanzar rápidamente por la vía del desarrollo. Según este argumento, a través de dichas cadenas los países en desarrollo pueden especializarse y enriquecerse sin tener que crear industrias enteras desde cero.

Durante los años de la administración Trump, observamos que su gobierno llevó adelante una dura política para renegociar los acuerdos económicos (como el TCLAN) y las relaciones económicas extra acuerdos (como la sostenida con China). El argumento central que justificaba dicha acción se basó en la tesis que debía rehacerse dichas relaciones porque dañaban la economía de Estados Unidos, lo que en parte era verdad, si consideramos las diferencias de aranceles que pagaban los productos de Estados Unidos al ingresar a China y los de esta al ingresar a la primera economía del mundo. Como contraargumento, sin embargo, se planteó que los productos de ambos tenían partes materiales e inmateriales (ideas), elaboradas en la contraparte

y en muchos otros lugares del planeta. Para el caso de las relaciones entre Estados Unidos y México, según ICOMEX,

«La industria automotriz de América del Norte tiene alta dependencia de la proveeduría de México, por lo que se ha presionado el reinicio de actividades en las plantas de autopartes en el país pese a la epidemia de COVID-19. En 2019, América del Norte produjo 16 millones 783 mil 398 vehículos comerciales, fue el tercer mayor fabricante mundial, después de China y la Unión Europea. De estos, 11.4 % fue ensamblado en Canadá, 23.8 % en México y 64.8 % en Estados Unidos. El 24 de marzo de 2020 el gobierno mexicano paró las actividades no esenciales ante la pandemia, después la suspensión extendió el plazo hasta el 30 de mayo. México, Estados Unidos y Canadá desarrollaron desde décadas una cadena de suministro integrada con cientos de proveedores que proporcionan miles de piezas para vehículos» (ICOMEX 2020).

En consecuencia, las CGV se han transformado en una oportunidad efectiva para todas las economías, sobre todo en cuanto a mejorar sus posibilidades de inserción internacional.

Sin embargo, también tienen un lado muy cuestionable y no solo se refiere a la competencia mediada por el *dumping* social y por la expansión de regímenes laborales abusivos, sino que en encubrir con parte de la verdad (muy positiva macroeconómicamente), una dimensión deplorable de lo que implica este modelo, cuando se le emplea sin las regulaciones adecuadas. Las CGV han acelerado el ya deteriorado régimen laboral de ALC, donde el caso de México es clave por ser el país más integrado de nuestra región a dicho sistema (Crossa Niell 2017).

Por el otro lado, tenemos la contundente experiencia del Este de Asia, cuya integración a las CGV ha redundado en desarrollo económico y social en base a todos los parámetros utilizados internacionalmente, excepto en los aspectos referidos a gobernanza, donde varios países de dicha región siguen apareciendo en faltas muy graves, por la ausencia o debilidad en el acceso a derechos democráticos. Este desarrollo acredita que la experiencia de ALC no es la única posible y que debemos hacer nuevos, mayores y mejores esfuerzos para que la región alcance desempeños más altos en su camino al desarrollo.

1.2.4 Intermediación comercial de escala global

El comercio electrónico ha sido una de varias consecuencias de las CGV en tanto ha permitido, como plantearon Di Filippo y Franco

(2000, pág. 17), combinar productividades «desarrolladas» con salarios «subdesarrollados», alcanzándose niveles de megaproducción a una escala inédita que permitió un acceso masivo y mundial a bienes y servicios. Este nuevo esquema, en un contexto de pos Guerra Fría, aceleró la constitución de una nueva división global del trabajo. Ya no en el enfoque bipolar de la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que describía un mundo dividido en dos partes lideradas por dos súper potencias, que concentraban las mayores cuotas de los atributos del poder e integrado por un conjunto de países alineados a una y otra súper potencia, en un esquema de capitalismo nacional proteccionista, con un sistema de integración parcial de sus economías.

A partir de la década de los noventa se fue acelerando una verdadera transformación del sistema, que Huntington (1999) llamó «unimultipolar», caracterizado por subsistencia de una súper potencia (Estados Unidos), pero condicionada a un sistema complejo compuesto por potencias de escala mundial y por potencias de escala continental donde el poder estaba más fragmentado y especializado.

Para combatir la incertidumbre se reforzaron y aceleraron los esquemas de integración basados, principal, pero no exclusivamente, en el libre comercio. El carácter continental de dichos acuerdos hizo pensar que se estaba frente a la configuración de un nuevo sistema internacional, constituido por bloques económicos, incluso dando lugar a una nueva forma en las relaciones Norte-Sur, Centro-Periferia, o Primer-Tercer Mundo. Sin embargo, ese espejismo duró menos de una década pues para fines de la década de 1990 era evidente que el avance arrollador de la integración global había superado con creces a la de escala continental. La nueva realidad.

La velocidad del comercio se aceleró con la eficiencia de la nueva especialización. En este nuevo mundo los recursos naturales venían, principalmente de las economías menos desarrolladas como América Latina y África.

El diseño de los productos provenía de los ecosistemas de innovación más avanzados que coincidían con los países que tienen los sistemas de educación más desarrollados, donde está Estados Unidos, Nor-Este de Asia, Norte de Europa, Israel y no mucho más. El capital provenía de los grandes centros financieros del mundo en Nueva York, Londres, Hong Kong, Singapur, Tokio y más recientemente Shanghai.

La ingeniería provenía mayoritariamente de Alemania, Corea del Sur y Japón. La producción de bienes se concentró crecientemente en

China, transformándola en la fábrica del mundo, un estatus que conserva hasta el presente, pero al que la economía china le ha agregado todos los atributos imaginables.

Los puertos globales, dada esta última condición, se desplazaron en dirección de Asia y en pocos años, según *Journal of Commerce* (T21MX 2019), «en comparación, los puertos europeos y norteamericanos representaron el 12.4 % y el 6.6 por ciento del total, respectivamente. El puerto no asiático más grande, Rotterdam, todavía no pudo alcanzar los diez principales a pesar de un aumento del 5.6 por ciento en el rendimiento de contenedores a 14.5 millones de TEU» (T21MX 2019).

Tomados los 50 principales puertos, como la base de análisis, llegamos a que la distribución mundial resultante por continente y subcontinente es la siguiente.

Continente/Subcontinente	TEUS		Puertos		Eficiencia
	N.º	%	N.º	%	BTU por puerto
América del Norte	36.27	7.14	6	12	6.0
América Latina y Caribe	8.44	1.66	2	4	4.2
Asia	398.11	78.34	32	64	12.4
África	3.47	0.68	1	2	3.5
Europa	61.87	12.18	9	18	6.9
Totales (Nº/%/Promedio)	508.16	100.00	50	100	5.6

Cuadro 1.2. Participación continental en 50 principales puertos del mundo, 2018. Fuente: elaboración propia, sobre la base de los datos de T21MX:

<http://t21.com.mx/maritimo/2019/08/13/top-50-puertos-globales-2018-joc>

(visitado en febrero 06 de 2021). TEUS: es la capacidad de carga de un contenedor normalizado de 20 pies (6,1 m).

Como puede apreciarse fácilmente, no solo existe una alta correlación entre el número de puertos y la participación en la carga mundial, sino que un fuerte predominio de Asia. Este continente, con el 64 % de los puertos moviliza más del 78 % de la carga y, como sabemos bien, exporta su gran producción manufacturera a todo el mundo e importa las materias primas para elaborar dicha oferta exportable.

Dentro de Asia, China tiene 28 de los 50 principales puertos, concentrando casi el 40 % de la carga y teniendo una eficiencia de operación de más del doble del promedio de los 50 puertos. Este predominio de Asia no solo se expresa en el total bruto de la carga movilizadora, sino que en

el *ranking* de estos 50 puertos. Según el mismo *Informe*, tomando solo los diez primeros lugares, el *ranking* quedó en el siguiente orden:^[2]

- 1) Shanghai, China (42.01 TEU) 4.4 por ciento;
- 2) Singapore, Singapore (36.60 TEU) 8.7 por ciento;
- 3) Ningbo-Zhoushan, China (26.35 TEU) 7.1 por ciento;
- 4) Shenzhen, China (25.73 TEU) 2.1 por ciento;
- 5) Guangzhou, China (21.92 TEU) 7.6 por ciento;
- 6) Busan, South Korea (21.66 TEU) 5.8 por ciento;
- 7) Hong Kong, China (19.60 TEU) -5.6 por ciento;
- 8) Qingdao, China (19.31 TEU) 5.5 por ciento;
- 9) Tianjin, China (16,00 TEU) 6.2 por ciento;
- 10) Jebel Ali , UAE (14.95 TEU) -2.7 por ciento.

Ni un solo puerto de ALC entre los 10 primeros, es más, en la lista de los 50 del *ranking* general, solo aparecen dos de nuestra región: Colón (Panamá) en el lugar 39 y Santos (Brasil) en el lugar 41.

Toda esta información es críticamente relevante para comprender aquello que se estuvo construyendo en los últimos cincuenta/sesenta años. El enorme predominio industrial de Asia, que no solo incrementó en *quantum* de la producción mundial, llevándola a niveles insospechados, sino que logró reducir dramáticamente los costos de producción, vía mayor eficiencia, con lo cual, cada vez más consumidores se fueron incorporando a la lista de compradores de sus productos los que, a su vez, mejoraron incesantemente en estos mismos cincuenta/sesenta años.

Sin miedo a equivocarse, es posible afirmar que el consumo global existe porque Asia se incorporó a la CGV industrial y logró aquello que Paul Samuelson proclamaba como la doctrina del capitalismo occidental (el consumidor es el rey), pero que resultaba imposible para los millones de pobres de África, Asia y ALC en las décadas pasadas.

Junto a estos intermediadores al por mayor, en el período post Guerra Fría se sumaron otros intermediadores al detalle, también llamados *pure players*, pero que paradójicamente montaron megacadenas de distribución capaces de colocar productos de 5 a 10 dólares a escala global.

Estos intermediadores son exitosos porque fueron capaces de adaptarse a esta nueva sociedad que ya ni siquiera podríamos llamar «aldea

[2] TOP 50 del JOC (millones de TEU en 2018 y variación porcentual contra 2017). Véase [T21MX \(2019\)](#).

global» (Mc Luhan, 1962-1968)^[3] o «sociedad red» (Castells 2010), sino que «mercado red».

La idea de McLuhan, elaborada en la década de 1960, proviene de la capacidad de la televisión para mostrar la realidad de todo el mundo instantáneamente, gracias a las comunicaciones satelitales. En lo sustantivo, se enfoca en las consecuencias socioculturales de la comunicación inmediata y mundial de todo tipo de información. Sugiere que ver y oír permanentemente personas y hechos – como si se estuviera en el momento y lugar donde ocurren – revive las condiciones de vida de una pequeña aldea: percibimos como cotidianos hechos y personas que tal vez sean muy distantes en el espacio o incluso el tiempo, y olvidamos que esa información es parcial y fue elegida entre una infinidad de contenidos. Pero McLuhan logró ver aún poco más, como dicen muchos, predijo la Internet: «Una computadora como instrumento de investigación y comunicación será capaz de aumentar la recuperación de información, hacer obsoleta la organización masiva de las bibliotecas, recuperar la función enciclopédica del individuo y transformarla en una línea privada de comercializables rápidamente personalizados» (BBC 2017).

Por su parte, la tesis de Castells afirma que la sociedad red está constituida por una estructura social, integrada por redes activadas de tecnologías digitales de la comunicación y la información en base a la microelectrónica, es decir, en los procesos que se llegan a aplicar a una secuencia para el resultado final. Se refería a lo que hoy llamamos inteligencia artificial e Internet de las cosas y a los algoritmos que conducen las decisiones. En este enfoque, y también en otros, la estructura social es el acuerdo organizativo de los seres humanos en relación con la producción, el consumo, la reproducción, la experiencia y al poder expresados mediante la comunicación significativa codificada por la cultura (Castells 2010).

En síntesis, para ambos autores, McLuhan formuló una tesis profunda, yendo del impacto simple de la instantaneidad en la comunicación hasta su impacto en la conciencia individual, potencialmente dominada por un gran hermano tecnológico todo poderoso. Castells (2001-2002) por su parte, con su gran obra acerca de la era de la información, extendió su reflexión acerca del impacto social de la tecnología de la comunicación, no solo a la idea que la sociedad tendería a cambiar

[3] El concepto aparece en sus libros *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man* (1962) y *Understanding Media* (1964). En 1968, McLuhan lo usó en el título de su libro *Guerra y paz en la Aldea Global*.

la comunicación directa a una virtual, sino que esta nueva realidad podría incidir, coincidiendo con McLuhan, en las posibilidades de que la sociedad fuese crecientemente controlada.

Ambos autores, sociólogos, tensionan el cambio tecnológico con su impacto sociocultural y sociopolítico, y no podría pensarse de otro modo, si esta relación se ha producido y observado intensamente al menos desde la primera revolución industrial en adelante. Pues bien, puesta en marcha la cuarta revolución industrial, aquella relacionada con la inteligencia artificial y la Internet de las cosas, resulta evidente la trayectoria estudiada por McLuhan y Castells, diera uno o varios pasos hacia adelante. Todo dependía de contar con un computador convencional o con un teléfono inteligente y con una conexión a Internet, todo lo cual terminó por cubrir el globo en los últimos diez años, de la mano de algunas plataformas sociales que completaron la tarea. Así, a la Internet asociada al consumo de cultura e información, se agregó la recreativa al alcance de mentes entrenadas y no entrenadas, más amplia y crecientemente seductora, capaz de generar verdaderas adicciones, al punto de que no poca gente ha terminado sometándose a terapias para manejarlo.

En este contexto, en los últimos diez/quince años, el comercio electrónico comenzó un despegue que con el confinamiento demostró no tener techo. A mi juicio, era la última pieza que faltaba para consolidar al menos un mercado red.

Ya a comienzos de marzo de 2020, previo al confinamiento asociado al COVID-19, Pilar Calleja, de *El País* (España), reflexionaba acerca de cómo había cambiado el consumo a raíz de estos grandes conglomerados de comercio electrónico. Su análisis, que refleja lo que ocurría entonces en casi todo el mundo, demostró que el gran hermano aún no tiene todo el control y constató la existencia de una audiencia seducida por el consumo, pero aún racional en sus procedimientos. Aquí, al parecer, el consumo es lo primero, pero no de cualquier modo. Así mismo, describe que antes del confinamiento se observaba la coexistencia de los hábitos presenciales con los virtuales.

En su columna del 11 de marzo de 2020, Calleja planteaba que

«Las tiendas *on line* se han convertido en el primer lugar para curiosear de los compradores. Según un estudio de Deloitte, los consumidores que buscan información sobre un producto en sus teléfonos móviles tienen más probabilidades de acabar comprando en una tienda física. Esta forma de compra, en la que primero se busca en la Red para acabar comprando en un establecimiento físico, se conoce en el mundo anglosajón como *webrooming*.

Ya en 2016, Google publicó que el 82 % de los consumidores investigan los productos en sus dispositivos electrónicos antes de comprar en una tienda tradicional. La acción opuesta, que estriba en buscar información en tiendas reales e, incluso, probarse prendas para luego adquirirlas por Internet, se conoce en el argot como *showrooming*» (Calleja 2020).

Según el estudio de Deloitte y la reflexión de la columnista, ambos sistemas convivían y se servían mutuamente. Sin embargo, y como planteamos más arriba, el confinamiento que comenzó en España el 15 de marzo de 2020, solo cuatro días después de publicada la columna de Calleja, aceleró la realidad del comercio electrónico, no solo de dicho país, sino que de todo el mundo: hizo quebrar muchas empresas y empujó – a la fuerza – al «modo virtual» a los consumidores que aún se recluían en el hábito analógico. Casi un año después de iniciados los confinamientos es inconcebible hacer todas las compras personalmente, máxime si antes de la pandemia existían aplicaciones que permitían, por ejemplo, probarse ropa, zapatos, maquillarse y cuanto hay desde casa y con una foto propia en el dispositivo (Andro4All 2020). Podría afirmarse que para marzo de 2020, en los inicios de los confinamientos en casi todo el mundo, las herramientas del comercio electrónico estaban disponibles, pero faltaba ese impulso para perder el miedo a la tecnología y esa necesidad ineludible que solo podía satisfacerse virtualmente.

1.2.5 Inteligencia artificial para guiar a los empresarios

La inteligencia artificial (IA) es una rama de las ciencias de la computación o informática, cuyo propósito es dotar a los computadores y dispositivos que pueden ejecutar programas, de la capacidad de hacer algo similar a razonar y decidir. La noción de IA ha evolucionado conforme la propia tecnología se ha hecho común, reservándose el término a aquella tecnología que aún nos sorprende.

La IA está en la base de la existencia misma de las computadoras. Uno de los primeros ejemplos fue la «máquina Bombe» de Alan Turing, cuyo propósito era descifrar, automáticamente mensajes cifrados por una persona, mediante otra máquina (Enigma). Hoy es muy cotidiano que después de hacer búsquedas en el televisor inteligente, en el teléfono inteligente o en el computador (por definición inteligente), nos encontremos que nos aparecen ofertas para ver documentales o series relacionadas, para comprar productos similares o para leer un libro o para escuchar tal o cual música relacionada. Esos dispositivos y sus

sistemas de procesamiento de información asociados usaron nuestras decisiones de búsqueda y las relacionaron con su base de información, mediante algoritmos que facilitan dicha tarea.

La mayor inteligencia que percibimos hoy está relacionada a cuatro factores de orden cuantitativo. Uno, el mayor número de dispositivos inteligentes en poder de personas en todo el mundo; dos, el acceso masivo y creciente a Internet; tres, gracias a los anteriores y a los llamados «súper computadores», la existencia de la llamada *big data* o datos a escala inimaginable para no expertos; y cuatro, la disposición masiva y creciente para entregar nuestros datos, a cambio de aplicaciones gratuitas y muy atractivas, como Facebook, Instagram, Twitter y muchas otras más.

Estos factores combinados han permitido crear un sistema cuya capacidad de almacenamiento y procesamiento, en constante y dinámico crecimiento, permite correlacionar todas mis conductas personales (qué busco en Internet, qué compro, a dónde viajo, por dónde me muevo en la ciudad, etcétera) con opciones que me ofrece el sistema de información, de modo tan preciso que podría llegar a creer que dicho sistema me conoce mejor que nadie, que aparentemente se adelanta a mis pensamientos y me ofrece opciones antes de que yo mismo las verbalice. Esto es lo que hoy nos parece inteligencia artificial: maravillosa y aterradora.

Las grandes corporaciones como las recién mencionas (Facebook, Instagram, Twitter), más otras vinculadas con el acceso a la información (medios periodísticos, buscadores como Google) y al comercio (Amazon, AliExpress, etcétera), transan nuestros datos en un mercado poco o nada regulado, en beneficio de quienes buscan definir las conductas y opciones de sus potenciales clientes.

Ya no se estudia al consumidor mediante una encuesta anual o mensual, analizada por algún profesional de las ciencias sociales. Ahora se le pregunta cada día y a cada segundo, generándose millones de datos por cliente, en lapsos muy breves de tiempo y se procesa dicha información en línea y en tiempo real. Los resultados de este ejercicio proporcionan una base de decisión inéditamente precisa para las empresas, que ahora están dentro de la cabeza de millones de personas, no para decirles qué hacer, sino que para extraer millones de datos de sus comportamientos y acoplar la oferta de productos y servicios a esas pulsiones conscientes e inconscientes.

En este escenario, el confinamiento forzoso incrementó nuestra interacción con los dispositivos conectados a la red y se consolidó la

información que les permite a los grandes conglomerados empresariales modelar las ofertas a la medida exacta de sus consumidores. Para abonar aún más al «terror», cabe recordar el ejemplo de Cambridge Analytica y otros, como la intervención rusa en la elección de 2017 en Estados Unidos, que nos muestra que este potencial de IA también se mueve con comodidad en la política, constituyéndose en una nueva amenaza para la democracia.

1.2.6 Una confianza creciente en el comercio electrónico

El aislamiento sanitario y el miedo al contagio pusieron la pieza que faltaba en este puzzle, acelerando el proceso y haciendo que el comercio electrónico de desarrollara en todas partes. Solo un ejemplo, en 2019 la fortuna de Jeff Bezos^[4] ascendía a 110 billones de dólares y en 2020, debido a este fenómeno, alcanzó los 200 billones de dólares (Ponciano 2020). Otro tanto ha ocurrido en nuestra región con empresas creadas en estos países y por dar solo algunos ejemplos: Cornershop (Chile), MercadoLibre y Despegar (Argentina), PedidosYa (Uruguay) y Rappi (Colombia). Según datos de Statista «las ventas globales en retail online pasaron de \$ 1.84 billones de dólares en 2016 a \$ 4.20 en 2020. El pronóstico para 2023 es de \$ 6.54 billones» (Guerrero 2020).^[5]

Según información publicada por *America Retail*, citando una información de *Ecommerce* de enero 06 de 2021, los «países de Latinoamérica cierran 2020 con nuevas alzas de hasta 387 % en uso de *e-commerce*» (América Retail 2021). La misma fuente reportó que «específicamente en la tercera semana de diciembre (del lunes 14), Chile mostró un crecimiento de 387 %, seguido por Colombia, con un 204 %; luego México, con un 157 %; y Perú con 118 %. Estas cifras surgen tras haberse observado cifras un poco menores en octubre y noviembre» (América Retail 2021), denotando que si bien la navidad hizo un afecto, esta tendencia ya tenía un carácter muy estable.

La buena noticia, es que la introducción de una serie de innovaciones tecnológicas facilitó el abastecimiento de los hogares en un período muy difícil. La contracara de esta interacción comercial global, sin embargo, ha sido un nuevo capítulo en el debilitamiento del comercio intrarregional de ALC.

Según un informe de CEPAL (1993), en el caso del MERCOSUR por ejemplo, el comercio intrarregional representó para Uruguay en 1991 el

[4] Creador y CEO de Amazon, cargo que en 2021 anunció abandonar prontamente.

[5] Cifras anuales: 2016, \$ 1.84; 2017, \$ 2.38; 2018, \$ 2.98; 2019, \$ 3.53; y 2020, \$ 4.20.

40 % de su comercio total y para Paraguay el 44 %. En el caso del Grupo Andino, significó 48 % para Bolivia. En el CARICOM las exportaciones intrarregionales representan el 66.4 % de las exportaciones totales de Antigua y Barbuda. En el MCCA representa el 40 % para Guatemala y El Salvador. Al mismo tiempo, el comercio regional solo representó, en ese año, el 6 % de las exportaciones totales de Venezuela y el 4 % de las de México.

En 2014, la misma CEPAL anotaba que el comercio intrarregional había caído a la mitad de lo que exhibía a comienzos de la década de 1990. En una información fechada el 24 de noviembre, afirmaba «El comercio intrarregional en América Latina y el Caribe se mantiene en niveles bajos: solo una quinta parte (19.2 %) de las exportaciones tiene como destino otro país de la región» (CEPAL 2014).

En su informe Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, de 2019, la CEPAL afirmó que el comercio intrarregional representaba menos del 15 % del total, atribuyendo este efecto al difícil contexto global (tensión comercial entre Estados Unidos y China) y a deficiencias estructurales de la región. Según este Informe, «como en años anteriores, el desplome del comercio intrarregional evidencia un patrón procíclico, al amplificar la caída de las exportaciones totales de la región. Un cúmulo de factores hacen que este patrón no haya podido ser superado hasta el momento. Uno de los principales es la deficiente conectividad entre los países de la región, que impide que el comercio entre estos sirva de válvula de escape ante la menor demanda internacional» (CEPAL 2019).

Para 2020, como era de esperarse, la CEPAL reportó que el impacto de la pandemia agudizaba la reducción estructural del comercio intrarregional, señalando que el «comercio internacional de América Latina y el Caribe caerá 23 % en 2020 debido a los efectos de la pandemia» (CEPAL 2020a).

En este escenario, como en cada crisis internacional, los gobiernos tienen no muchas opciones. Entre las más evidentes está cooperar o seguir el camino propio, lo que implica un grado de competencia conflictiva de baja intensidad. Nuestros gobiernos, en la mayoría de los casos, tomaron la segunda opción, develando su verdadera pulsión desintegradora.

1.3 ¿Una nueva ola nacionalista?

La existencia de liderazgos fuertes con políticas nacionales e internacionales al borde o en oposición a un mundo gobernado por acuerdos

transversales, también conocido como multilateralismo, ha impulsado lo que se ha denominado como una nueva ola nacionalista, pero en un contexto global, lo que se traduce en contradicciones de fondo, que en el pasado harían de estos nacionalismos proyectos inviables, pero que en el presente son completamente posibles. Por lo mismo, la nueva ola nacionalista incluye a sujetos tan diferentes como Donald Trump (2017-2021), Vladimir Putin (en el poder desde 1999), Xi Jinping (en el poder desde 2013 y declarado líder permanente desde marzo de 2018), Recep Tayyip Erdoğan (primer ministro entre 2003 y 2014, presidente turco desde 2014 hasta el presente), Matteo Salvini (líder italiano asociado con la antiglobalización, nativista y proteccionistas), Marine Le Pen (líder francesa, equivalente a Salvini, candidata presidencial en 2012 y 2017) y Jair Bolsonaro (presidente de Brasil desde 2019, de futuro incierto, pero gobernante del país más rico y fuerte de ALC).

Lo común a cada uno de los citados es su gran influencia, ya sea por el poder que han detentado o el tiempo que han permanecido en el poder; el tipo de ideas que promueven; el autoritarismo; y el uso instrumental de las reglas nacionales e internacionales, al punto de romperlas cada vez que lo crean necesario.

En apariencia y en la superficie, esta nueva ola nacionalista es una especie de reacción a la «guerra comercial» sostenida entre China y Estados Unidos, más abajo es un acomodo nacional para permanecer en el poder sobre la base de la defensa de los intereses de sus naciones, definidas con arreglo a las clásicas características del nacionalismo de la primera mitad del siglo 20. Estos líderes, sobre todo los más fuertes, han impulsado un creciente debilitamiento del sistema multilateral, con el fin de reducir el peso de este sobre las políticas nacionalistas que impulsan.

En América Latina, donde no hay grandes liderazgos, ni grandes poderes, el nacionalismo late muy cerca de la superficie, aflorando rápidamente con las causas pendientes de los antiguos dilemas fronterizos y con los celos futbolísticos, menos importantes, pero más efectivos.

En estos últimos años el gobierno de Estados Unidos, el otrora impulsor de la arquitectura multilateral, se ha sumado con fuerza y eficiencia a la corriente nacionalista decidida a debilitar el entendimiento multilateral. La tensión general y sobre todo los efectos de la política de la administración Trump, contribuyó a deteriorar los ciclos de una atmósfera de suyo frágil. El cierre de Estados Unidos para los migrantes, para el comercio, para las CGV y para las cusas importantes del Sur (medio ambiente, derechos humanos, comercio justo, no injerencia

en la política regional, gobernanza, etcétera), reavivó la convicción de que cada país debía salvarse a sí mismo, incluso resignando el legítimo derecho de los gobiernos para exigir respeto a sus países, sus gobiernos y sus autoridades. El caso de México y la autohumillación de López Obrador, en su visita a la Casa Blanca es un hito vergonzoso para la región. En este escenario, la opción por el camino propio se volvió la norma, en un período en que los discursos por la integración no fueron pronunciados ni por pragmática hipocresía.

En este período, y como bien lo planteó María Teresa Aya Smitmans, «Estados Unidos vuelve a ser uno de los actores clave en el juego multilateral, esta vez, en su derrumbamiento progresivo. El retiro de Washington del Acuerdo de París, del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por su nombre en inglés), los bloqueos por parte de Washington para los nombramientos en la Organización Mundial del Comercio, la disminución de las contribuciones a la ONU y ahora la suspensión de los aportes a la OMS son hechos que reflejan que, para Trump, el sistema multilateral es un espacio que disminuye a Estados Unidos, le quita brillo y lo hace responsable de hechos que no controla. Es también el reflejo de una crisis global frente a los temas multilaterales» (Aya Smitmans 2020).

Este ciclo, impulsado por líderes de países tan influyentes como los mencionados, explica porqué observamos un creciente debilitamiento de la arquitectura multilateral, lo que ha reducido la eficiencia de la política internacional de países cuyo estatus es inferior al de una potencia mundial. En este rango están casi todos los países del mundo.

Este fenómeno, sobre todo por el debilitamiento de las reglas de juego, ha dañado la gobernabilidad y la gobernanza global y ha dañado gravemente la atmósfera del diálogo internacional.

Como se planteó durante la última campaña presidencial de Estados Unidos, este escenario podría comenzar a cambiar si Trump perdía la elección. Ello ocurrió el 3 de noviembre de 2020, aunque el triunfo definitivo se ratificó con posterioridad. Biden asumió su gobierno el 20 de enero de 2021 y desde entonces ha comenzado a restablecer el orden precedente. Sin embargo, reparar lo destruido tomará más de un gobierno.

1.4 Impacto del COVID-19 en la economía política internacional: ¿paradoja heterodoxa?

El 3 de abril de 2020, *Financial Times* (FT), renombrada publicación británica, tanto por su influencia como por su adhesión a la economía

de mercado y a la globalización, publicó una editorial que da cuenta de su realismo extremo y de un eventual cambio de guión para la economía mundial.

Afirmaba este medio:

Será necesario poner sobre la mesa reformas radicales, que inviertan la dirección política predominante de las últimas cuatro décadas. Los gobiernos tendrán que aceptar un papel más activo en la economía. Deben ver a los servicios públicos como inversiones en lugar de pasivos y buscar formas de hacer que los mercados laborales sean menos inseguros. La redistribución volverá a estar en la agenda: la cuestión son los privilegios de los ancianos y los ricos. Las políticas hasta hace poco consideradas excéntricas, como los impuestos básicos sobre la renta y la riqueza, tendrán que estar en la mezcla (FT 2020, traducción propia).

No solo se trata de la vieja querrela de la economía política (más Estado o más mercado), sino de un pronóstico de tiempos de reformas, las que a la inversa de la vivida en los cuarenta años del Consenso de Washington, deberíamos denominar como una verdadera «paradoja heterodoxa». Podría tratarse de una fiesta para quienes han estado esperando, como un milagro, que el modelo neoliberal finalmente implomione, como a fines de los ochenta ocurrió con los llamados socialismos reales, pero ¿será eso lo que eventualmente ocurrirá o será el clásico movimiento de anticipación respecto de un cambio que ya se diagnosticó como irreversible?

En mentes informadas y pragmáticas, como las aludidas de FT, actuar conforme se desarrollan los hechos para reducir al máximo la incertidumbre y los costos de los cambios que acechan al modelo imperante, no es sino que responder a la naturaleza fría y calculadora que se les ha imputado, pero también es una dosis enorme de humildad: reconocen los límites de su modelo y aceptan que es preciso reformarlo, pero ¿para modificarlo radicalmente o para preservar el resto del diseño? Como autocrítica, FT lanza una afirmación que no puede representar mejor la política actual de muchos gobiernos del mundo:

«La forma en que libramos la guerra contra el virus beneficia a unos a expensas de otros. Las víctimas de COVID-19 son abrumadoramente viejas. Pero las mayores víctimas de los encierros son los jóvenes y activos, a quienes se les pide que suspendan su educación y renuncien a sus preciosos ingresos. Los sacrificios son inevitables, pero cada sociedad debe demostrar cómo ofrecerá restitución a aquellos que soportan la mayor carga de los esfuerzos nacionales» (FT 2020).

La crisis es, o puede ser, una oportunidad si rediseñamos el modelo en beneficio de sortear mejor la próxima crisis, pero no es una oportunidad si después de ella seguimos en el mismo punto.

¿Debemos salvar a las empresas? Por cierto que sí, dan empleo y casi siempre pagan impuestos ¿pero debemos salvarlas a cualquier costo? Seguramente que no.

¿Deberíamos usar la integración y la escala regional-global como una alternativa para actuar económicamente en el nivel regional y global? Respondo tajantemente que sí, a partir de nuestra trayectoria histórica y en base al citado estudio de Armando Di Filippo y Rolando Franco. Sin embargo, la realidad de América Latina, con sus crudos y porfiados datos insiste en decir, reiteradamente que no.

1.5 Un epílogo predecible: integración global y desintegración regional

El COVID-19 nos vuelve a situar en la paradoja de fondo de la integración sudamericana, sin que podamos, desde nuestros limitados puestos de observación, revertir el curso de los acontecimientos. Así las cosas, las respuestas a las preguntas iniciales son, como podría adelantarse, desalentadoras.

Ante la crisis del COVID-19, en vez de usar la integración como una herramienta de política de desarrollo, nuestra región reaccionó replicando la política internacional del gobierno de Donald Trump, pero administrando pobreza y muy poca eficiencia. Según la información elaborada por CEPAL, en un estudio acerca de la política fiscal ante la crisis derivada del COVID-19:

«El informe destaca la rapidez con que los países han reaccionado ante la crisis mediante la adopción de paquetes de medidas fiscales que representan, en promedio, un 3.2 % del producto interno bruto (PIB) de los países de América Latina y que contemplan medidas de gasto público, alivio tributario y apoyo de liquidez respaldado por los gobiernos de la región. No obstante, el manejo de la política fiscal en la actualidad se ve complejizado por un entorno macroeconómico poco favorable y altamente incierto.

»La pandemia ha expuesto deficiencias en los sistemas de protección social, tanto en el mercado laboral como en los sistemas de seguridad social, y en la limitada provisión crucial de bienes y servicios públicos de alta calidad. Por lo tanto, la región debe acelerar la transición hacia Estados de bienestar social que garanticen mejores condiciones de vida para todos y provean de fundamentos sólidos para el desarrollo sostenible mediante la reducción

de la desigualdad y el fortalecimiento de los sistemas de protección social. La política fiscal deberá contribuir al logro de estas metas a través de un sistema de tributación progresiva y eficiente, y de un gasto público efectivo y equitativo que dé prioridad a atender las necesidades de las sociedades de la región» (CEPAL 2020b).

En esta ocasión también se desoyeron los consejos de CEPAL. Cada país usó sus recursos para enfrentar sus propias necesidades en negociaciones internacionales secretas para abastecerse de insumos médicos, de modo de llegar hasta los proveedores antes que otros demandantes, sin reparar demasiado en los efectos que ello podría tener en las poblaciones de otros países. Imperó la competencia por sobre la cooperación y se trasparentó lo que siempre ha estado allí en nuestros esquemas de integración. A esta altura, han operado como una verdadera falacia.

En el plano de la globalización individual, como hemos visto, la integración internacional siguió su trayectoria.

En consecuencia, la región ha vivido una experiencia similar a la del mundo, pero con un impacto aún más regresivo en su salud pública que ha derivado en un impacto económico cuyas dimensiones son mayores. La recuperación económica de los países que han sido menos afectados tomará tres o cuatro años. La recuperación dependerá de muchos factores macroeconómicos, pero es claro que aquellos que se vinculen mejor con la cadena global de valor y con la economía de la cuarta revolución industrial, serán lo que puedan salir más rápido y mejor.

En síntesis, observamos que en este fenómeno doble: la desintegración estatal (por la política nacionalista) y la integración no estatal (por el crecimiento del uso de redes sociales y de comercio electrónico), han configurado un escenario complejo para aislarse políticamente o para pedirle al Estado el soporte que requieren los sectores vinculados con el exterior.

Por último, el impacto de fondo ha sido regresivo para el diálogo político, pero paradójicamente el aislamiento ha contribuido para la consolidación de la integración no estatal de quienes no están movilizadas por las utopías, sino que por los intereses de corto o cortísimo plazo. Deberíamos sacar lecciones de esta experiencia, deberíamos aprender un poco más, pero insistimos, voluntariosamente, que un buen relato político es mejor que una decisión basada en datos.

CAPÍTULO 2

Relaciones diplomáticas y económicas entre Argentina y China 2004-2019

MARÍA DE MONSERRAT LLAIRÓ*

2.1 Introducción

En los últimos años China ha crecido de manera exponencial hasta convertirse, hoy en día, en una potencia. Actualmente, es el actor más relevante dentro de la economía mundial, ya que, en torno a él, gira la mayor parte del comercio internacional. El gigante asiático le ofrece al mundo millones de productos industriales de bajo, medio y alto contenido tecnológico. Al mismo tiempo, su demanda por *commodities*, principalmente energía, metales y productos agropecuarios, ha crecido fuertemente.

El país asiático, cuenta con tan solo 7 por ciento de tierras cultivables, el 6 ciento de los recursos hídricos del mundo, y debe alimentar al 18 % de la población mundial. Por este motivo, en 2004 China se convirtió en importador neto de alimentos, registrando un déficit en su balanza comercial del sector agrícola. Para acceder a este tipo de bienes, ha realizado un proceso de expansión y búsqueda hacia nuevos mercados, encontrando en los países de América Latina, una gran fuente de provisión de materias primas.

* Con la colaboración de Cindy Vanessa Ramírez Quintana. María de Monserrat Llairó, profesora titular de Historia Económica y Social Argentina, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Directora del Centro de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración CEINLADI. Directora del Proyecto Interdisciplinario «El rol de China en el comercio agroalimentario, el desarrollo sustentable, y los compromisos frente al cambio climático: una mirada desde los nuevos paradigmas de integración regional (2005-2016)».

Por su parte, diversos países latinoamericanos han visto incrementar sus relaciones con el gigante asiático en forma favorable, ya que este no solamente es un gran mercado, sino que, además, ha tenido cambios en su interior, como los diferentes procesos de urbanización y la expansión de la clase media, que han modificado los patrones de consumo de alimentos de su población. Asociado a ello, ha habido un cambio en la dieta que le otorga más espacio a las proteínas y los alimentos procesados con mayores niveles de calidad. Esto plantea mayores posibilidades para los países latinoamericanos, de comercializar productos agropecuarios que abastezcan la demanda del país asiático.

Argentina, particularmente, ha visto al mercado chino como una gran oportunidad para colocar sus productos agropecuarios. Si bien en los campos argentinos los cultivos eran de diferentes variedades, a partir de la década de los noventa, empezaron a cambiar con la introducción de la soja genéticamente modificada. Desde ese momento, esta y sus derivados, pasaron a representar el cultivo de exportación más importante del país. Esta transformación permitió que se intensificaran las relaciones con China, cada vez más significativas con el transcurso de las primeras décadas del siglo XXI.

El objetivo del presente trabajo es analizar las relaciones comerciales bilaterales entre China y Argentina, específicamente la composición de la canasta exportadora-importadora en el período 2004-2019, tomando como referencia los dos memorándums de entendimiento, el primero firmado durante el transcurso de la presidencia de Néstor Kirchner, el segundo, ampliado en la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y el Plan de Acción 2017-2022 firmado durante el gobierno de Mauricio Macri.

Para ello, primero se abordarán las relaciones diplomáticas bilaterales. En segundo lugar, se analizará la relación comercial bilateral teniendo en cuenta los acuerdos entre las partes mencionados anteriormente y, por último, se analizará la especialización en la exportación de soja hacia el gigante asiático durante el período 2004-2019, para finalmente completar con una conclusión.

2.2 Relaciones diplomáticas entre China y Argentina

Tanto Argentina como el gigante asiático han acumulado una relación económica y política que data del siglo pasado, a pesar de que estas han estado continuamente en competencia con las sostenidas por Argentina con Estados Unidos y Europa. Sin embargo, ha sido desde inicios del siglo XXI que dicha relación se ha establecido con

más fuerza, ya que ha contado con la firma de acuerdos relevantes que han permitido la profundización del comercio entre ambas partes y el desarrollo de la industria espacial, nuclear, de biotecnología y militar argentina.

Los primeros contactos bilaterales comienzan en 1909, cuando ambas partes realizan los primeros sondeos diplomáticos, a partir del interés argentino por acreditar un viceconsulado en Shanghái. Sin embargo, no fue sino hasta 1945, en las presidencias de Edelmiro Farrell y Chiang Kai-shek que las relaciones diplomáticas entre Argentina y China dan inicio. Estas continuaron con la firma de la Carta de Amistad «suscripta en Buenos Aires el 10 de febrero de 1947, durante el gobierno de Juan Domingo Perón; documento que reguló la acreditación de representantes diplomáticos y cónsules, los derechos y libertades inherentes a los nacionales de ambas partes» (Oviedo 2015, pág. 3). No obstante, dichas relaciones diplomáticas, solo se formalizaron hasta 1972.

Ya para el nuevo milenio las relaciones con China se intensificarían gracias al apoyo que el país dio para que el gigante asiático ingresara a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, sobre todo, a la política exterior llevada a cabo por las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), que permitieron que China se convirtiera en el principal socio comercial e inversor financiero de la Argentina.

Para lograr ese gran avance, primero, el presidente Néstor Kirchner, viajó a China en 2004, acompañado por 250 empresarios. Según Miranda (2015, pág. 100), «la visita fue oficialmente calificada de exitosa y el presidente dijo que esta iba a “dejar grades resultados”, tal vez pensando en las grandes inversiones chinas en Argentina. Por su parte, el presidente Hu Jintao calificó a la Argentina como “socio importante para China en la región” y pieza valiosa en la cooperación que el país asiático quería tener con el MERCOSUR».

Durante esta visita, Argentina y China firmaron un acuerdo de asociación estratégica a partir del cual se impulsaron contactos en diversos sectores y, como resultado, el gigante asiático pasó a ser el segundo destino de las exportaciones argentinas. Con esto, el gobierno argentino procuraba pasar del modelo agroexportador a uno de industrialización, ya que acceder al mercado chino podría ser una ventaja para comenzar a exportar productos con mayor valor agregado. En este sentido, «En Shanghái, el presidente argentino vio la posibilidad

de una complementación comercial importante mediante las manufacturas de origen agropecuario (MOA) y las manufacturas de origen industrial (MOI), de ahí el número y la composición del grupo de empresarios que llevo a China, justamente ligado a estas actividades» (Miranda 2015, pág. 100).

En contraste, los objetivos del gigante asiático no eran los mismos que tenía Argentina, dado que la estrategia china hacia el exterior se basa en la búsqueda de materias primas, principalmente, alimentos y energía para garantizar su soberanía alimentaria y energética respectivamente. En esta medida, las inversiones estaban dirigidas, en su mayoría, a los países en desarrollo que le proveían de gas, petróleo y minerales como el hierro y el cobre. Por lo tanto, el gobierno chino no tenía como propósito la compra de manufacturas de Argentina, ni la realización de inversiones en infraestructura en el país que no estuvieran relacionadas con los sectores mencionados.

A pesar del progreso que supuso el acuerdo de asociación estratégica, según Bernal-Meza (2013), en el año 2010, las relaciones argentino-chinas fueron afectadas gravemente tanto por cuestiones comerciales como por cuestiones político-diplomáticas. En cuanto a lo comercial, este autor menciona que el gobierno argentino aplicó medidas antidumping a algunos productos importados de origen chino para proteger la producción nacional. En respuesta, el gobierno chino aplicó controles fitosanitarios al aceite de soja y redujo el máximo de cuota de importación de este producto. En consecuencia, el impacto económico para Argentina fue enorme ya que el procesamiento del grano de soja representaba el 8.6 % de la recaudación fiscal del estado.

A su vez, los problemas político-diplomáticos comenzaron luego de que la presidente argentina suspendiera su visita a China por problemas coyunturales de política interna, en enero de ese año. «Si bien la presidenta se disculpó con el presidente chino, el impacto de la afrenta sería difícil de cuantificar. A lo anterior se agregan cuestiones que no alcanzaron trascendencia pública, pero afectaron las relaciones bilaterales: Argentina comenzó a restringir el ingreso de nacionales chinos al país por vía de la menor concesión de visas, a lo que China respondió con dificultades para que los argentinos accedieran a la información y comunicación con su embajada y servicio consular» (Bernal-Meza 2013, pág. 161).

Para 2014, la asociación estratégica pasó a ser integral con la firma del *Memorandum de entendimiento* de ese mismo año, el cual amplió el firmado en 2004 por Néstor Kirchner. Esta asociación estratégica

integral, «constituye ya una política de Estado: en ella coinciden sectores diversos e incluso opuestos del arco político local que, con escasas diferencias, convergen en la estrategia de promover la adaptación de áreas esenciales de la economía a la complementación con China» (Laufer 2017, pág. 4).

Al año siguiente, Cristina Fernández de Kirchner viajó nuevamente a Beijing acompañada por una comitiva de empresarios. Este viaje permitió la firma de 15 nuevos acuerdos de «cooperación penal, turística, cultural, salud, ciencia, minería, nuclear, comunicaciones, actividades espaciales, informativa, uso pacífico de la tecnología nuclear y de financiamiento» (Pereira Esley 2019, pág. 48) que ampliaron y profundizaron la cooperación entre ambos países. Entre ellos, «se acordó avanzar en la cooperación para la construcción de un reactor de agua presurizada en el país, tecnología que se está incorporando en el mundo y que la Argentina aún no manejaba. Según la información oficial, este acuerdo instruye a las empresas de cada país a acelerar las acciones tendientes a este fin, habilitando la firma de contratos comerciales, a diseñar cronograma de trabajos y a un presupuesto para el Proyecto» (De Paula 2015).

Por otro lado, se firmó un acuerdo de compromiso para la cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear. «Este es un acuerdo interinstitucional de cooperación entre las agencias nucleares de Argentina y China, tendiente a impulsar la cooperación en diferentes áreas como el diseño, construcción y mantenimiento de centrales nucleares y reactores de investigación, el ciclo del combustible nuclear y la gestión de residuos radioactivos, la medicina nuclear y el entrenamiento de recursos humanos entre otras» (De Paula 2015). Ese mismo año, en el marco del G20, ambos gobiernos acordaron la construcción de dos centrales nucleares en territorio argentino.

No obstante el desconocimiento acerca de la cultura china y de la relevancia de las relaciones diplomáticas, resulta evidente que fue durante los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner cuando más se estrecharon los lazos con China en materia política y económica. Durante este período, Argentina reconoció a China como «economía de mercado», se profundizaron las relaciones comerciales y se incrementaron las inversiones de China en el país en el sector energético que puede conllevar transferencia tecnológica en el marco de los acuerdos, a pesar de que la Argentina estaba interesada en una relación más allá de lo comercial, que incluyera transferencias tecnológicas en diversos sectores de la economía.

Para 2016, las relaciones bilaterales entre Argentina y China tuvieron momentos de tensión, debido a que el entonces presidente Mauricio Macri, tenía mayor acercamiento con Washington que con Beijing. Sin embargo, dicha tensión fue resuelta por medio de la vía diplomática. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores argentino, el viaje a China de Mauricio Macri para sostener una reunión con su homólogo Xi Jinping, permitió continuar la implementación de proyectos de energía hidroeléctrica y nuclear, de ferrocarriles e incorporar proyectos en áreas como «infraestructura, energías no renovables, agricultura, minería e industria manufacturera». A su vez, los ministros de Agricultura de ambos países acordaron el Plan de Acción 2017-2022, el cual busca profundizar la cooperación agrícola (MRECIC 2017).

En consecuencia, las relaciones con China continúan vigentes más allá de las tensiones surgidas por las diferencias políticas que puedan tener los mandatarios de ambos países. Si bien estas relaciones parten de intereses diferentes, son resultado de la asociación estratégica integral iniciada en 2004 y profundizada a lo largo de las primeras décadas del siglo XXI.

2.3 El Memorándum de entendimiento, la composición del comercio y la venta de soja

«En base al consenso entre el presidente de La República Popular de China, D. Hu Jintao y el presidente de La República Argentina D. Néstor Kirchner, se firma el memorándum de entendimiento, sobre el establecimiento y desarrollo de una relación estratégica entre las dos naciones, ambas deciden incrementar y promover la cooperación comercial y en materia de inversiones, de manera equilibrada y beneficiosa para ambas partes, teniendo en vista el objetivo de expandir su volumen en forma sustantiva. Para ello Argentina y China acuerdan:...» (RA 2004, pág. 1).

Así comienza el texto firmado, el 17 de noviembre de 2004, por los dos países. El acuerdo consta de ocho artículos en los cuales, primero, Argentina reconoce a China como «economía de mercado» y declara su decisión de no aplicar ningún trato discriminatorio al comercio de productos provenientes del país asiático. A su vez, ambas partes expresan la satisfacción por el crecimiento del comercio bilateral y se comprometen a crear condiciones favorables para la competencia leal entre las empresas chinas y argentinas de manera que las exportaciones de esta última se incrementen.

En segundo lugar, las partes manifiestan la voluntad de cooperar en los sectores de infraestructura, energía, agricultura, industrias básicas, telecomunicaciones, minería y otros sectores de interés mutuo. En tercer lugar, las partes reiteran el interés común a la promoción de inversiones en ambos países, teniendo en cuenta las pequeñas y medianas empresas y la creación de puestos de trabajo.

Con respecto al intercambio de productos agropecuarios, ambas partes acuerdan la cooperación en los controles sanitarios y fitosanitarios, a fin de que el acceso de esos productos en ambos mercados sea seguro. Por último, se llega a un acuerdo de respaldo activo a las cooperaciones económicas y comerciales de beneficio mutuo en el ámbito de la educación, ciencia y tecnología que contribuya al desarrollo de proyectos conjuntos.

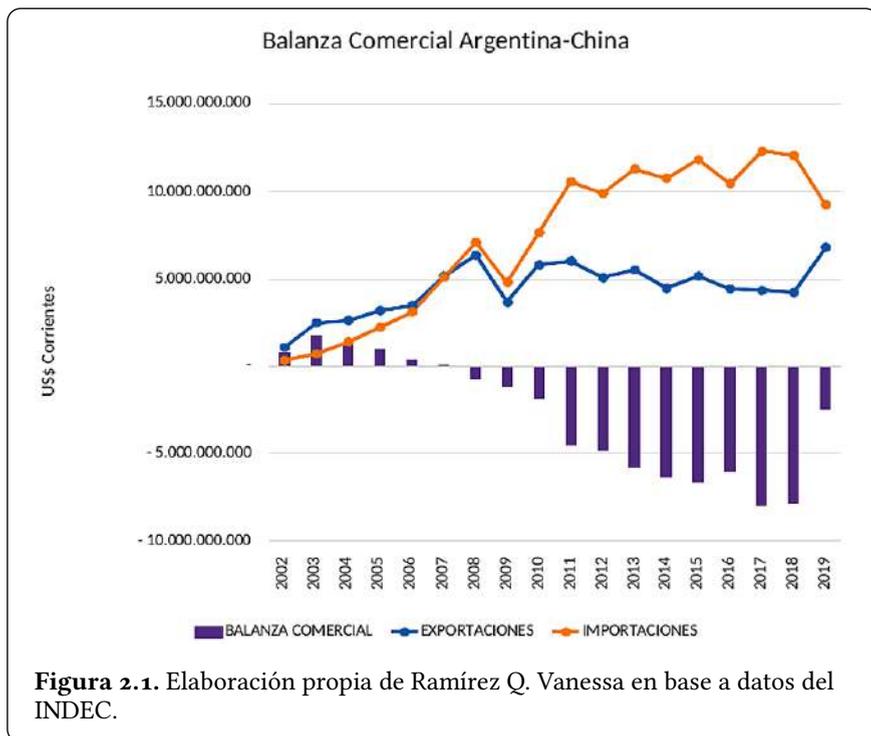
A partir de la firma de este *Memorándum*, se analizará cómo se desarrollaron, desde 2004 en adelante, las relaciones comerciales entre ambas partes, poniendo énfasis en las exportaciones a China de soja y sus productos derivados. Teniendo en cuenta que estos son de gran importancia para el gigante asiático, debido «al peso que tiene la población china» dado que, «la soberanía alimentaria es una prioridad para la estabilidad interna del poder político. La concentración de los orígenes de este sector [hacia China] es intensa, ya que los Estados Unidos, Brasil y Argentina representa el 91 % del total de importaciones [chinas] en semillas y frutos oleaginosos» (Burgos 2010).

2.4 Composición del comercio entre China y Argentina

Al analizar la Balanza Comercial de Argentina con China (figura 2.1), se puede observar que, entre el 2002 y el 2004, Argentina poseía una balanza superavitaria. En ese lapso, las exportaciones argentinas se duplicaron, mientras que las importaciones apenas se recuperaban gradualmente de su caída en 2002, debido a la profunda crisis que atravesaba el país.

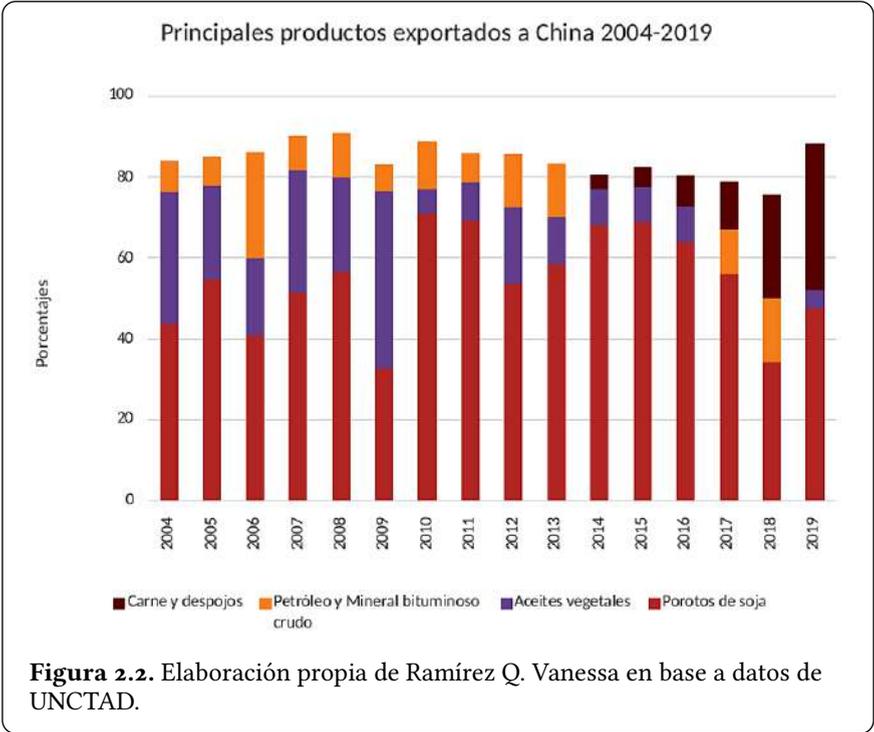
Hasta el 2007, la balanza comercial fue favorable a la Argentina. Sin embargo, desde ese año esta tendencia se modificó radicalmente. Desde 2008 comenzó a presentarse un déficit comercial cada vez más marcado con Beijing debido, principalmente, al aumento considerable de importaciones de origen industrial desde China.

Al analizar la canasta exportadora de Argentina hacia China (figura 2.2), se puede observar que el poroto de soja es el principal bien de exportación hacia el gigante asiático, llegando a ser más del 60 %



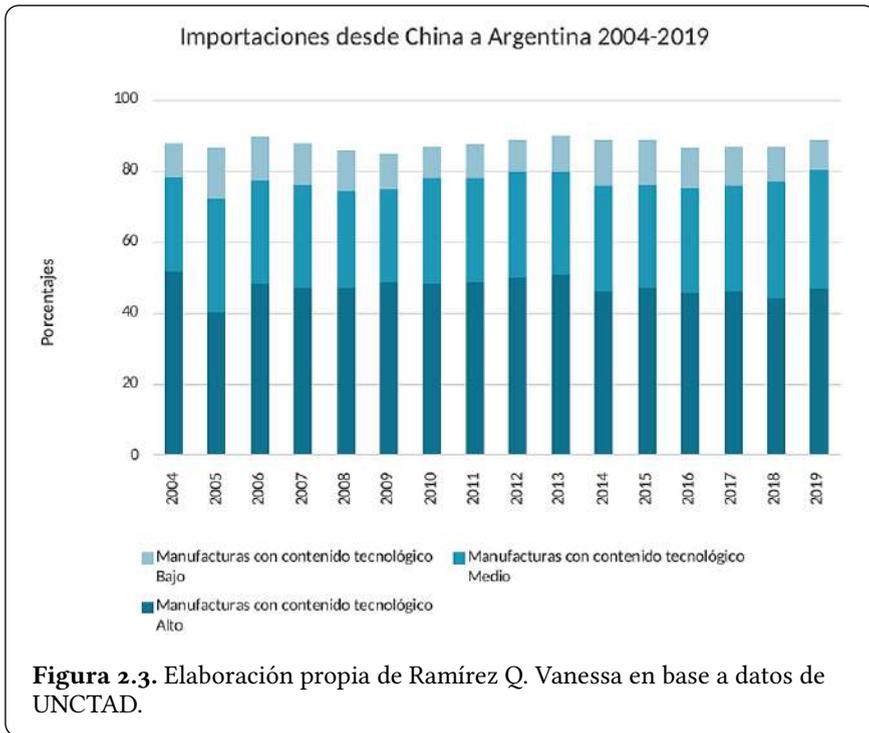
del total de las exportaciones durante la segunda presidencia de Cristina Fernández. Por otro lado, se puede observar que, entre 2004 y 2016, el peso de las exportaciones de aceites vegetales, principalmente aceite de soja, en el total de las mismas disminuyó a un ritmo acelerado. Este fenómeno fue marcado, sobre todo, en 2010 cuando China aplicó controles fitosanitarios a este producto, cuestión mencionada anteriormente.

A su vez, entre 2004 y 2013, el tercer principal producto de exportación hacia China fueron combustibles como el petróleo, aunque, en un porcentaje marcadamente menor que los bienes mencionados anteriormente. Adicionalmente, se evidencia un cambio en la canasta exportadora a partir del 2014, dado que la carne y los despojos aumentan considerablemente su participación en las exportaciones. El aumento en los envíos de carne a China responde al cambio en la dieta de su población ya que se incrementó la clase media en el país asiático, mientras que los despojos son utilizados para la alimentación de animales.



Los cambios en la canasta exportadora se correlacionan con la ampliación del *Memorándum de entendimiento* en 2014, llevada a cabo por Cristina Fernández y con el Plan de Acción 2017-2022 del expresidente Mauricio Macri. Sin embargo, la figura 2.2, también permite observar que la tendencia de Argentina a exportar productos primarios de muy bajo contenido tecnológico es muy marcada durante todo el período analizado, ya que estos productos representan un poco más del 80 % de las exportaciones totales hacia el gigante asiático.

Por el contrario, casi el 80 % del total de las importaciones que realiza Argentina desde China se componen de manufacturas de mediano y alto contenido tecnológico. En la figura 2.3 se puede observar, además, que la tendencia a importar productos de alto contenido tecnológico se expandió desde 2008, cuando el país comenzó a adquirir en China productos como reactores nucleares, monitores de computadoras, maquinarias industriales, vehículos y camiones automotores, aparatos de radiodifusión y placas madre, llegando a representar el 50 % del total de las importaciones provenientes del gigante asiático.



Por otro lado, entre las manufacturas de contenido tecnológico medio, se destacan los videojuegos, los celulares, las lámparas y tubos y los juguetes, representando en conjunto alrededor del 30 % del total importado. Las importaciones de manufacturas de bajo contenido tecnológico participan en un porcentaje mucho menor, oscilando entre el 8 por ciento y el 12 %. En ellas se destacan productos como el abono para la tierra, el glifosato y algunas manufacturas menores.

Como se ha visto hasta ahora los intercambios de bienes entre China y Argentina reflejan una relación asimétrica clásica, en la cual, el país asiático le compra a la Argentina bienes agropecuarios, especialmente alimentos y minerales mientras que Argentina le compra bienes, principalmente, de alto contenido tecnológico. Esta relación es altamente beneficiosa para China, ya que le permite mantener su carrera como gran potencia mundial. No tanto así resulta para la Argentina puesto que, si bien la venta de productos primarios le permite obtener divisas, la concentración de la canasta exportadora en este tipo de productos y el gran aumento de las importaciones de manufacturas

limita el crecimiento de industrias al interior del país y la producción de bienes de mayor valor agregado.

2.5 La especialización sojera

Dado que la soja es el principal producto de exportación de Argentina, particularmente hacia China, en la figura 2.4, se puede observar la tendencia creciente de las exportaciones de este producto entre 2004 y 2007. Se evidencia que, desde la firma del *Memorándum de entendimiento* y hasta el fin de la presidencia de Néstor Kirchner, se duplicó la cantidad de soja exportada medida en toneladas.



Junto con el crecimiento de las exportaciones, la superficie destinada a la producción de soja en los campos argentinos, se duplicó entre 2004 y 2007. Según Laufer (2017, pág. 10), la asociación estratégica con China «contribuyo a reforzar la tendencia a la especialización primario exportadora centrada en un solo cultivo». A tal punto, que el gran viraje de las exportaciones argentinas hacia la soja – desplazando otros cultivos y a la actividad ganadera – y hacia el mercado

chino «dio motivo a que se hablara de “soja-dependencia” y hasta de “chino-dependencia” de los terratenientes y empresas exportadoras y aun de la clase dirigente argentina en general».

Durante las dos presidencias de Cristina Fernández, se continuó con el comercio de soja hacia China, aunque con mayores fluctuaciones en la cantidad de toneladas exportadas. Como se observa en la figura 2.5, las exportaciones de soja comenzaron a descender de manera acelerada a partir de 2008, llegando a un mínimo de 3.1 millones de toneladas en 2009. Aunque, para esta misma época, se produjo la implementación del impuesto a las exportaciones de soja (retenciones), que consistía en retener a los exportadores del grano y sus derivados el 35 % del valor FOB de las mismas, la caída de las exportaciones de soja y sus derivados hacia el gigante asiático, fue resultado de una mala cosecha por una gran sequía en las zonas de cultivos. Inclusive, en ese mismo año, China disminuyó la cantidad de compras de productos de soja porque ya tenía suficiente *stock* de años anteriores.



Asimismo, como se observa en el gráfico anterior, en 2010 China importó 11.3 millones de toneladas de porotos de soja, casi triplicando el volumen importado respecto del año anterior, debido a que la producción durante 2009-2010 dejó abundantes saldos exportables. Luego del 2010 y hasta el 2012, las exportaciones agrícolas de soja hacia China, comenzaron a caer a raíz de las diferencias comerciales entre ambos países mencionadas anteriormente. Esta situación fue solucionada a través de la ampliación y profundización del *Memorándum de entendimiento* ocurrida en 2014. En consecuencia, a partir de esta fecha, las exportaciones de soja comenzaron a crecer paulatinamente hasta el final del 2015, año de culminación de la segunda presidencia de Cristina Fernández.

Por último, durante la presidencia de Mauricio Macri se observa, en la figura 2.5, una importante caída en las exportaciones de soja desde 2015, llegando a un mínimo de 3.4 millones de toneladas en 2018. A semejanza del 2008, la caída en las exportaciones de este producto fue resultado de problemas climáticos que afectaron la producción – inundaciones durante la siembra y sequía durante el desarrollo del cultivo – (MH 2019). Para 2019, la exportación de soja se recuperó llegando incluso a niveles similares de años anteriores, producto de mejoras en la cosecha y de la implementación del Plan de Acción 2017-2022.

No obstante, más del 87 % de la producción total de soja durante el período 2015-2019 tuvo como destino al gigante asiático. Esto evidencia la especialización de la canasta exportadora argentina en el sector primario, centrada en un solo cultivo cuya cosecha se dirige, casi en su totalidad, hacia un único país: China.

2.6 Conclusión

Si bien las relaciones diplomáticas y comerciales entre China y Argentina se fueron desarrollando desde 1972, estas se intensificaron a partir del nuevo milenio. En primer lugar, bajo la presidencia de Néstor Kirchner, quien acordó la firma del primer memorándum de entendimiento y, posteriormente, con las dos presidencias consecutivas de Cristina Fernández de Kirchner, quien amplió el memorándum en 2014. Asimismo, las relaciones con China continuaron durante la presidencia de Mauricio Macri quien, a pesar de tener mayor relación con Washington, acordó con China la continuidad en la implementación de los proyectos previamente acordados y el Plan de Acción 2017-2022 sobre agricultura.

En el desarrollo del comercio bilateral, se evidenció que a partir del 2008 hay un marcado déficit de balanza comercial con el gigante asiático, explicado por la gran cantidad de importaciones de manufacturas de alto y medio contenido tecnológico. Esto también refleja una relación asimétrica clásica entre ambas naciones ya que las exportaciones argentinas están basadas en bienes primarios, principalmente la soja.

Esta relación asimétrica resulta beneficiosa para China en tanto le permite mantener su soberanía alimentaria y energética y con ello continuar su carrera como gran potencia mundial. Para la Argentina, esta relación no es necesariamente beneficiosa, puesto que si bien la venta de soja le permite obtener divisas que son muy importantes en tiempos de bonanza, la concentración de la canasta exportadora en este producto y el gran aumento de las importaciones de manufacturas limita el crecimiento de industrias al interior del país y la producción de bienes de mayor valor agregado.

A pesar de esto, hay que destacar que la ampliación del *Memorandum de entendimiento*, la firma de nuevos acuerdos y las mejoras en los protocolos permitieron profundizar las relaciones entre Argentina y China no solamente en el área comercial, sino también en la cooperación en ciencia y tecnología y en el sector energético que pueden implicar transferencias tecnológicas desde el gigante asiático.

CAPÍTULO 3

La literatura reflejo de los tiempos de la globalización: *Las viudas de los jueves* de Claudia Piñeiro

EFTHIMIA PANDIS PAVLAKIS^{*}

La globalización es un fenómeno que parte de la economía y abarca la tecnología, la política, la sociedad y la cultura a nivel global y consecuentemente conduce a la continua intercomunicación e interdependencia entre los diferentes países de nuestro planeta. La literatura por su naturaleza y función presenta contextos y circunstancias históricas y sociales de manera artística. Ejemplo representativo de esto es la novela *Las viudas de los jueves* de la escritora argentina Claudia Piñeiro, que se centra en manifestaciones económicas y culturales de la globalización en el espacio urbano de Argentina. El objetivo de este capítulo es explorar cómo el preciso texto literario retrata el efecto de la globalización en las sociedades de la periferia – como es la sociedad argentina – y más específicamente revelar las consecuencias de este fenómeno tanto en el desarrollo económico del país, como en la conducta y la vida de sus habitantes.

Sociólogos, economistas y filósofos coinciden en que la globalización es un proceso multidimensional que se refiere a «la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional y local» según la definición de la CEPAL (2002, pág. 17). Desde las últimas décadas del siglo pasado ellos han reflexionado sobre el origen, la naturaleza, las ventajas y las desventajas de

* Universidad Nacional y Kapodistriaca de Atenas, Grecia.

este fenómeno. Entre los primeros que estudiaron la presencia de la globalización y sus consecuencias a nivel mundial, **Wallerstein (1997)**^[1] y **Giddens (1999)**^[2] perciben la globalización como fenómeno económico, mientras que otros, como **Jay (2001)**^[3] y **Robertson (1992)**^[4] estudian el proceso no solo en términos económicos, sino en relación con la cultura también.

Acercas del origen de la globalización se han expresado varias teorías, de las que mencionamos solo dos. Una de las primeras y más predominantes es la de los sociólogos Ronald Robertson and Immanuel Wallerstein. Ellos sostienen que el comienzo de la globalización está en el siglo XV (**Jay 2001**, pág. 35). En específico, aclaran que durante esta época con la fundación de las colonias europeas en el Nuevo Mundo, empezaron las relaciones comerciales entre los dos continentes y consecuentemente surgió la economía mundial iniciando de alguna manera el proceso de la globalización en América Latina (**Jay 2001**, pág. 35). Por otra parte, Anthony Giddens and David Harvey opinan que la globalización se origina en la modernidad, es decir, después de 1800, «con la consolidación de la nación-Estado bajo el capitalismo...» (**Jay 2001**, pág. 35).^[5]

La obra literaria como creación y expresión social presenta acontecimientos de la realidad histórica y sociocultural de una forma estética, y a pesar de que su concepto evoluciona y se transforma constantemente con el paso del tiempo, sus lazos con los fenómenos sociales, aunque en un grado variable, siguen (**Bressler 1999**, pág. 242). Teorías literarias recientes, como los estudios culturales entre otras, subrayan el aspecto social de la obra literaria y destacan la existencia de una relación especial entre el texto literario y la sociedad (**Booker 1966**, pág. 138). Partiendo de esta premisa estudiamos la relación de la globalización con la literatura que se puede examinar desde varios

-
- [1] **Wallerstein (1997**, pág. 35) se centra exclusivamente en el eje económico de la globalización. Él introdujo la idea que el Estado-nación es la base de la economía capitalista, porque él es la entidad sustancial que toma las decisiones por su cuenta.
- [2] Según **Giddens (1999**, pág. 35) la globalización es un fenómeno el cual las empresas transnacionales dominan el mundo.
- [3] Para Paul Jay *globalization studies has developed by continually rethinking the relation among economies, cultures, commodities, and social behavior and by focusing carefully on how systems of commodity exchange are also systems of symbolic exchange. For globalization theorists culture is not subordinated to the economy. Rather, the two are profoundly interdependent* (**Jay 2001**, pág. 35).
- [4] Para Ronald Robertson la cultura es inseparable de la globalización (**Robertson 1992**, págs. 77-78).
- [5] «the solidification of the nation-state under capitalism...», traducción propia.

puntos de vista. En específico, este capítulo se centra en las derivas de la globalización en el ámbito argentino – una región periférica – y cómo estas se manifiestan en la narrativa local, específicamente en la novela *Las viudas de los jueves* de Claudia Piñeiro. En esta obra muy conocida en Argentina, el discurso narrativo gira alrededor de la vida diaria y lujosa de unas familias acomodadas de nuevos ricos de la alta clase media, situadas en una comunidad en los suburbios de Buenos Aires, en relación con el contexto histórico, social y económico de los noventa y principios del 2000.

La novela de Piñeiro se centra en una época en la que se originan errores políticos y económicos anteriores de la dictadura militar de Jorge Rafael Videla (1976-1981), como, por ejemplo, la deuda externa y la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Rojas 2003, págs. 91-92). La llegada de Raúl Alfonsín a la Presidencia (1983-1989) pudo llevar a Argentina a la democratización, pero la grave crisis económica que enfrentó, «el país estaba en quiebra», le obligó a concentrarse en ella y tomar medidas para estabilizar la economía del país (Rojas 2003, pág. 92). En este marco, intentando encontrar soluciones de esta situación, Alfonsín aplicó el plan Austral, creando una nueva moneda, el austral, que sustituyó el peso argentino (Rojas 2003, pág. 92). No obstante, «el desorden fiscal de los gobiernos provinciales» con la continua demanda de préstamos en vez de solucionar el problema, al contrario, llevó a una incontrolable inflación (1989), cuya consecuencia fue el adelantamiento de las elecciones y la entrega del gobierno antes de terminar el mandato (Rojas 2003, págs. 92-94). En este momento tan crítico para la economía argentina (1989), llegó al poder el gobierno neoliberal de Carlos Menem (1989-1999), quien tenía la ilusión de sacar el país de la crisis (Castro 2001). Los hechos históricos de Argentina durante este período se describen con datos específicos en las primeras páginas de la novela *Las viudas de los jueves* de Claudia Piñeiro:

«Nosotros nos mudamos a La Cascada a fines de los ochenta. Teníamos nuevo presidente. Tendríamos que haberlo tenido a partir de diciembre pero la hiperinflación y los saqueos a los supermercados hicieron que el anterior dejara el sillón antes de terminar el mandato» (Piñeiro 2005, pág. 30).

En esta época tan crítica para el país, el presidente Menem tomó «una serie de medidas políticas tendientes a reestablecer la autoridad del Estado y reconstruir sus capacidades institucionales tras el colapso hiperinflacionario» (Castro 2001). Entre las iniciativas más relevantes,

estuvieron la reducción del gasto público y el esfuerzo por convencer a los inversores de la estabilidad económica del país (Vázquez y Falletti 2007, págs. 74-75). Al mismo tiempo, en el Ministerio de Economía, por motivos similares, el ministro de Economía Domingo Cavallo aplicó la ley de Convertibilidad, que fijó el precio del austral y luego del peso argentino al mismo valor que un dólar estadounidense, el «uno a uno» (Vázquez y Falletti 2007, pág. 76). Esta medida consiguió «estabilizar la volátiles expectativas de los mercados financieros» y bajó tanto la inflación que llegó a nivel de deflación (Vázquez y Falletti 2007, pág. 77). De este modo, se estabilizaron los precios y «Se creó un marco de estabilidad» que favorecía ciertas capas de la sociedad argentina (Vázquez y Falletti 2007, pág. 77). Respecto a esto, Claudia Piñeiro aclara que:

«A los pocos días de que el ministro... ocupara el sillón de Economía,... y consiguiera que el Congreso le aprobara la ley de convertibilidad. Un dólar, un peso. El famoso “uno por uno” que nos hizo creer que otra vez podíamos, y facilitó el éxodo a lugares como Altos de la Cascada» (Piñeiro 2005, pág. 35).

La consecuencia de esta estabilidad económica iniciada con el plan de Convertibilidad (1991), fue la «estabilidad política e institucional», que tuvo un impacto decisivo en la sociedad Argentina (Castro 2001). Pero a causa de ella, surgió una tremenda desigualdad de ingresos: un pequeño porcentaje, 10 %, de la población más rica de Buenos Aires ganaba muchísimo más – 26.4 veces más – que el 10 % de los más pobres (García Delgado, en Wortman 2007, pág. 25). De este modo, este sector privilegiado de la sociedad de la capital del país tuvo la oportunidad de mejorar drásticamente su situación financiera, subir en la escala social y económica y consecuentemente tener la posibilidad de cambiar a un estilo de vida mejor. Comentando este fenómeno histórico y su efecto en la economía de Argentina, Laura Elina Raso sostiene que:

«La adopción del brutal modelo del neoliberalismo en la Argentina de los años noventa trajo aparejadas consecuencias no sólo económicas (vaciamiento del Estado y su poder de autorregulación, globalización de la economía) sino también el aumento de las desigualdades sociales y la construcción discursiva de sujetos “exitosos” o “perdedores”. La emergencia de urbanizaciones privadas fue uno de los síntomas de esta década» (Raso 2010).

En efecto, en su mayoría, «los exitosos» cansados de la ciudad y de la vida en los apartamentos estrechos, teniendo la facilidad económica, se mudaron hacia fuera en barrios privados, exclusivamente

construidos para ellos, los llamados *country* o *countries* (Piñeiro 2005, págs. 31-32, respectivamente).^[6] Este fenómeno económico-social es presentado detalladamente en la novela, como se nota desde sus primeros capítulos:

«... nos mudamos a La Cascada a fines de los ochenta. Teníamos nuevo presidente. Tendríamos que haberlo tenido a partir de diciembre, pero la hiperinflación y los saqueos a los supermercados hicieron que el anterior dejara el sillón antes de terminar el mandato. En aquella época, ... pocos... vivían en forma permanente en Altos de la Cascada o en cualquier otro barrio cerrado o *country*... fuimos los primeros que nos atrevimos a dejar para siempre el apartamento en la Capital a cambio de instalarnos allí con toda la familia... [yo] estaba segura de que vivir en La Cascada nos iba a cambiar la vida, de que necesitábamos cortar con la ciudad» (Piñeiro 2005, pág. 31).

Con estas afirmaciones la escritora se refiere a la prosperidad económica del período anteriormente mencionado. Como esta señala, la equivalencia monetaria (dólar estadounidense-peso argentino) benefició solo a un sector de la sociedad argentina porque «El uno por uno había reactivado el mercado», acontecimiento que le ofreció la oportunidad de mejorar su vida significadamente (Piñeiro 2005, pág. 51).

La minuciosa descripción del entorno físico de Altos de la Cascada, en la que se desenvuelve la historia, es representativa de esos barrios lujosos, los *countries*: «Un barrio cerrado... Con cancha de golf, tenis, pileta, dos *club house*. Con seguridad privada... Algo más de doscientas hectáreas protegidas a las que solo pueden entrar personas autorizadas por alguno de nosotros» (Piñeiro 2005, pág. 25). «... cada cincuenta metros, hay instaladas cámaras que giran ciento ochenta grados. Las casas se separan unas a otras con... arbustos.... No están permitidos alambrados, rejas, ni... paredes» (Piñeiro 2005, pág. 26). «Las calles tienen nombres de pájaros. Golondrina, Batisú, Mirlo. ... No hay veredas. La gente va en auto, moto, cuatriciclo, bicicleta, carro de golf, *scooter* o *rollers*... cualquier persona caminando que no lleva equipo de entrenamiento es empleada doméstica o jardinero» (Piñeiro 2005, pág. 27). «Y una característica... de las más llamativas del barrio donde vivimos: los olores. Los olores del barrio cambian con las estaciones... Todos los jardines tienen por lo menos un jazmín de leche para que florezca en

[6] Claudia Piñeiro utiliza este registro, *country* o *countries*, frecuentemente en su novela.

primavera» (Piñeiro 2005, pág. 28). «El ingreso a La Cascada produce cierto mágico olvido del pasado» (Piñeiro 2005, pág. 30).

La representación de la planificación urbana de estos barrios privados («No hay veredas» etcétera) es significativa. Según Carolina Rocha su creación alteró el mapa «espacio social» de estos suburbios, en los que antes residían casi exclusivamente inmigrantes, por eso obligó a los nuevos residentes de la región tomar medidas de extrema seguridad para protegerla (Rocha 2011, pág. 125). Además, la excesiva belleza natural del medio ambiente físico y la lujosa manera de vivir de sus habitantes, acentúa las existentes desigualdades económicas que separan a los personajes de la novela, como, por ejemplo, empleadas domésticas y señoras de la casa, etcétera; representativo es el caso de la empleada doméstica en la casa de los Andrade, Antonia, que no puede aguantar el gasto para comprar una remera de segunda mano para su hija: «[Antonia] sólo pensaba en la remera negra de brillantes. Precios convenientes había dicho la señora. Ella no sabía qué era precios convenientes para su patrona. Hasta diez, ella podía» (Piñeiro 2005, pág. 70).

Las familias que residen en Altos de la Cascada se caracterizan por un modo de vivir similar. Viven bajo la «misma y única obsesión: mejorar o mantener el nivel de vida, costase lo que costase» (Raso 2010). Específicamente, los hombres se reúnen semanalmente, los jueves, lejos de empleadas domésticas, hijos y esposas. Se acostumbra jugar tenis o hablar de la política y, sobre todo, de la situación económica del país. Por otra parte, las figuras femeninas de la obra llevan una vida de rutina sin diferencias importantes. Por lo general, ellas también cada jueves se encuentran para ir al cine (Piñeiro 2005, pág. 20) o para participar en otras actividades sociales sin compañía masculina, razón por la que Tano, uno de los protagonistas, «las llamaba “La viudas de los jueves”» (Piñeiro 2005, pág. 243). Ellas, excepto una, Virginia, viven en su propio mundo, no trabajan y tampoco se preocupan por asuntos políticos, económicos o sociales, de manera que no tienen contacto directo con la realidad argentina; así que los acontecimientos importantes del país les llegan a ellas filtrados por la cosmovisión de sus esposos. Parecidas son sus relaciones intrafamiliares también, que se caracterizan por la superficialidad, enajenación, ausencia de verdaderos sentimientos, distanciamiento y falta de comunicación. En efecto, Virginia casi no habla con su esposo Ronie o con su hijo Juani; Teresa tarda en enterarse que su esposo, Tano, perdió su trabajo; Carla

pasa la mayor cantidad posible de tiempo fuera de la casa evitando contactos con el esposo, Gustavo, etcétera.

Además, la abundancia de las comodidades en los *countries*, y en el caso de *Las viudas de los jueves* en Altos de la Cascada, trajo cambios radicales. Así, «los principios de los noventa», construyeron *shopping centers* y reformaron las «plazas infantiles», reemplazando los juguetes de madera o hierro por importados de los Estados Unidos, de plástico, como, por ejemplo, los famosos a nivel mundial de Fisher Price:

«los juegos de hierro y madera que estaban desde los primeros tiempos del barrio se cambiaron por juegos de plástico estilo Fisher Price. Sobre los pilotes instalaron una casa de techo azul y puerta amarilla que importaron directamente de la fábrica Fisher Price de los Estados Unidos» (Piñeiro 2005, pág. 77).

Con estas afirmaciones, Piñeiro se refiere a la penetración de la globalización en Argentina y su efecto a nivel cultural y económico a la vez. No obstante, el crecimiento del sector importador de productos extranjeros/estadounidenses – como la «casa de techo azul y puerta amarilla que importaron directamente de la fábrica Fisher Price de los Estados Unidos», entre otros – tuvo consecuencias desastrosas para la economía de la Argentina, ya que la industria local quebró y cerró sus puertas en gran medida por la compra de bienes importados, lo que llevó a la dependencia económica del extranjero; este proceso engendró el endeudamiento del país para cumplir sus obligaciones externas.

La deuda externa de Argentina y las medidas necesarias para el rescate de la economía nacional, fueron la causa de la degradación de la vida de los argentinos. Así, en el 1998, el desempleo crece y los ingresos familiares empiezan a limitarse; la política presidencial insiste con la deuda externa y con los recortes del presupuesto para conseguir recursos y pagar las obligaciones, por eso, el período entre 1998 y 2001 se califica como «oscuro» por los sociólogos y economistas (Castro 2001). Asimismo, esta dura realidad se ve claramente en *Las viudas de los jueves*, donde la vida lujosa de las familias de Altos de la Cascada empieza a deteriorarse gradualmente también. La situación económica difícil de Argentina que afecta la manera de vivir y la conducta de los argentinos, es retratada por Piñeiro con referencias específicas también: primero, Ronie en 1995 pierde su trabajo después de «muchos años dedicados a administrar los campos de una familia amiga», hecho que

obliga a una austera restricción de los gastos familiares (Piñeiro 2005, pág. 61):

«hacia unos años había aceptado que no podíamos pagar más personal doméstico de jornada completa... Desde entonces aprendí a ensuciar lo mínimo posible, aprendí no arrugarme a casi no desarmar la cama. No por la carga de la tarea en sí misma, sino porque lavar platos, hacer las camas o planchar la ropa me recordaban lo que alguna vez había tenido, no lo tenía más» (Piñeiro 2005, pág. 12).

Con estas aseveraciones la escritora ya en el 2001, se refiere a unos años atrás para resaltar cómo la crisis económica del país determina la vida de los personajes de la novela y al mismo tiempo, para subrayar la necesidad de recortes importantes en el presupuesto familiar, que afectan decisivamente la psicología de los personajes.

La degradación gradual del sector acomodado de la sociedad argentina se ve claramente en el caso de Tano Scaglia, que trabajaba como gerente general en una compañía financiera holandesa «desde enero de 1991 hasta... [una] tarde de fines de verano de 2000», cuando pierde su trabajo, porque «Los dueños de la empresa, accionistas holandeses... habían decidido dejar el nivel de su inversión en la Argentina y aumentarlo en Brasil» (Piñeiro 2005, pág. 173). La escritora, utilizando registros de uso global, describe esta situación prolijamente y afirma que: «Hablaron de *over skilled*, de *down sizing*, de *deserve more challenges*... usaron palabras universales... remplazaron el gerente general por *Chiel Staff*» (Piñeiro 2005, pág. 172).

La crisis económica argentina llegó a los extremos en 2001, cuando importantes empresarios e inversores empezaron a retirar sus depósitos de los bancos argentinos para llevarlos al extranjero (Vázquez y Falleti 2007, pág. 90). Consecuentemente, por una parte, la fuga de capitales y, por otra, la actitud negativa del FMI para financiar la deuda causaron una tremenda inestabilidad económica que engendró el derrumbe de la economía (Cavallo 2006). Esta situación crítica, que llevó a continuos cambios de los ministros de Economía (1999- marzo 2001), determina también el porvenir de los personajes de *Las viudas de los jueves*. Así que Martín sigue el destino de Tano; después de «ocho años en una empresa multinacional, Martín se había quedado sin su puesto de director de Planeamiento por una reestructuración interna», por eso, se decide inmigrar a Miami (Piñeiro 2005, pág. 272). Otra vez, Claudia Piñeiro a través de un vocabulario o expresiones de las ciencias económicas – «bonos», «cotización», «aumento del riesgo»,

«presupuesto de gastos», etcétera – revela la situación económica de la familia Urovich (Piñeiro 2005, pág. 280). No obstante, la escritora argentina utiliza este lenguaje específico frecuentemente durante el desarrollo de la narración («quiebra fraudulenta», «caja», «Standard & Poor's», «gestión empresarial en el nuevo milenio» entre otras) con el objetivo de manifestar aspectos de la crisis o de la recesión mejor dicho del 2001, que arruinó el país y fue la causa del crecimiento incommensurable del desempleo tanto en el sector público como en el privado (Piñeiro 2005, págs. 144, 190 y 290 respectivamente).

Concluyendo, podemos señalar que el desenlace de la política económica que siguió Argentina las dos últimas décadas del siglo XX se revela claramente por Piñeiro cuando agrega que «las empresas cierran, los capitales extranjeros se van, cada vez se pelea más gente por un mismo puesto gerencial» (Piñeiro 2005, pág. 304). El contenido de estas frases, y especialmente el relacionado con la fuga de las inversiones extranjeras («los capitales extranjeros se van»), que parecen fragmento de un noticiero o de un artículo de diario acerca de la crisis argentina, revela el motivo que llevó a los principales personajes masculinos de la novela, Tano, Gustavo y Martín a la desesperación y a la decisión de suicidarse: «Se mataron para dejarles algo a sus familias» (Piñeiro 2005, pág. 310). Así, el admirado y tan deseado barrio Altos de la Cascada, después de una vida corta y determinada, se convierte en la tumba real y metafórica de sus principales habitantes.

CAPÍTULO 4

Los avatares de la unificación europea. Contribución a una reflexión para la integración de América Latina

ROCH CHARLES LITTLE*

4.1 Planteamiento del problema

El presente capítulo presentará dos problemas vinculados al debate sobre la globalización en América Latina. El primero examinará las tensiones a las que ha tenido que hacer frente la Unión Europea (UE) a medida que se ha profundizado su proceso de integración. Se refiere en particular a las tensiones nacionalitarias, que han ido en aumento desde que la integración entró en su fase política. El segundo problema está relacionado con la actual pandemia. Sin embargo, me referiré aquí al virus del COVID-19 no como enfermedad sino como epifenómeno, es decir, como un factor que ha dado un nuevo impulso a las tensiones nacionalitarias que se han manifestado dentro de la Unión Europea. Se aprovechará esta experiencia europea para reflexionar sobre la situación latinoamericana y sus propios procesos de integración. Esta reflexión adoptará la forma de un ejercicio de historia comparada, que es el campo disciplinar sobre el cual este texto pretende apoyarse.

* Departamento de Historia Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Este texto proviene de una conferencia que fue presentada el 28 de octubre del 2020 en el evento internacional *¿Globalización o desglobalización en América Latina?*, organizado por el Centro de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (Argentina), bajo la dirección de Monserrat Llauro y Miguel Gutiérrez.

4.2 Los avatares de la integración europea **

La construcción europea debe estar en relación con la globalización, ya que los dos fenómenos han sido íntimamente conectados. De hecho, se puede afirmar incluso que la globalización ha sido su pilar principal. En sus características actuales, fue hija de la segunda posguerra y de la división del continente que produjo la Guerra Fría.

Se quiere decir con lo anterior que el proyecto de una Europa unida no ha sido nuevo. En el período de entreguerras (1918-1939), diversas propuestas en este sentido habían surgido desde círculos políticos, diplomáticos, gubernamentales o culturales. Ninguna prosperó seriamente. Todas pretendían construir esta unión sobre bases políticas, una empresa que a la postre resultó utópica, dado la diversidad de las culturas políticas de los países europeos de este momento. Hay que precisar que una unión económica habría sido más impensable aún, por ser imperante las doctrinas del proteccionismo o del nacionalismo económico. Volviendo a los proyectos de unión política europea, estos tampoco contemplaban una «integración»; la unión contemplada no iba más allá de una confederación, o a lo mejor, de un federalismo suave, como en la propuesta de unos «Estados Unidos de Europa» presentado el 17 de mayo de 1930 ante la asamblea de la Sociedad de las Naciones por el político francés Aristides Briand (1862-1932). Con la llegada al poder de Hitler en enero de 1933 y el giro que dio a las relaciones exteriores alemanas hacia el revisionismo y el rearme, el tema salió naturalmente de las agendas de las diferentes cancillerías.

El asunto volvió a surgir después de la Segunda Guerra Mundial. La magnitud de las destrucciones y los niveles de barbarie alcanzados durante el conflicto resucitó la idea de una unificación europea con el fin de poner fin al estado de «guerra civil» existente desde 1914. Un discurso pronunciado en 1946 por Churchill en la ciudad suiza de Zúrich volvió a hablar de unos Estados Unidos de Europa. Tres años más tarde se estableció un Consejo de Europa. Sin embargo, hay que precisar que esta institución representó una versión muy edulcorada

** En este acápite sacó provecho de los análisis de **Benz y Graml (1986)**, págs. 47-71) por los antecedentes de la integración europea, de **Morata (1999)** por la historia institucional de los tratados de Roma a Maastricht y de **Kershaw (2019)**, págs. 517-566) por los años recientes. Se sacó provecho también de las contribuciones de Juste (**Paredes Alonso 2004**, págs. 889-914) y de los capítulos 12, 15, 17 y 20 del libro de **Wasserstein (2010)**. Los diferentes tratados constitutivos así que otros documentos oficiales pueden consultarse en el sitio web oficial de la UE en https://europa.eu/european-union/documents-publications_es.

de los proyectos anteriores, por ser ante todo un foro de encuentro de países defensores de los valores liberales. Los años posteriores mostraron que era lo máximo que se podía esperar de una unión europea construida desde lo político.

La defensa de valores liberales constituyó la nueva base sobre la cual se relanzó el proyecto de unificación europea. Además, el proyecto tomó un rumbo mucho más pragmático. Se realizó empezando por una cooperación económica, que se limitó a los países de la parte occidental de Europa. La parte oriental siguió el camino del socialismo real por su pertenencia a la esfera de influencia de la URSS.

Entonces, había que reconstruir Europa occidental, tratando de mantener al mismo tiempo su posición privilegiada en la economía mundial. En efecto, si ella había mermado después de la Primera Guerra Mundial a favor de los Estados Unidos, al final de la Segunda se encontraba en franco peligro, una situación que había sido patente en el crudo invierno de 1945-1946, que mostró un estado de total dependencia frente a la potencia norteamericana. Este poderío económico solo podía mantenerse con el aumento de la competitividad, la cual, a su vez, solo podía lograrse con una mayor cooperación interestatal.

La coyuntura era favorable. La firma de los acuerdos de Bretton Woods en 1944 y del GATT en 1947 (incluyendo 6 países de Europa occidental) dieron bases financieras y jurídicas para facilitar una mayor cooperación económica.^[1]

Dentro de Europa occidental, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos establecieron una zona de librecambio, que llegó a conocerse como Benelux. En 1950, Francia y la República Federal Alemana acordaron coordinar sus producciones de carbón y acero, que dos años más tarde se extendió en una Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) con la adhesión de los países del Benelux e Italia. Sobre la base de este acuerdo se lanzó la propuesta de una Comunidad Económica Europea (CEE), que se creó en 1957 con el Tratado de Roma. Su objetivo era extender las disposiciones de la CECA a todas las ramas de la economía, en el marco de una integración de tipo transnacional.

El resto de la historia es conocido. Recordémosla sin embargo, aunque sea sucintamente. De seis países fundadores, sus integrantes pasaron a nueve en 1973, diez en 1981, doce en 1986, quince en 1995, veinticinco en 2004 – aprovechando el derrumbe del comunismo en Europa centro oriental – veintisiete en 2007 y, desde 2013, veintiocho.

[1] Los detalles pueden leerse en el capítulo 12 del libro de Frieden (2013). Sobre el GATT, consultar Benz y Graml (1986, págs. 302-304).

4.3 Euroescepticismo y descarrilamientos nacionalistas

Este ha sido, con mucho, su desafío más ambicioso. Ahora bien, en 1957, las dificultades eran menores porque solo 6 países debían ponerse de acuerdo. Ahora son 27, una situación más compleja. Dicho más extensamente, esta integración no estuvo exenta de tensiones, las cuales han operado como fuerzas centrífugas. Se puede citar dos de ellas: el euroescepticismo y el resurgimiento periódico de reacciones nacionalistas.

Respecto al euroescepticismo, es necesario aclarar esta noción ante todo. La razón es que esta palabra, hoy día, se está usando de forma tan indiscriminada que terminó por confundir el debate. En un principio, por el hecho de que esta expresión debería utilizarse en plural, teniendo en cuenta la gran variedad de posiciones críticas expresadas hacia al proceso de integración europea. Además, hay que precisar que no toda posición crítica hacia la UE desemboca inevitablemente en una oposición hacia la misma.

Con esta aclaración, se pueden diferenciar, como se han hecho en ciertos estudios (Bijmans 2020), las posiciones euroescépticas de las *euroalternativas*. Estas últimas tienen un carácter propositivo y apuntan a un mejoramiento de las condiciones en las cuales se está efectuando el proceso de integración europea. Por esta razón, este tipo de críticas serán descartadas del presente análisis, ya que el interés se dirige hacia las posiciones que cuestionan este proceso.

En cuanto al euroescepticismo *estricto sensu*, este se caracteriza por críticas que cuestionan la construcción europea. Ahora bien, en este caso hay que tener en cuenta dos vertientes: una versión radical (*hard*) y otra más suave (*soft*). En la primera se hallan individuos o agrupaciones que se oponen a la esencia misma del proyecto europeo. Así, sus acciones apuntan a un retiro de sus países de la UE o en su disolución. La segunda vertiente es más pasiva. No pregona necesariamente la ruptura con la UE, pero tiene serias dudas o reservas sobre sus metas. Sus partidarios se reclaman generalmente defensores del realismo político. Por esta razón, consideran como utópicas las pautas de la integración tales como están fijadas por los tratados. En consecuencia, algunos apelan a una interrupción del proceso, mientras que unos sugieren una refundación de la UE sobre bases diferentes al comunitarismo. Otros, más pesimistas, pronostican tarde o temprano su estancamiento, o incluso, su implosión. Desde una perspectiva histórica, el euroescepticismo, antes de los años 2000,

se limitaba a manifestaciones individuales y diseminadas, es decir, a una variante *soft*. Se pueden citar como ejemplo a Charles de Gaulle (1890-1970) y Margaret Thatcher (1925-2013).

Cuando fue presidente de Francia (1959-1969), De Gaulle, partidario de una «Europa de las naciones», era además un defensor incondicional de la soberanía francesa, particularmente en materia de política exterior. Así, se opuso a muchos puntos del Tratado de Roma, al punto de suspender la asistencia francesa a las cumbres de la CEE durante un par de años, aplicando una estrategia de «silla vacía». Aunque no logró una revisión de la agenda en curso, logró sin embargo obstruir la implementación de políticas que exigían decisiones unánimes de los Estados miembros de la CEE. Así fue por ejemplo con la solicitud de ingreso del Reino Unido, que De Gaulle vetó en dos oportunidades (Benz y Graml 1986, pág. 305).

Las posiciones defendidas por la primera ministra británica constituyen otro ejemplo de euroescepticismo *soft*. Sus intervenciones públicas no dejaban dudas al respecto, y la más representativa de todas fue la conferencia que pronunció el 20 de septiembre de 1988 en el Colegio Europeo de la ciudad de Brujas, Bélgica, conocido como el «Discurso de Brujas» (Thatcher 1988). Básicamente, critica el idealismo de la integración europea tal como está establecida en los tratados, además de subrayar los peligros del comunitarismo y del transnacionalismo. En su concepto, era utópico pensar en una integración política de Europa. Es más: podía perjudicar los logros en materia económica. De lo anterior, todo el proceso debía repensarse, so pena de su fracaso inevitable.

Así, el euroescepticismo se consolidó con el paso de los años, al punto de haberse convertido ahora en *mainstream* (Bijsmans 2020). Ahora, se apoya sobre organizaciones bien estructuradas, con un apoyo cada vez más creciente dentro de la población europea.

Una de ellas, el Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP), perteneciendo a su variante *hard*, logró iniciar un debate que contribuyó a la decisión británica de salir de la UE (*Brexit*), después del referéndum de 2016.^[2]

Con lo anterior, muchos indicios indican que el euroescepticismo *hard* está ganando terreno, a favor del crecimiento del electorado de grupos políticos populistas, alternativos y ultranacionalistas. En el

[2] Una presentación exhaustiva de la historia de las relaciones tumultuosas entre el Reino Unido y la CEE-UE ha sido efectuada por Bar Cendón (2017).

pasado, algunos partidos comunistas, como el francés, expresaron este tipo de posiciones euroescépticas.

Las encuestas resaltan una tendencia en aumento de un sentimiento de pertenencia europea (CE 2020). Sin embargo, las reacciones nacionalistas son reiterativas y periódicas. Surgen habitualmente de dos maneras: cuando inicia una nueva etapa de la integración o en momento de crisis. En este sentido, estos brotes de nacionalismo dentro de los Estados miembros operan como un «retorno de lo reprimido», para utilizar una expresión del psicoanálisis.

Se ha hecho hincapié en ellas en cuestiones relacionadas con la profundización del proceso de integración. El ejemplo más representativo fue el «no» francés y neerlandés en sus plebiscitos sobre la ratificación del proyecto de Constitución Europea del 2004, en donde los argumentos nacionalistas jugaron un rol nada despreciable en los resultados obtenidos (55 % y 62 % respectivamente).

En el caso francés en especial, las reacciones nacionalistas fueron estimuladas por las disposiciones relativas a la libre circulación de personas, la cual hacía temer una migración masiva de nacionales de Europa centro oriental y balcánica. Estos temores se condensaron en el eslogan del plomero polaco trabajando a media tarifa de sus semejantes franceses. Se manifestó desde los extremos del abanico político, entre otros desde el Frente Nacional, hasta el Partido Comunista. Los sindicatos tuvieron también un papel protagónico en la decisión.

La crisis financiera griega iniciada en el 2009 fue otra oportunidad para reciclar unos que otros viejos clichés y estereotipos para comentar la situación de este pueblo mediterráneo (Coleman 2015). Les precedieron o les siguieron otros nacionales que tuvieron que aplicar políticas de austeridad (Anónimo 2011). En la actualidad, las manifestaciones nacionalistas de los Estados de la UE se están enfocando en reacción a las olas migratorias procedentes de África y del Oriente Medio (Kershaw 2019, págs. 527-547).

Recientemente, el brote del virus del COVID-19 fue acompañado también por un otro brote de nacionalismo. Cada uno por su lado, los Estados de la UE diseñaron estrategias de contención de la pandemia. Nacionales con enfoques a veces radicalmente diferentes. Frente a la política de autoinmunidad pregonada por Suecia y el Reino Unido (que abandonó rápidamente) y la de un estricto confinamiento defendido por Francia, hubo actitudes más «a la expectativa» por parte de gobiernos como el alemán.

Luego llegaron los «derrapes». Siguiendo el decreto gubernamental 2020-190 (3 de marzo) de urgencia sanitaria, un cargamento de máscaras quirúrgicas suecas destinadas a España e Italia fue requisicionado en virtud del artículo 1 de dicho decreto. El gesto suscitó el malestar del gobierno del país escandinavo, que escaló en una crisis diplomática a medida que pasaban los días sin una solución a la vista. Finalmente, la decisión fue revocada a los quince días, alegando un error administrativo (Gyldén 2020). Alemania decretó una medida parecida, aunque no se aplicó hasta la fecha. En ambos casos, la Comisión Europea hizo un llamado de atención a este tipo de decisiones por constituir una violación de los estatutos de la UE. Pero no tenía la capacidad de forzar su revocación. La transferencia de soberanía no ha llegado todavía a estos niveles. Se volverá sobre esta cuestión más adelante.

En el punto álgido de la primera ola, en pleno colapso hospitalario, el Gobierno italiano expresó su amargura hacia lo que consideró como un abandono por parte de la Unión Europea. Sin embargo, como se pudo constatar, los modelos de gestión de la pandemia adoptados por los diferentes países de la Unión han dificultado mucho un plan de acción común.^[3]

En otro orden de cosas, las manifestaciones contra las medidas sanitarias, como por ejemplo la serie de manifestaciones en contra del uso del tapabocas en Berlín,^[4] parecen ser cada vez más instrumentalizadas por la extrema derecha y los movimientos euroescépticos.

Se supone que la integración política europea terminará cuando sus Estados miembros habrán transferido buena parte de sus soberanías a la Unión. Aún no es el caso. ¿Hay una agenda al respecto? Sí, en teoría. Pero es muy flexible. Históricamente, la CEE-UE tuvo que redefinir en múltiples oportunidades las pautas y/o los plazos de sus políticas. Sin esta flexibilidad, la aventura de la integración europea habría fracasado desde luego (es posible que vuelva a suceder de nuevo con el Brexit). No obstante, los expertos creen que la estructura actual de la UE se mantendrá por muchos años a venir (Kershaw 2019, pág. 585).

Hasta hace algunos años, la Unión Europea no era un Estado sino un organismo. Con la ratificación del Tratado de Lisboa (2009), se está acercando cada vez más a un Estado confederal. Ahora, la pregunta que muchos comentaristas se está haciendo es ¿hasta dónde los Estados miembros están dispuestos a ir en materia de cesión de soberanía?

[3] *El País*, varias ediciones de 2020.

[4] *Deutsches Welle*, 2020.

Como se ha escrito anteriormente, es poco probable que suceda una implosión o una disolución de la Unión Europea por sus propias contradicciones, como lo están prediciendo algunos analistas (Raisbeck 2020). No en el corto plazo por lo menos.^[5] Es también dudoso que suceda en el mediano plazo. En este caso, sería más probable (y lógico) que ocurra un estancamiento del proceso. Otros en cambio predicen la llegada a un «punto límite», el cual hará culminar el proceso de integración política en una u otra forma de federación (Kershaw 2019, pág. 584).

4.4 COVID-19 y globalización

Los dos últimos párrafos pertenecen al mundo de las probabilidades. No tienen en absoluto valor de predicción, ya que no es la función del conocimiento histórico. Además, hay que comprender que un proceso como el de la integración europea es complejo. Como se ha podido constatar, su futuro está abierto y en este sentido marcado, por la indeterminación. En consecuencia, su inestabilidad y las crisis que atraviesan no deben sorprender excesivamente; son características integrantes de los sistemas de tipo complejo.

Lo mismo ocurre con la globalización. La llegada del virus COVID-19 introdujo una nueva variable que alteró el sistema. Este, tarde o temprano, volverá a un equilibrio. Es lo que nos explica la teoría del caos (Smith 2011).

Además, no hay que perder de vista que la pandemia causada por este virus ha sido producida por la misma globalización. Dicho de otro modo, esta no produjo este virus; pero sí su propagación. Esta última fue facilitada al principio por la libertad y facilidad de movimiento, así como la reducción de los controles fronterizos, factores característicos a la globalización.

También al principio, las autoridades apuntaban a una solución rápida de la contingencia. Esta proyección era acorde a la idea recibida de que los problemas que están acechando a la humanidad se están solucionando en tiempos cada vez más corto (Koselleck 2003). Razón por la cual la mayoría de los escenarios de pospandemia contemplaban un «retorno a la normalidad». Pero después de varios meses hubo que admitir que esta pandemia había provocado una ruptura, con unas implicaciones que se contabilizarán en años, décadas incluso.

[5] A menos que se adhiera a la tesis de un «efecto dómimo» producto de un *Brexit* culminando en forma de *no deal*.

Así, se está comprendiendo ahora que la pospandemia establecerá más bien una «nueva realidad», una expresión mucho más acorde a los criterios formulados por la teoría del caos. Es decir: será el resultado de un nuevo equilibrio, en el cual, entre otros aspectos, la virtualidad estará llamando a jugar un rol importante. Algunos, incluso, se han atrevido a predecir que será su piedra angular.

Los impactos del COVID-19 nos obligan a pensar en una reformulación de la globalización. El debate ha crecido en los últimos años. Y como se ha visto con el caso de la UE, existen también críticas *hard* y *soft* de la globalización. Las primeras proponen (y a menudo exigen) un cambio de rumbo, que a su vez involucra una ruptura con la misma. Estas son vehiculizadas, principalmente, por los movimientos antiglobalización y altermundialistas. Las segundas, por su parte, pretenden más bien repensarla, lo que implica inevitablemente su regulación.

En efecto, hay algo que esta pandemia debe dejar claro: que la aspiración a un mundo globalizado en forma de «aldea global» constituye una idea no solo arriesgada, sino peligrosa. En consecuencia, pareciera que ha llegado el momento de reflexionar sobre la necesidad de introducir regulaciones dentro de las economías globalizadas. Sería en su propio interés.

Incluso, las penurias de material sanitario y de ciertos bienes de primera necesidad durante el principio de la pandemia lleva incluso a pensar en la eventualidad de volver a prácticas autárquicas cuando se trata de campos como la salud pública y de la seguridad alimentaria. La afirmación es controversial. Constituye una herejía en relación con el *mainstream*, que predica incluso por más apertura. Sin embargo, existen casos de países en donde la adopción de una economía abierta ha provocado un retroceso de los indicadores económicos (PIB) en comparación un modelo anterior más regulador (Giraldo y Vargas 2007). Los llamamientos al nacionalismo económico por parte de los gobiernos, los cuales han recibido una acogida favorable por varios sectores de su opinión pública, representan un indicador en este sentido.

Ahora bien, los partidarios de una regulación, aunque sea mínima, de la globalización están pensando en otros términos para definirla. Algunos prefieren el término de mundialización. Aquí, la noción de «aldea global» se reemplaza por una que opera una cooperación multilateral entre economías interdependientes, o dicho de otro modo, entre diferentes «aldeas», para continuar con la metáfora. Otros rechazan el uso del término globalización por ser demasiado vago y ambiguo;

le prefieren el de *glocalización*, que refiere a movimientos económicos globales que operan en y desde entornos locales de extensiones variables.^[6]

En cualquier caso, los acontecimientos relacionados con el COVID-19 obligan a regular esta globalización. Esta pandemia nos está haciendo un serio llamado de atención que no se puede ignorar más. En efecto, hace menos de cinco años atrás, los habitantes de países ecuatoriales padecieron las epidemias de chikunguña y zika, que dieron la vuelta al Globo como consecuencia también de políticas de movilidad cada vez más irrestrictas. No obstante, estos virus causaron poca preocupación en los países del hemisferio norte (y de las regiones australes en una cierta medida) por desarrollarse dentro un ecosistema particular, con una forma de transmisión no-comunitaria y una tasa de mortandad mucho más baja.

Además, el anhelo de un mundo integrado de tal forma que pudiera funcionar como una sola y única macroesfera, parece cada vez más relevar de la utopía. Como lo son también las alternativas pregonadas por los grupos progresistas y altermundialistas, ya que la globalización constituye un proceso que, por el momento, no puede ser detenido o disuelto. Y en cuanto a las posiciones antiglobalizadoras pregonadas por muchas formaciones populistas, estas son netamente reaccionarias. Constituyen un intento vano y fútil de involución. A la luz de lo anterior, una integración a nivel mundial podría ser más factible si fuese articulada en forma de Estados y/o bloques regionales conectados rizomáticamente, acorde a los partidarios de la mundialización, o agrupados en una totalidad de tipo espumoso, que se acopla a las tesis defendidas por los defensores de la noción de *glocalización*.^[7]

4.5 La integración latinoamericana: ¿globalizar o «desglobalizar»?

Integrada desde hace siglos en los circuitos de la economía-mundo (colonial y neocolonial), América Latina se inserta ahora en los meandros de la globalización. En su interior están operando también procesos de integración con el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico entre otros, sin olvidar los acuerdos bilaterales en forma de Tratados de

[6] Sobre las diferencias entre *globalización*, *mundialización* y *glocalización*, véase Held (2004).

[7] Para el concepto de rizoma, véase Deleuze y Guattari (2010). La noción de totalidad espumosa se inspira en Sloterdijk (2009).

Libre Comercio (TLC). Con el paso de los años aparecieron balances de estos procesos dentro de foros y publicaciones académicos.^[8] A tal punto que algunos están planteando la pertinencia de *desglobalizar* el subcontinente.

En relación con esta pregunta, el presente texto parte de una premisa. La desglobalización de América Latina no tiene relevancia por la simple razón que está lejos aún de ser globalizada. Lo que sí existen son Estados latinoamericanos más o menos integrados en el mundo globalizado.

Se puede citar a Colombia como ejemplo. Abrió su economía en los años noventa, y en función de esta lógica, el país tiene una serie de TLC firmados con Chile, Corea del Sur, la UE y los Estados Unidos entre otros. Sin embargo, su inserción en el mundo globalizado es parcial. ¿Por qué?

Empezando por el hecho de que hay niveles de desarrollo muy diferentes dentro del mismo país. Sin lugar a duda, las grandes ciudades como Bogotá y Medellín están plenamente conectadas con el mundo globalizado. Sin embargo, hay todavía muchas zonas del país que en muchos aspectos siguen siendo característicos del siglo XX. En las regiones apartadas, el visitante puede toparse con algunos lugares que parecieran haberse congelados en el siglo XIX, e incluso, en unos u otros casos, en el período colonial. Es cierto que tampoco viven fuera del tiempo como el Macondo de García Márquez. Vale precisar que si se encuentran en las periferias del mundo globalizado, no significa que sus productos no lleguen. Eso sí, son generalmente los productos de bajo coste de China o del Sureste asiático, provocando generalmente la quiebra de la pequeña industria o la artesanía local.^[9]

No obstante, el hiperconsumo^[10] característico de las economías del mundo globalizado impactó al país de forma desigual. En efecto, Colombia padece un importante déficit en materia de vías rápidas de comunicación, lo que ralentiza la circulación de las mercancías.^[11] De hecho, según cifras de 2014, era parte del grupo de cola de los países

[8] Por ejemplo en [Briceño Ruiz \(2019\)](#).

[9] Los detalles pueden leerse en [LaRosa y Mejía \(2013\)](#). Sobre el mismo tema, el libro de [Bushnell \(1994\)](#) sigue siendo una referencia de consulta.

[10] Este término se usa en el sentido definido por [Lipovetsky \(2008\)](#).

[11] Así, no se cumplieron las predicciones sombrías de los críticos del TLC con Estados Unidos, debido justamente a la dificultad de distribución hacia el interior. Sin embargo, los análisis concuerden en que el acuerdo fue generalmente perjudicial para Colombia, ya sea por desniveles marcados entre las dos economías ([Nova 2019](#)) o por falta de oportunismo ([Quintero Vega 2018](#)).

latinoamericanos al respecto, por encima de Bolivia y Paraguay, y por debajo de Chile y México. La malla vial se encuentra en una situación generalmente precaria, una situación agravada además por las vicisitudes de su geografía andina. Al respecto, la construcción de una red de carreteras representa todo un reto en materia de ingeniería y de mantenimiento, teniendo en cuenta sus tres cordilleras con sus fallas geológicas, sus deslizamientos periódicos y otros percances provocados durante las temporadas de lluvias (Escobar 2014). Actualmente, Colombia cuenta con 206 727 km de vías; de esta cifra, 19 306 km son carreteras nacionales, y 2 279 km son de doble calzada.

Además, el acceso a Internet sigue siendo limitado. Una situación problemática cuando se sabe su importancia dentro del mundo globalizado. Estadísticas del 2018 indican que el 57.2 % de los hogares tienen conexión. Sin embargo, esta cobertura se reduce al 40.5 % cuando se habla de enlace fijo (DANE 2019, pág. 12). Otro factor limitante tiene que ver con el costo del servicio. Y cuando se han superado los dos obstáculos anteriores, hay que afrontar otro, esta vez en relación con la conectividad del sistema. Suele ser muy baja en los territorios alejados o periféricos, por ejemplo en los departamentos de Arauca, Vichada, Vaupés, Amazonas, Guainía y Chocó, entre otros. Sin embargo, el mismo fenómeno puede suceder en municipios cercanos a los grandes centros urbanos. Incluso existen localidades dentro de ciudades como Bogotá con el mismo problema.

Para terminar, la coyuntura actual debe ser vista como una oportunidad para América Latina. Su integración tiene mucho que aprender de las dificultades vividas por la construcción europea. Igualmente puede sacar enseñanzas de las economías profundamente insertadas dentro de la globalización. Así, esta debería más bien pensarse dentro de una lógica de *mundialización o de glocalización*, esta última siendo más acorde con sus particularidades geográficas, económicas y culturales.

Finalmente, este capítulo hace un llamado a los científicos sociales, invitándolos a la superación de los marcos holísticos. El mundo actual no puede encerrarse más en categorías lógico-deterministas y jerarquizadas; debe analizarse ahora en términos de complejidad y de indeterminación.^[12]

[12] Estas últimas cuestiones están debatidas en Ossa (2016).

CAPÍTULO 5

Los cambios socioeconómicos globales en la era pospandemia

DAVID DING*

Teniendo en conocimiento que todos los países industrializados avanzados y los principales países comerciales del mundo están experimentando actualmente un gran número de contagios de coronavirus, que como todos sabemos es una pandemia que afecta a la humanidad entera y que se ha convertido en una enfermedad grave en atención a no poder detener su avance y ante la falta de una vacuna preventiva,^[1] esto ha llevado a un estancamiento económico mundial e incluso al colapso comercial que por lo antes mencionado se ha vuelto inevitable.

Esto conllevará indudablemente a una escasez de material y a una oferta cada vez más insuficiente. No solo afectará la vida de los países mencionados, sino a todos los países, familias y personas del mundo. Adentrándonos en la era pospandemia, la situación planteada nos hace mirar nuevos paradigmas.

5.1 Tiempos e individuos

La pandemia de COVID-19 traerá consigo tres cambios importantes en cuanto a los tiempos y los individuos.

- *Primero*: esta pandemia no solo constituye un cambio de siglo, sino también un cambio de milenio en la civilización humana.

* Profesor internacional Tax Administration Center. Centro Universidad de Finanzas y Economía de China.

[1] Desde mitad del 2020 se vienen desarrollando distinto tipo de vacunas, cuya aplicación está muy avanzada en distintas partes del mundo, China y Argentina inclusive.

- *Segundo*: no solo refleja el impacto de la ciencia en la sociedad, sino también la nueva relación entre el hombre y la naturaleza.
- *Tercero*: trajo consigo la suspensión de la globalización tal como la veníamos entendiendo, es decir, como una remodelación de la misma.

Estos tres grandes cambios afectarán el destino y el futuro de cada uno de nosotros y de cada país.

5.2 Virus y globalización

Después de la Segunda Guerra Mundial, el papel y la influencia de la ciencia en la sociedad ha seguido aumentando. Desde el núcleo del mundo físico hasta los fragmentos de información y el ADN del mundo biológico, cada avance de la ciencia a nivel micro ha tenido un impacto significativo en la sociedad humana.

Ordenadores permitieron a los seres humanos abrir una «vida digital» y una nueva economía. Sin computadoras sería imposible hoy para los humanos lograr una globalización tan completa.

La tecnología del ADN en humanos acaba de comenzar y se abre una nueva era tecnológica. En el Silicon Valley, algunas personas piensan con razón que las computadoras e Internet han cambiado por completo el mundo y sostienen en la actualidad que la tecnología del ADN puede hacer que las personas vivan para siempre y con ello el mundo vuelva a cambiar radicalmente. Son muchos los emprendedores en Silicon Valley que estudian cómo el ADN puede prolongar la vida humana.

Desafortunadamente para la humanidad toda, el nuevo coronavirus ha supuesto un impacto en el progreso humano además de los lamentables decesos ocurridos en todo el mundo. El brote del virus ha presentado de manera más completa y compleja las características de su contagio mundial. Esta pandemia nos ha convencido de que hay cientos de virus y otros factores que pueden destruir a la humanidad en el planeta en solo cuestión de semanas. Suelen estar ocultos en varios rincones del mundo, en animales, en el fondo del mar, debajo de icebergs y la gente no puede verlos ni tocarlos. Ahora debido a la globalización y el movimiento global de personas, es posible despertarlos sin querer y llevarlos al mundo, afectando así a toda la humanidad. Recientemente, Bill Gates predijo que la humanidad se encontrará con una catástrofe de este tipo cada veinte años. Después de esta pandemia, la lucha contra la misma se convertirá en un tema eterno para la humanidad. Debemos de entender que la humanidad debe de respetar

más a la naturaleza y que la globalización de la humanidad en todos los aspectos y principalmente el comercial, debe ser más cauteloso y con una conciencia más medio ambiental.

Esta pandemia ha provocado que el mundo comience una importante transición hacia una nueva economía. Es así que varios lugares en China se están enfocando en el desarrollo de nuevas formas de llevar a cabo la economía, además del comercio electrónico, la logística, los pagos y la transmisión en vivo que constituyen una nueva ecología empresarial, las cuatro nuevas formas de educación en Internet: *atención médica, educación, entretenimiento y transporte inteligente* se han acelerado y nos dejaron un progreso pospandemia. El desarrollo de estos cuatro pilares constituye una parte importante de la nueva sociedad económica.

5.3 Internet y la globalización

¿Qué impacto tendrá esta pandemia en el mundo? Esa es la globalización económica de Internet. *El desarrollo global en el pasado fue la globalización impulsada por Internet.* Ahora, la pandemia ha trasladado casi todas las operaciones del mundo a la red. El mayor desafío que nos espera es la reconstrucción de la globalización. En *mi opinión*, esto significa que se reformará la globalización de la cadena de suministro de materiales. El flujo mundial de tecnología y capital será más restringido, mientras que la globalización de Internet se fortalecerá en gran medida.

La pandemia ha mejorado enormemente la capacidad de las personas para acceder a Internet: estar en línea se convertirá en el tema de la nueva era, lo que traerá a las personas un nuevo estilo de vida. Por ejemplo, el comercio electrónico, el pedido y el pago en línea se han convertido en una necesidad básica en la vida cotidiana.

Al mismo tiempo, abrazando la nueva economía, lanzando innovaciones institucionales que se adapten a la nueva economía y siendo pionera en una nueva era gobernada por esta razón, la nueva ronda de reformas debe hacer que la gente aumente su respeto del medio ambiente, el respeto en general y la libertad.

Debido al colapso del sistema económico global, las actividades de producción básicamente han cesado como comentara anteriormente, pero los miles de millones de personas del planeta necesitan sobrevivir. Se debe evitar el hambre a gran escala debido a la falta de suministros, por lo que debemos primero consolidar los recursos internos, para luego hacer un buen trabajo de «ayuda externa».

China es el país industrial más grande del mundo, su gobierno lo sabe y actúa en consecuencia. Tendrá las condiciones para realizar un ciclo de independencia económica interna, independiente de los mercados externos, haciendo todo para fortalecer la producción local y las ventas. Cubrir la demanda interna permite mantener una vida normal, esto requiere de un paquete de políticas guiadas por el Estado para avanzar de manera constante en los nuevos nichos económicos no trabajados hasta el momento. Entre ellas podemos mencionar:

- 1) Reservas estratégicas de granos para garantizar que la población del país no se preocupe por sus raciones de alimentos.
- 2) Hacer arreglos generales para la producción de alimentos básicos de este año: carne, huevos, aves, pescado, leche y verduras.
- 3) Organizar las reservas de materias primas y el suministro continuo de minerales, energía y productos agrícolas en el extranjero con anticipación.
- 4) Implementar la gestión unificada nacional, el abastecimiento de agua potable, electricidad, gas, comunicaciones, combustible y transporte.
- 5) El gobierno local debe establecer un espacio abierto para almacenar frutas, verduras, carne y huevo.

Además de que la demanda local es enorme, al mismo tiempo, países vecinos como Japón y Corea del Sur dependen casi de China, por lo que las empresas chinas deben de realizar dos cosas en el plazo inmediato:

- *Primero*, lo más urgente y fundamental es evaluar el suministro de materias primas para garantizar que cada una tenga el respaldo de proveedores nacionales para garantizar que las de origen nacional se puedan reponer en tiempo real.
- *Segundo*, desarrollar los recursos de los clientes nacionales para generar nuevas entradas y exportaciones para las reservas de materiales y las operaciones de producción de la empresa.

Las empresas deben planificar con anticipación y considerar aumentar la producción en función de sus propias circunstancias.

China exportará una gran cantidad de material al exterior en apoyo a la lucha global contra la pandemia y el sustento básico de la población, como en la actualidad lo hace con la República Argentina. Si bien estamos ante una crisis global, en chino la palabra crisis se traduce como *Wei Ji*. La primera es *Wei*, que significa peligro y la segunda es *Ji*, que significa oportunidad. China ha comenzado a actuar para

transformar este aparente peligro en una oportunidad de unión y apoyo mundial.

Para cerrar y agradeciendo la oportunidad de esta disertación, quiero mencionar un pensamiento de Mao Tse Tung:

«En tiempos difíciles, debemos tener presente nuestros éxitos, ver nuestra brillante perspectiva y aumentar nuestro coraje».

¡Muchas Gracias!

CAPÍTULO 6

Entre globalização e desglobalização. América Latina no compasso da ordem mundial em transformação

ALBENE MIRIAM MENEZES KLEMI^{*}

6.1 Introdução

A América Latina vivenciou nas últimas quatro décadas importantes mudanças no seu cenário político e econômico com reflexos nos setores sociais e culturais, impulsionadas no âmbito da transição democrática pela qual passou mais de uma dezena de países, somente nos anos 1980. Nesse contexto, observam-se profundas transformações nos arranjos das relações interamericanas. Como largamente sabido, a democracia, a economia neoliberal e a integração regional, em primeira linha, ocuparam novos espaços nas agendas internas e internacionais dos governos da região. Essas mudanças ocorreram nos cenários de globalização e desglobalização na Ordem Mundial e sob novas configurações do regionalismo latino-americano. Inicialmente, governos de direita liberal, em consonância com o neoliberalismo, na última década e meia do século XX, agilizaram políticas governamentais para moldar um Estado mínimo e, a partir dos anos 1990, orientar a inserção regional no processo de globalização pelo conceito de regionalismo aberto. Em um segundo momento, observa-se um giro à esquerda com iniciativas da chamada onda rosa, deslançada com

* Profesora asociada IV de la Universidad de Brasilia, con cargo concursado en forma pública. Licenciada en Historia por la Universidad Federal de Bahía y Doctora en Historia Moderna y Contemporánea por la Universidad de Hamburgo, Alemania.

o ascenso ao poder de governos de esquerda e centro-esquerda, nos primeiros quinze anos do novo milênio.

O giro à esquerda, em conformidade com os especialistas mudou a perspectiva na integração regional, «do regionalismo aberto para premissas pós-liberais ou anti-hegemônicas, com a busca do revigoramento do papel do Estado frente ao mercado para alavancar o desenvolvimento econômico e a superação da pobreza pela via do neodesenvolvimentismo» (Menezes Klemi e Menezes 2016, p. 135). Na América do Sul, esses governos aproximaram-se da ideia de um espaço sul-americano e construíram, segundo Soares de Lima (2013, p. 181), «uma ordem sub-regional sul-americana» com «uma orientação semelhante no que diz respeito à superação do dogma neoliberal, o retorno da coordenação econômica estatal e da visão desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado», o que personificou essa aludida ordem sub-regional a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), bloco intergovernamental, de caráter fortemente político, criado oficialmente em 23 de maio de 2008.

Esta organização composta pelos doze países independentes do subcontinente vem a ser, em primeira linha, um espaço multilateral de coordenação e cooperação política e abriga a pluralidade ideológica de seus membros.

Em sequência, a região, notadamente a América do Sul, experimenta um giro à direita, a chamada onda azul, em contraposição à onda rosa, com a eleição de presidentes de direita e extrema direita, «conservadores nos costumes e liberais na economia». Sob essa nova ambiência, registra-se uma certa (re)inclinação ao regionalismo aberto e aposta na aproximação com as potências centrais. Não por acaso, uma das mais simbólicas medidas tomadas por alguns desses governantes foi a suspensão das representações ou retirada de seus respectivos países da UNASUL.

Marca o período em pauta, também, o aprofundamento do processo de financeirização de suas economias, assim como ocorre mundo afora. Como observa Lapyda (2020), a financeirização tornou-se característica fundamental do capitalismo contemporâneo global desde os anos 1970. As economias financeirizadas passam a ser caracterizadas pelo aumento da desigualdade social e, embora seja um processo global, «ela não ocorre com a mesma intensidade nem assume as mesmas características em todos os países ou regiões» (Lapyda em Fachin 2020). Nossa hipótese, é que a chamada onda azul representa um aprofundamento desse processo na América Latina com aplicações de preceitos

ultraneoliberais, fúria privatista, restrições de gastos públicos, tetos de gastos públicos, reprimarização da pauta de exportação, desindustrialização e o avanço de exploração predatória sobre o meio ambiente. Assim, esse modelo além de acarretar o aprofundamento do rentismo e subtrair espaço da soberania dos países, acentua a fragmentação do processo de integração regional. As transformações dessa fase em curso inserem-se no chamado fenômeno de desglobalização, multiplicação de crises econômicas, empobrecimento de parcelas das camadas médias das sociedades mundo afora, enfraquecimento das instituições e do modelo da democracia liberal.

Desse modo, ao abordar os fenômenos da globalização e da desglobalização, o presente texto pretende avaliar alguns aspectos da posição da América Latina relativos as rearticulações do processo de transformação da ordem mundial do final do século XX e início do seguinte. Para tanto, é importante identificar as principais características desses fenômenos. Inicialmente, apresenta-se aspectos teóricos, conceituais e contextuais sobre esses eventos e analisa-se facetas da transformação da ordem mundial no período em tela. Coloca-se para reflexão a hipótese que as transformações da ordem mundial em curso, submetem as economias da região aos interesses do capitalismo global financeirizado com reflexos nos projetos de integração regional que oscilariam entre a integração e a fragmentação. Questiona-se se o mencionado giro à direita aprofunda a fragilidade da integração e conecta, sem contrapartida, a região a interesses geopolíticos da «Potência do Norte». Suscita-se, ainda, a indagação se o aprofundamento da implantação de preceitos ultraliberais nas economias nacionais, além da fragilização do processo de integração com certo grau de autonomia regional erigido no giro à esquerda, não colocaria os países da região no cenário de mudança estrutural da economia capitalista que estaria se refeudalizando, no sentido dado pelos postulados da tese de Neckel (2013). Assim, o presente trabalho pretende apresentar subsídio para o debate sobre a posição da América Latina na Ordem Mundial sob os chamados fenômenos da globalização e da desglobalização. Adota-se para análise do tema o método histórico analítico descritivo e utiliza-se como recurso metodológico, essencialmente, a pesquisa bibliográfica.

6.2 Globalização, desglobalização e ordem mundial, aspectos do panorama teórico, conceitual e contextual

Na historiografia identificam-se diversas, e por vezes controversas, perspectivas sobre o fenômeno da globalização. Lembra-se que este

é um tema abordado por especialistas de diferentes áreas do conhecimento que procuram desvendar seus múltiplos aspectos, econômicos, políticos, sociais, culturais e geográficos. Em esforço de síntese, esboça-se a seguinte moldura inferida da literatura consultada: a globalização é um fenômeno histórico do capitalismo que se manifesta sob determinadas condicionantes interligadas a um processo de grandes transformações tecnológicas, particularmente, dos meios de transporte, comunicação e produção. No caso específico da globalização do tempo presente, em sua faceta econômica, ela insinua-se a partir do início dos anos 1970, com o epílogo dos acordos de Bretton Woods, quando os EUA encerram unilateralmente o padrão dólar-ouro tornando seu sistema monetário fiduciário, em um cenário marcado pelos *déficits* financeiros estadunidenses e início da securitização financeira. Ademais, a dimensão econômica dessa globalização é um processo conjugado da internacionalização crescente das cadeias produtivas e do sistema financeiro, bem como da intensificação do processo de financeirização das economias. Assim, da perspectiva econômica, esse é um fenômeno que enseja transformações que se traduzem na globalização da produção, do comércio e das finanças (Braga 2001; Dabat et al. 2018).

Esse processo imbrica-se, também, com uma virada conservadora do capitalismo no campo político e encontra no movimento neoliberal o suporte ideológico para se contraporem ao discurso keynesiano, sobretudo aos aspectos relacionados ao poder do Estado na coordenação das sociedades modernas, concernentes à posição do Estado produtor e regulador e de suas políticas em prol da sociedade de bem-estar social. A globalização neoliberal compeliu a interdependência entre os países e promoveu o estreitamento da autonomia dos Estados com a divisa em torno de seu gigantismo e a necessidade de se ter um «estado mínimo». Esse evento vincula-se, ainda, aos estímulos advindos de organismos supranacionais e multilaterais, a exemplo do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1995. Observa-se neste contexto o movimento de desterritorialização da produção, com a internacionalização das redes de produção, a crescente internacionalização do sistema financeiro, ao tempo que se intensifica a liberalização dos fluxos de capital, e o crescente processo de financeirização das economias nacionais. Em contraposição, identifica-se, também, a ocorrência de fragmentação, a exemplo da regionalização, consubstanciada com a formação de blocos econômicos preferenciais. Importa ainda lembrar que a globalização

evoca, também, a vitória ideológica do capitalismo ocidental no embate com seu oponente «socialista» no cenário de bipolaridade da Guerra Fria.

Em contrapartida, a desglobalização representa uma inversão na lógica do contexto internacional que se impõe desde o início da década de noventa com o incremento do fenômeno da globalização. Historicamente, da perspectiva econômica, a desglobalização significa momentos de crise, de baixo crescimento ou taxas decrescentes de crescimento econômico que intercalam períodos de expansão e crescimento econômico do capitalismo, ou seja, a desglobalização expressa movimento de retração na economia mundial.

A crise da conjuntura atual, para uma gama de especialistas, a exemplo de **Toussaint (2010)**, se instalou nos anos 2007-2008, tem um escopo mundial e é multifacetada, abrangendo searas tais como alimentar, econômica, financeira, institucional, de governabilidade internacional, ambiental/climática, migratória, enfim, de civilização. Além disso, essa crise demonstrou, também, até que ponto as economias nacionais então relacionadas entre si. Com a desglobalização há o questionamento, por parte de vários Estados, do processo de internacionalização das redes de produção e a reversão de políticas industriais com vistas ao favorecimento de conteúdo local e por conseguinte a imposição de maiores dificuldades para a circulação de bens, serviços e pessoas em um contexto no qual vários países se vêm defrontados com o fenômeno das novas migrações e a partir da pandemia do novo Coronavírus, com a constatação da dependência de países ocidentais de produtos fabricados maciçamente na Ásia e essenciais no processo de enfrentamento à COVID-19.

Não obstante, registram-se controvérsias na admissibilidade do fenômeno da desglobalização. Alguns estudiosos do assunto negam a sua efetividade (**de Sousa Santos 2017; Paty Montiel 2020**). Assim, para **de Sousa Santos (2017)**, a globalização tem duas correntes, a neoliberal, hegemônica, e a contra hegemônica dos movimentos sociais. O autor em epígrafe esquadrinha que na primeira modalidade de globalização além de procurar enfraquecer esta última, tem se aprofundado à medida que a liberalização e privatização da economia intensificam-se, com tal característica que o setor capitalista mais globalizado e mais livre das regulamentações nacionais, é o sistema financeiro. E conclui, no contexto presente, não se está diante de uma desglobalização, mas de novas manifestações da globalização ainda mais excludentes e quiçá capaz de eliminar a democracia (**de Sousa Santos 2017**). Por seu turno,

Paty Montiel (2020) argumenta que falar em desglobalização considerando apenas os termos quantitativos relativos ao declínio do fluxo de pessoas, mercadorias e investimentos é uma perspectiva muito restrita posto subtrair os aspectos qualitativos da globalização. Nestes termos, «a globalização é uma configuração do espaço capitalista que tem implicado mudanças e convergências tecnológicas, as quais também alteram a mesma organização social» (**Paty Montiel 2020**). À interrogação colocada por Montiel, se estaríamos frente a uma desglobalização ou globalização diferente, responde a autora, que se está frente a uma globalização distinta em um cenário ainda aberto que pode ou não permanecer neoliberal. (**Paty Montiel 2020**). Sem embargo, um ponto de inflexão na contenção do processo de globalização e na tendência do fenômeno de desglobalização seria a crise financeira de 2008, com a quebra do banco Lehman Brothers e a sequência de medidas anti-crise como controles macro prudenciais, aumento da fiscalização do mercado financeiro e o aumento da tendência protecionista com as chamadas salvaguardas comerciais, adotadas particularmente nos EUA e na União Europeia (UE).

O neoliberalismo, em termos econômicos, representa o discurso ideológico ou o programa que apregoa, defende e justifica o rentismo da globalização. De acordo com **Dardot e Laval (2016)**, o neoliberalismo é mais do que apenas uma ideologia e um tipo de política econômica, posto ser «um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, transformou profundamente o capitalismo e as sociedades e estendeu a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida» (**Dardot e Laval 2016**, p. 7). As consequências daí advindas, na reflexão de **Hudson (2021)**, são regressivas, o sistema capitalista ocidental teria reabilitado o rentismo feudal e pluralizado os privilégios e desigualdades, por outra perspectiva, aliado a isso, escreve seu declínio e debilidade em relação à China, dentre outros países. Desse modo, Hudson aponta o duplo escopo da globalização neoliberal, o que se manifesta na ordem social e o que se expressa no campo das relações internacionais.

Nessa direção, **Ibarra (2011)** reflete que em todos os esquemas históricos da globalização existem relações de dominação entre os países centrais e a periferia, todavia observa-se, também, um pacto para uma conveniente coexistência na qual se realizam as transações econômicas internacionais. Mas o neoliberalismo acarreta transformações mais amplas, pois para além das relações internacionais direciona o conteúdo das políticas e instituições internas com normas e regras inspiradas

em planejamentos ideológicos racionalizadores. «O estabelecimento dessas normas e suas consequências justificam alterações profundas na vida dos países, particularmente nas divisões do trabalho entre o Estado e o mercado ou entre os poderes dos governos nacionais e os da globalização» (Ibarra 2011, pp. 238–239).

No debate acadêmico sobre o neoliberalismo, pensadores críticos têm examinado essas «alterações profundas na vida dos países» sob o prisma de retrocessos socioeconômicos decorrentes, dentre outros fatores, da exponencial concentração de riqueza por parte de uma reduzida minoria, a qual «continuadamente se separa, socioeconômica e culturalmente, do resto da sociedade, ao tempo que ocupa grande influência e poder na economia e na política», como constata o historiador alemão Kaltmeier (2020, p. 14). Esses retrocessos estariam levando muitas sociedades a formas sociais retrógradas, neofeudais, que se acreditava superadas, ou seja, o neoliberalismo estaria provocando tendências de refeudalização nas sociedades e criando uma «casta» de plutocratas, inclusive na América Latina (Kaltmeier 2020; Neckel 2010, 2013).

Na esfera das relações internacionais, pensadores críticos postulam que o mundo sempre foi organizado por Impérios. Assim, de acordo com Samuel Pinheiro Guimarães, o sistema internacional dos nossos dias foi criado pelo atual Império, o Império estadunidense, que tem estados adversários e províncias e «permanece em transformação diária na estratégia americana de manter sua hegemonia» (Guimarães 2020). Nessa interpretação, a América Latina situa-se como província e, por conseguinte, em condição periférica.

Por seu turno, coincidentemente, quando emerge a fase que para alguns se caracteriza como desglobalização, vê-se um crescente debate sobre a importância do setor público. Nesse contexto, os postulados da Teoria Monetária Moderna ou *Modern Monetary Theory* (MMT) em inglês^[1] ganham impulso. Com a pandemia da COVID-19 e seu impacto na economia, a presente crise mundial se aguça. Usando a crise sanitária como justificativa, passa-se a falar na necessidade de uma grande

[1] O impulso nos debates acadêmicos e jornalísticos sobre a teoria Monetária Moderna ou *Modern Monetary Theory* (MMT), em inglês, decorre, presentemente, do fato da ala socialista do partido Democrata dos Estados Unidos, tomá-la como base para justificar grandes projetos de gastos públicos, como o *Green New Deal*, garantias de emprego público e sistema de saúde (MEDICARE) para todos. Na MMT os *déficits* de gastos públicos não importam, pois o Estado que tem capacidade para emitir moeda para socorrer o sistema financeiro, a tem igualmente para atender necessidades sociais.

mudança para a humanidade (Castells 2020). Essa é a proposta enunciada, por exemplo, por Klaus Schwab, fundador e presidente executivo do Fórum Econômico Mundial (FEM) ou *World Economic Forum* (WEF) em inglês). Na reunião prevista para 2021, os líderes globais da política e das corporações multilaterais deverão debater e propor um plano de grande reinício, *Great Reset*, que pretende açambarcar literalmente todos os setores que envolvem a sociedade humana, conforme consta no site do WEF. Quanto à posição da América Latina nesse contexto, a probabilidade é que venha a replicar sua condição periférica.

6.3 América Latina entre giros à direita e à esquerda, algumas observações

Nos anos noventa, após o processo de redemocratização das ditaduras vigentes até a década anterior, os países da América Latina passaram pela experiência da aplicação de políticas neoliberais sob os parâmetros do chamado Consenso de Washington e do fenômeno da globalização. Ao mesmo tempo, incentivados por organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), vários países da América Latina reanimaram o movimento da integração regional através de acordos preferenciais de comércio e da constituição de blocos regionais no âmbito do conceito do regionalismo aberto proposto pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), como forma de promover o desenvolvimento e a inserção internacional (Corazza 2006).

Nesse contexto, os governos da região promoveram reformas do Estado para adequá-lo ao modelo neoliberal. As políticas neoliberais, não obstante, foram implementadas na região desde os anos 1980 e atingiram seu auge na década subsequente. Há que se mencionar, como Havey (2008) lembra, que a primeira experiência de neoliberalização em um país ocorreu no Chile sob o governo de Augusto Pinochet pós golpe de Estado (1973). Na América Latina, em um processo oscilante, com experimentos caóticos, a neoliberalização transformou-se em uma nova ortodoxia somente nos anos 1990 sob o chamado Consenso de Washington (Havey 2008). Petras & Morley (como citado em Hernández Romero 2014) sugerem a ocorrência de três ondas de governos neoliberais na América Latina no período de 1980 até 1990. Estendendo o período para depois da publicação do mencionado artigo, pode-se falar ainda de uma guinada à esquerda, marcada por governos

chamados progressistas^[2] que irão realizar políticas econômicas neo-desenvolvimentistas, movimento que ficou conhecido, também, como onda rosa. Em sequência, observa-se outro giro à direita, uma onda azul, em parte ainda em curso.

Esses afluxos merecem algumas observações. A chamada primeira onda de neoliberalização ocorre basicamente nos anos oitenta, ou seja, na fase citada por **Havey (2008)** de idas e vindas e de experimentos caóticos. Sob regimes redemocratizados, são tomadas algumas iniciativas multilaterais e bilaterais por parte dos governos de alguns países visando promover a cooperação e a resolução de conflitos políticos. No plano bilateral, cita-se o movimento de aproximação entre os dois maiores países do Cone Sul, Brasil e Argentina, sob as presidências de José Sarney e Raul Alfonsín, respectivamente. Daí resultaram os acordos bilaterais com interesse manifesto de criarem um mercado comum e a Ata de Buenos Aires (1990), acordo que fixa a data de 31 de dezembro de 1994 para a criação de um mercado comum entre os dois países. Na seara da cooperação política multilateral, a região criou o Grupo de Contadora (1983), o Grupo de Apoio à Contadora (1985) e o Grupo do Rio (1986) sucessivamente. Esses mecanismos não evocam a narrativa de «integração dos povos latino-americanos» e excluem a participação norte-americana e são exemplos da criação e consolidação de um espaço regional de coordenação política que se amplia nas décadas seguintes.

Paralelamente, os governos da região efetivavam reformas administrativas e planos de recuperação econômica impostos pelas agências multilaterais da governança global, ou seja, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) etcétera, em última instância, pelos credores. Na América Latina, os anos 1980 são tão intensamente marcados pela crise da dívida externa que essa década é conhecida, do ponto de vista econômico, como a década perdida. Os países devedores, como pontua **Portela Filho (1994)**, tiveram que fazer ajustes econômicos sob tutela estrangeira e a realizar reformas neoliberais. As grandes implicações do ajustamento macroeconômico se traduzem, dentre outros aspetos, no fato dos «vultosos superávits comerciais

[2] Alinha-se aqui à definição de «governos progressistas» esboçada por **Pereira da Silva (2019, p. 22)** «progressista» não deve adotar qualquer associação com seu significado primordial de «progresso», «evolução», e sim com «mudança», «transformação» em relação ao *status quo* anterior, mais ou menos profunda de acordo com o caso e o tema em tela, ou seja, em contraposição a «conservação», ou a «um retorno ao passado».

transformarem os países latino-americanos em exportadores líquidos de capital» (Portela Filho 1994, p. 110). Compõem, também, os efeitos negativos, o aumento de aspectos desfavoráveis no setor econômico, exemplificando:

- 1) o Produto Interno Bruto (PIB) per capita latino-americana cresceu de 3.2% ao ano na década de 1970 para 0.7% nos anos 1980;
- 2) o nível de emprego e salários também registraram acentuadas quedas;
- 3) o aumento da concentração de renda da maioria dos países da região e o avolumado percentual de desempregado.

Portela Filho (1994) assinala, ainda, a espantosa compressão do ajustamento macroeconômico imposto pelos credores sobre a capacidade de financiamento do setor público, o que gerou enormes déficits e impactou a inflação do índice de preços ao consumidor, chegando este em 1989 ao recorde histórico de 1205% (Portela Filho 1994). Tudo somado desenhou-se um cenário negativo nos planos econômico e social.

A dinâmica do neoliberalismo e da globalização nos anos noventa açambarca a segunda e a terceira ondas de governos neoliberais latino-americanos referidas na classificação de Petras & Morley (como citado em Hernández Romero 2014). Na dependência da perspectiva que esse período é analisado, as mencionadas ondas podem ser tratadas como um todo. Esse é o enfoque que se dará nesse ensaio. Para isso considera-se em primeira linha os seguintes eventos:

- 1) a aludida política de tutela dos ajustes econômicos conhece uma mudança no início dessa década;
- 2) a insolvência dos países da região;^[3]
- 3) essa circunstância propiciou um seminário com a presença de oito países latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia) no *Institute for International Economics* (IIE),^[4] em novembro de 1989, para formular um

[3] A insolvência dos países da região é apontada por Moniz Bandeira (2002) como motivação para a referida mudança e menciona o fato da crise de estagnação econômica instalada na América Latina, decorrente em boa medida das políticas adotadas nos anos oitenta, começar a afetar seriamente os interesses norte-americanos na região, uma vez que a capacidade dos países latino-americanos de importação e de atender ao serviço da dívida externa tinha se reduzido.

[4] O *Institute for International Economics* (IIE) é um *tink tank* criado em 1981 com sede em Washington DC. Sua denominação atualmente é *Peterson Institute for International Economics* (PIIE).

diagnóstico e sugerir medidas de ajustamento para a superação da crise.

Na conferência, John Williamson, economista norte-americano membro do IEE, apresentou um *paper* com a sugestão de dez pontos de reformas econômicas visando à estabilidade monetária e ao restabelecimento da primazia do mercado sobre o Estado (Moniz Bandeira 2002).

Esse documento desfrutava de amplo consenso nos círculos de poder político e econômico e de *think tanks* em Washington. As medidas preconizadas naquele documento, posteriormente oficiado como Consenso de Washington, foram amplamente adotadas pelos países da América Latina. Essa abordagem, na realidade, era um receituário neoliberal que propunha a minimização da intervenção estatal na economia, a promoção da estabilização da economia por meio do ajuste fiscal e adoção de políticas de privatização de empresas estatais, desregulamentação da economia e liberalização unilateral do comércio exterior (Moniz Bandeira 2002).

Nos anos 1990, quando o mundo passa por mudanças e conhece o fim da chamada Guerra Fria, governos democraticamente eleitos na América Latina encetaram reformas estruturais em suas economias, alinhadas com as diretrizes apresentadas no chamado Consenso de Washington com impactos econômicos, sociais e culturais. Esses impactos foram identificados, analisados e interpretados por número considerável de trabalhos acadêmicos. Soares Campos (2007), por exemplo, em um trabalho empírico sobre o impacto dessas reformas econômicas neoliberais em relação ao desemprego e a pobreza na década de 1990, constatou uma relação simétrica entre as reformas econômicas neoliberais, o desemprego e a pobreza na América Latina. Na sua análise fica visível a relação entre abertura comercial, entrada de investimentos estrangeiros na região, privatizações, disciplina fiscal e o aumento das taxas de desemprego/subemprego e pobreza. A autora reconhece que os problemas sociais são preexistentes à aplicação das políticas neoliberais, mas estas estenderam e intensificaram o fosso social. Campos conclui que na América Latina, os contingentes de desempregados e pobres que marcaram a entrada do novo milênio, em boa parte, tiveram origem no ajuste estrutural (Soares Campos 2007).

O ajuste estrutural para efetivar as políticas da globalização neoliberal em alguns países foi de tal monte que mereceu análises demolidoras de alguns de seus críticos. Ilustrativamente, cita-se o caso do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Assim é que Biondi

(2014) entende as privatizações do patrimônio público no referido governo como um assalto. Em obra organizada por Lesbaupin (1999), os analistas de distintas dimensões da atuação governamental da presidência FHC, as interpretam como um desmonte da nação. Reconhecendo o mérito do governo de ter debelado o histórico e crônico processo inflacionário brasileiro, o balaço final é devastador quando são considerados o mundo do trabalho e previdenciário, com registro de alto nível de desemprego, flexibilização dos direitos trabalhistas e ataque ao sistema previdenciário. Fatos esses que se associavam ao aprofundamento da concentração de renda. Adirem-se a esses eventos, a desnacionalização/internacionalização e privatização de patrimônio público, do sistema bancário e de telecomunicação e a destruição de parte da cadeia produtiva e o endividamento externo (Biondi 2014; Lesbaupin 1999). Além disso, o processo de privatização de envergadura exorbitante enredou-se em denúncias de corrupção. (Dória 2013; Ribeiro 2012). Para implementar essas medidas foram necessárias profundas reformas nas instituições e na legislação, inclusive na Constituição Federal, praticamente recém promulgada (1988) no processo de redemocratização do país. Diante desse quadro, no fim do segundo mandato de FHC, nas eleições presidenciais de 2002, os eleitores optaram pelo candidato da oposição, Luiz Inácio Lula da Silva, quem vem a ser uma das lideranças do chamado giro à esquerda que promove a onda rosa (*pink tide*) na América do Sul.

A influência da globalização neoliberal, como aludido, se estende também na seara das relações interamericanas, particularmente ao que reporta o regionalismo e o integracionismo. Sem embargo, na década de 1990, a maior parte dos governos dos países da América Latina recebem com otimismo os postulados neoliberais e neles se inspiram para pautar o ressurgimento da integração regional. Em consonância com as diretrizes da globalização neoliberal refletidas no Consenso de Washington, na Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) ou *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) em inglês e na mudança da CEPAL de seu conceito de integração de substituição de importações e tentativa de formação de um mercado comum, o chamado modelo desenvolvimentista da integração, para o paradigma do regionalismo aberto, o renovado processo integracionista deveria intensificar as relações comerciais entre os países da região e a redução dos protecionismos com subsequente abertura dos mercados e promoção de investimentos.

Esse modelo neoliberal, co aludido, teve seu auge exatamente nos anos 1990 e suas consequências foram negativamente impactantes no mundo e na região. Desse modo, no final dessa década, estavam dadas as circunstâncias para uma virada à esquerda que colocou em cena o chamado progressismo no âmbito do qual ressurgiu o golpismo na América Latina que atingiu basicamente os chamados governos progressistas e promovem a «volta» da direita em boa parte dos governos da região.

Como largamente conhecido e debatido na literatura especializada, na virada do milênio um fenômeno inédito ocorreu na América Latina, que, como já mencionado, ficou conhecido, dentre outras denominações por onda rosa (*pink tide*, em inglês). Rosa, a demonstrar que não era um evento radicalmente de esquerda, o movimento que se propagou nos primeiros quinze anos do século XXI pela região, a partir da assunção de Hugo Chávez à presidência da Venezuela em 1999. Desse ponto inicial, no rastro dos efeitos negativos das políticas neoliberais, dentre outros fatores, sucessivamente chegaram ao poder, democraticamente eleitos, vários governantes de perfil nacionalista de partidos considerados de esquerda com apoio de movimentos populares e lideranças de esquerda. Esse fenômeno foi mais acentuado na América do Sul que registra a ascensão ao poder de políticos considerados progressistas, praticamente de forma simultânea, em oito dentre os doze países independentes do subcontinente. Equivale dizer que as plataformas políticas críticas ao neoliberalismo vão moldar as agendas desses governos. Sobre essa escalada, Silva observa que: «trata-se de algo novo na história latino-americana, marcada por regimes oligárquicos ou patrimonialistas, por ditaduras ou (no máximo) por governos conservadores formados democraticamente» (Pereira da Silva 2019, p. 17). Essas novas lideranças firmam o chamado giro à esquerda e vão se destacar pela agenda de integração regional nos marcos de um novo desenvolvimentismo e busca de inserção internacional com certo grau de autonomia. Esse giro à esquerda, todavia, foi parcial pois muitos preceitos do Consenso de Washington continuaram pautando as agendas políticas daqueles governantes. Nessa direção, Lapyda (2019, p. 58) constata que o neoliberalismo «não sai de cena, apesar da mudança no contexto político». Esse autor conclui que somente com a reversão da financeirização será possível recolocar o Brasil de fato no rumo do «desenvolvimentismo», pois a financeirização «retroalimenta a plataforma neoliberal. Aqui, como no resto do mundo, esta tem assumido um caráter crescentemente autoritário na última década, devido

aos problemas econômicos e políticos aos quais precisa fazer frente, decorrentes dos impactos da crise financeira mundial» (Lapyda 2019, p. 218).

Sem embargo, esse período foi, também, marcado por plataformas políticas críticas ao neoliberalismo, mesmo que moderadas. Com variações na dependência das idiosincrasias de cada país, pode-se sumariar essas mudanças com as seguintes balizas:

- 1) revigoramento do papel do Estado no âmbito do neodesenvolvimentismo, ou seja, novo intervencionismo visando promover o crescimento econômico com desenvolvimento social e maior presença do Estado na regulação da economia, o que significa dizer, adoção de políticas públicas de transferência de renda e de gastos públicos voltados para o fortalecimento dos mercados internos;
- 2) reorientação das perspectivas da integração regional para premissas pós-liberais ou anti-hegemônicas, nos marcos de um novo desenvolvimentismo, integração não somente na seara do comércio e da economia, mas sob uma perspectiva multidimensional que pressupõe também uma integração dos povos.

Essa nova dinâmica tem no resgate da parceria entre a Argentina e o Brasil, construída desde os anos 1980, um de seus pilares. Nesse cenário, a defesa e o fortalecimento do MERCOSUL pautadas por princípios desenvolvimentistas deveriam conformar plataformas a serem estendidas a toda a região.

No período da chamada onda rosa, como observa Soares de Lima (2013), um novo momento nos processos de integração e regionalização da América Latina se faz notar. Todavia, apesar de certo nível de interação, não se observa convergência entre os diversos processos de integração econômica e regimes comerciais, nem um rompimento com a hegemonia do consenso neoliberal. Não obstante, registra-se a criação de mecanismos de significado simbólico que envolvem os países latino-americanos. Sem prejuízo da importância de outras organizações de integração, a exemplo da aliança *Trans-Pacific Economic Partnership* (TPP), destacam-se os seguintes: a União de Nações Sul-Americana (UNASUL), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC),^[5] a associação entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) e o Fórum China-CELAC.

[5] A CELAC acolhe Cuba, ao contrário da OEA que não admite o governo da Ilha de Fidel, e não aceita os EUA e o Canadá. Além disso, declara a região Zona de Paz livre de armas atômicas.

Dentre esses blocos, quer-se aqui ressaltar o significado da UNASUL. No ambiente de diálogo entre os líderes da onda rosa, o Brasil assumi uma liderança na criação de um espaço de integração sul-americano, consubstanciado em um mecanismo de caráter político que expressa a diversidade regional, justamente a UNASUL, formalizada em 2008. Este bloco nasce envolto pelo simbolismo de vir a ser uma investida inédita de articulação política que cria um espaço político de coordenação multilateral, com pretensões de autonomia, além de ter espectro multidimensional, envolvendo todos os doze países independentes do subcontinente e por conseguinte a pluralidade ideológica dos seus membros. Uma das extensões setoriais dessa organização relaciona-se com as questões de segurança e defesa. Assim, no âmbito da constituição da UNASUL, outra proposta do Brasil vem à lume como mecanismo subordinado a esse bloco, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), primeiro órgão de defesa exclusivamente sul-americano. Esses arranjos sinalizam, mesmo que tenuamente, para a conformação de um subsistema sul-americano, situado à margem da institucionalidade interamericana inspirada sob influência norte-americana.

Diante do exposto, constata-se que sob os governos do chamado giro à esquerda ou onda rosa, a América Latina conecta-se com o panorama da integração globalizada, de certo modo, sob o prisma de um mundo multipolar que, então, se insinua. Porém, esse arcabouço de integração regional e inserção na Ordem Mundial da globalização neoliberal sofre sérios abalos provocados por múltiplos fatores de ordem interna, intrínsecos à realidade de cada país (crises econômicas e políticas),^[6] de natureza regional inerentes à depreciação de agendas de integração, assim como de âmbito internacional, crise econômica e esgotamento do modelo de globalização neoliberal. Desse modo, o refluxo da onda rosa coincide com o contexto mundial de crise econômica que desemboca no que se convencionou chamar desglobalização.

Em sequência, tem-se o retorno da direita na América Latina que assume os governos de vários países por vias eleitorais ou novas

[6] Sumariando, podem ser apontados os seguintes fatores, dentre outros, da crise que leva ao ocaso da onda rosa: esgotamento dos programas de redistribuição de renda e das políticas econômicas reprimarizantes e extrativistas, escândalos de corrupção e por aí vai.

modalidades de golpes.^[7] Assim como uma «onda» de governos progressistas toma conta da paisagem latino-americana nos primeiros quinze anos do novo século, uma nova onda de forças conservadoras dá um giro à direita, a chamada onda azul, e inicia a desconstrução do mapa integracionista traçado pelos chamados governos progressistas. Marcam a ascensão dessa onda neoconservadora os neogolpes,^[8] aplicação de políticas neoliberais (em alguns países como no caso do Brasil, pode-se falar em ultraneoliberais) e o desmonte de muitas das iniciativas integracionistas e de inserção internacional efetuadas pela onda rosa. Ilustrativamente citam-se: o afastamento do Brasil dos BRICS com os parabéns dos EUA.^[9] O enfraquecimento da CELAC com a saída de alguns países, a exemplo da Argentina do governo de Mauricio Macri^[10] e do Brasil sob a presidência de Jair Bolsonaro. O desmonte da UNASUL, inclusive com a retirada da estátua de Nestor Kirchner, seu primeiro secretário geral, de sua sede e desocupação do edifício sede em Quito, capital do Equador, em setembro de 2019. Acentua-se, esse é um contexto de desconstrução. Quando se cria alguma coisa, é muito mais no plano retórico, como, ao que tudo indica, é o caso do Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul), constituído em abril de 2019, como instância meramente de diálogo para ocupar o espaço da UNASUL. Adiri-se a esse cenário, o esvaziamento do MERCOSUL que se depara, inclusive, com a ameaça de extinção da tarifa externa comum, fato que, se ocorrer, praticamente sinaliza para seu aniquilamento.

-
- [7] Na literatura recente sobre golpes identificam-se vários títulos que teorizam as diferentes modalidades de neogolpes e suas sofisticações. No caso dos golpes ocorridos na América Latina paira sobre vários a suspeita de interferência dos EUA (Pereira da Silva 2019).
- [8] Os golpes contra governantes chamados progressista ocorreram desde o início da onda rosa, enumeram-se os seguintes: contra Hugo Chávez na Venezuela (2002); Haiti (2004); Manuel Zelaya em Honduras (2009); Rafael Correa no Equador (2010); Fernando Lugo no Paraguai (2012); Dilma Rousseff no Brasil (2016); Evo Morales na Bolívia (2008 e 2019); sendo que os golpes de 2002 na Venezuela, 2008 na Bolívia e 2010 no Equador fracassaram. O golpe contra Evo Morales na Bolívia em 2019 está envolto em acusações de uma «guerra pelo lítio», com ingerência do Reino Unido.
- [9] Mike Pompeo, secretário de Estado dos EUA, poucas horas antes de deixar o cargo, parabeniza Bolsonaro por afastar o Brasil dos BRICS. In: *Brasil Econômico*. Recuperado em 20 fevereiro, 2021, de <https://economia.ig.com.br/2021-01-20/mike-pompeo-parabeniza-bolsonaro-por-afastar-brasil-dos-brics.html>.
- [10] Com a posse de Alberto Fernández na presidência, a Argentina retornou à CELAC.

6.4 Transformações mundiais em curso e a América Latina. Algumas reflexões

A globalização neoliberal vem sofrendo críticas especialmente por parte de acadêmicos, a exemplo de professores universitários norteamericanos. Citam-se aqui algumas reflexões de Dani Rodrik, professor de economia na Universidade de Havard. Esse acadêmico sentencia: «a falha fatal do neoliberalismo: é uma economia de má qualidade, segundo os cânones da dita ciência econômica» (Rodrik 2017). E haveria opção a essa «economia de má qualidade»? Sua resposta positiva é sinalizada em artigo anterior, no qual ele faz críticas a esquerda, que teria sido incompetente para «articular uma contestação política significativa à globalização» (Rodrik 2016). Além de identificar que «a experiência na América Latina e no Sul da Europa revela, talvez, a maior debilidade da esquerda: a ausência de um programa claro para remodelar o capitalismo e a globalização focando o século XXI» (Rodrik 2016). Ele conclui:

A boa notícia é que o vácuo intelectual da esquerda está sendo preenchido, e não há mais nenhuma razão para acreditar na tirania da falta de alternativas. Os políticos de esquerda têm cada vez menos razões para não recorrer a um «respeitável» poder de fogo acadêmico em economia (Rodrik 2016).

São, então, mencionadas várias renomadas personalidades que desenvolvem críticas às políticas de desregulamentação financeira que levam à financeirização e a *hiper* globalização do comércio e das finanças que têm por consequência a desagregação das sociedades nacionais.^[11]

Para além da crítica, alguns economistas heterodoxos vêm desenvolvendo, com base em conhecimento, em parte, elaborado desde início do século passado, uma teoria que se contrapõe a alguns dogmas da cultura econômica *mainstream*. Trata-se da Teoria Monetária Moderna, Teoria do Dinheiro Moderna (MMT) ou *Modern Monetary Theory*

[11] Rodrik (2016) menciona literalmente os seguintes nomes e seus posicionamentos: «Anat Admati e Simon Johnson têm defendido reformas bancárias radicais; Thomas Piketty e Tony Atkinson propuseram um amplo cardápio de políticas para lidar com a desigualdade em nível nacional; Mariana Mazzucato e Ha-Joon Chang escreveram criativamente sobre como mobilizar o setor público para promover inovação inclusiva; Joseph Stiglitz e José Antonio Ocampo propuseram reformas mundiais; Brad DeLong, Jeffrey Sachs e Lawrence Summers (o próprio!) têm argumentado em favor de investimento público de longo prazo em infraestrutura e na economia verde. Existem elementos suficientes aqui para construir uma resposta econômica programática da esquerda».

(MMT) em inglês, que se baseia em uma série de ideias, na realidade, bastante públicas. A MMT desenvolveu-se ao longo de três décadas e descreve, em linhas gerais, o funcionamento das economias capitalistas, como o sistema monetário e fiscal são conformados e a centralidade desses na macroeconomia. Além disso, «prescreve políticas públicas para evitar a instabilidade financeira e garantir que o pleno emprego seja alcançado» (Deos et al. 2021, p. xx). Em contraposição ao dogma neoliberal do Estado mínimo, para a MMT o Estado é fundamental e não está condenado à austeridade fiscal, como apregoa um dos dogmas do neoliberalismo. Suas recomendações políticas abrem um largo espectro de medidas, desde combate estatal do desemprego até programas sociais que podem ser financiados pelo Estado. Para tanto, o Estado que emite sua própria moeda soberana, pode, perfeitamente, emitir moeda para dar suporte a essas medidas. A esse recurso, de fato, o Estado tem recorrido para dar suporte ao setor privado, como por exemplo, quando as maiores instituições financeiras, as «grandes demais para quebrar», estavam quase em bancarrota em decorrência da grande crise econômica de 2007/2008. Diante desta grande crise, os grandes Estados capitalistas (EUA, União Europeia, Japão, etcétera) agiram em dois momentos emitindo moeda: para «salvar a economia» na «operação resgate dos bancos» e na injeção de moeda na economia global em favor dos credores das suas dívidas públicas, em última palavra, em benefício da fração mínima de seus milionários. Os teóricos da MMT perguntam, então, por que isso não pode ser feito em favor da população? Não há empecilho para tanto, tudo é uma questão de opção política (v. H. Beck e Prinz 2019; Deos et al. 2021).

Envolta em polêmicas e contra argumentações, a MMT encontra-se no âmago da discussão dos sistemas monetários e dos postulados ortodoxos relativos às questões tributárias de regulação da economia e da lógica do financismo com corte de gastos como única saída para a crise fiscal. Saudada por teóricos heterodoxos e revisionistas da ortodoxia,^[12] a MMT é promovida por políticos como Bernie Sanders e Alexandria Ocasio-Cortez do partido Democrata, os quais mencionam a MMT como tese subjacente aos seus argumentos em prol de suas propostas de políticas públicas, como o *Green New Deal*. Em contraste, o governo de Donald Trump proclama medidas que, em

[12] No Brasil, por exemplo, a MMT foi recepcionada pioneiramente pelo economista André Lara Resende, um dos pais do Plano Real da política neoliberal do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

última instância significariam um processo de desglobalização, ao tentar implementar uma política nacional, voltada para produzir bens norte-americanos nos EUA, por empresas norte-americanas, para serem consumidos pelos norte-americanos. Aliás, na realidade, política meio impraticável devido, dentre outros fatores, às cadeias globais de produção erigidas pela globalização. Na América Latina, em contrapartida, aplica-se a aludida «lógica» financista, tanto no período sob os ditames do chamado Consenso de Washington, como por governos do giro à direita, a exemplo das medidas adotadas pelo governo de Mauricio Macri (10/12/2015-10/12/2019) na Argentina e pelo Brasil do golpe de 2016, que internalizou o financismo na própria Constituição Federal com a chamada «lei do teto de gastos».^[13]

Além dos aspectos econômicos *stricto sensu*, outro debate encetado por estudiosos da conjuntura internacional, dentre outros agentes, preconiza que as crises recorrentes registradas no contexto de globalização e desglobalização seriam uma fase dos regimes políticos e sociais e, a cada nova crise não se trata de «mais uma crise», mas uma nova realidade, uma nova trama de Estados «constantemente em crise», um «Estado de exceção», legitimado pelo «Estado pós-democrático» no qual se tem a relativização de direitos e garantias fundamentais, em que não haveria limites na condução de decisões, todas as decisões seriam aceitáveis, em função do «Estado em crise» (Casara 2017; Toussaint 2010). Mirando o processo histórico latino-americano dos desenhados giros à direita e à esquerda, identifica-se, facilmente a periodicidade de crises econômicas e políticas que facultam paralelos entre a realidade dos países da região com os pressupostos do «Estado em crise» acima sumariados, ou seja, as frágeis democracias regionais sucumbem periodicamente às injunções internas e externas e entram

[13] Maria Lúcia Fatorelli (Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 55 de 15 de dezembro de 2016, é a PEC dos Banqueiros) que explica a lei do teto de gastos nos seguintes termos: [Lei] dos Banqueiros. Objetivo é aumentar a destinação de recursos para o sistema financeiro. Ela estabelece um teto para as despesas primárias (todas as despesas de manutenção do Estado e todas as despesas com os serviços prestados à população) exceto as despesas com o pagamento de juros da chamada dívida pública, ou seja, deixa de lado as despesas financeiras. Tudo o que o país vier a crescer, arrecadar e auferir em termos patrimoniais ou econômicos somente poderá destinar-se aos gastos financeiros. [Quer dizer, o que o país ganha com as privatizações do patrimônio público, somente pode ser gasto para pagamento de despesas financeiras, em última instância, aos bancos, ao sistema financeiro, por exemplo]. Recuperado em <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/pec-55-2016-e-pec-dos-banqueiros>.

em crise. Aliás, um fenômeno em curso em todo o horizonte do Mundo Ocidental (Levitsky e Ziblatt 2018; Souza 2016).

Nessa trajetória do capitalismo associado ao neoliberalismo, alguns teóricos, como Neckel (2010) identificam um processo no qual o capitalismo financeiro do presente deixa-se conceituar como invenção monstruosa do neoliberalismo apenas de forma inadequada, pois os processos sociais que «modernizaram» as instituições econômicas para a estrutura de um capitalismo financeiro, na realidade, estabeleceram ao mesmo tempo formas de distribuição de renda, reconhecimento e poder que cria uma aristocracia monetária. E mais, estas formas atualizam padrões pré-modernos da ordem social (Neckel 2010). Nessa mudança estrutural, o espaço público é retrabalhado e vira um paradoxo da modernização capitalista em seus mecanismos de instalação e efeitos, uma vez que se pode identificar, formalmente, semelhanças com a institucionalidade da ordem feudal, com manifestações tais como: retorno ao trabalho forçado, assalto ao ecossistema produtivo, crescimento do poder político das elites nas pós-democracias atuais; aumento das desigualdades, tornando-se praticamente um problema crônico com efeitos acumulados das diferenças extremas entre ricos e pobres (Drummond 2019; Neckel 2010, 2013).

Neckel alerta para o fato dos dados dos últimos anos mostrarem-se com a mesma profundidade dos extremos existentes no fim do século XIX. Segundo este estudioso, resultam esses dados de efeitos combinados de concentração de renda, precarização do trabalho, globalização e intensificação do movimento migratório, em um processo em andamento em muitas sociedades de uma transformação própria de desigualdade, com o surgimento de privilégios «neofeudais» para os ricos e exclusão e retorno ao trabalho forçado para os pobres, em um fenômeno de refeudalização. Ele chama atenção para o fato de que refeudalização «não é para ser entendida como um retorno à uma longínqua antiga época histórica e não significa a volta de velhos tempos. Refeudalização não representa nenhum status e sim um processo» (Neckel 2013, p. 47). Assim, este não é um fenômeno de volta ao passado, mas um processo muito mais complexo. Processo este observável em muitos países capitalistas nas últimas décadas, no qual as elites se beneficiam de uma oportunidade única na história de seu enriquecimento. Em seus estudos, Neckel aponta ainda que «estimulados pela globalização e os fluxos migratórios, o trabalho forçado e o tráfico de seres humanos, formas extremas de exploração, assim como outras maneiras modernas de servidão por dívida, também são encontradas

em países ocidentais» (Drummond 2019; Neckel 2013). Por outro lado, além do reverso da moeda das condições «refeudalizadas» para os mais pobres, a ordem capitalista e burguesa cria estratégias de proteção de privilégios, cujas origens remontam à era pré-capitalista, com as disparidades da distribuição da riqueza global. Nessa disposição, grandes donos de capital, os investidores ricos nos mercados financeiros e a elite administrativa das empresas formariam uma classe fechada e corporativa. Essa posição dominante é tributária de uma refeudalização do capitalismo moderno (Neckel 2010). Em última instância, esse processo sinaliza para a criação de uma plutocracia e de um Estado plutocrático.

Na América Latina, com o chamado giro à direita vivenciando na região os liames dos «novos tempos», que alguns críticos chamam de pós-democracia, enredam mais ainda seus países, de modo geral, ao capitalismo financeiro e à uma posição marginal não somente no jogo político mundial, como também na divisão internacional do trabalho com, por exemplo, a já mencionada reprimarização da pauta de exportação. No âmago de suas sociedades, a formalização de políticas dos novos governantes de direita (que são as manifestações de suas elites e dos grandes interesses internacionais) aprofundam a aplicação dos preceitos neoliberais (ou mesmo ultraliberais) com o alargamento do desmonte da rede de direitos trabalhistas, reformas da seguridade social, precarizando o direito à aposentadoria, dentre muitos outros desmontes, agudizando com isso os históricos problemas econômicos e sociais, à semelhança do quadro desenhado por Neckel. Em estudo sobre o processo de refeudalização e a guinada à direita na América Latina, Olaf Kaltmeier opina que «a tendência à refeudalização do campo político na América Central e na América do Sul pode ser identificada desde os fins da década de noventa com o apogeu das políticas neoliberais» (Kaltmeier 2020, p. 169).

Alinha-se ainda ao panorama da posição da América Latina no contexto de globalização versus desglobalização, a tese do «neocolonialismo», levantada, dentre outros, por estudiosos da geopolítica. Ilustrativamente cita-se Guimarães (2019) que conjectura sobre a sujeição da América Latina aos desígnios da geopolítica norte-americana, encetada parcialmente pelos movimentos «anticorrupção», protagonizados por forças domésticas e, supostamente, influenciados por Washington, para efetivar a posição do subcontinente como sua área de influência exclusiva, mesmo que para tanto isso implique no colapso da democracia nos países da região, haja vista o caso emblemático do

Brasil, que por razões internas e prováveis «estímulos externos», sofreu um neogolpe que desembocou no esgotamento do pacto iniciado com a Constituição de 1988 e colocou o país em suspense, em uma ambiência de exceção e, paralelamente, comprometeu a sua influência na condução do processo de integração regional com certo grau de autonomia.

Imbrica-se nesse contexto o fenômeno do colonialismo digital (Kwet 2021) assevera:^[14] «Como parte do projeto do império americano, as corporações transnacionais dos EUA estão reinventando o colonialismo no Sul por meio da aquisição e controle da propriedade intelectual, da inteligência digital e dos meios de computação». A pandemia do SARS-CoV-2 em curso vem possibilitando o alargamento do uso dos meios de computação, particularmente das plataformas digitais e dos serviços de armazenamento em nuvens. A América Latina é dependente digital e suscetível aos imperativos das grandes empresas de tecnologia digital, as chamadas *Big Techs*. Ele observa, ainda, que «o colonialismo digital também fica evidente na forma como os países de todo o Sul Global são fortemente explorados no trabalho braçal, para fornecer insumos essenciais para as tecnologias digitais» (Kwet 2021). Referente à América Latina, recentemente, identifica-se a questão do lítio. O Triângulo do Lítio composto pela Argentina, a Bolívia e o Chile, sozinho, detém mais de 50% das reservas mundiais identificadas desse metal, sendo que o deserto de sal na Bolívia, o Solar de Uyuni, a 3 760 metros de altitude, representa a sua maior reserva. O lítio está associado aos planos de eficiência e transição energética na medida que é utilizado, por exemplo, na fabricação de baterias elétricas recarregáveis dos automóveis elétricos. Subjacente aos aspectos mencionados está o interesse de grades potências e mega empresários^[15] no acesso às fontes de matérias primas estratégicas e suas movimentações no âmbito das relações comerciais ou mesmo em ações ocultas para ter acesso às fontes de matérias primas estratégicas, como apontado por Matt Kennard em reportagem sobre o envolvimento do Reino Unido no golpe que forçou a renúncia do presidente boliviano Evo Morales

[14] Colonialismo digital, de acordo com Kwet (2021), «é o uso da tecnologia digital para a dominação política, econômica e social de outra nação ou território».

[15] Menciona-se Elon Musk, dono da Tesla, grande interessada em ter acesso ao lítio boliviano. Transcreve sua reação, amplamente divulgada na mídia, a uma provocação sobre o «golpe do lítio»: «Vamos dar golpe em quem quisermos. Lide com isso!».

em 2019: «A embaixada do Reino Unido atuou como “parceira estratégica” para golpear o regime e organizou um evento internacional de mineração na Bolívia quatro meses após a derrubada da democracia» (Kennard 2021). O «golpe do lítio», como também passou a ser chamado esse evento, colabora para as desconfianças que recaem sobre o envolvimento de interesses externos nos neogolpes latino-americanos.

6.5 Palavras finais

No ensejo dos debates sobre as transformações mundiais e sob o impacto da pandemia da Covid-19, coloca-se a grande questão de como será o mundo pós pandemia. Em círculos de debate da elite global, a exemplo do WEM a pandemia é vista como uma grande oportunidade para o relançamento do capitalismo, com uma agenda com as bases do chamado «Grande Reinício» (*Great Reset*, em inglês). Pretende-se reimaginar o capitalismo, propor transição energética para uma economia de baixo carbono, novo contrato social, enfim, «construir as bases para um futuro mais justo, sustentável e resiliente». Para o subcontinente latino-americano, insurge-se a interrogação: qual a posição da América Latina nesse contexto de *Great Reset*? Evidentemente, esta é uma questão «momentaneamente» em aberto. Não obstante, diante das vicissitudes históricas enfrentadas pelo subcontinente no período em tela, requerer-se um extraordinário grau de otimismo para se crer em mudanças estruturais nos países latino-americanos e na ordem mundial que levem a um capitalismo com sensibilidade social, particularmente em um contexto de escassez de vacina contra a COVID-19, quando os poucos fabricantes e a maior parte de seus países negam-se a quebrar ou suspender suas patentes.

CAPÍTULO 7

El COVID-19 y los desafíos del mundo actual: la cultura como generadora de valor

MIGUEL FRANCISCO GUTIÉRREZ*

7.1 Introducción

El presente capítulo pretende exponer en primer término los nuevos condicionantes del crecimiento y de las formas de generación de valor en la economía en general y en el sector de la cultura en particular en el contexto pospandemia COVID-19. La crisis sanitaria internacional produjo un cambio de las percepciones respecto de las posibilidades de realización de las acciones de las personas y de las comunidades. Se ponderan las categorías relacionadas a lo comunitario (como la solidaridad, la empatía y la sustentabilidad) y a lo individual (relativo al consumo, a la producción y la expresión) con nuevos condicionantes y desafíos. La relatividad de las posibilidades de acción individual incremento la incertidumbre y la angustia en un contexto de parálisis del sector cultural. Este freno de las actividades productivas de los sectores

* Magíster en Desarrollo Local en la Universidad de San Martín y Máster en Desarrollo Económico Local en la Universidad Autónoma de Madrid. Miembro del equipo de Economía Circular de Scholas Occurrentes. Formado como Licenciado en Economía y Actuario en la Universidad de Buenos Aires. Profesor titular de práctica profesional supervisada de la Universidad Nacional del Oeste y profesor adjunto regular de Historia Económica y Social Argentina en la Universidad de Buenos Aires. Director de la Maestría en Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (UNO-UTN). Expositor internacional sobre desarrollo e instituciones. Ha recibido premios internacionales por sus investigaciones en desarrollo e instituciones. Consultor en desarrollo económico. Director del Proyecto PDE 52 2021 «Las instituciones e industrias culturales como generadoras de valor en la planificación para el desarrollo territorial».

culturales ha promovido repensar sus posibilidades y plataformas de realización. Las experiencias se multiplican y la producción de valor simbólico y económico cambian. En este nuevo contexto internacional la similitud de las condiciones locales promueve la reflexión sobre las condiciones de regulación necesarias para el crecimiento de un sector dinámico en la generación de capacidades territoriales.

Planteadas dimensiones relativas al nuevo contexto de desglobalización nos centraremos en las características de regulación institucional del mercado cultural en cuanto productor de valor simbólico y económico. La descripción de las dinámicas de producción de valor incorpora en este apartado condiciones propias del sector cultural en tanto producción de valor y regulaciones institucionales sobre dichos procesos. Estas condiciones propias del sector cultural se han modificado durante el contexto de pandemia y serán diferentes en el futuro. La transformación de los procesos de producción y consumo cultural representa una de las características más relevantes de estudio para los próximos años en cuanto a su volumen y característica. Es posible que el período inmediato posterior a la crisis sanitaria mundial exprese un crecimiento económico y de consumo de grandes magnitudes manifestando un fuerte crecimiento y una tensión creciente entre territorios. Este proceso que se observa en los países que han alcanzado altos niveles de vacunación en el primer trimestre del 2021, será la característica del futuro próximo, expresa la necesidad de analizar las oportunidades de los sectores productivos y de los procesos de regulación institucional. El sector de la cultura será sin duda uno de los espacios de mayor expansión enmarcada en condiciones más locales y más desiguales. Estas posibilidades y amenazas de los territorios son atravesadas por la gobernanza de datos que representa un nuevo orden de regulación de las relaciones sociales y productivas de los espacios.

La tercera parte aborda las características de la gestión de datos por parte de la gobernanza moderna en cuanto condiciones regulatorias necesarias para el crecimiento económico. En este apartado se tratan desafíos relativos a las valoraciones sociales y a las condiciones de oportunidad para la mejora de la gestión pública en materia de regulación de la producción de valor. En el marco de pandemia, se han profundizado los procesos de virtualización de las acciones públicas y privadas acelerando los procesos de aprendizaje y de digitalización de las relaciones sociales y productivas. Este contexto promueve el acceso por parte del Estado a un volumen de información en tiempo real que representa una oportunidad para las acciones de regulación

y de control. Las TIC redujeron el impacto de la pandemia en las posibilidades de realización de las personas por medio de la virtualidad y representan una oportunidad en la construcción de capacidades. Sin embargo, este nuevo contexto de posibilidad contrasta con procesos sociales de mayor vulnerabilidad, incertidumbre y percepción de indignación generalizada respecto de las posibilidades individuales por parte de las personas. Nos proponemos analizar estas dimensiones para expresar ejes de estudios necesarios para mejorar la gobernanza moderna del sector cultural.

«Un modelo de sociedad sociocéntrico implicaría cumplir, hasta sus últimas consecuencias, aquél principio enunciado originariamente por Bill Clinton en su primera presidencia; *put the citizen first*. Colocarlo en primer lugar implicaría, en el extremo, atribuirle realmente el papel de “principal” en la relación sociedad-estado, es decir, en un vínculo donde la ciudadanía funcionaría como mandante de su agente, el gobierno. En cambio, en un modelo Estado-céntrico, la lógica de la relación principal-agente se invierte: el ciudadano se convierte en “administrado”, en “sujeto” de la gestión pública. Pero entonces, ¿cuáles son las posibilidades reales de que la ciudadanía pueda ejercer, efectivamente, su rol de principal?» (Oszlak y Kaufman 2014, pág. 207).

Es relevante reflexionar sobre las oportunidades de la administración de datos y de la transformación de los modelos de gestión territorial en el sector cultural, para poder producir un conjunto de políticas de regulación que permitan superar las crisis y plantear un programa de desarrollo del sector. Esta transformación debe ser producto de una gestión colectiva del sector donde los actores involucrados tengan participación y decisión en las políticas de regulación sectorial. La gobernanza moderna incluye en este sentido los elementos necesarios para establecer procesos de crecimiento de largo plazo que tomen en cuenta a los actores involucrados, a los procesos de control y a las acciones de promoción de capacidades (Gorrochategui 2020).

7.2 Aproximaciones

El presente capítulo aborda de forma completa tres ejes del tratamiento de la crisis del COVID-19 que representan transformaciones cualitativas de los procesos de producción y distribución de valor en el futuro cercano. La inseguridad sanitaria será una nueva variable que acompañará los procesos de planificación y gestión de los territorios.

Las políticas públicas deberán incluir nuevos principios y objetivos de largo plazo, que incorporen acciones de gestión de las nuevas posibilidades y amenazas. Los aprendizajes colectivos y las transformaciones de los patrones de comunicación y consumo cultural y social, determinan nuevos productos y servicios que expresan un nuevo momento en los determinantes del valor y del consumo. En suma, los determinantes de la gestión pública vinculados a la gobernanza moderna, requieren incorporar a la planificación estratégica la construcción de consensos que incluyan el desarrollo de capacidades relativas a la producción de los nuevos mercados culturales y que permitan la reconversión del sector cultural en la consolidación de la virtualización de contenidos.

Respecto de las condiciones coyunturales de transformación socio-económica, la crisis sanitaria consolida procesos internacionales de mercado respecto del rol de China en la economía mundial. Al mismo tiempo, la desglobalización promueve la creación de contenidos y de consumos al interior de los espacios territoriales, en un contexto que promoverá el incremento de la regulación internacional al movimiento de personas y en donde la preocupación de los gobiernos locales por el equilibrio de sus balanzas de pagos será un condicionante a sus posibilidades de crecimiento.

El crecimiento del sector cultural representa una oportunidad para los territorios respecto de la gestión de las capacidades y la creación de procesos de innovación al interior de sus espacios de acumulación. La creciente competencia y consumo cultural que será característica del nuevo orden mundial (de mayor restricción al movimiento) representa una oportunidad para su incorporación a las estrategias de crecimiento de largo plazo. Esta planificación estratégica permite además la integración de una gran cantidad de trabajo productivo a dicho sector por su fuerte composición de factor trabajo.

La gestión pública cuenta para este momento histórico con un recurso que se ha desarrollado y que representa un cambio cualitativo en las capacidades del sector público para la gestión territorial en el futuro próximo. La ingeniería de datos representa la posibilidad de gestión de información en tiempo real y de análisis de los comportamientos individuales y colectivos para su posterior regulación. El *big data* representa un insumo primario que los gestores territoriales disponen para la planificación y para la prestación de servicios a los diversos actores que permitan potenciar los procesos de generación de valor y dinámicas de mercado más eficientes. No obstante, la gestión

de información cuenta con límites y sesgos que deben ser administrados para permitir la correcta asignación de estímulos por parte de la gestión pública para la consecución de objetivos territoriales de largo plazo.

Es un interesante ejercicio de humildad en nuestra condición humana el hecho de que el responsable de la crisis del 2020 ha sido un fenómeno que no está vivo ni muerto (los virus). No están vivos porque no pueden reproducirse por sí mismos. Ni tampoco muertos, en tanto pueden entrar en nuestras células, secuestrar su maquinaria y replicarse. Es una entidad de semejante simpleza la que ha demostrado la limitada capacidad técnica y humana, centrando nuestra atención en lo importante de lo colectivo, de la empatía y de la colaboración para garantizar economías de mercado que permitan el crecimiento, el trabajo y el consumo en condiciones responsables. La solidaridad debe ser comprendida como la mutua responsabilidad en nuestro futuro común. Será este camino el que nos conduzca a la expansión de la oportunidades individuales y colectivas, solo en comunidad será posible garantizar un mejor futuro.

El mercado mundial modificará los componentes y los flujos priorizando el abastecimiento de productos esenciales y la seguridad estratégica. El futuro de la región y de la Argentina depende de comprender los cambios que la pandemia ha acelerado y en este sentido, las oportunidades y desafíos que ello implica. La estrategia pende de superar las condiciones de estabilidad macroeconómicas de largo plazo mediante una planificación que supere el diseño de país que pensaron los intelectuales de la generación de ochenta hace más de cien años, bases aún vigentes.

En este cambio internacional del orden mundial, la deuda será un límite sobre el cual es necesario avanzar. Es indudable que deberá ocurrir algún tipo de jubileo para establecer un nuevo comienzo de estabilidad. Esta estrategia está en manos de los bancos centrales y es una alternativa que se encuentra en estudio bajo diversas formas. El futuro depende de este conjunto de procesos globales y locales para nuestra región en un contexto de cambios cualitativos del orden de regulación económica y social mundial. Este cambio puede representar también una profundización de la desigualdad y la concentración económica mundial que solo agravará los mismos procesos en el largo plazo, profundizando la inestabilidad regional y mundial. El camino

de una economía circular donde la regeneración, el cuidado y la sustentabilidad sean los valores principales expresan el camino virtuoso para superar nuestra condición.

7.3 Economía poscrisis

El 2020 profundizó un proceso que ha comenzado en la crisis del 2008, relacionado a la consolidación de un nuevo orden mundial de regulación. Reeditar el sistema de Bretton Wood relativo al sistema de tipos de cambio internacionales y el abandono de los sistemas de flotación será una de las próximas etapas del proceso de desglobalización de la economía mundial. El crecimiento de China como potencia hegemónica y la pérdida de dinamismo de la economía de los Estados Unidos expresa la tendencia de los territorios a establecer estrategias defensivas.

El COVID-19 evidenció la vulnerabilidad de la condición humana en el marco de un orden mundial posmoderno donde la tecnología expresa la aparente solución técnica de los deseos y necesidades. El consumo como eje de las realizaciones humanas, da paso a la necesaria evaluación de los objetivos y de las condiciones de sustentabilidad en un sistema mundo en crisis. En este marco, la economía circular representa una de las expresiones de la desglobalización del consumo y de la concurrencia simultánea de las condiciones particulares del territorio para su realización, en el marco de nuevas condiciones universales. Las necesidades de largo plazo establecen responsabilidades intergeneracionales que representan las condiciones necesarias para garantizar un orden mundial estable, humano y eficiente (Papa Francisco 2020).

La CEPAL ha señalado a la desigualdad como uno de los factores que atenta en la región contra sus posibilidades de crecimiento y desarrollo en el mediano y largo plazo (CEPAL 2018). Es por la vía de una integración regional que tenga en cuenta las capacidades locales, en donde las identidades y la cultura expresen valor simbólico y económico, que los procesos de integración y comercio tendrán éxito en el mediano plazo.

La economía mundial no se ha recuperado desde la crisis del 2008. Aun con las estrategias de flexibilización cuantitativa llevadas a cabo por los principales Bancos Centrales y el crecimiento de Estados Unidos y Europa de los últimos años, las señales de una nueva crisis eran inminentes y la estabilidad futura se encuentra amenazada tanto por la desigualdad de ingresos (que afecta el consumo real) como por los problemas ambientales y sociales, entre los que se encuentran los

mayores desplazamientos de refugiados vistos en la historia producto de los conflictos armados, el hambre y las oportunidades de futuro. En un mundo donde las desigualdades y la sustentabilidad del crecimiento y del ambiente son los temas más importantes, los organismos multilaterales demuestran sus límites e incapacidad para establecer verdaderos senderos de transformaciones. Tanto el impuesto Tobin como las propuestas elaboradas por intelectuales como Piketty son desoídas e ignoradas en pos de una profundización de las actuales políticas (Piketty 2019).

La transición hegemónica internacional parece un hecho y las fortalezas de la región son claras en relación a un socio complementario como China (complementariedad productiva). Las decisiones que se aborden en los próximos años serán claves para el tipo de integración latinoamericana de los próximos cincuenta años. Las posiciones individuales siempre serán más vulnerables y los acuerdos regionales (tanto la Alianza del Pacífico como el MERCOSUR) serán los bloques de mayores fortalezas para encarar un mundo con más desigualdad, crisis ambiental y más proteccionista. Estamos en una nueva etapa, la etapa del neomercantilismo mundial.

7.4 Argentina 2021

La recesión de los últimos años de la economía argentina representó el preludio a la crisis sanitaria del 2020. Un contexto internacional que expresa la crisis económica más importante de la historia moderna vuelve necesario el análisis de los procesos de generación y distribución de valor a nivel global que garantice el crecimiento de la economía real y la sustentabilidad ambiental. La deuda y la desigualdad representan algunos de los condicionantes más destacados para el desarrollo de largo plazo. Sin embargo, la negociación de la deuda externa de 2020, el crecimiento como eje de la política económica y los salarios competitivos configuran la oportunidad de consolidar un 2022 de expansión (en parte como rebote del ciclo económico). Este cambio de tendencia depende de la potencialidad del consumo como dinamizador del crecimiento y este de los salarios reales.

En un contexto de desigualdad de ingresos y riqueza las políticas de redistribución han adquirido mayor dimensión en el conjunto de países desarrollados y parte de la agenda de los países en desarrollo. La dinámica del cambio de ciclo dependerá de los ingresos en primer lugar y este de la superación de la pandemia para la economía argentina. El

debate entre salud y economía como espacios diferenciales y autónomos dista del real funcionamiento del ciclo económico. Con una caída del producto mundial en el 2020 del orden del 9 por ciento del PIB, mayor en la Argentina (que supera tres años de recesión) la necesidad de repensar el modelo de crecimiento se expresa con claridad. La crisis sanitaria producida por un virus demuestra además la vulnerabilidad de nuestra condición y nos remite a la fragilidad de la planificación basada en premisas tecnológicas escindidas de principios de estabilidad, sustentabilidad y equidad como ejes centrales para garantizar mercados integrados y dinámicos. Esta situación contrasta con los cambios en los comportamientos del consumo que se han modificado en el último año, relativizando los patrones de comportamiento y de vida necesarios y deseables. La crisis del COVID-19 introduce una nueva dimensión de incertidumbre en el futuro. ¿Cuánto tiempo estaremos «libres» del próximo virus? La duración de la pandemia y el impacto que ha representado al manifestarse en las principales economías del mundo introduce una nueva variable de análisis, la desglobalización. En un marco signado por la inestabilidad económica, el estancamiento de los salarios reales a nivel mundial (desde hace 40 años) y el crecimiento de la deuda representan la expresión de la necesidad de seguridad y estabilidad. Esta nueva dimensión de análisis tendrá efectos en los próximos años y profundizará comportamientos locales, sustentables y regionales de producción y consumo. Los cambios de conducta y la segura limitación de los patrones de consumo (viajes), modificará los valores y representará un desafío a la estabilidad de largo plazo. La necesidad de modificar nuestros comportamientos concuerda con la urgencia de garantizar mayor equidad en la inclusión de los diferentes territorios mundiales que garantice la posibilidad de alcanzar niveles de vida dignos a los alcances tecnológicos del siglo XXI.

7.5 El valor y la crisis COVID-19

El año 2020 comenzó como una crisis de ignorancia representada en la falta de información respecto del virus y se manifestó en una simultánea crisis de oferta y demanda (en la mundialización del virus). El valor, se encuentra asociado a un componente evidentemente social. Tanto la generación de valor simbólico como el económico se componen principalmente de su carácter social. La pandemia ha demostrado que el deseo y el placer anclado en un individuo aislado es inexistente en la realidad. El valor se basa en la creatividad y la creatividad es

colectiva. Esta es una de las cuestiones centrales para comprender de nuestros vínculos, de nuestros valores y de nuestros comportamientos.

La tendencia a la desglobalización se ha acelerado en el 2020 y será una tendencia que acompañará un mundo caracterizado por el cambio de hegemonía mundial de largo plazo. Los Estados Unidos adoptarán una estrategia defensiva y de cooperación con China que asume el protagonismo en un concierto mundial del cual dependemos en conjunto para nuestra realización en tanto capacidades humanas y económicas. La presente crisis económica es de una complejidad inédita. La contracción desatada por el coronavirus, por su velocidad y su amplitud global, es diferente a todo lo que hemos conocido en la historia moderna y requiere de nuestra anticipación de análisis de los nuevos desafíos y oportunidades. La economía mundial se encontró paralizada por la primera cuarentena global de la historia. En el mundo entero la crisis fue, a la vez, de demanda y oferta.

7.6 Dinámicas de producción de valor del sector cultural en el contexto pos COVID-19

Desde una perspectiva histórica, la pobreza represento una condición social extendida y perdurable. El desarrollo del capitalismo moderno permitió la acumulación de capital y el incremento de la riqueza en el largo plazo, alcanzando a un mayor porcentual de población. Las clases medias no obstante son resultado de la existencia de políticas de regulación sobre la distribución de la riqueza incorporadas plenamente durante el siglo XX. El período victoriano en Gran Bretaña se caracterizó por la dualidad de incrementos en la formación de capital y la expansión de la pobreza sobre la mayoría de la sociedad. Esta situación fue mas tarde retratada por Marshall y formó parte de su motivación para el estudio de la ciencia económica (Nasar 2013, pág. 73). El aprendizaje de Marshall sobre la importancia de la productividad sobre la mejora en la calidad de vida de los asalariados, fue central para comprender el posterior incremento de los salarios reales a lo largo del siglo XX (Marshall 1997). Este proceso de incremento de la productividad, se encuentra en la base de las problemáticas para la reducción de la pobreza. Sin equilibrio macroeconómico, no será posible encarar políticas para la mejora de la productividad de largo plazo.

La década de 1980 enseñó a las administraciones de los gobiernos latinoamericanos que la estabilidad macroeconómica era un objetivo central para garantizar la riqueza y el desarrollo de las capacidades de

largo plazo. Una vez alcanzada la estabilidad en precios, gasto público y equilibrio externo será posible encarar de forma sostenible políticas de largo plazo. Estas políticas son las que determinan el éxito de los territorios en cuanto a las capacidades sociales, pero solo serán posibles en contextos de estabilidad macroeconómicas.

Las instituciones en la Argentina se encuentran amenazadas en sus capacidades de establecer incentivos. La sospecha sobre los objetivos del Estado y su funcionamiento atentan contra su propio funcionamiento. Si bien es necesario establecer objetivos de largo plazo para encarar políticas públicas de calidad y eficiencia, es necesario considerar la profesionalidad del Estado y su papel de regulador como una condición necesaria para la vida social. La distribución de la riqueza en un país donde la mitad de sus niños son pobres requiere de acciones inmediatas y el compromiso social sobre ello.

La cohesión social depende de la reducción de las desigualdades y de la realización efectiva de las libertades positivas de los individuos. Aquí nos alejaremos de las premisas de Isaiah Berlin respecto las libertades negativas^[1] y nos centraremos en la mirada de Amartya Sen respecto de la necesidad de garantizar las efectivas realizaciones de las acciones que los individuos tienen razones para valorar (Sen 2011).

La transformación en las capacidades de los individuos y en las instituciones impacta de forma directa tanto sobre los equilibrios macroeconómicos, como en la generación de capacidades colectivas. De esta forma la reducción de la pobreza será un proceso de articulación de objetivos institucionales (locales) influenciado por variables exógenas internacionales. Todo proceso local se encuentra influido por el contexto internacional. Para algunos autores este condicionamiento es más determinístico (Huntington *et al.* 1996) y para otros el efecto de las variables externas depende de las instituciones locales (Ferrer 2003).

Este contexto (que corresponde a las condiciones institucionales de la Argentina contemporánea) se ha agravado con la crisis del COVID-19. Las desigualdades se han incrementado por la pandemia y este proceso se expresa más intensamente en el sector cultural. Las personas vivencian el estado de crisis del sector como una prueba personal agravando la crueldad del proceso. La condición posmoderna de la percepción de la desigualdad, acentúa la frustración y la ira respecto de los procesos para transitar la crisis y la desigualdad.

[1] Para un detalle del tema véase Berlin (2014).

«Esta evolución no es ni posmoderna ni, desde luego, poscapitalista: prolonga y acentúa los rasgos de la modernidad. Promueve aún más al individuo, su autonomía y su singularidad, como representación de sí. Acompaña la “providencia democrática” que afirma la prioridad de la igualdad. Exacerba el desempeño o el merito como principio de atribución de estatus. En este sentido, el régimen de desigualdades múltiples no es un mal momento que hay que pasar, sino un rasgo estructural de nuestra sociedad» (Dubet 2020, pág. 47).

Esta condición de crisis social donde la percepción individual de las desigualdades múltiples consolida los sentimientos de frustración, limita la posibilidad de construcción de identidades colectivas para la elaboración de alternativas de construcción de valor y sentido de pertenencia social. En este marco, el sector cultural se expone a nuevos desafíos relacionados con la capacidad de elaborar reflexiones críticas de la sociedad y promover la cohesión en la construcción de sentido social de pertenencia. Este proceso de desigualdades múltiples corrompe entonces el sentido de pertenencia colectiva y promueve la indignación individual en un contexto mediado por las redes sociales como dispositivo tecnológico. Es mediante procesos asociados a la producción de subjetividad mediante tecnologías blandas que se incorporan al sujeto, internalizando el proceso de control. Esta sociedad deriva del planteo biopolítico de Foucault, que Preciado denomina «sociedad farmacopornografica» (Preciado 2014, pág. 70).

En el marco de una sociedad caracterizada por el creciente estado subjetivo de indignación, es el escándalo como génesis de conformación de unidad lo que consolida la identidad y pertenencia. Es entonces en el marco de una construcción social donde la premisa de igualdad de oportunidades y la producción de subjetividad mediante procesos internos al propio sujeto (tecnologías blandas), promueve la indignación mediante la multiplicidad de desigualdades basadas en las comparaciones relativas en «relación a», donde el escándalo promueve una consolidación de baja intensidad de identidades relacionadas a sentimientos de indignación. Es el escándalo el medio de unidad que consolida la pertenencia de grupo como lo señala De Sutter.

«Allí donde el escándalo, para la mayoría de la gente, es algo que rompe, que quiebra cierto estado de cosas, y en consecuencia es combatido con el objeto de permitir la restauración de la unidad perdida, Girard sostenía que esa unidad es en realidad lo que tiene que ver con el escándalo, lo que descansa en él para llegar a formarse. Todo escándalo, remite al origen

de un grupo y al sacrificio a cuyo alrededor este se reunió; es la escena originaria que asistió al sacrificio de uno de sus eventuales miembros para hacer posible la unión del resto de ellos, una unión dirigida *contra* todos aquellos que no se reconocen en ese sacrificio, a semejanza de los judíos para los cristianos» (De Sutter 2020, pág. 37).

El sector cultural se inscribe, en este contexto, en procesos que promueven el corrimiento de los límites respecto de los procesos de construcción de valor simbólico hacia el escándalo. Es mediante la cultura de la celebridad y el escándalo que se promueve la construcción de valor y de comercialización del arte moderno. No obstante, este proceso aquí presente no caracteriza la construcción de valor en el conjunto del sector cultural, comprendido por el conjunto de bienes y servicios culturales que ofrece un territorio. En este espacio de análisis los espacios locales dependen de la planificación pública para consolidar procesos de generación de valor territorial en el tiempo. Este proceso se relaciona con el escándalo al interior de los diferentes espacios culturales, pero depende de la estabilidad de políticas de regulación que permitan la construcción de incentivos a la inversión y la previsibilidad de los actores del sector. El nivel de desarrollo de un territorio depende de instituciones, de las capacidades individuales de sus habitantes y las ventajas comparativas creadas. Las capacidades determinan las acciones que los individuos pueden llevar adelante (Gutiérrez 2016).

Los condicionantes para la realización de las funciones que las personas tienen razones para valorar se encuentran asociados a las posibilidades efectivas de la utilización de la renta en los fines determinados por el individuo. Aquí, los medios y los fines se retroalimentan y condicionan mutuamente; la búsqueda de la libertad colectiva – e individual – abarca de manera estructural la reducción de la pobreza (medios). Tal proceso incrementa las capacidades individuales y colectivas mediante la expansión de las capacidades por medio de la ampliación de las funciones que las personas pueden aplicar. En otras palabras, la pobreza puede identificarse como la falta de capacidades de forma intrínseca (Sen 2000).

Las industrias culturales promueven la creatividad al mismo tiempo que fortalecen la identidad y la cultura local. Estas características de base territorial se complementan con las condiciones de integración internacional de los modelos de desarrollo en economías abiertas.

Promueven un proceso de desarrollo del territorio al potenciar la generación de innovación en diversos eslabones y sectores de la economía (Maccari y Pablo Montiel 2012).

En suma, las características de la construcción de capital social dependen, por un lado, de dispositivos que se encuentran internalizados en las personas y mediante los cuales se promueve la construcción de subjetividad mediada por el escándalo y la indignación como medios de identidad colectiva. Por otro lado, la generación de valor simbólico al interior de la sociedad requiere de procesos institucionales que permitan la elaboración de procesos de consumo cultural que permitan la consolidación de identidad social (territorial) y la creatividad como medios para la innovación territorial. Estos procesos de escándalo, indignación y determinación de valor simbólico requieren de un análisis pos crisis COVID-19. Es interés de este espacio plantear la necesidad de establecer una distancia necesaria, para identificar algunos de los procesos que caracterizan el devenir del sector cultural como un espacio de transformación y de reproducción de procesos de consumo y de generación de valor simbólico y económico.

Es posible que las transformaciones de la regulación internacional de flujos migratorios y la creciente desigualdad de ingresos, represente una necesaria transformación de la producción de servicios y bienes culturales a partir de 2022. Las restricciones y limitaciones de movimiento, producto de las políticas de protección regional que se adoptarán serán parte de una nueva etapa de expansión del ciclo de crecimiento que estará centrado en los espacios de consumo regionales. El crecimiento del rol de China a nivel internacional representará en adelante una transformación de los patrones de acumulación y de valor (consumo) a nivel internacional. La debilidad del dólar será una oportunidad para la estrategia defensiva que adoptan los Estados Unidos desde la crisis del COVID-19.

En resumen, las políticas de regulación territorial adoptan un rol central en la determinación de los procesos de generación de valor simbólico en el sector cultural, al tiempo que, son las nuevas características de producción y consumo cultural en los diversos espacios culturales los que establecerán las dinámicas internas y de articulación con el conjunto de la economía. Será esta forma de integración la que determine los procesos creativos y de innovación en el conjunto de la economía. Serán los procesos de innovación los que establezcan las posibilidades de creación de ventajas comparativas creadas de los territorios a largo plazo. Esta dinámica depende en primer lugar

entonces de las políticas públicas de regulación. Son las estrategias de integración y crecimiento las que condicionan los incentivos y las acciones de los particulares. Estas operaciones de planificación, ejecución y control de las políticas públicas dependen de la evaluación de las mismas en cada una de las etapas de implementación. Estas acciones de evaluación se apoyan en la ingeniería de datos que da lugar a la gobernanza moderna mediante la incorporación a los procesos de construcción de las políticas de los actores interesados garantizando la integración de los mismos en los procesos de valor desde el doble juego del otorgamiento de derechos y responsabilidades en los procesos de planificación y de acción territorial.

7.7 Implicancias para la gestión organizacional de la implementación de la gobernanza de datos

La gestión organizacional se basa en desarrollar la posibilidad de mecanismos de toma de decisiones que permitan el logro de objetivos de forma eficiente y eficaz. Definir procesos y promover el control y la asignación adecuada de recursos, corresponde a los procesos necesarios para el logro de los fines deseados por la organización. Los resultados de dichos procesos deben ser además responsables e incluir los intereses de los participantes (*stakeholders*). Las herramientas para la toma de decisiones y las tecnologías disponibles han modificado a lo largo de la historia la metodología de la gestión organizacional y desde la década de 1970 las posibilidades de análisis de datos se han incrementado llegando al contexto de creación de un nuevo campo de trabajo profesional relacionado al *big data*. El estudio de información se basa en la actualidad tanto en la generación de datos de manera sistematizada par un fin específico, como (y principalmente), sobre el estudio de fuentes alternativas y diversas de datos producidos por las acciones particulares de los actores en la sociedad «a los datos generados por los sistemas de información organizacionales se deben sumar los datos registrados por millones de personas, sensores, cámaras, teléfonos inteligentes, cajeros automáticos y cualquier otro dispositivo interconectado a través de los cuales se dejan huellas digitales que quedan a disposición de las organizaciones con la posibilidad de ser transformadas en información» (Pando y Poggi 2020, pág. 266).

La disciplina del análisis de datos se basa en la articulación de los mismos, cuestión que permite producir información relevante, para la eficiente toma de decisiones en la resolución de un objetivo determinado. Para la consecución de este objetivo, se utilizan grandes

volúmenes de datos que permiten, por medio de la ley de grandes números, establecer tendencias y comportamientos probables respecto del historial de comportamientos relativos a las acciones aleatorias de los actores. En este sentido, se recurre a la inferencia y la correlación de información como metodologías básicas de procesamiento de datos. Las posibilidades tecnológicas de procesamiento de información que brinda el desarrollo *Information Technology* (IT), dan la posibilidad de establecer modelos de comportamiento en tiempo real sobre las acciones de las personas y se encuentra en la base de la relevancia de la gobernanza de datos «En Analítica de Datos, los resultados más interesantes se dan por la combinación de datos de orígenes diversos que ningún grupo de desarrolladores definió jamás. Las combinaciones más extrañas de datos han dado resultados sorprendentes. La mezcla de las más diversas fuentes es la que permite a los modelos descubrir conocimiento escondido en los mares (o ríos caudalosos) de datos, con un tratamiento masivo basado en los grandes números» (Pando y Poggi 2020, pág. 267).

Es desde la minería de datos donde se producen nuevas correlaciones entre variables que describen el comportamiento de los agentes, que se utilizan para la modelización de estudios de decisión. Esta transformación tecnológica, deviene en una del mercado de trabajo y en el comportamiento social. Representa desafíos para el Estado en la regulación de los procesos de cambio y la promoción de incentivos para adoptar estrategias específicas que permitan adoptar las ventajas que conlleva la mejora en las condiciones de trabajo al incrementar la automatización y robotización «(...) Luego de examinar más de 2 000 actividades típicas de la economía, el estudio del MGI estableció que las tecnologías disponibles permitirían automatizar fácilmente las que involucran la recolección y procesamiento de datos, así como la realización de trabajos físicos en contextos muy estructurados y predecibles» (Oszlak 2020d, pág. 256). En este sentido, analizar las posibilidades de adopción de la automatización dependerá de un conjunto complejo de relaciones de producción (y sociales) sobre las que las transformaciones, producirán cambios que serán resistidos y sobre las cuales será necesario establecer estrategias de implementación. La agenda necesaria para el análisis de la gobernanza moderna referida a la adopción de tecnologías de automatización basadas en las posibilidades que brinda el *big data*, incluye la discusión sobre las políticas de empleo, sobre la productividad, la innovación tecnológicas, los cambios en el sistema educativo, la estructura tributaria y las compensaciones a los grupos

perdedores. Este proceso de transformación económica y social, se basa entonces en un conjunto de definiciones que superan la discusión relativa a la tecnología y que impacta sobre la gobernanza moderna y la gestión de datos «(...) En definitiva, la automatización debería permitir trabajar mejor con menos esfuerzo. Las ganancias de productividad de la automatización deberían ser parte de un debate, no solo sobre cómo organizar el tiempo de trabajo de la mejor manera, sino también sobre la redistribución de la plusvalía generada por la mayor productividad tecnológica. Esto sería lo deseable. De lo que no cabe duda es que la intervención del Estado será decisiva para que ese futuro escenario sea posible» (Oszlak 2020d, pág. 263).

No obstante las oportunidades que brinda la ingeniería de datos para la gobernanza moderna, los desafíos son numerosos respecto de la propia tecnología y la generación de sesgos «(...) Precisamente esta es la idea base: los algoritmos aprenden del pasado para hacer mejor las tareas que hoy realizan las personas, con lo positivo y lo negativo que ello puede implicar. Por ejemplo, si en el análisis de candidatos para ocupar una posición hay en la evidencia una predisposición a elegir hombres antes que mujeres, esto quedará plasmado en el algoritmo» (Pando y Poggi 2020, pág. 270). La gobernanza de datos también repercute en las capacidades de los actores sociales y en sus oportunidades. Se plantea una reflexión necesaria sobre un conjunto de categorías relevantes en el estudio del desarrollo de estas competencias. Reflexionar sobre los principios relativos a la constitución de los objetivos de desarrollo sostenible, basados en la generación de capacidades desde la gobernanza moderna, se plantea como un objetivo de los Estados necesario para la consecución de una sociedad integrada y desarrollada. Será imprescindible reflexionar sobre el rol del Estado en un contexto posmoderno respecto de sus capacidades y funciones, donde las TIC expresan oportunidades a la gestión organizacional.

Respecto de los límites que representa la implementación y adopción de la gobernanza de datos por parte de las organizaciones, debemos realizar una advertencia respecto de las características de la sociedad posmoderna en la que se desarrolla. La cultura de la exposición, la autopercepción como garantía de realidad y la relatividad de los valores contrasta con la actual situación sanitaria. En este sentido, siguiendo a Taleb debemos recuperar la importancia del estudio de los cisnes negros y sus características como una limitación a la gobernanza de datos «(...) La incapacidad de predecir las rarezas implica la incapacidad de predecir el curso de la historia, dada la incidencia

de estos sucesos en la dinámica de los acontecimientos» (Taleb 2011, pág. 26). Esta limitación representa un cambio cualitativo a las posibilidades de la gobernanza de datos para su éxito en un contexto de cambio característico del mundo contemporáneo «(...) La pandemia es un tipo de problema “retorcido o perverso”. Se caracterizan por ser problemas globales, acuciantes, con especificidades locales, sus afectados no son quienes los ocasionan, desatadas sus consecuencias no hay resarcimiento posible y su solución requiere de la acción colectiva organizada. A pesar de la advertencia de la academia de que estas situaciones son propias de la época, la sorpresa ha sido generalizada» (Gorrochategui 2020, pág. 185).

Para finalizar, expondré sucintamente un abordaje al límite del análisis del *data mining* que se refiere a su constructo basado en la correlación. El análisis se centra en comportamientos donde los eventos A y B se encuentran correlacionados respecto de sus causalidades. En este modelo «el *ello es así* sustituye al *por qué*. La cuantificación de lo real en búsqueda de datos expulsa al espíritu del conocimiento» (Han 2014b, pág. 42). La correlación así expresada en el pensamiento de Hegel representa el nivel más primitivo de conocimiento señalando que ante un cambio en A, ocurrirá un cambio en B. En líneas generales A causa B. Este tipo de análisis expresa un tipo de conocimiento aconceptual, ya que establece simplemente un condicionamiento entre A y B sin abordar ningún plano de estudio conceptual del mismo. Solo el «concepto» genera conocimiento y este requiere de la construcción de un «relato», «(...) El *big data* vuelve disponible un conocimiento rudimentario, a saber, correlaciones en las que no se concibe nada. El *big data* carece de concepto y de espíritu. El conocimiento absoluto que pretende el *big data* coincide con el desconocimiento absoluto» (Han 2014b, pág. 43).

7.8 ¿Ventajas y dificultades para implementar la gobernanza de datos?

Respecto de las posibilidades de articulación de la gobernanza de datos para el Estado, me interesa compartir algunos de los ejes sobre la articulación entre capacidades y *gobernanza moderna*. Esta representa un desafío y una oportunidad desde la gobernanza de datos. En este sentido, será necesario establecer un eje de análisis sobre los siguientes temas:

- El concepto de justicia que sostiene el marco teórico de las políticas de Naciones Unidas y su relación con las posibilidades de gestión gubernamental de la analítica de datos.
- En el contexto de la creciente posibilidad de procesamiento de datos y de sus usos en materia de estudio de comportamiento, la regulación institucional expresa desafíos vinculados a la su utilización en el marco de las definiciones de los objetivos del Estado.
- Analizar la potencialidad del uso de datos y sus límites debe enmarcarse en las funciones que las personas tienen razones para valorar.
- Potenciar las capacidades del Estado en materia de generación de incentivos que promuevan libertades positivas representa un objetivo en sí mismo para la consolidación de una sociedad de mayor integración y competencia.

En el marco del *gobierno abierto* (GA), la implementación del *gobierno electrónico* (GE) representa la oportunidad de avanzar hacia una nueva forma cultural de cogestión donde la transformación de los valores represente una nueva estructura de vinculación.

«Tal vez resulte exagerado imaginar que el gobierno pueda llegar a convertirse en simple motor para que el sector privado, las organizaciones sociales o los ciudadanos se hagan cargo de la gestión pública, siguiendo la consigna “hagámoslo nosotros”. Pero más que las aplicaciones comerciales o sin fines de lucro que puedan crearse a partir de datos públicos, parece más importante considerar el efecto de involucramiento social y cívico que pueden generar. Desde este punto de vista, ya no se trata solo de invitar a los ciudadanos a “co-crear” un mejor gobierno abriendo la burocracia a contribuciones voluntarias desde la sociedad civil (que de hecho, están ocurriendo) sino de instaurar un nuevo tipo de enfoque *We.gov* que ofrezca un punto de entrada ciudadano-céntrico para conectarse con el gobierno en torno a la solución de necesidades que conciernen a diferentes grupos sociales» (Oszlak, s.f., pág. 24)

La nueva constitución de la organización social impactará de igual modo sobre identidades y relaciones sociales. La transformación de estas últimas, producto de la revinculación de las mismas por medio de las tecnologías, promueve nuevas oportunidades para el desarrollo de capacidades y la generación de valor. Este cambio promueve la superación del carácter autopoietico de las organizaciones gubernamentales al presentar otra forma de vinculación.

«Ya que la teoría de la gobernanza enfatiza las interacciones y particularmente el gobierno como interacción es esencial no perder de vista a los actores. De hecho no se pueden separar de las interacciones entre ellos. Los actores y las interacciones se determinan entre ellos. Solemos considerar a los individuos y las organizaciones como independientes de las interacciones en las que participan. Interactúan y aparentemente pueden dejar de hacerlo cuando quieran. Pero básicamente los actores están continuamente integrados por (y en) las interacciones en las que se relacionan con otros. Constituyen intersecciones en procesos de interacción. Concretando un poco más se puede decir que los actores se componen de interacciones y los límites de los que obtienen sus identidades son relativos y frecuentemente confusos. Esto se aplica a sistemas sociales pero también a organizaciones, grupos e individuos. Solo se puede conseguir una nueva percepción de la diversidad de participantes en las interacciones sociopolíticas implicándolos en los procesos de gobierno, dándoles la oportunidad de representar sus identidades» (Kooiman 2005, pág. 63).

De esta forma, encarar el análisis de la transformación de los sistemas de gobernanza, representa una oportunidad respecto de las nuevas formas de vinculación y de producción de bienes y servicios sociales. La relación en comunidad demanda una mayor participación ciudadana, la cual debe representar sus derechos y responsabilidades a la hora de establecer las vinculaciones (regulaciones) de sus intercambios. Esto representa un desafío en cuanto a la gobernanza de datos, permitiendo ampliar las capacidades sociales e individuales.

7.9 Abundancia de información y racionalidad limitada

Si bien el acceso, la capacidad de recolección y análisis de la información se acrecienta día a día, la racionalidad del hombre administrativo aparentemente sigue siendo limitada e imperfecta (Avenburg 2020, págs. 217-218; Chiavenato 2007, págs. 300-303). Así lo demuestran los últimos desarrollos teóricos sobre la teoría de la decisión (March y Cyert 1963; Simon 1957). El hombre está expuesto a una magnitud de información como nunca antes en la historia y cada vez dispone de menos tiempo, entonces cabe la pregunta ¿de qué sirve tener más datos y más información si la atención del ser humano es siempre limitada?

El contexto cambia aceleradamente, pero las restricciones cognitivas del hombre se mantienen iguales, o por lo menos aún no se han desarrollado teorías que demuestren lo contrario (Dahlander *et al.*

2015). La sobreabundancia de información amenaza al decisor con la distracción, el agotamiento mental y la reducción de la productividad, entre otros. Lo que aparentemente debería ayudar a tomar mejores decisiones, podría afectar la efectividad de las mismas.

Para que el *big data* sea una herramienta al servicio de las mejores decisiones, requiere que el decisor sepa muy bien qué información necesita y dónde encontrar las fuentes confiables que la provean (Arnaboldi 2018, pág. 1). Asimismo, depurar los procesos mediante los cuales presta atención a una información determinada y descarta otra.

Una gran ayuda para los ejecutivos, es la figura del científico de la información. El *data scientist* es un nuevo rol dentro de la organización, con habilidades para limpiar y organizar grandes volúmenes de información y mostrarlos de maneras que permitan un mejor análisis para la posterior toma de decisiones.

Los científicos de datos dedican entre un 50% y un 80% de su tiempo a seleccionar y preparar los datos antes de que estos puedan utilizarse (Oracle 2019). En medio de esa limpieza de datos, hacen descubrimientos que dan lugar a nuevas preguntas relacionadas con los «mundos perdidos» previamente no percibidos por los decisores.

Estas personas ayudan a los líderes a replantear los desafíos empresariales de manera que puedan ser abordados con *big data* (Brynjolfs-son et al. 2012) y los ayudan a encontrar respuestas en los macrodatos. Por eso, deben ser la mano derecha de los decisores en un entorno competitivo donde los datos no dejan de fluir (Davenport y Patil 2012, pág. 73).

Para que el *big data* realmente tenga valor para la toma de decisiones, requiere que los decisores trabajen mano a mano con los científicos de la información abandonando posiciones extremas como la fe ciega en los datos o la reticencia a los mismos. El decisor debe estar presente en cada etapa del proceso, planteando las preguntas correctas, identificando patrones y prediciendo comportamientos que se desprenden de los datos (Arnaboldi 2018, pág. 16; Oracle 2019).

7.10 Confiabilidad y relevancia

Para que los macrodatos generen un valor que realmente sirva a la organización, es fundamental conocer su confiabilidad y relevancia (George et al. 2016). Un error respecto a la relevancia ocurrió cuando Google sobreestimó los niveles de gripe en Estados Unidos durante 2013. *Google Flu Trends* es una herramienta utilizada para estimar los picos de gripe en varios países del mundo, considerando las tendencias

de esta según la cantidad de búsquedas en la web y posteos relacionados con la enfermedad, que la gente realiza durante un determinado período (Butler 2013).

El monitoreo tradicional de la gripe depende de los casos reportados por los médicos a través de una red de centros de control y prevención de enfermedades. En este sistema se requiere de la actitud activa de los médicos que reportan, en cambio con *Google Flu Trends* se detectan tendencias mediante datos no estructurados, es decir datos que los ciudadanos comunes y corrientes vuelcan en Internet sin apuntar a brindar información necesariamente sobre la gripe (Butler 2013).

Es así que en 2013, Google tomó como muestra todas las búsquedas sobre gripe en Internet y muchas pertenecían a personas que no estaban enfermas sino que habían buscado información sobre la gripe debido a la gran alarma que los medios de comunicación habían generado en la sociedad. Esto demuestra que los algoritmos no son infalibles, sino que deben revisarse y calibrarse continuamente, ya que los comportamientos de los usuarios son siempre cambiantes (Butler 2013).

Otro sesgo cognitivo común en la búsqueda de información, aun cuando deliberadamente se intenta abrirla a nuevas fuentes, es que las personas terminan prestando mayor atención a las fuentes conocidas. El problema es que este fenómeno se acrecienta cuanto mayor es el volumen de información (Dahlander *et al.* 2015, pág. 7). Por un lado, utilizar fuentes conocidas brinda seguridad en cuanto a la confiabilidad de los datos, pero por otro lado, puede generar pérdida de información valiosa.

7.11 El sesgo prospectivo del *big data*

En el siguiente apartado se analizarán los límites del *big data* como medio de construcción de estrategias de gestión basadas en el control social. La base teórica de la teoría del *big data* se basa en el argumento respecto de la eficiencia del análisis de datos como instrumento para la toma de decisiones, basado en la capacidad de anticipar los comportamientos agregados de la población (en términos de funcionamiento de mercado). Esta línea argumental propone una base teórica fundada en el agregado de información representativa del comportamiento medio, dejando fuera los fenómenos del tipo *cisnes negros* y los sujetos extremos (singularidad). A continuación se hará un breve recorrido por

algunos de los argumentos teóricos que han representado advertencias respecto de este eje analítico y sobre las limitaciones del presente enfoque para la toma de decisiones de gestión empresarial.

Ya desarrollamos en párrafos anteriores, el primer abordaje al límite del análisis del *data mining*, referido a su constructo basado en la correlación. El análisis de datos agregados hace visible los modelos colectivos de comportamiento y ofrece por este medio, información sobre los patrones de conducta generales. Este tipo de estudio expresa el inconsciente colectivo o el inconsciente digital. Es por medio del estudio de los comportamientos digitales que es posible acceder a un control desde dentro de la persona, superando de esta forma el panóptico de Bentham y la era de la biopolítica de Foucault. Este proceso es posible en la medida que se consuma la sociedad de la transparencia.

Es por medio de la exhibición en red y la hipercomunicación es que se logra el control total del sujeto, «(...) Los habitantes del panóptico digital no son prisioneros. Ellos viven en la ilusión de la libertad. Alimentan el panóptico digital con informaciones, en cuanto se exponen e iluminan voluntariamente» (Han 2014a, pág. 47). Es así que la sociedad del control digital se basa en la posibilidad de la vigilancia y el control inherente a la comunicación digital «(...) La propia explotación es más eficiente que la explotación ajena, porque va unida al sentimiento de libertad. En la propia iluminación coinciden la exhibición pornográfica y el control panóptico» (Han 2014a, pág. 48).

Las relaciones sociales vuelven innecesaria la confianza, remplazando la fe por la acumulación de datos. Todo acto de confianza se basa en el desconocimiento y en la fe respecto del accionar del otro. Este tipo de ordenamiento social basado en la confianza, es reemplazado por la transparencia y por la comunicación de datos. Se pasa de una sociedad del relato y la fe, donde la demora representa parte del proceso de construcción, a la sociedad de la facilidad, la rapidez, la transparencia y el control.

Los cambios tecnológicos de los últimos treinta años y la sociedad de la información y la comunicación representan un cambio antropológico de relaciones y de vínculos con lo privado y lo público. En esta transformación, la ética expresa una mudanza de valores y velocidades, pasando de la búsqueda de la verdad, que requiere tiempo (sociedad de labradores), al *big data* que transcurre en una sociedad sin tiempo, transparente (cazadores de información). Se remplaza la búsqueda de conocimiento por la de datos. La información necesita

circular. El mundo digital es un mundo de huellas. Se pasa del panóptico de Bentham al panóptico digital, un mercado de datos; de la biopolítica de Foucault a una instancia superior al pasar del dominio sobre los cuerpos, hacia el dominio del pensamiento. Describiendo con precisión los comportamientos humanos se construye la psicopolítica (Han 2014b).

El análisis se plasma en la construcción de conocimiento desde la construcción de conceptos y silogismos que expresan la articulación de conceptos. Este proceso en Han requiere de tiempo y encarna un relato como forma constitutiva. El conocimiento es relato, es tiempo y es narración. En oposición a este constructo, el *big data* expresa la acumulación de información sin relato. Es la acumulación sin tiempo, sin olvido y carente de narrativa. Expresa una época sin razón. En la búsqueda de la uniformidad el *big data* y el *data mining* representan lo estadísticamente significativo, probable, reduciendo el análisis a lo regular, a lo estándar.

Esta uniformidad excluye al acontecimiento, a la ocurrencia del acceso único que caracteriza al *cisne negro* y a los eventos significativos (Taleb 2011). Estas ocurrencias estadísticamente improbables y singulares son las que determinan la historia, el futuro humano y el éxito de la gestión. Este tipo de eventos quedan por fuera del alcance del *big data* respecto del estudio de la toma de decisiones organizacionales.

El análisis de Taleb alerta sobre la significatividad de los sucesos raros, los eventos extraordinarios como las crisis que expresan cambios significativos en el curso de la historia «(...). La incapacidad de predecir las rarezas implica la incapacidad de predecir el curso de la historia, dada la incidencia de estos sucesos en la dinámica de los acontecimientos» (Taleb 2011, pág. 26). De esta forma, el *big data* expresa una limitación desde su propio objetivo, la toma de decisiones. Recurrir al estudio de la generalidad limita el estudio de los eventos cuya ocurrencia representa un cambio cualitativo en el desarrollo de las organizaciones y de los sujetos.

Toda la sociedad se encuentra sujeta a eventos de esta índole y aun así se centra, por su propia naturaleza, en el estudio de la regularidad que no representará ningún cambio significativo. Esta situación se debe, en parte, a la naturaleza del ser social en tanto sujetos expuestos al aprendizaje basado en la regularidad y experiencia. Esta característica propia de la condición humana (social) representa la amenaza más significativa del comportamiento en un mundo caracterizado por la velocidad y por el cambio de información.

El problema para Taleb no es el cambio en sí, sino la falta de identificación de la inutilidad del estudio del *big data* respecto de las regularidades (Taleb 2011, pág. 22). Son los eventos imposibles los que requieren mayor atención, porque de ellos depende el futuro. Es la limitación humana la que genera la ceguera necesaria de la vida social y la eventual explicación de la falta de previsión sobre los eventos extremos basados en la recursividad de la naturaleza de los eventos.

«Aquí, *recursivo* significa que el mundo en que vivimos tiene un número creciente de bucles de retroalimentación que hacen que los sucesos sean la causa de más sucesos (por ejemplo, compramos un libro *porque* otros lo compran), con lo que se generan unas bolas de nieve y ciertos efectos arbitrarios e impredecibles del estilo “el ganador se lo lleva todo” y que afectan a todo el planeta. Vivimos en un entorno en que la información fluye con demasiada rapidez, acelerando así esa epidemia. Asimismo, los sucesos pueden ocurrir *porque* se supone que no van a hacerlo (nuestras intuiciones están hechas para un entorno con causas y efectos más simples y una información que se mueve despacio) este tipo de aleatoriedad no fue el que prevaleció durante el Pleistoceno, ya que entonces la vida socioeconómica era muchísimo más simple» (Taleb 2011, pág. 28).

En función a lo anteriormente expuesto, surge el siguiente interrogante ¿los analistas de datos interpretan la información o la crean? Esta pregunta se corresponde con los modelos de construcción (simulación) de prospectiva que utilizan los analistas financieros y en general los prospectivistas en ciencias económicas. En este sentido, Carlos Hoevel expone la necesidad de limitar el análisis de datos como medio de extrapolación de información sin más (Hoevel 2012). El riesgo de limitar el análisis a procesos de *data mining* es contrario al análisis histórico, psicológico, social y económico de los comportamientos colectivos e individuales produciendo fallas de previsión en la precepción del riesgo y en el pronóstico de la ocurrencia de *cisnes negros* (Taleb 2011). Esto se expresa en el análisis de Zamagni al respecto de la confianza en el *big data* como medio de análisis:

«Piénsese solamente en mecanismos tales como el *program trading* computarizado, que es algo análogo a un acelerador de partículas, el cual amplifica, de modo pro-cíclico, la tendencia al alza y a la baja del mercado de valores de la bolsa. Es evidente que una burbuja especulativa de las proporciones que hoy conocemos, jamás se habría podido realizar sin esta “burbuja mental” que ha hecho creer a tantos que sería posible reducir el riesgo a cero,

desde el momento en que se hubiese logrado esparcirlo entre un número suficientemente elevado de operadores. Pero el riesgo, si existe, puede ser desplazado o reducido pero nunca anulado» (Zamagni 2008, pág. 2).

Hoevel recurre a la necesidad de revisar los programas de enseñanza en administración y economía limitando la modelización como estrategia de análisis de los comportamiento sociales, organizacionales y económicos. Es así que «(...) El actual modelo científico-técnico de enseñanza capacita a los estudiantes para pensar en compartimentos, pero no los prepara de ningún modo para ver el todo, en especial, cuando este se relaciona con el carácter psicológico, social y moral de las relaciones humanas» (Hoevel 2012, pág. 6).

Finalmente, esta referencia a las características particulares, territoriales y culturales en la ocurrencia de eventos significativos, permite introducir el planteo de Don Ihde respecto del cuerpo como expresión de la particularidad del sujeto y del caso en tanto análisis. En *Los cuerpos en la tecnología* (Ihde 2001) nos acerca al estudio de la relación entre el cuerpo en tanto «ser en el mundo» y los diversos significados respecto de las experiencias de estar corporeizados. Denominados Cuerpo Uno (el sujeto y su percepción, movilidad y emotividad) y Dos (en tanto experimentación en sentido social y cultural) que son mediados por la tecnología. Análisis que lleva a Ihde a recurrir a la ilusión de Mauss respecto del relativismo cultural del análisis:

«La ilusión de Mauss es un fenómeno bien conocido en antropología. Al parecer, cuando los antropólogos se encuentran por primera vez con un grupo cultural diferente y ponen en juego sus propias preocupaciones y sus sesgos teóricos, saben que las diferencias serán mucho más notables que las similitudes entre el “nosotros” y el “ellos”. Llevado al extremo, este factor puede dar argumentos a quienes alegan que la antropología termina siempre en relativismo cultural, una acusación que se puede aplicar también a los actuales estudios de género» (Ihde 2001, pág. 45).

En tanto sujetos sociales es necesario incorporar al estudio del *big data* y de la toma de decisiones, el componente particular de las características culturales propias del territorio del cual se trate. Es esta particularidad que tiende a ser relativizada desde enfoques neoclásicos en administración y economía, lo que limita la comprensión de la fenomenología de la prospectiva. Sumando a lo anterior, la ocurrencia de eventos extremos que se encuentran fuera del alcance del análisis del *big data* que solo recurre a la regularidad como medio de estudio

de la eficiencia de procesos, sin incluir los saltos en las series, se podrá componer un mejor análisis de los procesos de toma de decisiones.

Tal vez la particularidad del estudio social en la toma de decisiones, el análisis de los *cisnes negros* y los idiotas como sujetos de cambio (Han 2014b, pág. 49), requieran un enfoque holístico que incluyan otros elementos que la agregación de datos de comportamientos medios. En este punto se conecta lo particular con lo universal, comprendiendo el estudio de la toma de decisiones como un proceso sistémico en el que las partes se afectan (como los móviles de Alexander Calder) y determinan mutuamente. En entornos complejos y de creciente capacidad para el análisis de información, es imperioso complementar el estudio de las decisiones con otras disciplinas y enfoques que den cuenta de la propia complejidad «La reconceptualización de lo caótico, concebido ahora más como una potencialidad plena de posibilidades creativas que como un pantano desordenado y temible, asume en el nuevo paradigma, un valor epistémico fundamental» (Llamazares 2011, pág. 366).

7.12 Ética de los datos

Los debates por el uso de los datos que permanentemente se están generando, es una problemática que recién ahora está causando preocupación en las organizaciones y en la sociedad. El uso que se le da a los datos está enfrentando serios problemas a nivel mundial, principalmente porque se trata de datos que revelan la intimidad de millones de personas.

Con cada búsqueda que realizan en la web, cada compra online o simplemente un posteo en las redes sociales, las personas están brindando señales que pueden ser aprovechadas para fines que ellos desconocen o, incluso, desaprovechan.

Uno de los casos emblemáticos en relación al uso inapropiado del *big data* es el de Cambridge Analytica. Esta consultora británica utilizó datos privados de más de 80 millones de usuarios de Facebook y lo hizo sin el consentimiento de los mismos usuarios. El fin fue detectar preferencias en los votantes y generar spots publicitarios personalizados para la campaña presidencial de Donald Trump.

La red social más grande del mundo enfrentó serias denuncias ante los tribunales estadounidenses debido a sus contratos con numerosas empresas que implican el uso indebido de datos personales. Estas prácticas comerciales de Facebook representan una amenaza para la

privacidad de sus más de 2 200 millones de usuarios en todo el mundo (Dance *et al.* 2018).

Al respecto, Colman y Materi (2016) aseguran que la privacidad y los desafíos específicos que surgen a través la reflexión ética de los nuevos métodos de análisis de *big data*, deben adaptarse a la naturaleza cambiante de los macrodatos resultantes de los posteriores usos que tienen los mismos, una vez que han sido recolectados.

Las preocupaciones éticas están relacionadas en su mayoría con preocupaciones de privacidad. Dada la complejidad de los casos, la privacidad es más que el derecho a la intimidad. De hecho, aunque no cabe duda de que la privacidad puede verse como un valor (o principio ético) es difícil definir su dimensión normativa, en comparación con otros valores. Las organizaciones de control, conjuntamente con las empresas, deben acordar el desarrollo de herramientas conceptuales que se puedan ajustar a la variedad de casos que surjan. Por otro lado, la reflexión ética debe involucrar a la comunidad de investigadores de datos.

Otro de los problemas éticos que enfrentan los macrodatos, tiene que ver con los prejuicios y la discriminación implícitos en los algoritmos que manejan gran parte de la vida cotidiana. Que la información esté basada en datos no la hace automáticamente neutral, incluso con buenas intenciones, es difícil separar al ser humano de sus propios prejuicios o sesgos, en consecuencia, estos están presentes, indefectiblemente, en la tecnología que es creada por el hombre.

Las mujeres tienen menos posibilidades de recibir anuncios de empleos bien pagados en Google, los bancos suelen otorgar más créditos a personas blancas y restringirlos a las de color y las zonas más pobres son las más tendientes a protagonizar actos delictivos. Estos son solo algunos de los resultados de algoritmos que refuerzan estereotipos y favorecen la discriminación (Salas 2017; Sosa Escudero 2018). En algunos casos, pueden ser el resultado de problemas en la selección de los datos. En otros, se debe al prejuicio subyacente en la sociedad, que es incorporado al software para acertar.

El control sobre la privacidad de los datos disminuirá con el tiempo, pocas personas tendrán la energía o recursos para protegerse de la «vigilancia de datos» y la protección de la privacidad se convertirá probablemente en un bien de lujo. Habrá herramientas tecnológicas y soluciones de mercado a disposición de los grupos socioeconómicos más altos para hacer uso de la información. Vivir una vida pública será el nuevo estándar. La gente se acostumbrará a esto, ajustará sus

normas y aceptará más intercambio y recopilación de datos como parte de la vida. Los problemas persistirán y algunos se quejarán, pero la mayoría no objetará ni reunirá la energía para revertir la situación.

CAPÍTULO 8

La acción pública en el marco de la pandemia del COVID-19. Algunas reflexiones desde América Latina

NELSON DIONEL CARDOZO *

8.1 Introducción

Hacia fines del año 2019 empezaron las noticias desde la ciudad china de Wuhan, en la provincia de Hubei. Los primeros reportes mencionaban una contagiosa neumonía provocada por un virus. A estas esporádicas notas que salpicaban los noticieros, se fueron incorporando una catarata de informaciones, contradictorias e incompletas que sembraron intranquilidad en la población global. El 14 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud ya menciona que existe una «posible transmisión limitada entre seres humanos», basándose en la observación de 41 casos confirmados. Rápidamente, el 30 de ese mes, el organismo sanitario decreta la «emergencia de salud pública de alcance internacional», y finalmente el 11 de febrero se forja el nombre que marcará el inicio de la tercera década del siglo XXI: COVID-19.

El 11 de marzo, la OMS menciona que este nuevo virus ha causado una pandemia, lo que coloca a todo el orbe en alarma y se vaticina

* Profesor e investigador de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó como prosecretario general de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Coordinador del Grupo de Investigación de «Políticas Públicas Comparadas» de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Director de la revista *Políticas Públicas. Horizontes Latinoamericanos*. Sus áreas de especialización son el desarrollo e historia de la administración pública como campo en América Latina, las reformas a los sistemas de pensiones en la región y la enseñanza de la ciencia política.

el peligro que acarrea esta nueva enfermedad. Esto tiene como consecuencia que al mes siguiente la organización active el acelerador ACT, un dispositivo internacional para producir vacunas con mayor celeridad, testeos y tratamientos contra aquella dolencia, en aras de ayudar a los países del sur global a enfrentar la emergencia sanitaria. A partir del mes de marzo, la OMS recomienda el uso de mascarillas de protección en lugares públicos, algo que será la postal de la pandemia. Desde fines del año 2020 comienzan a tenerse listas las primeras vacunas, y a mediados del año 2021 todos los países de la región se encuentran realizando enormes esfuerzos para poder llevar la inoculación a la mayor parte de su población.

La pandemia del coronavirus está marcando un cambio de época y una reformulación de las relaciones entre Estado y sociedad (García Delgado 2020). Podemos decir que a partir del año 2020, entramos a una fase que mudará muchos de los aspectos de la vida. Las administraciones públicas, los sistemas sanitarios, la educación, la cultura, la sociabilidad cotidiana y las formas de esparcimiento no serán iguales en lo que se denomina la «pospandemia». Es importante destacar que la cercanía con los fenómenos que estamos viviendo y el carácter de ser una «noticia en curso», hace que cualquier lectura del proceso que se desarrolla, seguramente sea factible de ser revisada más adelante. Actualmente nos encontramos en el «ojo de la tormenta».

Así, observamos que la crisis sanitaria del COVID-19 generó una mezcla turbulenta sin precedentes de fuerzas políticas, sociales, económicas y epidemiales. Además, ha tenido una enorme repercusión en el mundo de la ciencia y en la forma en que se produce conocimiento. Por un lado, las investigaciones médicas, virológicas y epidemiológicas trabajaron de modo colaborativo y cooperativo para encontrar la vacuna en un tiempo record, codo a codo con los organismos de salud nacionales e internacionales. Esto ha consolidado el espacio científico global del mundo exponencial. Así mismo, todos los otros campos del saber de las ciencias antropológicas han generado un nuevo objeto de estudio que disparó las investigaciones comparativas sobre este problema. La «política comparada» del COVID-19 ha exhortado a los investigadores y hacedores de políticas a detenerse a reflexionar sobre cómo y por qué razones algunos países han tenido mejores resultados a la hora de encarar la epidemia planetaria, y en otros casos peor de lo esperado. Ha puesto a prueba sistemas políticos muy diferentes (democracias plenas, democracias defectuosas, regímenes híbridos, y autoritarismos), dando lugar a interrogantes acerca de los límites y lo

deseable de las medidas que muchas veces han restringido libertades elementales que están en la base de las democracias liberales. Durante la pandemia, garantías fundamentales que fueron la base de la historia política de Occidente como el derecho a transitar, a reunirse, a trabajar, enseñar y aprender, a la intimidad, entre otras, han sido limitadas en nombre de la lucha contra el enemigo invisible, el virus.

8.2 Estados proactivos frente a la pandemia

Desde el otoño austral de 2020 el COVID-19 obligó a todos los gobiernos del orbe a tomar medidas contra la pandemia, en medio de una conmoción que sacudió a la mayoría de los sistemas políticos del mundo. Esta «corriente global» marcó la tendencia desde el «norte» europeo, donde estos países procedieron rápidamente a administrar los confinamientos. Luego pasaron a una fase reactiva gestionando ayudas y programas a enorme escala que hizo recordar a la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX. Así vemos que gran parte de los atributos del problema fue esa dualidad tanto como una cuestión «sanitaria» y como un *issue* «económico» y «social». La pandemia y su correlato en las otras esferas sociales, ha hecho necesarias respuestas a casi todas las políticas sectoriales: educación, asistencia, trabajo, turismo, niñez, por mencionar algunas.

Frente a algo sobre lo que no se sabía mucho, los gobiernos reaccionaron en forma intuitiva y atlética. Los confinamientos, la principal medida que se acordó como combate al coronavirus, dejaron estragos en la trama de las sociedades con la caída abrupta de la actividad económica, el crecimiento del desempleo y la pobreza. Esto desnudó de la peor manera las problemáticas de la arquitectura de los regímenes del bienestar. Los sistemas de salud, previsión social y políticas de asistencia a la familia debieron reforzarse con el objeto de hacer frente a la pandemia (Pages 2020). Incluso los países desarrollados, con sus sólidas economías, mostraron no ser inmunes a esta resaca social y económica. La sólida red de salud del Viejo Continente y su amplio entramado de protección social, no fueron suficiente para evitar panoramas dantescos como los colapsos de las unidades de terapia intensivas de los hospitales públicos (que observamos con su cara más brutal en el caso italiano y español) y las filas de desempleados buscando ayuda social gubernamental. Las ramas de actividad de rubros declarados como «no esenciales» quedaron heridas de muerte, como el entretenimiento, las industrias culturales o el turismo. La ciudad balnearia fantasma fue la

cruel postal de un bombardeo que dejó las infraestructuras intactas pero inutilizables.

El principal rasgo de la acción pública han sido las medidas decisivas y repentinas, que mostraron esta nueva faceta que calificaré de proactiva. Muchos gobiernos, sobre todo de los países de la periferia se adelantaron a la llegada de la pandemia, como Argentina que administró confinamientos en forma temprana. Asimismo, otros estados, expusieron una incapacidad de reacción inicial que tuvo enormes consecuencias para la propagación del virus, y debilitaron a los gobernantes, como en el caso de los gigantes Estados Unidos y Brasil, que titubearon frente a los enérgicos *lockdowns* europeos.

El estado de guerra que planteó la lucha contra la pandemia produjo el shock de la actividad productiva y los servicios públicos. Esto se manifestó en la implementación del trabajo remoto en el sector privado ([Azuara Herrera et al. 2020](#)), la profundización del gobierno electrónico en las administraciones públicas, y la expansión del *e-learning* como norma en todos los niveles del sistema educativo. Las videollamadas se convirtieron en el canal normal de comunicación entre las personas con sus vidas sociales interrumpidas, al mismo tiempo que las videoconferencias y la conectividad fue la respuesta para poder seguir desarrollando aquellas actividades decretadas como «no esenciales», y por lo tanto se impidió a los trabajadores asistir a sus puestos laborales. Esto ha producido enormes implicaciones en el corto plazo, sembrando interrogantes acerca de los alcances de largo término. Las transformaciones que esta epidemia traerá en la economía, en el mundo del trabajo, la educación, las agencias gubernamentales son hasta ahora inciertas, y los análisis de las ciencias sociales se muestran oscilantes ([Waisbord 2020](#); [Zanatta 2020](#)) entre un pesimismo total (marcado por una concentración del capital, una robotización de la actividad económica y una mayor desigualdad social) o un optimismo a partir de la entrada de las sociedades de lleno en la Cuarta Revolución Industrial. Mientras cerramos este capítulo la tormenta de la pandemia dista mucho de avizorar tierra firme. Así, vemos que a la denominada «primera ola» del año 2020, se suma esta nueva «segunda ola» del 2021. La fase inicial que tuvo lugar al comienzo de esta tercera década del siglo XXI, sin embargo, prestó mucha materia prima para desarrollar fecundas investigaciones comparativas.

El primer año de la crisis sanitaria del COVID-19 puso de relieve el análisis interdisciplinario de las políticas públicas y la concepción coordinada del *policymaking*. Hemos visto este doble juego en varios

niveles. Por un lado, la producción académica desde todas las disciplinas (medicina, educación, medio ambiente, ciencias sociales, etcétera) creó redes de trabajo y se ha manifestado en una vigorosa bitácora de investigación que ha consolidado una nueva área problemática. Los números especiales de revistas científicas, los congresos y seminarios, los libros de autor y compilaciones, como así también los mares de tinta que se han destinado en la prensa a reflexionar sobre el tema, han mostrado que tenemos una nueva problemática y objeto de indagación. Esta traspasó de manera instantánea desde la agenda pública a la agenda de investigación. Algo que pocas veces se ha visto. Considero que el ejemplo más cercano de estos esfuerzos de la comunidad científica en abonar la inteligencia gubernamental se remonta a la Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción europea posterior. Recordemos como emblema de esto el proyecto Manhattan que buscó desarrollar en un lapso record la bomba nuclear durante la presidencia de Truman. Ahora vemos que la toda comunidad científica del mundo de la medicina y las otras disciplinas han aunado esfuerzo para dar rápidas respuestas, analizar casi en tiempo real qué estaba sucediendo con los efectos de la pandemia, y examinar la acción gubernamental para paliar sus efectos.

Paralelamente los gobiernos se mostraron muy receptivos a realizar acciones coordinadas entre ellos, y entre sus diferentes niveles. Así mismo, la situación de crisis, permitió un rápido aprendizaje inteligente, dado que desde intendentes, alcaldes y prefectos hasta los presidentes y primeros ministros encararon grandes políticas de cambio con firmeza, en un marco de información incompleta (Bulcournf y Cardozo 2020a,b). Recordemos que los confinamientos iniciales fueron decretados sin saber a ciencia cierta cuáles eran las formas de contagio, ni los efectos de la enfermedad. Es importante también mencionar que estos gobiernos revelaron facetas y atributos disímiles de acuerdo a los estilos de liderazgos exhibidos por los políticos, mientras que el régimen político fue una variable fundamental. Las democracias occidentales de Europa y América Latina debieron enfrentarse al escrutinio permanente de la ciudadanía y la opinión pública, mientras que los regímenes autoritarios contaron con «carta blanca» para administrar las políticas sin consultar ni consensuar con los habitantes de sus países. Podemos decir, entonces, que si bien primó un criterio «médico-tecnocrático» en las ágiles respuestas que casi todos los países del globo tuvieron, la variable política fue decisiva a los efectos de definir sus alcances. Así, la «política del coronavirus» determinó que las administraciones de

las democracias tuvieran que considerar el daño electoral que les traería el «no hacer nada» en medio de una gran crisis cuyos (incierto) efectos se comenzaban a ver en algunos «casos testigo» como Italia en la primera mitad del 2020. La mirada de los medios masivos de comunicación, sumados a la definición del problema y las recomendaciones que prescribió la OMS como actor transnacional central, fueron un elemento fundamental para comprender el accionar de los gobiernos occidentales. Simultáneamente, vemos que los países que no contaban con democracias liberales, tomaron muchas decisiones a espaldas de la ciudadanía y tuvieron más margen de maniobra para administrar medidas impopulares, o bien «desoír» las voces de advertencia sobre los alcances de la crisis sanitaria.

8.3 El cambio en las políticas públicas y el coronavirus

Todas las teorías de las políticas públicas contemporáneas hacen énfasis en el cambio en la acción gubernamental. Luego de la «hegemonía teórica» de la heurística por etapas, encontramos un interés por «explicar» cómo cambian los programas sociales. Así, la pandemia del coronavirus nos muestra un ejemplo por excelencia de «cambio discontinuo» (Harguindéguy 2013) donde aparece un problema que amerita nuevas modalidades de intervención gubernamental. Desde el origen la aproximación *lasswelliana* que marcaba un fuerte impronta positivista de resolución «racional-exhaustiva» de las cuestiones (Aguilar Villanueva 1992; Lerner y Lasswell 1951; Pérez Sánchez 2005), se han planteado las limitaciones a esta perspectiva. La idea de que la investigación de problemas públicos permitiría realizar un diagnóstico acabado de la situación, identificar sus factores causales, y en base a esta evidencia optar por la alternativa más efectiva y eficaz para resolver ese estado de cosas no deseable, ha sido fuertemente cuestionada. Primero, se esgrimió la idea de que la información sobre la cual se toman las decisiones es limitada (Simon 1959) y los decisores no resuelven muchas veces en base a criterios técnicos. Segundo, las vertientes que plantearon la existencia de otras racionalidades que intervienen en las políticas como la democrática (opuesta a la técnica planteada por el racionalismo primigenio) esbozó un abanico nuevo de posibilidades y debates en torno a cómo se suceden realmente las políticas en la arena democrática. Las ideas del incrementalismo, el pluralismo, el *public choice* o las teorías económicas de la democracia recogieron estas preocupaciones durante el siglo XX. Finalmente, los postulados sobre la gobernanza democrática participativa, las redes de

política, han puesto de relieve en el siglo XXI el policentrismo, a los actores de la sociedad, los saberes de los involucrados y la legitimidad argumentativa como razón de ser de la acción gubernamental. Siguiendo esta lógica, el coronavirus plantea los desafíos para la hechura de las políticas públicas que delinearemos a continuación.

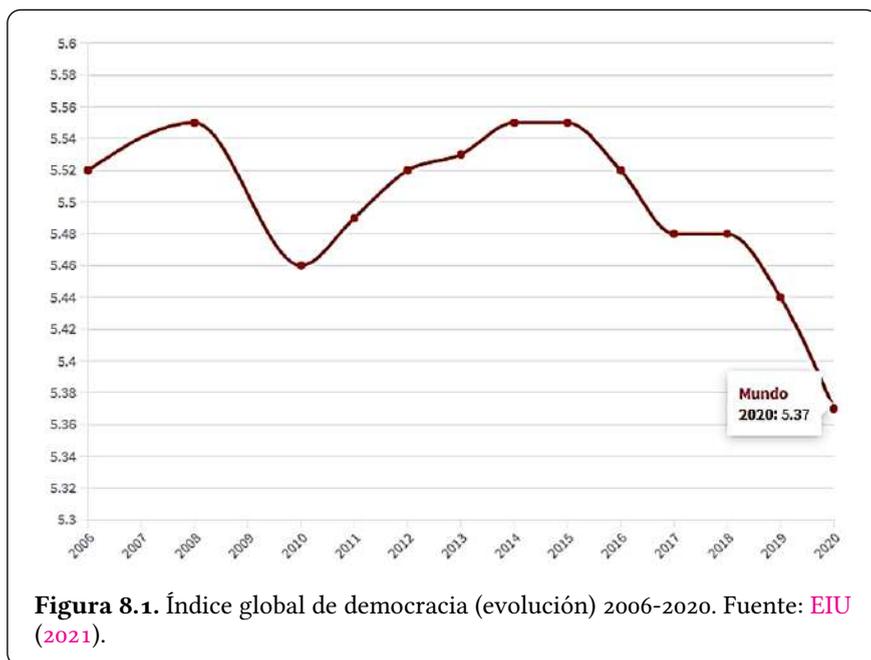
8.3.1 La información limitada y sus efectos en la acción pública

Un rasgo saliente es que se tomaron decisiones casi sin evidencia, lo que le restó «racionalidad» en términos de plantear hipótesis causales. Así no encontramos en un primer momento experiencia comparada de cómo hicieron otros gobiernos, ni investigaciones que determinen los atributos del problema ni sus causas. En la primera mitad del 2020 las administraciones timonearon «a ciegas» asiéndose de nociones previas de epidemiología y ensayaron intuitivamente el aislamiento como prevención de un virus que aparentemente se transmitía por el contacto humano. Al mismo tiempo, las políticas sanitarias fueron «expandir» o «mejorar» los sistemas sanitarios para dar más respuesta a la llegada de pacientes, pero se ignoraba los tratamientos que a administrar y sobre la propia praxis médica se fue mejorando e investigando. Aquí la sucesiva acumulación de aprendizajes y evidencias científicas han permitido delinear protocolos y terapias. Por su parte, la investigación de los laboratorios hizo que se llegara a la segunda ola con una vacuna desarrollada y en etapa de inoculación a la población de manera desigual, según sea el país en que nos encontremos.

8.3.2 Racionalidad técnica y concentración de poder

Hubo una racionalidad técnica que dominó el *policymaking*. La justificación del camino elegido evitó la discusión de «valores» por parte de la ciudadanía, y redujo las elecciones a un criterio técnico (sanitario) que se centraba en «combatir la pandemia», asignando valores simples. Las autoridades públicas procuraron justificar y argumentar los caminos a seguir en torno a proposiciones sencillas, tales como la «lucha por la vida», o «la emergencia sanitaria». Esto permitió a los líderes de todos los países por un lado, plantear la situación de crisis (similar a la de las guerras) que les dio un enorme margen para sostener políticas enormemente impopulares que erosionaron las democracias en todo el mundo. Las limitaciones a las libertades individuales que ordenaron las autoridades implicaron un descenso planetario de la democracia. Así vemos, que en un contexto de «democracias fatigadas» por décadas de

promesas incumplidas, aumento de la desigualdad y falta de oportunidades, la concentración de poder en escenario de crisis fue una prueba de fuego de estos regímenes en el mundo. Al mismo tiempo planteó a los líderes una oportunidad para recuperar las riendas de sociedades movilizadas y con múltiples demandas hacia el sistema político (como el caso de Francia, Estados Unidos o Chile, por mencionar algunos) y cohesionar el frente interno en nombre de un enemigo común. Esto redundó en menos libertad y un descenso marcado de la democracia alrededor de todo el orbe, como se vio en los índices internacionales. Así, cayó en casi el 70 % de los países del mundo en el primer año de la década, en gran medida por las restricciones destinadas a la lucha contra la pandemia (EIU 2021). Este enorme retroceso de las libertades democráticas empujó el promedio global a mínimos históricos, sobre todo en las democracias plenas de los países desarrollados. Pese a esto, no hemos registrado nuevos cambios de régimen en la región, y América Latina se ha mantenido muy constante, y sigue siendo junto a Europa, América del Norte y el Pacífico la región más democrática del mundo, aunque claro con sus «democracias imperfectas».



Esta concentración de poder por parte de los gobiernos tuvo un componente altamente tecnocrático dejando para «después» los debates y la discusión participativa en torno a qué caminos seguir. Así mismo, la difusión de políticas públicas a nivel internacional jugó un rol fundamental, y los actores globales han difuminado las fronteras de los Estado-nación soberanos. Hoy más que nunca las teorías que plantean la interdependencia de los países o la agenda transnacional cobran nueva vigencia. La autoridad de la OMS como organismo rector a nivel internacional, seguido por la política de los grandes laboratorios, desató una intrincada novela de relaciones internacionales, alianzas y pujas por definir espacios y áreas de influencia. En suma, frente a la «gobernanza de la OMS», vemos la «nueva guerra fría» entre la política de ciencia y técnica, las empresas farmacéuticas de las potencias regionales, donde países débiles quedan más vulnerables.

8.3.3 El aumento de las capacidades estatales en la pandemia

Asistimos a un crecimiento en las capacidades gubernamentales y una mayor adaptación de las administraciones en épocas del coronavirus. Otra faceta que observamos es una transformación de la gestión de muchos países en la pandemia. Así, el tratamiento técnico y la concentración de poder sin embargo tuvieron una contrapartida en el aumento de la respuesta de las administraciones públicas. Por un lado, el «cierre» de todas las oficinas estatales obligó a los países a profundizar procesos que estaban en marcha, como el gobierno electrónico e implementar una solución novedosa como fue el teletrabajo (Cardozo y Bulcourf 2020a,b; Murray Svidroňová *et al.* 2016; OIT 2020). La principal dimensión donde vemos la expansión de las capacidades estatales es en la «faceta coercitiva». Tanto regímenes autoritarios como democráticos han tenido una gran decisión a la hora de ejercer controles a la ciudadanía y hacer cumplir las restricciones. Las autoridades públicas en la primera ola decretaron el «estado de alarma», «Aislamiento social obligatorio» o «estado de sitio» (Gargarella 2020). Estas prohibiciones en algunos lugares han tenido un carácter legal vinculado a la criminalización de su violación. En América Latina 14 países de la región dispusieron un confinamiento obligatorio y 19 cerraron totalmente las fronteras. En algunos casos las autoridades locales incluso han puesto limitaciones a la circulación interna entre regiones, estados y provincias, lo que ha traído un sinnúmero de complicaciones a la vida de las personas. Por otro lado, esto estuvo acompañado con un cierre comercial de los países, ya que se limitó el ingreso de mercaderías

interrumpiendo el flujo del comercio exterior con sus consecuencias económicas para la población. En el cuadro 8.1 se revistan las medidas tomadas por los países latinoamericanos durante la primera ola:

Esta faceta quedó en manos del aparato represivo del Estado, reforzando la vigilancia de los pasos fronterizos, fiscalizando la circulación por parte de las policías, mientras que las fuerzas armadas simultáneamente realizaron tareas de logística y se supervisaron los aislamientos con ayuda de la fuerza pública, en caso de personas que viajaron o registraron un contagio. Las situaciones de encierro y vigilancia, administradas por los gobiernos, han aumentado el control sobre la ciudadanía a niveles de los países totalitarios como China, incluso en regímenes democráticos (Han 2020), aunque gozando con amplia legitimidad.

Por otro lado, ha habido una gran gimnasia para modernizar las administraciones. La primera ola del coronavirus demostró que las burocracias acusadas de cortoplacismo y deformidad han entrado de lleno en la «era exponencial» (Oszlak 2020c). Han aparecido oficinas gubernamentales «virtuales» con autopistas de servicios en línea y administradas por burócratas teletrabajando desde sus hogares (Blutman y Vaca 2020). Así, de repente se pasó del «trámite eterno» (Roseth et al. 2018) cuando el ciudadano debía perder días de su vida para obtener meras informaciones a la «atención virtual» donde prácticamente todas las actuaciones ahora se pueden resolver por canales no presenciales. Esto se fraguó al calor de la pandemia y la necesidad de gestionar políticas públicas en forma remota y sumar nuevos programas de transferencia, como las ayudas a familias afectadas por la crisis de un mes a otro por medios totalmente digitales. Ejemplos de ello fueron el *Auxilio Emergencial* que alcanzó a 40 millones de brasileños, o el *Ingreso Familiar de Emergencia* que llegó a casi 9 millones de argentinos, apoyándose en los algoritmos y desarrollos de aplicativos de los organismos gubernamentales (Filgueira et al. 2020). Ahora, encontramos un «salto» hacia el gobierno electrónico donde escuchamos un enorme repertorio de interacciones entre los ciudadanos y las administraciones en línea, que se implementaron en pocas semanas. Se sobrepuso a la pesadez y diletantismo burocrático la agilidad y velocidad de la emergencia, sorteando negociaciones, consensos y contramarchas de los procesos de cambios, tan resistidos por las agencias públicas, los burócratas y sus organizaciones sindicales (Peters 2002; Stivers 2021). Entre el menú de gestiones ante los gobiernos podemos encontrar solicitudes digitales de subsidio de desempleo, recetas médicas *online*,

País	[a]	[b]	Comercio		Integración	
			[c]	[d]	[e]	[f]
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Bahamas	-	Parcial	-	-	-	Sí
Barbados	-	Parcial	-	-	-	Sí
Belize	Sí	Parcial	-	-	-	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí	-	Sí	-
Brasil	Parcial	Parcial	Sí	-	Sí	-
Chile	Parcial	Sí	-	-	Sí	-
Colombia	Sí	Sí	Sí	-	Sí	-
Costa Rica	Parcial	Sí	-	Sí	-	Sí
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-
El Salvador	Sí	Sí	-	-	-	Sí
Guatemala	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí
Guyana	-	Sí	-	-	-	Sí
Haití	-	Sí	-	-	-	Sí
Honduras	Sí	Sí	-	-	-	Sí
Jamaica	Sí	Parcial	Sí	-	-	Sí
México	Parcial	Parcial	-	-	-	-
Nicaragua	Parcial	-	-	-	-	Sí
Panamá	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Perú	Sí	Sí	Sí	-	Sí	-
Rep. Dominicana	Sí	Sí	-	-	-	Sí
Surinam	-	Sí	-	-	-	Sí
Trinidad y Tobago	-	Sí	-	-	-	Sí
Uruguay	Parcial	Sí	Parcial	-	Sí	-
Venezuela	Sí	Sí	Sí	-	-	-

Cuadro 8.1. Medidas tomadas por el coronavirus en América Latina. [a] medidas de confinamiento; [b] cierre de fronteras; [c] facilitación de importaciones para insumos y equipamientos médicos; [d] restricción de exportaciones para insumos y equipamientos médicos; [e] libre circulación de insumos y productos de primera necesidad; [f] compra con otros países de alimentos e insumos médicos. Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2020.

audiencias judiciales vía *streaming*, pago de servicios por *home banking*, identificación de ciudadanos por tecnologías biométricas. Esto ha zanjado la tan esgrimida falta de orientación al ciudadano y escasez de capacidad de los servidores civiles. El gran despegue a través de la inteligencia artificial es tal vez una herramienta para mitigar males endémicos de nuestras burocracias como el clientelismo y la corrupción, para mejorar la seguridad jurídica y el trato equitativo, a promover una mayor transparencia e inteligencia institucional y, finalmente, a prestar más y mejores servicios públicos (Kyprianides y Bradford 2021; Ramíó Matas 2019; Velázquez López 2021).

8.4 Reflexiones provisorias sobre una película en curso

Uno de los principales escollos para esbozar alguna conclusión sobre la emergencia sanitaria que está atravesando el mundo en el año 2021, es la cercanía temporal y su final aparentemente lejano. No obstante ello, podemos afirmar que los sistemas políticos de todo el mundo han experimentado perturbaciones exógenas a raíz de esta crisis sin precedentes en la historia reciente. Las guerras, los *cracks* financieros o las pandemias son flujos de eventos ajenos al entorno político, que generan desequilibrios en los saberes utilizados y dinamitan la confianza en los cursos de acción seguidos previamente. Sin embargo, aunque la perturbación fue repentina y externa los gobiernos han podido dar una respuesta rápida y enérgica. A grandes rasgos podemos ver dos tipos de medidas: la política sanitaria y la política de salud pública (Greer *et al.* 2021). La política sanitaria es la que se encuentra directamente implicada en la atención de los afectados, y la vacunación. Además comprende la construcción de hospitales, sistemas de apoyo y los testeos junto con los aislamientos. Las acciones de salud pública son aquellas que buscaron contener la propagación de la enfermedad. Estas últimas son más amplias, ya que incluyen prescripciones como el lavado de manos, el distanciamiento social, las restricciones a los viajes, las limitaciones a los negocios, o el cierre de escuelas o actividades en lugares o sectores (*lockdowns*), los mandatos de barbijos y las prohibiciones a trabajar y a la socialización. Además pueden estar centradas en los individuos, como la utilización de mascarillas o bien englobar el aislamiento de ciudades, estados o países. Esto presentó grandes problemas para hacer efectivo el cumplimiento a la ciudadanía, incluso en sociedades relativamente autoritarias con una fuerte capacidad coercitiva del Estado. Es difícil garantizar un alto nivel de acatamiento de las restricciones al trabajo, la socialización, los viajes

y el uso de tapabocas, por no hablar de la higiene personal. La obediencia es parcialmente un efecto de la política y de la coherencia y calidad de la comunicación en materia de salud pública, pero depende de muchas otras cosas, desde el grado de coerción utilizado hasta las normas culturales existentes.

Otra de las hipótesis esbozadas, es que gran parte del éxito de la política sanitaria, está estrechamente vinculado a la estructuración de los subsistemas de salud y el régimen de bienestar. Países como los europeos, con arquitecturas robustas y una fuerte dirección estatal mostraron mayor capacidad de maniobra. Por el contrario, regímenes altamente privatizados, con problemas de centralización, basados en modelos de tipo mercantilistas (como Chile y Estados Unidos) tuvieron mayores dificultades para luchar contra la pandemia. Estas medidas sanitarias implicaron diversos niveles de coordinación en la gestión del impacto de la emergencia en los sistemas sanitarios. La principal pregunta que nos estamos haciendo los investigadores de las ciencias sociales, es cuáles han sido las consecuencias de esta pandemia en los diferentes países, y cuáles han sido las respuestas a ese sismo. Por el contrario, la eterna circularidad entre la *politics* y la *policy* (Surel 2006), nos remite a su autonomía o dependencia de la política electoral. La política del coronavirus mostró ser muy «autónoma» a *prima facie*. La explicación técnica, la autoridad de actores transnacionales, o la justificación en nombre de la política sanitaria fueron centrales en esta arena. Sin embargo, esta primera impresión no nos debe alejar de la idea que también los gobiernos democráticos tienen que ganar elecciones en el corto plazo, por lo que temían al daño electoral si no hacían nada y los efectos devastadores de la pandemia se expandían. Por su parte, si bien los regímenes autoritarios no suelen someterse con frecuencia a la opinión pública, tienen fuertes incentivos para dificultar el acceso a la información y mantener poco enterada la ciudadanía sobre el curso de la crisis sanitaria. No obstante ello, una idea central es que las respuestas a la emergencia no estuvieron vinculadas directamente al carácter de democracia liberal o régimen autoritario. Podemos ver que países como el Reino Unido, Brasil o los Estados Unidos dudaron mucho antes de aplicar restricciones, y esto no se debe a un «amor por las libertades». Por el contrario, otros países altamente democráticos como España y Francia aplicaron fuertes confinamientos sin vacilaciones y los sostuvieron por largos períodos.

Finalmente, cerramos este trabajo diciendo que la investigación sobre el coronavirus muchas veces esta signada por una mirada comparativa, a través del prisma valorativo de los gobiernos o los regímenes políticos. Suele ser tentador pedir a las investigaciones una explicación sobre el desarrollo de la crisis sanitaria en los diferentes países, la escala de esta, el número de muertos cada X cantidad de habitantes, el impacto de las sucesivas olas, y el alcance de la enfermedad y el daño causado. A su vez, se busca hacer una apreciación de las decisiones públicas en términos de la efectividad en la lucha contra la pandemia, olvidando que los líderes del mundo se embarcaron en guerras contra el COVID-19 sin saber cuándo terminarían, ni los principales atributos de la enfermedad. La búsqueda de explicaciones, así ocupará a muchos científicos sociales de campos heterogéneos durante años, pero no es seguro que alguna vez tengamos respuestas claras a estas preguntas. A su vez, buscamos no solamente indagar sobre la «virtud» en las decisiones de los políticos, sino también sobre la «fortuna» que implicó la incertidumbre y la información incompleta. El problema analizado a más de un año de su aparición en la agenda, no parece mostrar todavía evidencia unívoca sobre cómo combatirlo en forma efectiva y definitiva. El camino se presenta así, largo y sinuoso.

CAPÍTULO 9

Demanda china y patrón exportador de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR (2000-2019)

CINDY VANESSA RAMÍREZ QUINTANA *

9.1 Introducción

Este capítulo es un avance de la tesis de posgrado de la Maestría en Economía (FCE-UBA) «Simetrías y asimetrías de las relaciones económicas entre China vs Alianza del Pacífico y Mercosur (2001-2018)». Con esta, se pretende analizar si las relaciones económicas con China, pueden representar oportunidades para los miembros de la Alianza del Pacífico (AP) y el MERCOSUR, que permitan establecer una relación simétrica e implique beneficios futuros para sus miembros o si, por el contrario, la relación de ambos bloques regionales con el gigante asiático, puede representar amenazas que permitan evidenciar la presencia de asimetrías que, a su vez, perpetúen el sendero de lento crecimiento que han tenido, históricamente, los miembros de ambos bloques de integración.

Dicho análisis se realizará a través de la estimación de un modelo gravitacional, utilizando un panel de datos para el período 2001-2018, cuyo objetivo será medir el impacto que tiene la relación entre China-AP y China-MERCOSUR sobre la canasta exportadora y la inversión en ambos bloques regionales. Este análisis resulta relevante porque, dentro de la literatura existente sobre la relación económica de China

* Becaria UBACyT de la Maestría en Economía. Directora: doctora María de Monserrat Llairó. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires, Argentina. Investigadora de iniciación. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI). Buenos Aires, Argentina.

con la región latinoamericana, aún no se ha tratado de relacionar ambos bloques regionales con el gigante asiático. Más aún, no se ha estimado el impacto que estas relaciones tienen en las economías de los países miembros de ambos bloques con este tipo de modelos que repercuten en su desarrollo.

Si bien los países miembros del MERCOSUR,^[1] han tenido relaciones con China desde larga data, han profundizado, durante la última década, sus relaciones con el país asiático a tal punto que, actualmente, este último es considerado un socio estratégico para la región. Por otro lado, países como Chile, Colombia, México y Perú, conformaron en 2011 la Alianza del Pacífico en un intento de aunar esfuerzos para profundizar sus relaciones con esta nueva potencia con el objetivo de diversificar sus mercados.

Este trabajo es un primer acercamiento a la problemática mencionada, por lo tanto, su objetivo es analizar si el aumento de la demanda de bienes primarios por parte de China estaría incentivando una dinámica reprimarizadora de la canasta exportadora del MERCOSUR y de la AP en el período 2000-2019. Para ello, se analizará el patrón exportador de ambos bloques regionales, teniendo en cuenta la participación de China y de los bienes primarios en el total de las exportaciones realizadas por ambos bloques en la etapa mencionada.

9.2 Patrón exportador del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico

Para **Slipak (2013)**, la reprimarización «se trata de un proceso de reorientación de los recursos de una economía hacia actividades de menor contenido de valor agregado» que puede «incluir distintas subactividades al interior de diferentes ramas de actividad» (**Slipak 2013**, pág. 12). A su vez, según **Santana Suárez (2019)**, «la reprimarización sería una tendencia de largo plazo y estructural hacia la reorientación de la economía a actividades agrarias y/o extractivas, con poco contenido tecnológico» (**Santana Suárez 2019**, pág. 154). Por lo tanto, la reprimarización es el proceso por el cual una economía redirige su capacidad productiva hacia la producción de bienes primarios o con bajo contenido tecnológico. Esta reorientación puede afectar el crecimiento y desarrollo de las economías, debido al poco valor agregado que contiene este tipo de bienes y al menor empleo que generan respecto de otros sectores al interior de una economía.

[1] Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Una primer evidencia de este proceso se puede hallar en el patrón exportador, ya que, con la división internacional del trabajo, las economías tienden a especializarse en el sector en el que tiene ventajas comparativas. En el caso latinoamericano, las exportaciones se han basado, históricamente, en materias primas y recursos naturales, mientras que importan bienes manufacturados o de alto contenido tecnológico. Esto en última instancia repercute en el crecimiento y desarrollo de las economías mencionadas.

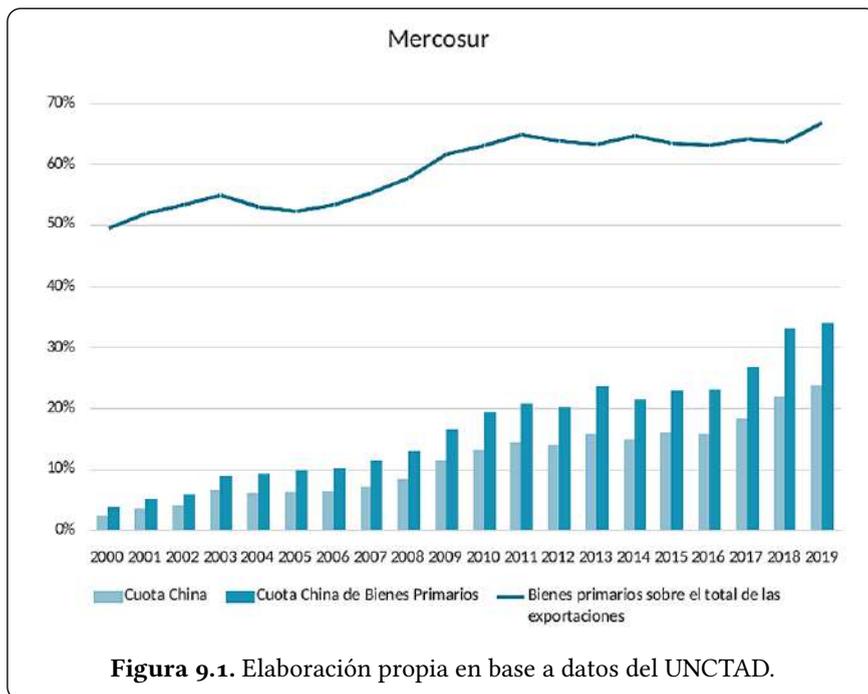
A continuación, se analizará el patrón exportador^[2] del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico usando tres variables. Primero, la evolución en las exportaciones de bienes primarios hacia el mundo respecto del total de las exportaciones; segundo, «la cuota china», es decir, la participación de las exportaciones hacia el gigante asiático en el total de las exportaciones de cada bloque; y, tercero, «la cuota china de bienes primarios», es decir, la participación de las exportaciones de productos primarios^[3] en el total de las exportaciones hacia China. Todo ello, para observar si el aumento de la demanda de bienes primarios por parte del país asiático estaría incentivando una dinámica reprimarizadora de la canasta exportadora de ambos bloques de integración.

En la figura 9.1 se se observa que las exportaciones del MERCOSUR hacia China han crecido a lo largo de todo el período, aunque lo han hecho más marcadamente a partir del 2008. Para 2019 China fue el destino del 24 % de las exportaciones totales y del 34 % de las exportaciones de bienes primarios del MERCOSUR. Este crecimiento coincide con el mayor peso de las exportaciones de bienes primarios del bloque, sobre el total de las exportaciones hacia el mundo, que pasaron de representar el 50 % en el año 2000 al 67 % en el año 2019. Este incremento estaría evidenciando una dinámica reprimarizadora del bloque a raíz del aumento de la demanda china de bienes primarios, principalmente alimentos y energía.

No obstante, la participación de los miembros del bloque ha sido desigual. Por un lado, las exportaciones de Paraguay en productos primarios representan el 90 % del total de las exportaciones de ese país,

[2] Tomando como referencia el análisis realizado por [Santana Suárez \(2019\)](#), quien estudia la dinámica reprimarizadora en Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Perú, Uruguay y Venezuela como resultado del aumento de la demanda china en el período 1995-2016.

[3] Como bienes primarios se tomaron todos los bienes incluidos en las clasificaciones 0, 1, 2, 3, 4 y 68 del SITC.



siendo estas casi nulas hacia China, lo cual implica que la economía paraguaya tiene un marcado perfil primario-exportador.

Argentina, por su parte, ha mantenido relativamente constante la participación de los bienes primarios en el total de las exportaciones alrededor del 60 %. Sin embargo, la cuota china se ha incrementado 7 % entre el año 2000 y el año 2019 y las exportaciones en bienes primarios hacia China pasaron del 4 a más del 15 % durante el período mencionado. Uruguay, ha aumentado la participación de bienes primarios en las exportaciones totales en un 20 %, y a partir del 2009 la cuota china aumentó considerablemente, llegando al 30.5 % del total de las exportaciones y al 38 % de las exportaciones de bienes primarios para 2019.

Por otro lado, Brasil ha sido el país del MERCOSUR en el que más ha aumentado la participación de China dado que, este último, es su mayor socio comercial. En este sentido, la participación de bienes primarios en el total de las exportaciones brasileñas hacia el mundo aumentó del 40 % en el 2000 a casi el 70 % en el 2019. Este gran crecimiento se correlaciona con el gran aumento de la participación de China en

sus exportaciones que pasaron del 2 al 28 % y donde los productos primarios hacia el gigante asiático pasaron del 4 al 40 % para 2019.

El comportamiento del MERCOSUR como bloque, se debe, principalmente, a la relación comercial que tiene Brasil con China y, en segunda medida, a la relación que esta última sostiene con Argentina y Uruguay. A su vez, salvo por el caso de Paraguay, las exportaciones de bienes primarios de los miembros del bloque hacia la potencia asiática son mayores que la participación de China en el total de las exportaciones. Esto implica que la canasta exportadora del MERCOSUR hacia ese país está especializada en bienes primarios. Con todo esto, se puede evidenciar que la demanda china ha incentivado la tendencia hacia la reprimarización de la canasta exportadora total del bloque, jalonada por Brasil, Uruguay y Argentina.

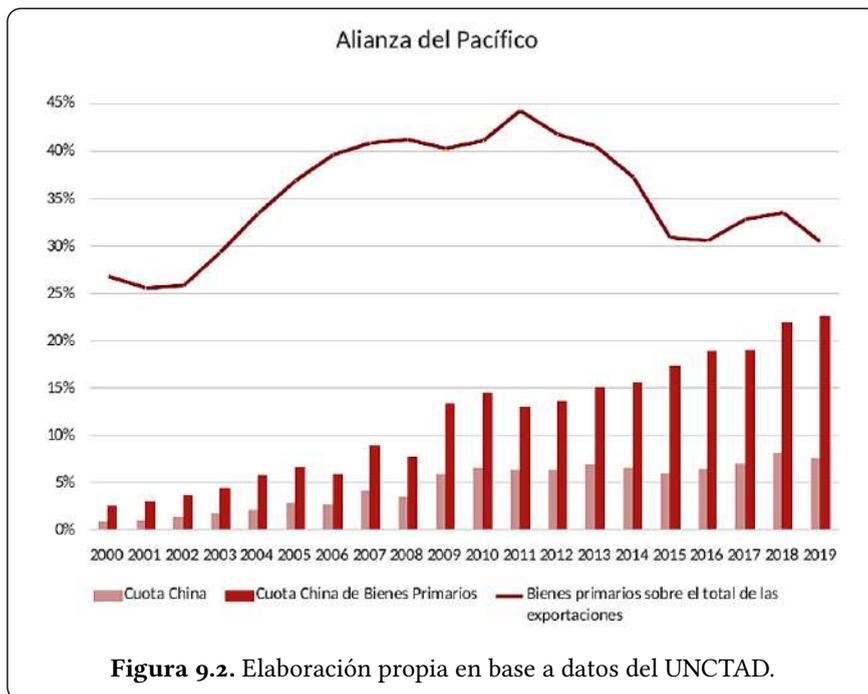
En la figura 9.2 se puede observar que las exportaciones de la Alianza del Pacífico^[4] hacia China han crecido a lo largo de todo el período. Al igual que el MERCOSUR, lo han hecho más marcadamente a partir del 2008-2009. Para 2019, China fue el destino del 8 por ciento de las exportaciones totales de la AP, y del 23 % de sus exportaciones de bienes primarios. Estas cifras son mucho menores que las de sus pares del Cono Sur, debido a que los países de la AP han tenido un vínculo tardío con China, a pesar de que tanto Chile como México hagan parte del APEC.^[5]

Durante el boom de los *commodities*, las exportaciones de bienes primarios de los miembros de la Alianza del Pacífico aumentaron en relación con el total de sus exportaciones. Sin embargo, a partir del 2011, México redujo la exportación total de bienes primarios del 26 % al 14 % hasta 2015, lo cual explica la caída de la exportación de este tipo de bienes hacia el mundo. Asimismo, la caída en los precios del petróleo entre el 2015 y 2018 explican el sostenimiento en el 30 % de las exportaciones del sector primario de la AP.

En principio, en el caso de la Alianza no se podría hablar de una tendencia reprimarizadora, sin embargo, esto se debe a que México exporta al mundo principalmente bienes manufacturados dada la gran cantidad de industrias estadounidenses en territorio mexicano producto del Acuerdo de Libre Comercio que sostiene ese país con Estados

[4] Si bien la Alianza del Pacífico se creó en 2011, para elaborar el gráfico se han agregado los datos de sus estados miembro con el fin de mostrar la evolución de un período de mayor plazo.

[5] Foro de cooperación económica Asia-Pacífico.



Estados Unidos y Canadá. No obstante, el gran crecimiento de las exportaciones de productos primarios hacia China está jalonado principalmente por Chile y Perú, quienes tienen tratados bilaterales de libre comercio con el gigante asiático.

Chile, por su parte, ha mantenido entre el 80 y el 86 % la participación de bienes primarios en el total de sus exportaciones durante todo el período, lo que implica que tiene un perfil primario-exportador. Sin embargo, la participación de este tipo de bienes en las exportaciones hacia China ha pasado del 6 por ciento en el 2000 al 37 % en el 2019. Perú, quien históricamente ha tenido más relación con China, ha aumentado la participación de las exportaciones primarias del 63 % al 75 % durante el período mencionado. La cuota china pasó del 7 al 29.4 % y la participación de las exportaciones de bienes primarios hacia China pasaron del 11 % al 39 % entre el 2000 y el 2019.

Colombia, mantuvo constante entre el 2000 y el 2005 la participación de los bienes primarios en el total de las exportaciones que realizó el país hacia el mundo. Sin embargo, a partir del año 2007 aumentó considerablemente dicha participación del 58 % a casi el 80 % en 2019.

Si bien Colombia no ha tenido tanta relación con China, la cuota china pasó del 2.8 por ciento en 2009 al 11 % en 2019 y la cuota de exportaciones de bienes primarios hacia el país asiático pasó del 2.5 al 14.1 % en el mismo período.

México, por su relación con los Estados Unidos y al ser una economía que compite en el mercado de manufacturas con el gigante asiático, ha tenido una menor relación comercial con China. Sin embargo, la cuota mexicana de bienes primarios hacia ese país aumentó del 1 por ciento en 2009 al 5 por ciento en 2019, pasando de exportarle a China máquinas, aparatos mecánicos y reactores nucleares en 2001 a minerales metalíferos de cobre, hierro y zinc en 2019.

El patrón exportador de la Alianza del Pacífico, se debe a la estrecha relación que sostuvo China con Chile y Perú. A su vez, las exportaciones de bienes primarios de todos los miembros del bloque hacia la potencia asiática son mayores que la participación de China en el total de las exportaciones. Esto implica que la canasta exportadora de este bloque de integración hacia ese país está especializada en bienes primarios. No obstante, dado que México es el país con mayor peso económico dentro del bloque, no es posible evidenciar que la demanda china haya incentivado una tendencia hacia la reprimarización de la canasta exportadora total de la Alianza del Pacífico, pero el incremento de las relaciones comerciales, principalmente primario-exportadoras, de Perú y Colombia hacia el gigante asiático permiten evidenciar una tendencia hacia la reprimarización de la canasta exportadora de esas economías.

9.3 Conclusión

El crecimiento de China ha permitido que los países del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico tengan mayores relaciones comerciales con el gigante asiático. Dado que esta última demanda principalmente materias primas y manufacturas básicas basadas en recursos naturales, es posible preguntarse si dichas relaciones representan oportunidades o amenazas para las economías de los países miembros de ambos bloques regionales.

Este trabajo es un primer acercamiento a esta problemática. Por ello, utilizando la evolución del patrón exportador del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico hacia China y hacia el mundo, se ha tratado de evidenciar si el aumento de la demanda de bienes primarios por parte del gigante asiático estaría incentivando una dinámica reprimarizadora de la canasta exportadora de estos bloques en el período 2000-2019.

Como resultado, se encontró que se puede hablar de perfil reprimarizador en caso del MERCOSUR y el de algunos países de la AP. En el caso del MERCOSUR, salvo Paraguay quien tiene un perfil marcadamente primario-exportador, la demanda de productos primarios por parte de China es mayor que la participación de ese país en el total de las exportaciones. Por lo tanto, la demanda china sí puede estar generando un impulso hacia la reprimarización de las canastas exportadoras del bloque, teniendo en cuenta que sus principales economías, Brasil y Argentina, han aumentado la exportación de bienes primarios hacia el gigante asiático.

En el caso de la Alianza del Pacífico, no es posible poner en evidencia que la demanda china haya incentivado una tendencia hacia la reprimarización de la canasta exportadora total del bloque, pero el incremento de las relaciones comerciales, principalmente primario-exportadoras, de Perú y Colombia hacia el gigante asiático permiten tener indicios de una tendencia reciente hacia la reprimarización de la canasta exportadora de estos países.

No obstante, el gran aumento de la participación de las exportaciones de productos primarios hacia China, tanto de los miembros MERCOSUR como de los de la AP, repercute en el crecimiento y desarrollo de las economías mencionadas.

CAPÍTULO 10

Globalización y antiglobalismo en el Brasil de Bolsonaro^{*}

MARIA DO SOCORRO SOUSA BRAGA^{**} y FLÁVIO CONTRERA^{***}

10.1 Introducción

El propósito de este capítulo es examinar la conexión entre la política exterior y el programa económico del gobierno de Bolsonaro (2019-2020), enfatizando iniciativas en el área de comercio internacional, integración económica y alineamiento geopolítica. El análisis de esta relación tiene aún más relevancia ante el contexto brasileño marcado por la contradicción entre una política exterior hostil al «globalismo» y un proyecto económico difuso, ultraliberal, que apunta a la plena integración de la economía brasileña en el espacio globalizado de libre circulación de bienes, servicios flujos financieros e inversiones. Eso es porque la condición previa de la que depende el éxito de esta integración es, por supuesto, la continuidad de la globalización. Y una característica esencial de esta, como sabemos, es la imposición a los países de normas mundiales que limitan el espacio de las soberanías nacionales, precisamente lo que el actual canciller Ernesto Araújo denuncia como «globalismo».

El globalismo tiene su fundamento en la doctrina neoliberal del Consenso de Washington, que consiste en la adopción de un conjunto

* Este artículo es parte del proyecto de investigación *Evaluando la calidad de la democracia en los países de América Latina* (II), apoyado con una beca de productividad del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).

** Investigadora y profesora asociada de la Universidad Federal de São Carlos, Brasil (UFSCar).

*** Investigador del Instituto de Políticas Públicas y Relaciones Internacionales de la Universidad Estadual Paulista, Brasil (UNESP).

unificado de reglas y normas en materia de economía, política y relaciones internacionales, en un proceso en el que las fronteras nacionales perderían gradualmente su relevancia e incluso desaparecerían. De hecho, las distinciones culturales darían lugar a los valores universales y la democracia electoral y el capitalismo de mercado se extenderían por todo el mundo (Li 2016).

Así, Brasil bajo el gobierno de Bolsonaro tiene que lidiar, por un lado, con una política exterior soberana, con una perspectiva estrictamente nacional, de hostilidad al globalismo, y por otro con el cosmopolitismo del enfoque económico ultraliberal, defendido con más fuerza al principio de este gobierno por su ministro de Economía, Paulo Guedes, y también defendido por la ministra de Agricultura, Teresa Cristina (DEM), preocupada con la exportación de productos brasileños a los mercados mundiales, especialmente los chinos.

Para examinar estas contradicciones entre la política exterior y el programa económico del gobierno de Bolsonaro, hemos estructurado este trabajo en cuatro secciones. En la primera contextualizamos este gobierno, dando una visión general de sus actores políticos involucrados en las áreas económicas y exteriores, esbozando su programa de gobierno. En la segunda sección identificamos las contradicciones en relación con el comercio internacional y con la alineación geopolítica. En la tercera analizamos las interconexiones entre estas áreas con respecto a la integración latinoamericana. Finalmente, en la última sección hacemos las consideraciones finales.

10.2 Contexto de la política exterior y económica del gobierno de Bolsonaro

En los dos primeros años del gobierno de Bolsonaro se produjeron cambios que llevaron a una redefinición de la política exterior de Brasil y de sus funciones internacionales. Estos se pueden ver en dos dimensiones. El primero se refiere a la aceptación de Brasil como fiel aliado de Estados Unidos. El segundo se refiere a la defensa de la fe cristiana. Este enfoque «americanista» de la política exterior brasileña basado en estrechas relaciones con Estados Unidos, alteraría dramáticamente el patrón universalista o globalista observado desde la última mitad del siglo pasado. Según **Bezerra de Menezes (2017)**, la búsqueda de vínculos más profundos con los Estados periféricos de América Latina, África y Asia se conoció como el paradigma universalista o globalista de las relaciones exteriores brasileñas. Desde entonces, la estrategia de política

exterior aplicada en muchas ocasiones por los gobiernos que adoptaron este paradigma fue el suave equilibrio contra la potencia mundial, mientras que las concepciones del rol nacional correspondientes a este enfoque fueron las de constructor de coaliciones e integrador regional. El universalismo caracterizó la política exterior de los gobiernos democráticos y autoritarios en Brasil. Así ocurrió con Jânio Quadros y João Goulart de 1961 a 1964, con la política de «pragmatismo ecuménico y responsable» del gobierno militar de Ernesto Geisel (1974-1979) y su sucesor, João Baptista Figueiredo (1979-1985). En el siglo XXI, los gobiernos de Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) implementaron una política exterior universalista.

Para comprender las idiosincrasias del gobierno Bolsonaro y su impacto en las relaciones internacionales y económicas en las siguientes secciones, veremos cómo se ha desarrollado este proceso en los dos primeros años de su administración, analizando su programa de gobierno y los discursos pronunciados por el presidente y su canciller, Augusto Araújo, en eventos de ambas áreas.

Desde su toma de posesión, el presidente brasileño abogó por revisar y recrear las prioridades, estrategias y conceptos destinados a cambiar la política exterior. En su discurso de investidura ante el Congreso, destacó que la política exterior brasileña se basaría en la soberanía, orientada al desarrollo y a la construcción de la grandeza (Bolsonaro 2019a), refiriéndose a tres objetivos de política exterior poco controvertidos y tradicionalmente reconocidos. Su ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, en su presentación del 2 de enero, expresó este cambio señalando que el gobierno de Bolsonaro estaba inaugurando «una nueva política exterior». En su discurso se destacaría el cambio de perspectiva ideológica al afirmar que el Brasil desearía fortalecer las relaciones con los Estados Unidos y otros países gobernados por fuerzas conservadoras de derecha: Hungría, Polonia, Italia e Israel (Araújo 2019b). En estos discursos de Bolsonaro y Araújo, por tanto, varios rasgos señalaron la configuración de esta nueva política exterior, que estaría marcada por un contenido ideológico de radicalización del «americanismo», o más precisamente, de alineación incondicional con la administración Trump.

Además, otro elemento crucial del discurso de Araújo fue anunciar un nuevo significado a la identidad brasileña, es decir, su brasileñidad. Sería la visión de un Brasil que recuperaría su identidad constituida por el nacionalismo frente al globalismo, la fe cristiana, los valores de Dios, la familia, la libertad y la reverencia por un pasado mítico y

los símbolos nacionales (Araújo 2019b). También según su canciller, la mayor amenaza para la civilización occidental es la globalización definida como una fuerza nihilista, el descrédito de la nacionalidad, la corrección política crítica de los valores, símbolos y héroes nacionales, instituciones supranacionales y fronteras resumidas en la Unión Europea, el marxismo cultural y el comunismo (Araújo 2019c). Finalmente, en el discurso de Araújo en la Fundación Heritage en septiembre de 2019, se destacó la noción de que Brasil es un aliado indiscutible de Trump en una guerra de civilizaciones contra la decadencia de Occidente.

Al mismo tiempo, las dos autoridades brasileñas señalaron la necesidad de reformular los vínculos económicos con China. Según Ernesto Araújo, era necesario «reestructurar la relación con China para hacerla más simétrica» (Araújo 2019a). Las referencias a las amenazas comunistas, aunque se centran principalmente en el contexto latinoamericano, no dejan de revelar una imagen visiblemente hostil de China. Pero fue en la conferencia del canciller Araújo a los jóvenes diplomáticos del Instituto Rio Branco que las relaciones con China fueron juzgadas como equivocadas, al igual que otras asociaciones con el Sur Global. En esa ocasión Araújo criticó el enfoque de la política exterior en el aspecto comercial: «no venderemos nuestra alma a China» (Araújo 2019a). Esta declaración demuestra las contradicciones entre el jefe de Itamaraty y el jefe de Gobierno y su equipo económico, dado que el presidente Bolsonaro ha centrado su mensaje en varias ocasiones en los socios internacionales centrándose en la dimensión económica de los asuntos exteriores del Estado. El presidente visitó oficialmente China en octubre de 2019 y fue anfitrión de la 11ª cumbre de los BRICS en Brasilia en noviembre de 2020. En ambas ocasiones, subrayó la importancia de las relaciones económicas entre los dos países. También subrayó que Brasil no participaría en ninguna guerra comercial y destacó la relevancia de la coalición BRICS en una configuración económica mundial cambiante (Bolsonaro 2019b)

La nueva política exterior propuesta por Araújo expresa la visión de una parte de las élites políticas brasileñas del gobierno de Bolsonaro llamadas antiglobalizadoras, ideólogos u «olavistas» en referencia al astrólogo y representante del conservadurismo en Brasil, Olavo de Carvalho. El jefe de Itamaraty expresó en su discurso de inauguración el papel central de Carvalho en la definición de los contornos de la nueva política exterior brasileña. Otros miembros importantes de este grupo son el asesor presidencial de Asuntos Exteriores Filipe Martins,

el ministro de Medio Ambiente Ricardo Salles, el ex ministro de Educación hasta junio de 2020 Abraham Weintraub, y el diputado federal Eduardo Bolsonaro, hijo del presidente Bolsonaro.

Es importante señalar que esta visión de la política exterior promovida por Ernesto Araújo y Olavo de Carvalho es criticada por otros grupos importantes que forman el gobierno de Bolsonaro: el ala militar y los neoliberales en el área económica y agrícola. El primer grupo está representado por el vicepresidente, el general de reserva Hamilton Mourão. La perspectiva negativa de China también es cuestionada por su ministro de Economía Paulo Guedes y la ministra de Agricultura Teresa Cristina, que representa los intereses de la agroindustria brasileña. Los políticos neoliberales adoptaron una posición similar y subrayaron la importancia de las relaciones comerciales y las inversiones en infraestructura y en el sector de la energía de China para la recuperación de la economía.

En cuanto a la política económica, el plan del gobierno de Bolsonaro, titulado «Proyecto Fénix», publicado a finales de agosto de 2018, defendía lo que llamaba «Brasil Libre», expresando la perspectiva neoliberal del gran garante de este plan económico, su ministro de Economía, Paulo Guedes. El punto principal fue la propuesta de reorganización del área económica, con dos órganos principales: el Ministerio de Economía (que ahora incluye los entonces Ministerios de Finanzas, Planificación, Industria y Comercio y la Secretaría Ejecutiva del PPI) y el Banco Central, este último formal y políticamente independiente, pero alineado con el primero. Este programa también apuntaba a la idea de iniciar un amplio programa de privatización, pero sin especificar cuántas o qué empresas de las 147 que son propiedad de la Unión se proponían vender. Según este plan, todos los recursos obtenidos de las privatizaciones y concesiones debían utilizarse obligatoriamente para el pago de la deuda pública. En total, el plan tenía como objetivo reducir el volumen de la deuda en un 20 % a través de privatizaciones, concesiones, la venta de propiedades de la Unión y la devolución de recursos a las instituciones financieras oficiales.

10.3 Contradicciones en la política comercial internacional y alineamiento geopolítica

La inconsistencia en las dos áreas del gobierno de Bolsonaro también aparece en sus relaciones de subordinación al gobierno de Trump. Así, si por un lado, el gobierno brasileño es antiglobalista en su política exterior como Donald Trump, pero no es proteccionista en las

políticas económicas como los Estados Unidos. Un ejemplo de ello es que el gobierno de Bolsonaro ha negociado un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea y acaba de cerrar con los Estados Unidos el Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica, que prevé, entre otras medidas, la facilitación del comercio bilateral y la lucha contra la corrupción. De hecho, la globalización económica no retrocedería en el Brasil. El objetivo de este último es utilizar normas comunes para los procedimientos aduaneros a fin de hacerlos más eficientes y reducir los plazos de despacho de las mercancías.

La esencia del gobierno de Trump se resume en la frase *América First*, los Estados Unidos primero, consagrada en las elecciones de 2016. En ese momento, Trump pudo explotar el descontento de la clase obrera, expresado en la frustración del «sueño americano» y en la crítica de la globalización neoliberal y el globalismo. Como sostiene Stokes (2018), la globalización tuvo un impacto negativo en los trabajadores, especialmente en los Estados Unidos, donde el sistema de protección social es más débil que en otros países, lo que ha dado lugar a un estancamiento de los salarios y al desempleo en la industria.

Al centrar su discurso en el creciente déficit comercial y la externalización de los trabajos que habrían migrado de los Estados Unidos a países con salarios más bajos como México y China, Trump creó una narrativa distorsionada de la globalización, a través de la cual culpó a los extranjeros e inmigrantes por el desempeño de la economía y el aumento de la violencia en los Estados Unidos (Palley 2017). De hecho, presentó una doble plataforma antiglobalización, cuyo primer aspecto es el aislacionismo. Es decir, una mayor protección comercial para los Estados Unidos. El segundo aspecto está relacionado con los hábitos de consumo, pidiendo al gobierno de los Estados Unidos, a las empresas y a los consumidores que compraran bienes y productos hechos localmente. De esta manera, Trump rompió con la plataforma republicana de defensa del libre comercio y se acercó al votante de la clase obrera históricamente ligado al Partido Demócrata (Menezes et al. 2020).

En el gobierno, Trump puso sus fichas en los medios unilaterales de poder duro: tarifas impuestas ilegalmente sin consultar a la Organización Mundial del Comercio (OMC), sanciones económicas sin autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, amenazas de uso de la fuerza para aniquilar países. Realista en el sentido más inmediato del término, gobernó buscando desestabilizar la economía mundial haciendo retroceder la globalización para devolver los

empleos a los estados de los Estados Unidos que lo eligieron o para beneficiar sus intereses político-electorales en las elecciones de 2020.

En cambio, el gobierno del Bolsonaro no presenta una coherencia interna entre los elementos conflictivos de la diplomacia antiglobalista y el proyecto ultraliberal, ni goza del poder para sostener su política. La inconsecuencia comienza con la adhesión externa a un gobierno que deja claro que solo persigue sus propios intereses, aconsejando a otros que actúen de la misma manera. En lugar de seguir el consejo, el gobierno de Bolsonaro prefiere servir no a los intereses brasileños y de la región latinoamericana, sino a los intereses de los Estados Unidos.

El apoyo incondicional a Trump es una de las inconsistencias de la política económica ultraliberal del ministro Guedes. De hecho, representa la mayor amenaza para la continuidad de la globalización y, a su vez, la condición para el éxito de la estrategia de apertura brasileña. Esto es lo que se vio en estos primeros años de gobierno, con la actitud de adoptar de forma acrítica la agenda internacional del gobierno de Trump, cuyos elementos no sólo no coinciden, sino que en la mayoría de los casos también contradicen los intereses históricamente defendidos por Brasil en el escenario internacional. Un ejemplo reciente de ello es la adhesión del Brasil a la *Declaración de Ginebra* – documento apoyado por los Estados Unidos y los países islámicos en contra de las políticas que prevén el acceso al aborto y a favor del papel de la familia como fundamental para la sociedad – lo que representa un giro conservador del país en esta cuestión. El primer componente de esta agenda es la contención de China. Para los Estados Unidos incluso puede entenderse, especialmente desde el punto de vista de una potencia temerosa de perder su hegemonía ante su rival, tiene perfecto sentido. Pero, ¿qué ventajas podría tener para el Brasil el hecho de acosar al país que en los últimos diez años ha sostenido nuestra balanza de pagos gracias a los sucesivos saldos generados en la balanza comercial por las exportaciones de productos básicos?

Podemos hacer la misma pregunta sobre el resto de la agenda de seguridad de Estados Unidos. ¿Qué interés estratégico tendría Brasil en antagonizar con Rusia, socio de los BRICS, un mercado relevante para nuestros productos, con Irán, uno de los mayores compradores de maíz y proteínas brasileños? ¿O, aun así, en el que el abandono del Acuerdo Climático de París sirvió a los objetivos de la política ambiental nacional? Sin embargo, la adhesión inicial del gobierno de Bolsonaro a intereses estrictamente trumpianos se explicitó con acciones contradictorias como la declaración de apoyo a la construcción

del muro en la frontera con México, o incluso con la expresión de vergüenza en relación a los inmigrantes ilegales brasileños, culminando en la retirada del país del Pacto Global sobre Migración, con millones de ciudadanos brasileños viviendo en el exterior.

En el segundo año del gobierno ha habido cambios moderados en las posiciones anunciadas apresuradamente. Hay muchos ejemplos: la base militar ofrecida a los Estados Unidos no ocurrió, el Acuerdo de París no llegó a su fin, pero el país no ha cumplido sus objetivos, el cambio de embajada a Jerusalén no se llevó a cabo, la reducción de la retórica contra China, la retirada en las posturas más agresivas en Venezuela, la corrección de la hostilidad hacia el MERCOSUR. En todo caso, en las modificaciones quizás más duraderas que suponemos, como la de la relación con China, el retroceso expresa menos una auténtica evolución de las convicciones, como la debilidad de los medios para sostener una diplomacia agresiva y extremista de alto costo en términos de pérdidas potenciales de mercados e inversiones. Después de todo, en la medida en que se movilizaron los sectores exportadores amenazados por las pérdidas en los mercados de China, Irán y los árabes, el gobierno se vio obligado a retirarse porque no podía compensar dichas pérdidas.

La consecuencia de este proceso es que la política exterior brasileña, guiada por los segmentos ideológicos antiglobalistas del gobierno, está creando para el proyecto económico un riesgo real de deterioro de la balanza comercial y de la balanza de pagos, uno de los muy raros sectores aún salvados en una economía en crisis. La amenaza llega en el peor momento, cuando la coyuntura internacional acumula una fuerte desaceleración debido al COVID-19, sino una abierta recesión. El comercio mundial se está contrayendo; los precios de los productos básicos están cayendo; Argentina, nuestro principal mercado de productos manufacturados, se está sumiendo en una profunda crisis; y la balanza comercial está disminuyendo en comparación con 2018.

Por último, es importante señalar que la agresión contra los mercados extranjeros por parte del ala antiglobalista del gobierno Bolsonaro ha aumentado considerablemente con la explosión de la crisis de la quema en la región amazónica. Habiendo subestimado la intensidad de la reacción internacional, inicialmente adoptó acciones espectaculares como el envío de fuerzas militares no entrenadas para luchar contra los incendios, con la esperanza de que el final de la estación seca y el paso del tiempo aliviaran la situación. Sin embargo, el daño en términos de integración económica, probablemente irreparable, ya está hecho. La

primera víctima fue el llamado acuerdo de libre comercio que costó veinte años de negociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

Algunos analistas incluso proyectaron en un primer momento que las imposturas antidiplomáticas del gobierno de Bolsonaro podrían sugerir que Brasil se convirtiera en un paria de la comunidad internacional, junto con la Venezuela de Maduro y las Filipinas de Rodrigo Duterte. Pero este cuadro fue mitigado por las acciones de los miembros liberales del equipo de gobierno, corriendo tras los daños, gastando recursos y energía solo para limitar los daños. Además, sostenemos que sería una ilusión pensar que las pérdidas en el mercado europeo pueden ser compensadas en los Estados Unidos gracias a la benevolencia del gobierno de Trump. En primer lugar, porque los productos del agronegocio exportados a la UE – soja, maíz, carne de pollo, complejo de carne de vacuno – son precisamente los artículos en los que los estadounidenses son los principales competidores brasileños en el mercado internacional. En segundo lugar, porque los demócratas, que ya dominan la Cámara de Representantes, siguen la pauta de imponer cláusulas ambientales y laborales cada vez más estrictas en todos los acuerdos comerciales. Como resultado de esta política, el gobierno de Trump se vio obligado, en la renegociación del tratado de libre comercio con México, a fortalecer estos capítulos. Aún así, la Cámara amenazó con no aprobar el acuerdo. El desastre en el Amazonas y la guerra declarada contra Francia produjeron otro impacto negativo al hacer imposible la implementación del proyecto que simboliza más que cualquier otro programa ultraliberal: la adhesión a la OCDE.

Otra contradicción de la política exterior bolsonarista fue denunciar a la ONU por supuestamente imponer políticas de género, mientras defendía a la más invasiva de las organizaciones, la OCDE. En este sentido, cabe mencionar que esta entidad de las economías avanzadas notificó a Brasil que tendría que modificar o derogar no menos de 207 leyes brasileñas, ajustándolas a los estándares de la institución si desea convertirse en miembro pleno.

Finalmente, cabe mencionar las innumerables ocasiones durante estos casi dos años de gobierno en que los propósitos liberalizadores anunciados dieron paso a presiones en sentido contrario: las barreras a la leche en polvo importada, la prohibición a la importación de banano de Ecuador para proteger a los productores de Vale da Ribeira, región de la familia del presidente Bolsonaro. Más recientemente, hemos ampliado el acuerdo sobre el régimen automotriz común con Argentina por diez años.

El futuro, quizás no tan lejano, dirá cuánto durará la experiencia de la política económica liberal en un contexto marcado por todas estas y otras contradicciones discutidas aquí. Con la fuerte crisis económica agudizada con el COVID-19, los signos de impaciencia se acumulan con el retraso de esta política en producir resultados de crecimiento económico y creación de empleo. El presidente y sus seguidores confiesan agonizar por la falta de espacio para estimular el consumo en medio de una pandemia, extendiéndose contra el aislamiento social y defendiendo la apertura del comercio nacional a toda costa. La consecuencia deliberada de esta decisión es que llegamos a finales de 2020 con más de 190 mil brasileños^[1] muertos desde marzo por COVID-19. Y el presidente, obsesionado con la idea fija de la reelección, politizó la compra de la vacuna, chocando con los gobernadores, al oponerse a la aplicación obligatoria.

En fin, el resultado de este proceso fue una política exterior incoherente e irracional, donde el discurso antiglobalista de Ernesto Araujo choca constantemente con las expectativas de la agenda económica neoliberal y globalizadora de Paulo Guedes. La América de Trump siguió en primer lugar. Pero el Brasil de Bolsonaro no se había colocado por encima de todos. La sumisión a Washington tiene impactos negativos en la balanza comercial, que es aún más desventajosa para Brasil. Queda por ver cómo se comportará el gobierno en los últimos dos años que le faltan, ahora con el demócrata Joe Biden al frente de la Casa Blanca.

10.4 La integración regional y el futuro de las relaciones de Estados Unidos con Brasil

También durante la campaña electoral, Jair Bolsonaro expresó, a través del programa de gobierno del PSL, su prioridad en establecer relaciones bilaterales en detrimento de los acuerdos multilaterales. Además, destacó la necesidad de evitar acuerdos comerciales espurios con «dictadores internacionales», en referencia a Cuba y Venezuela, y expresó que su futura administración estaría alineada con los países del Norte. En este sentido, Brasil debería dejar de «despreciar o incluso atacar democracias importantes como Estados Unidos, Israel e Italia», ya que estos países tendrían mucho que ofrecerle «en términos de comercio, ciencia, tecnología, innovación, educación y cultura».

[1] A la fecha de publicación de este libro, las muertes en Brasil superan las 500 mil.

De hecho, Bolsonaro señaló una política distinta de los partidos de izquierda, como PT, PSOL y PPL, que en 2018 expresaron la prioridad de las relaciones Sur-Sur, con énfasis en el proceso de integración regional, y también distinta de PDT, REDE y MDB, que a pesar de enfatizar las relaciones con el Sur, expresaron la necesidad de fortalecer las relaciones con los países del Norte (Contrera y Hebling 2021). En el Gobierno, la política exterior de Bolsonaro estuvo guiada por «el desarrollo a través de la reconstrucción de la identidad internacional de Brasil» (Casarões 2019, pág. 235), cumpliendo la promesa de alineamiento con los países del Norte, especialmente con Estados Unidos.

De hecho, el elemento que ha guiado la política exterior brasileña, bajo Bolsonaro, ha sido el alineamiento automático y subordinado con Estados Unidos y la consecuente distancia de los países gobernados por la izquierda. Como Temer, Bolsonaro «encendió» las relaciones con Venezuela (Salgado y Bressan 2020). Tras la elección de Alberto Fernández, también se distanció de Argentina. La elección de Luis Arce, en Bolivia, tras el golpe de extrema derecha que culminó con la renuncia de Evo Morales en 2019, significó un revés más para este en la región.

Al principio de su mandato, el gobierno de Bolsonaro apoyó la creación de PROSUL, en contraposición al proyecto de UNASUL, para revertir los proyectos de integración del período de la marea rosa. PROSUL (Foro para el Progreso de América del Sur), que fue concebido por Sebastián Piñera, incluiría también a la Argentina, Colombia, el Ecuador, Guyana, el Paraguay y el Perú. Sin el respaldo del Congreso, Bolsonaro denunció el Tratado Constitutivo de UNASUR mediante una nota emitida por Itamaraty. Sin embargo, meses más tarde, el presidente Bolsonaro provocó una reacción negativa de la presidenta y de los congresistas chilenos cuando atacó a la ex presidenta Bachelet en respuesta a las críticas que esta hizo sobre la reducción del espacio democrático en Brasil (Pereira da Silva 2019).

Debido a la animosidad de Bolsonaro y su ministro Paulo Guedes hacia el MERCOSUR, que ya era evidente durante el período electoral, había pocas expectativas de la profundización del bloque al principio de su gobierno. Sin embargo, la importancia del bloque para el Brasil se renovó después de la conclusión de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea en junio de 2019. La conclusión del acuerdo se había visto facilitada en ese momento por el consenso ideológico que existía entre los principales dirigentes

del bloque en ese momento, Jair Bolsonaro de Brasil y Mauricio Macri de Argentina.

Específicamente en relación con el Brasil, las condiciones para la conclusión del acuerdo entre el MERCOSUR y la UE han comenzado a construirse después de la destitución de Dilma Rousseff. Michel Temer reorientó la política exterior brasileña hacia la liberalización económica y la búsqueda de inversiones, acercando Brasil a los Estados Unidos, Europa y Japón. En Macri, Temer encontró un aliado para avanzar en la agenda liberalizadora. Entre 2016 y 2018 se intercambiaron ofertas entre la Unión Europea y el MERCOSUR y los bloques buscaron un entendimiento sobre las bases del diálogo político y la cooperación que conforman el Acuerdo de Asociación (Salgado y Bressan 2020). Bajo el liderazgo de Paulo Guedes, Teresa Cristina y Ernesto Araújo, Bolsonaro concluyó el acuerdo. Sin embargo, la ratificación del acuerdo por parte de los europeos se considera problemática, en vista de la fricción del bloque con la política medioambiental del Bolsonaro. Sin cambios en la agenda ambiental, la expectativa es que el acuerdo no sea ratificado.

En octubre de 2020, el gobierno de Bolsonaro también firmó tres acuerdos con los Estados Unidos, destinados a facilitar el comercio, las buenas prácticas reglamentarias y la lucha contra la corrupción. Aunque parece haber una mejora en las relaciones entre los dos países, estos acuerdos reflejan el actual Acuerdo de Facilitación del Comercio (TFA) de la Organización Mundial del Comercio, que se firmó en 2013 y aborda precisamente esas cuestiones. Ratificada en 2016 por la presidenta Dilma Rousseff, la TFA se ha aplicado desde entonces para hacer efectivos los compromisos adquiridos (Ferreira y Thomaz 2020).

A pesar del pretendido alineamiento automático con los Estados Unidos durante la administración Trump, manifestada principalmente en los discursos de Bolsonaro, el comercio de Brasil con los Estados Unidos ha caído a su nivel más bajo en 11 años, mientras que el comercio con China está creciendo. La elección de Biden, sin embargo, sugiere una redefinición de la relación de los Estados Unidos con Brasil e indica un freno a la agenda antiglobalista. Se espera que el demócrata lleve a los Estados Unidos por la senda del multilateralismo, reintegrando al país a los acuerdos, como el de París sobre el clima y a las instituciones internacionales, en particular la OMS, reorientando la política estadounidense para enfrentar lo COVID-19.

Tales movimientos indicarían simultáneamente el rechazo del antiglobalismo y la defensa del cientifismo en temas que bajo Trump

fueron el objetivo de las *fake news* y el negacionismo. Específicamente en relación con Brasil, Biden tendrá la difícil tarea de hacer que Bolsonaro adopte normas ambientales más estrictas. Hasta ahora, sin embargo, este parece no querer cooperar con el demócrata. En una declaración considerada jocosa, el presidente brasileño amenazó con recurrir a las armas si se imponían sanciones al Brasil como resultado de la devastación promovida por el gobierno en el Amazonas. Además, Bolsonaro ha resistido, mientras ha podido, reconociendo la victoria de Biden. Hasta ahora, ha señalado que está más en línea con el triunfalismo que con los propios Estados Unidos.

10.5 Consideraciones finales

Al analizar el primer bienio (2019-2020) de la administración Bolsonaro, concluimos que el discurso antiglobalista abrazado en la política exterior del ministro Ernesto Araujo contrasta con las expectativas de la agenda económica neoliberal y globalizadora de los ministros Paulo Guedes y Teresa Cristina. El resultado de este proceso es la inconsistencia y la irracionalidad en términos de comercio internacional, integración económica y alineación geopolítica.

El alineamiento automático del gobierno Bolsonaro con Donald Trump resultó en una retórica antiglobalista que, por un lado, redujo la participación de Brasil en las estructuras de gobernanza global; por otro, limitó el alcance de la agenda neoliberal del sector económico del gobierno. La promesa de promover acuerdos comerciales bilaterales no se ha plasmado en el papel.

Además, la ratificación del Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea se ve amenazada por la desastrosa política ambiental que dirige el ministro Ricardo Salles. La falta de una política clara en materia de medio ambiente, unida a la negación de la deforestación por parte del gobierno de Bolsonaro, especialmente en el Amazonas, ha levantado una señal de alerta en la comunidad internacional, cuyas implicaciones afectan al proceso de ratificación del acuerdo.

La falta de coherencia del gobierno de Bolsonaro también se expresa en el proceso de integración regional. Vaciada, la UNASUL ha perdido relevancia. Por otro lado, PROSUL, una iniciativa de integración regional motivada ideológicamente, tampoco ha avanzado. Desde el punto de vista de las relaciones bilaterales, Bolsonaro mantuvo un diálogo más estrecho con Argentina durante la presidencia de Macri,

y con Bolivia durante el gobierno interino de Jeanine Áñez. Sin embargo, la victoria de Fernández y Kirchner mantuvo a Bolsonaro lejos de Argentina.

Además, las recientes disputas electorales han señalado el debilitamiento de la agenda antiglobalista de la derecha radical, representada por Trump y Bolsonaro. Tras el golpe de Estado liderado por las fuerzas militares de extrema derecha que culminó con la renuncia del presidente Evo Morales en Bolivia; Luis Arce, del MAS, ganó la disputa electoral a finales de 2020 y asumió la presidencia del país. En Chile, las manifestaciones populares garantizaron un plebiscito que aprobó una nueva constitución, enterrando el neoliberalismo consagrado en la carta de Pinochet. En las elecciones municipales de Brasil, la beca fue el principal perdedor. Pocos candidatos apoyados por el presidente Bolsonaro lograron el éxito. Sin embargo, el mayor indicio de un cambio en esa agenda ocurrió en los Estados Unidos, con la elección del demócrata Joe Biden a la presidencia.

La elección de Biden plantea nuevos desafíos para Bolsonaro, que deberían culminar en la discontinuidad del alineamiento automático con Estados Unidos, especialmente en el tema ambiental. Esto no debe significar, sin embargo, una ruptura discursiva en la política exterior bolsonarista, cuya principal motivación para el alineamiento geopolítico es ideológica. Sin lugar a dudas, Bolsonaro llega a finales de 2020 más aislado que al inicio de su gobierno. Su política exterior carece de coherencia y racionalidad internas y aleja a Brasil de las organizaciones y estructuras internacionales de gobernanza.

CAPÍTULO 11

Oportunidades y desafíos en los destinos turísticos europeos en tiempos de pandemia

FRANCISCO JAVIER JOVER MARTÍ*

11.1 Introducción

Los datos con los que la actividad turística cerró 2019 generaron buenas expectativas de crecimiento para el siguiente. Durante ese año casi 1 500 millones de personas se desplazaron alrededor del mundo por motivos turísticos. Por décimo año consecutivo se mantenía una tendencia positiva de crecimiento, en torno a una media de 5.1 por ciento de incremento anual durante esa década. Las previsiones realizadas años atrás por la Organización Mundial del Turismo (OMT, de ahora en adelante) ya se habían superado en 2018 cuando el número de llegadas de turistas internacionales a escala planetaria había superado la cifra de 1 400 millones de desplazamientos que se había estimado para 2020. Las proyecciones realizadas por este mismo organismo apuntaban a rebasar los 1 800 millones de turistas en 2030, una cantidad que, manteniendo los mismos ritmos de crecimiento de años anteriores, se habría rebasado en poco tiempo. Sin embargo, durante los primeros meses del año 2020 se mostraría un panorama completamente diferente al escenario previsto pocos meses atrás. La aparición y rápida propagación del coronavirus SARS-CoV-2 sería el causante de una crisis de trascendencia global de dimensiones desconocidas, que afectaría directamente al desarrollo de esta actividad. En estos últimos años se han sucedido episodios catastróficos que, de una u otra forma, han incidido a escala global ocasionando impactos en la sociedad,

* Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Castilla-La Mancha (España).

la economía, etcétera. Sin duda, este es el que mayor repercusión ha tenido, pues hay que retroceder a la Segunda Guerra Mundial para recordar algo parecido. Además, la actual crisis sanitaria tiene una mayor trascendencia en el actual contexto de la globalización caracterizado, entre otras cosas, por una mayor movilidad de las personas que se ha visto reducida considerablemente este último año.

Europa, el continente que albergó el nacimiento del turismo moderno a mediados del siglo XIX, convertido desde entonces en líder mundial en la captación y emisión de turistas internacionales, ha visto reducir su ritmo de actividad en los últimos meses. Este descenso se produjo de forma drástica en el momento en que la región se convirtió en el epicentro mundial de la crisis sanitaria y se comenzaron a decretar las primeras restricciones a la movilidad entre países. Con la gran cantidad de recursos para uso turístico que posee y una economía avanzada cada vez más orientada al sector terciario y, más concretamente, hacia la actividad turística, el continente europeo ha sabido dar respuesta a la demanda de una gran parte de la sociedad contemporánea para la que, desde mediados de la pasada centuria, el turismo ha pasado a ocupar un lugar destacado en sus opciones de ocio. Esta actividad genera un alto porcentaje del PIB, además de tener una gran capacidad de creación de empleos directos e indirectos en torno a este sector. Este descenso de la movilidad ha supuesto una reacción en cadena afectando a una gran diversidad de actividades vinculadas, de algún modo, con el turismo. Esta crisis también ha sido capaz de cuestionar las funciones de la Unión Europea. Las recomendaciones realizadas desde este organismo supranacional para acabar con la pandemia se produjeron cuando el virus llevaba un tiempo circulando por el Viejo Continente.

El trabajo que se desarrolla a continuación aborda las consecuencias ocasionadas en la actividad turística de los países de la Unión Europea debido a la crisis sanitaria originada por la COVID-19. A lo largo del mismo se analiza la capacidad de incidencia de un factor exógeno al propio desarrollo de la actividad turística. Para eso, se hará una contextualización del progreso turístico europeo en los que se tendrán en cuenta los antecedentes y principales características en los que ha basado su consolidación. Después, se analizarán las problemáticas que ha generado la pandemia y, por último, se analizará las medidas adoptadas para la gestión de la crisis para descubrir los retos a los que se enfrenta y vislumbrar las oportunidades para contribuir al impulso de las economías nacionales a través de la reactivación del turismo.

11.2 Una década de crecimiento turístico interrumpida por una pandemia

A partir de los datos turísticos obtenidos durante el año 2019 (OMT 2020a) se podía deducir que se mantenía una positiva tendencia de crecimiento que comenzó en el año 2009. Pero, por otra parte, suponía el final inesperado de una etapa en la que cada año se iban rebasando los registros anteriores. Así, el año 2019 concluyó con 1 460 millones de personas desplazadas por motivos turísticos alrededor del mundo. Esta cifra suponía un incremento de un 3.7 por ciento con respecto al año 2018, un ritmo menor al comparado con el registrado en el año 2017 (7.2 por ciento) o en 2018 (5.7 por ciento). Todas las grandes regiones experimentaron un crecimiento positivo, aunque con diferencias sustanciales en cuanto a sus ritmos de crecimiento (del 1.6 por ciento registrado en las Américas hasta el 8.3 por ciento de Oriente Medio). Del mismo modo, los ingresos económicos por este mismo concepto también crecieron, aunque a un ritmo menor, en torno a un 2.5 por ciento. Esta vez, las tasas de crecimiento oscilaban del estancamiento en las Américas (-0.1 por ciento) hasta el rápido incremento de Oriente Medio (8.3 por ciento). Fueron 1 323 millones de euros los que fueron gastados en prácticas turísticas durante todo el año 2019. La riqueza generada por esta actividad durante ese mismo período de tiempo equivalía al 3 por ciento del PIB mundial.

Se estaban consiguiendo cifras desconocidas hasta este momento. El aumento de gasto turístico se presentaba con máximos en Francia y Estados Unidos, estimado en un incremento de un 11 % y 6 por ciento, respectivamente. Hasta este momento, China se había convertido en el principal mercado emisor. Algo más del 14 % de las salidas internacionales se realizaban desde ese país. En España, por ejemplo, se batían máximos en la recepción de llegadas procedentes del exterior por séptimo año consecutivo.

Todos estos datos venían a confirmar la buena salud de la que gozaba esta actividad, aunque con tendencia a la ralentización de su incremento, sobre todo, en los países de las economías más avanzadas (OMT 2020b). El turismo se venía desarrollando en un contexto económico de crecimiento generalizado, aunque se sintiese cierto agotamiento del ciclo expansivo iniciado en 2013 (Abad Hernández *et al.* 2020) que podría repercutir en las expectativas de crecimiento, así como también podrían hacerlo las tensiones comerciales y geopolíticas o la inestabilidad generada por el *Brexit*. Durante el año 2019 se

produjeron varios cambios en el sector debido al derrumbe del *touropedor* Thomas Cook y de varias compañías de bajo coste que generaron cierta incertidumbre. Aun así, se miraba hacia el año 2020 con cierto optimismo en el sector. Si se mantenía la tendencia mostrada en los años anteriores, se había previsto un crecimiento que podría ir del 3 al 4 % anual.

11.2.1 La consolidación de Europa como destino turístico

Así, a partir de las cifras registradas el año 2019, Europa mantenía su liderazgo mundial en las cuotas de recepción de turistas. Algo más de la mitad de las llegadas de turistas a escala mundial (50.9 %) mostraban su preferencia por visitar alguno de los destinos localizados en el Viejo Continente. Desde el surgimiento de la actividad turística a finales del siglo XVIII, Europa ha ido consolidando su capacidad de atracción conforme han ido apareciendo nuevos espacios vinculados a las prácticas turísticas que, a su vez, se han relacionado con los distintos ciclos económicos dominantes de cada época. Las cuatro *periferias turísticas*, según la terminología empleada por Gormsen (1981, citado en Rullán 2008), se sucedieron en el tiempo desde esos orígenes hasta la década del ochenta del último siglo, momento a partir del cual esta práctica tiene un alcance mundial. En todas esas etapas, las distintas estaciones europeas han dado muestra de los avances realizados en materia de turismo para contribuir a la expansión del sector en las que ha mantenido un papel predominante.

En términos cuantitativos se puede comprobar la hegemonía de los destinos europeos al consultar la clasificación de los 10 primeros países receptores de turistas y de ingresos económicos generados por esta actividad durante el año 2019 (cuadro 11.1). Entre ellos, se pueden encontrar 6 países ubicados en el continente europeo (número de llegadas de turistas internacionales), uno menos en el caso de la recepción de ingresos económicos. En el listado se asoma algún que otro país procedente de regiones más alejadas de los principales centros emisores de turismo que están considerados como destinos emergentes. Si se mira un poco más abajo en la clasificación proporcionada por la OMT (2020a), estos países caracterizados por su exotismo van apareciendo en estos puestos privilegiados a partir del progresivo aumento en la captación de cuota de mercado, posiblemente, procedente derivada de áreas maduras.

En esta etapa más reciente, el desarrollo turístico en Europa ha basado su consolidación en determinadas características relacionadas

	Países	[a]	Países	[b]
1	Francia	89.4	Estados Unidos	191.3
2	España	83.7	España	71.2
3	Estados Unidos	79.3	Francia	57.0
4	China	65.7	Tailandia	54.1
5	Italia	64.5	Reino Unido	47.1
6	Turquía	51.2	Italia	44.3
7	México	45.0	Japón	41.1
8	Tailandia	39.8	Australia	40.8
9	Alemania	39.6	Alemania	37.1
10	Reino Unido	39.4	Macao (China)	35.3

Cuadro 11.1. Principales países receptores de turismo y por ingresos económicos (2019). [a] número de turistas (miles); [b] miles de millones de euros (€). Fuente: OMT (2020a).

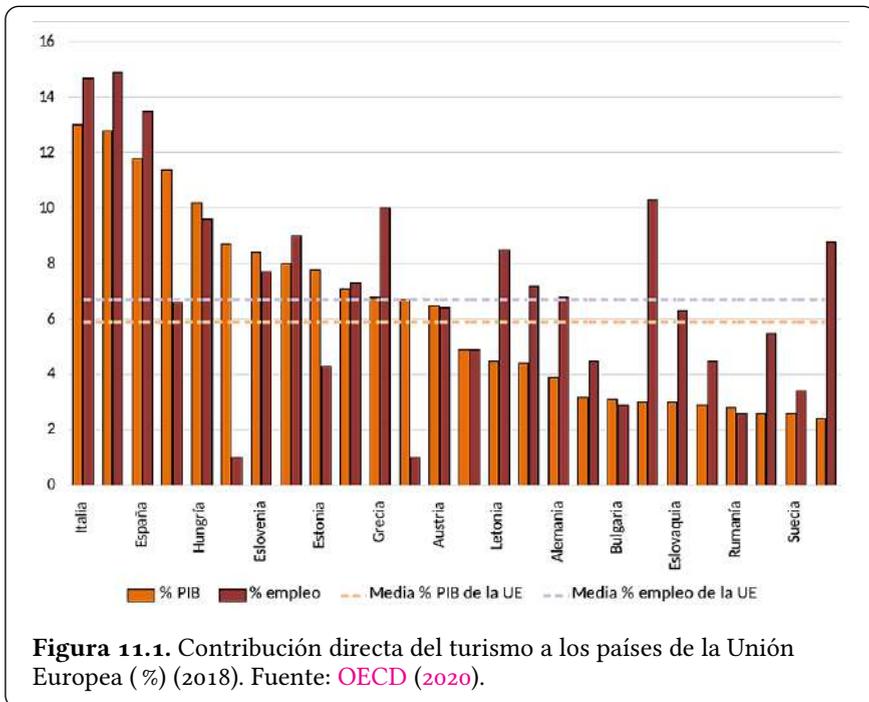
con el ciclo económico dominante durante estos primeros años del siglo XXI, con los avances que se han producido en el ámbito de la innovación y el desarrollo y con los cambios en los demandantes de turismo que desde finales del último siglo muestran otro tipo de necesidades y preferencias en sus prácticas turísticas. En este sentido, estas características se recogen en los siguientes principios que se materializan más abajo: crecimiento económico, abaratamiento, flexibilidad y nuevas tecnologías.

El primero de los factores de la consolidación del turismo europeo es la aparición de compañías de bajo coste que ha contribuido al aumento de los flujos turísticos intrarregionales. Se han abaratado los costes para las líneas aéreas cuya reducción de precios ha repercutido en la economía del turista mediante el cumplimiento de severas condiciones. Esto ha posibilitado la flexibilización de los viajes gracias a la relocalización en la ubicación de los centros de origen y destino para los viajeros. De alguna manera, han contribuido al desarrollo de las economías locales, pues se han creado aeropuertos (con la consiguiente generación de puestos de trabajo relacionados con esta actividad) o, incluso, se les han dado un uso civil a instalaciones vinculadas a la función militar. Del mismo modo, los turistas procedentes de países de economías emergentes han propiciado el descubrimiento de regiones ocultas en el tradicional mapa turístico europeo. Han sabido proyectar su *mirada turística* sobre otros destinos y productos para diferenciarse

del resto de viajeros que repiten con frecuencia sus prácticas turísticas. No han sido los únicos que han buscado la diferenciación, pues turistas procedentes del ámbito urbano, sobre todo, han escapado hacia los entornos rurales en busca de experiencias más auténticas, activas y educativas. Son espacios tradicionalmente orientados a la actividad agraria, que han visto en el turismo una oportunidad para diversificar sus economías. Internet también adquiere una nueva funcionalidad dentro del sector turístico al ejercer como canal de comunicación y venta de productos y servicios. Las empresas turísticas, instituciones y organismos públicos y particulares han requerido de sus servicios para acercar oferta y demanda. Además, el turista puede organizar su viaje a través de este medio sin necesidad de intermediarios. Por último, se puede hablar de la aparición de nuevas formas de transporte y de alojamiento. Por una parte, el transporte privado ha asumido una nueva función a partir de tener capacidad para movilizar personas por motivos recreativos según demanda. También ha surgido una diversidad de modalidades de alojamiento turístico ofertado por particulares que han contribuido al complemento de sus rentas, aunque se encuentran más motivos en su disposición para el turismo. Los medios convencionales han ido dando paso a estos nuevos medios, aunque no han estado exentos de cierto recelo por los que disponían de sus medios regularizados. La creación de plataformas en la red y la proliferación de demandantes de estos servicios han supuesto la base del éxito de esta diversificación que dieron continuidad a esta tendencia.

Sin embargo, la consolidación del desarrollo turístico forjada a lo largo de tiempo ha tenido un resultado diferenciado en los países de la Unión Europea. Si atendemos a la contribución del turismo, se puede apreciar el contraste existente en cada país (figura 11.1). Cada uno de ellos ha orientado su desarrollo turístico condicionado por el funcionamiento de los distintos elementos del sistema turístico, como pueden ser los recursos disponibles dentro de sus fronteras para la explotación turística, las políticas turísticas o las campañas de *marketing*. Así, nos encontramos con países donde el turismo aporta de una manera considerable al PIB nacional. En su mayoría, se trata de los países localizados a orillas del Mediterráneo. Italia (13 %), Malta (12.8 %), España (11.8 %) y Croacia (11.4 %) presentaban en 2018 unos porcentajes muy superiores a la media de la Unión Europea, estimada en un 5.9 por ciento (OECD 2020). También se puede ver ese desequilibrio en la proporción de empleos en turismo con respecto al total. De nuevo, los países del sur europeo dominan la clasificación (Malta con un 14.9 %,

Italia con un 14.7 % y España con un 13.5 %) con cifras por encima de la media de la Unión Europea, esta vez, con un 6.7 por ciento del total de empleo dedicado a esta actividad. Surgen otros destinos cuya actividad turística aporta menos puntos porcentuales al PIB nacional, pero requieren de una mayor proporción de empleos. Nos encontramos aquí los casos de Irlanda (10.3 %, Grecia (10 %), Dinamarca (8.8 %) y Letonia (8.5 por ciento). En cuanto a los países cuya aportación al PIB nacional y proporción de empleos dedicada al turismo está por debajo de la media europea, se encuentran Rumanía, Bulgaria y Suecia, de lo que se desprende una menor orientación turística en su actividad económica.



Estas dinámicas diferenciadas con respecto a la contribución del turismo van a estar directamente relacionadas con la evolución posterior del desarrollo turístico. Dado que en unos países el turismo ejerce un papel notorio en las economías nacionales, el desplome de esta actividad tendrá una mayor o menor repercusión en cada uno de ellos.

11.2.2 Una crisis turística sin precedentes

El optimismo generado en torno al año 2020 pronto sucumbió ante el conocimiento de los primeros casos de contagios y fallecimientos causados por el coronavirus SARS-CoV-2 entre la población en Europa. La enfermedad se caracterizaba por su enorme gravedad y se propagaba con gran rapidez en un contexto de intensidad de flujos propiciados por el proceso de globalización. El epicentro de la crisis sanitaria se instalaba en poco tiempo en Italia, España y Reino Unido después de haberse notificado los primeros casos de una extraña neumonía en la ciudad china de Wuhan. La Unión Europea se enfrentaba así a la mayor crisis jamás conocida hasta ese momento. De hecho, esta recesión global ha llegado a cuestionar el proyecto de integración regional, pues son muchos los interrogantes sobre la magnitud final y la recuperación posterior (*Abad Hernández et al. 2020*). Además, cuestiones geopolíticas y comerciales todavía pendientes en la agenda europea, como el *Brexit*, la crisis de los refugiados o la *Nueva Ruta de la Seda*, junto con la tardía respuesta a la gestión de la pandemia, han sido de poca ayuda para paliar la situación, sino más bien para incidir en la complejidad del proceso (*Zaar 2020*).

No solo la Unión Europea, sino que el mundo entero posponía la toma de decisiones ante los avances de una enfermedad capaz de duplicar o triplicar los niveles de contagios de los distintos subtipos de gripes y que tenía mayor incidencia en la tasa de mortalidad. Al tratarse de un virus desconocido, la gestión de la pandemia se ralentizaba, así como la aparición de una vacuna para frenar los contagios. Se mostraba así una escasa capacidad de respuesta ante una pandemia. Sin embargo, organismos, Gobiernos y entidades tenían prevista una epidemia de alcance global desde hacía muchos años. Informes elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS, de ahora en adelante), el Foro Económico Mundial, la Nuclear Threat Initiative o el John Hopkins Center for Health Security, que incidían en la amenaza de brotes pandémicos, fueron infravaloradas (*VVAA 2020*). También los expertos en salud venían avisando de la necesidad de preparación ante una posible amenaza de pandemia (*Zaar 2020*). A estas advertencias se fueron uniendo investigadores del turismo, así como algunas agencias gubernamentales. Se incidía en el poder de la aceleración en la propagación de estos virus por la movilidad de la población (*Gössling et al. 2020*). Las epidemias han tenido una presencia recurrente a lo largo de la historia siendo más numerosas en etapas más recientes. Desde la *gripe*

española de 1918 hasta la última crisis del ébola entre 2013 y 2014 se han sucedido varias pandemias. En el continente asiático se puede encontrar el origen de algunas de ellas, como la *gripe asiática* de 1957, producto de una mutación de una cepa de un virus humano y una animal que dio lugar a un nuevo tipo (H₂N₂), o la *gripe de Hong Kong* (H₃N₂), menos agresiva que la anterior. La *gripe rusa*, emparentada con la gripe española de 1918, alcanzó nivel de pandemia en 1978 y 1979, afectando a los más jóvenes. En lo que llevamos de siglo, la epidemia del SARS en 2003, la gripe porcina (también conocida como gripe A o H₁N₁) desarrollada entre 2008 y 2009 o la ya mencionada crisis del ébola, han supuesto algo más que una amenaza.

Más allá del elevado número de muertes y el colapso en la sanidad pública, consecuencias sanitarias de sobra conocidas, se ha podido vislumbrar el alcance de la crisis actual en distintos ámbitos (económico, político, social y geopolítico) de los que todavía se desconoce su implicación. Entre los sectores más gravemente afectados, se encuentra la actividad turística. Prácticamente la totalidad de países aplicaron medidas de limitación del movimiento durante los meses posteriores a la declaratoria de pandemia realizada por la OMS realizada el 11 de marzo de 2020. De hecho, el 20 de abril, el 100 % de los países había impuesto alguna restricción: prohibición de viajes, cierre de fronteras o períodos de cuarentena. Los desplazamientos turísticos se redujeron drásticamente a partir de ese momento alcanzando niveles desconocidos desde la Segunda Guerra Mundial hasta la adopción de medidas más aperturistas llevadas a partir del comienzo del período estival. Dado que el turismo está basado en la libre movilidad de las personas, esta actividad quedó prácticamente paralizada. Este significativo descenso de la actividad provocó una reacción en cadena en la que se han visto afectados una diversidad de ramas de actividad implicadas en el propio funcionamiento de esta actividad. Los servicios de restauración, los hoteles, los transportes, los cruceros, las agencias de viajes o el transporte público se han reducido notablemente este último año provocando una caída de la economía. Las cifras registradas justifican que la OMT haya calificado a 2020 como el peor año del turismo (OMT 2021a).

Este último año se ha estimado una pérdida de algo más de mil millones de turistas con respecto a 2019, es decir, una caída de un 74 %. Se puede ver la dimensión alcanzada si la comparamos con el descenso registrado en la última crisis económica global en 2009 cuya caída fue de un 4 por ciento. El registro de 381 millones de personas

que viajaron por motivos turísticos se equipara a las cifras obtenidas los años previos a 1990 (figura 11.2). Las previsiones que realizó la OMT a mitad del pasado año se acercaron al escenario más pesimista. Por regiones, Asia y el Pacífico registraron los peores datos con una pérdida de un 84 %. El continente europeo registró una caída del 70 %, ligeramente por debajo de la media mundial y superada únicamente por el continente americano con un punto porcentual superior.



Sin tener la capacidad suficiente para poner fecha al fin de esta crisis, es complicado prever el inicio de la recuperación de la actividad turística. Los expertos coinciden en que esta se producirá de forma progresiva y flexible (Fernández Tabales 2020; Menchero Sánchez 2020). La evolución del turismo para los próximos meses vendrá marcada por los cambios que se vienen produciendo en estas cuestiones que, según Mantecón (2020), considera centrales, como son, la evolución de la pandemia, la gestión de las restricciones para la movilidad y la disponibilidad financiera de los potenciales turistas, a las que Hernández Martín (2020) añade un aspecto más: el cambio del comportamiento de los turistas. Las actividades de naturaleza, el turismo interno y el consumo de nuevas experiencias aparecen como las nuevas tendencias de la demanda. Todas estas características están interrelacionadas entre sí. Se atiende así al carácter sistémico de la propia actividad en el que este último autor señala de la existencia de unos elementos que están llamados a modular los impactos de la crisis turística, como

son, la intervención pública, el comportamiento de las empresas y la resiliencia de la sociedad. A corto plazo, a partir de la opinión de los expertos de la OMT (2021b), se prevé una mejora para 2021. Así, un 45 % de los encuestados así lo indica, mientras que un 30 % espera un empeoramiento. Navarro Jurado *et al.* (2020) también mostraron este optimismo, pues creían que el turismo podría dar muestras de su recuperación ya para octubre de 2020. Para el caso de Europa, una mayoría de estos expertos señalan el repunte del turismo para este año 2021 (un 62 %). Sin embargo, un 38 % cree que no se producirá hasta 2022. El horizonte que maneja la OMT indica que para que el turismo internacional vuelva a los niveles previos a 2019 el proceso se alargará entre 2 años y medio y 4 años. No se alcanzarán niveles prepandémicos hasta 2023 (un 43 % de los encuestados así lo estima), mientras que un 41 % apunta que los datos previos a 2019 no se conseguirán hasta 2024 o incluso más años. Para el Viejo Continente, la previsión de alcanzar estos registros anteriores para 2023 lo estima el 51 % de los expertos, mientras que un 35 % piensa que ocurrirá en 2024 o más adelante.

11.3 Las respuestas a las crisis sanitaria y turística

La rapidez en el contagio de la COVID-19 y su alta letalidad obligó a tomar medidas para contener el virus y proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos. Estas fueron llegando conforme aumentaban los casos y la notificación del alto número de muertes que presentaban una misma sintomatología. Para el caso de la Unión Europea, varios autores coinciden en que las restricciones para evitar la propagación y contener el virus llegaron con cierto retraso (Abad Hernández *et al.* 2020; Zaar 2020). En un primer momento, algunas de las tempranas medidas adoptadas se basaron en facilitar la repatriación de los ciudadanos de la Unión Europea a sus países de origen, movilizar fondos para la investigación o facilitar equipos de protección a China (UE 2021). Aun así, el virus continuaba su rápida expansión por el planeta. El establecimiento del epicentro de la enfermedad en Italia y España hizo que se tuvieran que aplicar medidas más restrictivas. Estas afectaron a la movilidad de la población que incidirían directamente en el sector turístico ocasionando el desplome de la actividad, más aún en una región con posiciones de liderazgo turístico a nivel mundial y con un elevado nivel de dependencia económica en esta actividad.

Fueron entonces los Estados los que tuvieron que adoptar medidas restrictivas para contener el virus. Italia decretaba el confinamiento de todo el país el 9 de marzo y España lo hacía el 14 de marzo. Pocos

días después, una gran parte de los 27 países de la Unión Europea habían puesto en marcha sus propias medidas, entre las que se incluían controles fronterizos (Menchero Sánchez 2020; Zaar 2020). Todas las actividades vinculadas al sector turístico experimentarían un notable descenso en el desarrollo de su actividad, pues la tónica dominante eran las restricciones de movimiento en las que se incluía el cierre de fronteras (tierra, mar y aire) con limitaciones en la movilidad interna de algunos países. Las compañías aéreas fueron reduciendo su actividad y las cancelaciones de alojamiento también incrementaron sustancialmente. Algunos países, como Italia, vieron descender su capacidad de atracción por el incremento de casos del que se hacía eco la prensa internacional. Lo mismo sucedió con Grecia y Alemania que restringieron severamente la movilidad de personas en cada uno de ellos. En cambio, Suecia, vio cómo aumentaba el número de turistas al ser percibido como un destino seguro. Aun así, los turistas fueron preguntados si querían regresar a sus países de origen (Gössling *et al.* 2020). Las medidas de contención del virus no fueron únicamente adoptadas por los Estados. Las compañías vinculadas al turismo tuvieron que adaptarse a la nueva emergencia sanitaria. Así, medidas como la reducción en el número de pasajeros en las líneas aéreas, en la capacidad de aforo en los restaurantes o en el número de huéspedes en hoteles, se iban imponiendo con el objetivo de compensar las pérdidas que se habían producido durante las semanas de restricciones más severas.

La proximidad al verano hizo que a partir de mayo las fronteras se fueran reabriendo progresivamente, aunque se mantuvieron medidas de seguridad sanitaria (cuarentenas en destino, presentación de pruebas PCR negativas realizadas en origen...). En el momento en que estas restricciones se fueron suavizando, el número de llegadas internacionales experimentó un ligero aumento con respecto a los meses anteriores. Europa fue la región menos afectada durante julio y agosto, aunque no fueron suficientes para contribuir a las pérdidas ocasionadas anteriormente. Estos meses son los que se corresponden tradicionalmente con la temporada alta que coincide con el verano del hemisferio norte.

Previo a esta apertura, hubo negociaciones para evaluar la posibilidad de la reapertura del turismo. La dificultad residía en la adopción de criterios comunes para el conjunto de países de la Unión Europea. Desde sus instituciones se habló de la posibilidad de creación de *corredores turísticos* seguros, es decir, el establecimiento de rutas que conectasen regiones europeas donde la incidencia del coronavirus era menor con

otras regiones donde había una mayor dependencia del turismo, como era el caso dentro de España en las Islas Baleares y Canarias, donde el virus en ese momento estaba más controlado. Dentro de esta misma línea de establecimiento de destinos seguros, las medidas se basaron en la compatibilidad con los medios de transporte, la creación o adaptación de alojamientos con bioseguridad, la incorporación de nuevas tecnologías para reducir el contacto, políticas de cancelación más flexibles, el incremento de infraestructura hospitalaria y la generación de estadística y registro de casos de COVID-19.

Los esfuerzos realizados por este organismo se dirigieron hacia la adopción de recomendaciones con un carácter coordinado de las restricciones a la libre circulación entre los Estados miembros para dar respuesta a la pandemia. Una de las medidas más recientes adoptadas por los Estados miembros es una Recomendación del Consejo, del pasado 13 de octubre, relativa a un enfoque común donde se establecen cuatro ámbitos clave para la coordinación de esfuerzos conjuntos (UE 2021). Se añade un quinto criterio que fue adoptado el 2 de febrero de 2021 en un proceso de revisión y actualización del documento:

- Criterios comunes: se tendrán en cuenta el índice de notificación, el índice de resultados positivos de las pruebas y las tasas de las pruebas para restringir la libre circulación que todos los Estados facilitarán y podrán ser consultados en el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades.
- Mapa común: a partir de los datos facilitados por los Estados miembros se publicará un mapa desglosado por regiones que mostrará los niveles de riesgo en las regiones europeas mediante un sistema de semáforos.
- Enfoque común para viajeros: en función de la información aparecida en el mapa común, los Estados podrán desaconsejar viajar hacia o desde regiones en peligro y se podrá decidir en el destino la aplicación de determinadas restricciones según el lugar de procedencia.
- Información clara y oportuna al público sobre las restricciones: entre los propios Estados circulará la información acerca de las nuevas restricciones a la libre circulación o sobre el levantamiento de las restricciones de viaje que estará disponible en la herramienta «Re-open EU».
- Medidas más estrictas para las zonas «rojo oscuro»: además de desaconsejar los viajes a estas lugares, todos los Estados miembros deben exigir a las personas que viajen desde dichas zonas

que realicen una prueba PCR o de antígenos antes de la salida y que se sometan a cuarentena o autoaislamiento.

La combinación de todos estos resultados se puede ver plasmada de forma sintética en la cartografía (figura 11.3) que se actualiza semanalmente. Toda esta información resulta de utilidad para la toma de decisiones y la adopción de las medidas oportunas, si así se estima. Aun así, se trata de un documento no vinculante en el que las autoridades nacionales siguen siendo las responsables de aplicar las acciones estimadas.

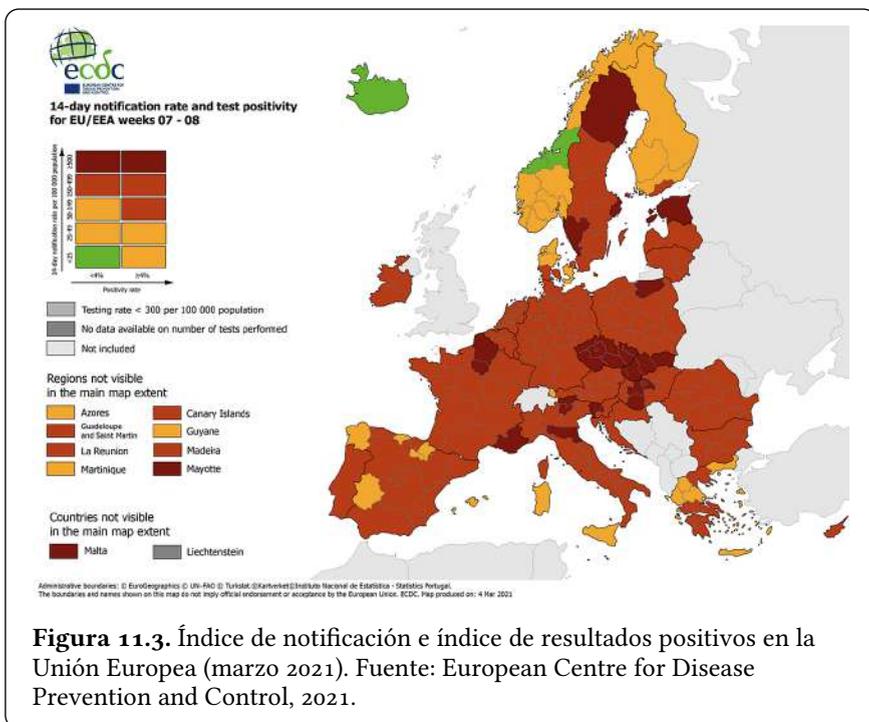


Figura 11.3. Índice de notificación e índice de resultados positivos en la Unión Europea (marzo 2021). Fuente: European Centre for Disease Prevention and Control, 2021.

Se puede ver cómo, a principios de marzo, la incidencia sigue siendo elevada en la mayoría de regiones que conforman la Unión Europea. En estos momentos, son resultados pocos favorables que han obligado a aumentar algunas medidas más restrictivas con respecto a las que se adoptaron en un pasado reciente. Mientras que el 1 de noviembre había un 7 por ciento de países europeos que tenían sus fronteras cerradas, este porcentaje ha aumentado al 28 % de los países que las mantenían cerradas a 1 de febrero de 2021. También se encuentran diferencias en relación al cierre parcial de fronteras, una acción menos severa que

la anterior: mientras que un 53 % han adoptado esta medida, el 69 % la había adoptado en noviembre. Las pruebas PCR y las cuarentenas se llevaban a cabo en un 22 % de países frente al 15 % que los solicitan actualmente. Como dato más optimista, aparece el levantamiento de las restricciones en un 4 por ciento de los países frente al 2 por ciento contabilizado en noviembre (OMT 2021c).

Todas estas restricciones a la movilidad han afectado directamente al desarrollo de la actividad turística. Además de limitar el libre desplazamiento hacia uno u otro destino, estas medidas han influido en la toma de decisión del turista a la hora de poner en práctica sus actividades de ocio, lo que ha desencadenado un efecto en cadena que ha alcanzado a una multitud de actividades vinculadas al turismo. En ocasiones, se han señalado a las acciones tomadas por los gobiernos como las causantes de un mayor impacto en la actividad turística que el ocasionado por el propio brote de la pandemia, cuya recuperación pasa por el levantamiento de estas medidas (Menchero Sánchez 2020).

11.4 Oportunidades y desafíos para la reanudación de la actividad turística

La pandemia ha obligado a que la actividad turística entre en un estado de reposo durante un período de tiempo indefinido. Tiene por delante un escenario poco favorable para su recuperación en un corto plazo, según algunos especialistas en la materia. Esto ha supuesto una oportunidad para reflexionar y repensar las estrategias y orientaciones futuras del sector. Se han dado las condiciones para repensar el turismo derivado de la necesidad de viaje generada por el ser humano en la sociedad del ocio en un contexto de globalización. El valor de esta actividad no se ha considerado hasta que se nos ha privado de su disfrute, así como tampoco se han tenido en cuenta sus repercusiones económicas ante su carencia.

Se desconoce cómo se reanudará la actividad turística una vez que se haya recuperado la ansiada normalidad. Fernández Tabales (2020) señala dos reacciones contrapuestas mostradas por especialistas en torno a las que se puede producir esa recuperación. De una parte, apunta a las opiniones que estos expertos advertían acerca del *overtourism* y defendían la necesidad de avanzar hacia el decrecimiento turístico. Por otra parte, destaca las opiniones de los que priorizaban la recuperación de las magnitudes macroeconómicas por encima de cualquier consideración.

En el primer caso, se justifica la necesidad de esta tendencia debido a la dinámica imperante a la que había derivado el desarrollo turístico en los últimos años. Las prácticas turísticas se habían masificado y las proyecciones futuras apuntaban a un mayor crecimiento durante los próximos años con los consiguientes efectos negativos. Este tema ha centrado el foco de atención de los investigadores en el debate reciente (Blazquez Salom y Cañada 2011; Pons *et al.* 2020; Romero-Padilla *et al.* 2019). Ahora es el momento en el que los actores participantes del sistema turístico se paren a reflexionar acerca de la dirección que debe guiar el funcionamiento de la actividad y puede que sea el punto de partida para acelerar el proceso de transformación hacia un turismo sostenible (Gössling *et al.* 2020). Se debe atender a las necesidades de la sociedad y del medio ambiente para valorar las funciones que puede desempeñar esta actividad que demanda acciones más respetuosas con el entorno. Además, es conveniente echar la vista atrás para aprender de los errores pasados y no repetirlos en un futuro. En el segundo de los casos se defiende la necesidad de reactivar el turismo lo antes posible y recuperar las tasas de crecimiento perdidas unos meses atrás y poder proceder a la recuperación económica. La paralización del sistema productivo después de la adopción de estrictas medidas de confinamiento en algunos países europeos derivó en consecuencias negativas para las empresas que vieron cómo su capacidad de captación de ingresos económicos se veía reducida considerablemente. Según Ontiveros Baeza (2020), después de un mes de confinamiento y dependiendo de las economías, se estima una contracción del crecimiento anual del PIB de hasta 3 puntos. Pocos días después de la declaración de pandemia, la OCDE ya había considerado un descenso de un 2 por ciento del PIB en el que el turismo iba a sufrir una mayor caída. Se considera, por lo tanto, prioritario el relanzamiento de la actividad turística como un instrumento para activar el crecimiento por los efectos inducidos en la producción y en el empleo en los destinos.

El turismo se enfrenta a varios desafíos en este contexto de incertidumbre en el que tan solo las recientes campañas de vacunación ofrecen un atisbo de esperanza desde el que se puede divisar el fin de la pandemia, pues se depende principalmente de la evolución de la propia enfermedad. Aunque no se sabe con seguridad las orientaciones que seguirán la recuperación del turismo, se han identificado varias claves que pueden ayudar a contemplar el horizonte del desarrollo de esta actividad a corto y medio plazo (VVAA 2021):

- **Apuesta por un turismo de proximidad:** durante estos últimos meses las demandas turísticas se han orientado hacia destinos próximos o locales. Debido a la dificultad de hacer planes de viaje a largo plazo, se ha optado por el turismo doméstico donde el destino ya no es el principal motivo del desplazamiento, sino que el disfrute de la compañía centra toda la atención.
- **Aumento de medidas de seguridad:** el virus ha obligado a que se incrementen los procedimientos para el cumplimiento de las medidas sanitarias y de seguridad. Entre las demandas que van en aumento destacan los medios alternativos a las tradicionales formas de alojamiento como, por ejemplo, los apartamentos turísticos, tanto en intercambio como en alquiler, donde la comunicación entre el que oferta y el demandante pueden aportar soluciones adecuadas para la higienización y seguridad entre ambos.
- **Demanda de experiencias no masivas:** se proponen nuevas prácticas de turismo que permitan la integración en el lugar de destino. La tradición, la naturaleza, la cultura local o la gastronomía se convierten en los principales recursos para ser consumidos por el turista donde los destinos menos masificados, como los espacios rurales, se presentan como las mejores opciones para asegurar el cumplimiento de las medidas de distanciamiento social.
- **Digitalización del turista:** si el turista del siglo XXI se caracteriza por el empleo de las nuevas tecnologías para organizar y planificar sus viajes, ahora, además va a hacer uso de las plataformas y herramientas digitales para comunicarse con los que ofertan los medios de alojamiento, conocer opiniones de otros usuarios...
- **Hacia un turismo sostenible:** el descenso de la actividad turística ha hecho que se replantee la dirección que deben seguir las nuevas tendencias del turismo. Es un buen momento para reflexionar acerca de las posibilidades de implantación de nuevos modelos de desarrollo turístico donde deben predominar las ideas de una actividad basada en los principios que se desprenden del concepto de *desarrollo sostenible*.

En este contexto, los espacios rurales presentan el perfil idóneo para experimentar una revitalización económica basada en la actividad turística. Las tendencias apuntan hacia un turismo de proximidad en el que el turismo rural se ha visto beneficiado por su incremento desarrollado durante estos últimos meses. El teletrabajo se ha convertido en un aliado donde los residentes de las ciudades se han desplazado

hacia estos espacios que estaban abocados al abandono y despoblación en busca de entornos adecuados donde cumplir las estrictas medidas de distanciamiento social. Pero, por otra parte, también el uso de las tecnologías limitó otro tipo de modalidad de viajes, como son los de negocios y congresos. Numerosos eventos con una gran capacidad de atracción de participantes han tenido que cancelarse debido a la pandemia. Además, ha supuesto un freno a la inyección de importantes ingresos económicos. La sustitución de reuniones por encuentros en modalidad virtual hará replantearse en un futuro la movilidad motivada por este tipo de viajes (Zaar 2020). En cuanto a los desplazamientos hacia el extranjero, también la proximidad se presenta como una oportunidad, pues los países cercanos y limítrofes con los lugares de origen han incrementado su número de llegadas, anteriormente contempladas en una menor medida por estos turistas. Además, han primado las reservas de última hora. Las agencias de viajes y empresas de transporte tendrán que plantearse una mayor flexibilización en sus políticas de cancelación donde tendrán que adoptar mayores medidas de seguridad sanitaria. En todas estas fórmulas, los destinos y experiencias no masivas encuentran su oportunidad para la diversificación y la revitalización.

11.5 Reflexiones finales

La actividad turística está condicionada en estos momentos por el desarrollo de la pandemia del coronavirus. Después de unos años marcados por una tendencia positiva de crecimiento y con buenas expectativas de aumento a corto plazo, este incremento se ha visto interrumpido por la aparición de la COVID-19. En este caso, un factor exógeno al propio funcionamiento del sistema ha condicionado su desarrollo llevándolo a unos niveles cuyos datos nos trasladan a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. No se trata de la primera crisis que afecta al turismo, pues estas se tienden a repetirse con cierta frecuencia (crisis económica, desastres naturales...) de las que el sector ha sabido recuperarse saliendo reforzado de todas ellas. Como novedad, destaca su alcance global, pues ha generado otros tipos de crisis (social, económica, sanitaria...) en los que se han visto involucrados todos los rincones del planeta y ha afectado a todos los sectores. La recuperación, en cambio, se prevé con desigualdad ente los territorios en cuanto a sus ritmos de ejecución. Se divisa un horizonte de recuperación todavía lejano en el tiempo, pero que sirve para reflexionar en torno al modelo desarrollo turístico llevado hasta entonces y sobre el que

establecer las bases para poner en marcha en el momento de reapertura de la actividad. Esta no se hará efectiva hasta que no se produzca un levantamiento de las restricciones de movilidad que dependerá de la propia evolución de la pandemia y de los demandantes de las prácticas turísticas en cuanto a la elección de sus preferencias de viaje y de las posibilidades económicas de cada uno de ellos, pues las distintas economías han entrado en un proceso de recesión.

Los destinos turísticos de la Unión Europea han sufrido el desplome de la paralización del sistema turístico. Las distintas economías nacionales se han resentido por el descenso de una actividad que genera un considerable porcentaje del PIB y de la que dependen muchos empleos directos e indirectos. En el momento en que el virus circulaba y se instalaba en Europa, se adoptaron medidas de restricción a la movilidad y de distanciamiento social por parte de cada uno de los países que supusieron una limitación a los desplazamientos intrarregionales. Por parte de la Unión Europea, las respuestas a la crisis sanitaria llegaron con cierto retraso, lo que ha llegado a cuestionar las funciones de la propia institución. Las dificultades han residido en el establecimiento de criterios comunes para ser asumidos entre todos los Estados miembros con el objetivo de contener el virus, asegurar la calidad sanitaria de los ciudadanos y contribuir a la reactivación del turismo que finalmente se han solventado bajo la forma de recomendaciones.

Se desconoce el rumbo que seguirá el turismo una vez se dé por concluida esta crisis, pero durante estos últimos meses se ha podido comprobar la necesidad del viaje para el ser humano. Así, son varios retos a los que tiene que hacer frente el sector turístico, como es el cumplimiento de las medidas sanitarias y de distanciamiento social, la reinención de la actividad hacia prácticas más integradas en el territorio o la flexibilidad de las empresas turísticas en cuanto a las políticas de cancelación y reservas de última hora ante la incapacidad de previsión de viajes a largo plazo. También aparecen nuevas oportunidades, como es la apuesta por un turismo de proximidad donde los espacios rurales pueden adquirir un mayor protagonismo para la revitalización de sus economías. Estos entornos se caracterizan por una baja densidad de población y de ocupación turística que posibilita el cumplimiento de unas adecuadas medidas sanitarias. La orientación del sector turístico hacia una aplicación de las ideas basadas en una sostenibilidad bien entendida y desarrollada deberá ocupar el centro del debate.

CAPÍTULO 12

Acciones organizacionales de la Universidad de Buenos Aires frente al COVID-19: de la reacción a la propedéutica en el marco del desarrollo cultural

GIMENA LORENZI *

12.1 La creación de capital cultural en universidades cívicas

El concepto de propedéutica, implica acciones permanentes de detección y prevención temprana de manera integral e integrada sobre los estudiantes. Este componente consiste en la formación de competencias en cada ciclo necesarias, para continuar los estudios en los siguientes (Tobón 2008). Son acciones específicas que posibilitan a los jóvenes el acceso a los estudios superiores, de modo que puedan disminuir las carencias de origen en función de las expectativas organizacionales (Román Pérez 2013). Cuando esta formación propedéutica se une al adjetivo responsable, implica una postura ética de formación e investigación dentro del ámbito universitario. Este marco aporta una visión ideal de las acciones, una visión amplia por parte de las organizaciones, participación de las partes interesadas, inclusión, relación con el medio ambiente de manera adecuada, transparencia y mejora continua entre otras características que pueden aplicarse al ámbito de la universidad (Domínguez Pachón 2009).

* Gimena Lorenzi Licenciada y profesora en Psicología, Magíster en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires (UBA). Este trabajo se relaciona con la tesis doctoral en FCE UBA, cuyo proyecto fue aprobado en 2019.

El sistema de ingreso irrestricto y la política de igualdad como estrategia integral de las organizaciones educativas en general, pero en particular de la educación superior en Argentina, no hacen más que sostener el sistema meritocrático. Un sistema de gestión organizacional que no realiza acciones diferenciales sino solo generales no hace más que aumentar las diferencias de origen de los estudiantes. Esto perjudica especialmente a los estudiantes ingresantes de estratos socioeconómicos más bajos, quienes tienen menos herramientas para enfrentar este tipo de situaciones críticas, como es adaptarse a la universidad. El modelo propedéutico de la UNESCO, entiende que es necesario trabajar diferencialmente con los estudiantes más vulnerables, ya sea por su contexto familiar, socioeconómico y de labilidad motivacional. El modelo plantea tres grandes áreas de trabajo: un componente de gestión pedagógica con módulos específicos sobre matemática y lenguaje; otro de gestión personal que trata de fortalecer la integración a la vida universitaria y otro de articulación con el sistema de protección social que implica no solo apoyo económico, sino talleres de desarrollo personal. La política se orienta a la acción afirmativa en vez de discriminar (Sverdlick *et al.* 2005; UNESCO 2015).

Una de las cuestiones principales por las que las acciones propedéuticas comienzan a gestarse es la diversidad poblacional. Hasta hace unos años las poblaciones que accedían a determinados núcleos educativos tenían cierta homogeneidad, tanto educativa, académica, social, económica y hasta políticamente hablando. En las últimas décadas y especialmente en Argentina, la diversidad de la población que accede a la educación superior es un hecho concreto. Los ciclos propedéuticos implican una serie de acciones que preparan a los estudiantes para vislumbrar sus intereses, sus fortalezas y trabajar sus debilidades, haciendo que su formación sea más flexible. Este tipo de políticas implica realizar acciones diferenciales en función de las necesidades específicas de cada estudiante, sabiendo que muchos de ellos compartirán ciertas dificultades, especialmente las que se relacionan con la adaptación al nuevo ámbito de educación superior (Garzón Daza 2020).

Cada estudiante de modo individual debe superar obstáculos que podrían denominarse objetivos, relacionados con las organizaciones educativas y sus modos de operar, y subjetivos, que se relacionan con potencias o limitaciones personales. Las desigualdades de origen no hacen más que aumentar las del ingreso al sistema de educación superior. No porque no existan esas diferencias en los demás niveles, pero estos suelen tener una serie de mecanismos para trabajar la retención

y permanencia de los estudiantes (Bourdieu 2003). En la educación superior, especialmente en el ámbito universitario, no suelen existir tales acciones, en tanto se basa en la meritocracia y talentos personales para superar los obstáculos. El acceso a la educación superior ha sido por mucho tiempo solo un derecho para las élites, si bien ello no es discursivamente así, en los hechos sucede de todas maneras (Román Pérez 2013). Hay que explicar el problema de la deserción en este contexto de masificación y las acciones que toman o deberían tomar las organizaciones teniendo en cuenta que las mismas, en este caso las universidades, tienen un rol fundamental en la deserción o permanencia de los estudiantes en función de las medidas o acciones que pongan en marcha (Ezcurra 2011, 2019).

El capital simbólico está compuesto por diversos tipos de capitales, entre ellos el económico, el social y el cultural. Por lo tanto, es un concepto relacional que se mide en función de las fuerzas de cada uno de sus componentes. Implica una forma de poder en un contexto o campo particular. El capital económico es la base monetaria de las personas, el social se vincula con los círculos con los que se relaciona cada uno de los sujetos, mientras que el cultural implica una serie de objetos o productos que se consumen. Todo ello da cuenta de un modo de valorar y percibir el mundo distinto. La educación es una de las instituciones que hace a la reproducción social de esos capitales y en consecuencia del capital simbólico, a través de la violencia simbólica que implica que cada uno debe ocupar el lugar que tiene dentro del campo social.

Por otro lado, hay bibliografía que suma a esto el *habitus* institucional u organizacional (Berger 2000), que implica una serie de normas y modos en los que las instituciones pretenden que se comporten los sujetos que la habitan. La incongruencia entre las expectativas de los estudiantes y las organizaciones hacen al fracaso y a la deserción universitaria (Tinto 1975, 1989). Estas tienden a adaptarse poco a los sujetos, y pensando en la masificación de la universidad, las diversidades no son atendidas. Por lo tanto, ese choque de *habitus* hace que quienes abandonen y deserten, en lo que algunos autores denominan voluntariamente, son los estudiantes. Por lo tanto, se asocia rápidamente que las personas desertan por falta de capacidades o méritos. Siendo las organizaciones y sus *habitus* las que rechazan cualquier comportamiento que no se alinee a sus normativas (Reay 2004; Reay et al. 2010). Si no hay acciones organizacionales diferenciales para sujetos con capacidad y *habitus* distintos, poca será la posibilidad de

permanencia dentro de las aulas universitarias. Así la educación sigue reproduciendo las diferencias sociales de origen (Bauman 2013; Dubet 2015; Giroux 2004; Tedesco 2012).

Teniendo en cuenta esta masificación y diversidad actual de las universidades se plantea la noción de universidad cívica como parte del concepto de responsabilidad. Se entiende que las instituciones de educación superior son quienes de algún u otro modo hacen al desarrollo económico y social de la región. En muchas ocasiones las organizaciones universitarias en pos de su autonomía y de sostener su prestigio académico se han desconectado de la propia región que habitan. Por ello es indispensable que la universidad se piense a sí misma (Pérez Lindo 2000), se piense situada en su entorno, con la población que asiste a sus aulas, teniendo en cuenta el contexto económico y el mercado. Se habla de la transparencia en la gestión y en el valor social de sus producciones intelectual, devolviendo a la sociedad lo que esta hace por ella. Puede pensarse en la universidad cívica como la universidad comprometida, o bien con el resurgimiento actualizado de los valores de la Reforma del 18. Es decir que debe tomar en cuenta necesariamente quiénes son sus estudiantes y qué les pasa. Los tres pilares serían la investigación y su excelencia intelectual, la enseñanza a través del resultado y la graduación de sus estudiantes y la extensión como compromiso con la sociedad (Goddard 2009).

El concepto de universidad cívica se caracterizó por diversos componentes, principalmente el compromiso con su entorno local en lo social y económico. Implica la participación activa en ese territorio de manera colaborativa, bajo una mirada holística orientada hacia la excelencia académica, pero también hacia la inclusión social. Comprende su lugar local, pero articula con lo nacional y lo internacional en relación a la globalización, trabajando sobre el impacto local de sus acciones, tanto en lo social, en lo económico como en lo ambiental. Debe sostener una gestión transparente y de rendición de cuentas a todas las partes interesadas. A su vez innova en sus acciones, promoviendo la transversalidad (Goddard *et al.* 2016).

Pensando en los valores de la Reforma de 1918, parece una paradoja el contexto actual, de aumento del individualismo y neoliberalismo. En la década del noventa, las universidades viraron hacia un modelo profesionalista de respuesta al mercado laboral, dejando de lado el valor de formación cívica y ciudadana que debe tener la universidad, donde la participación universitaria hace a los valores cívicos internos para procurar una mayor inclusión y con ello una mejor democracia

interna (Mollis 2010). El compromiso por parte de una universidad cívica se relaciona no solo con lo externo, sino especialmente con lo interno y con el Estado en general (Acuña Apuente 2016).

Para funcionar como una universidad cívica, preocupada por la participación de sus estudiantes, la organización debe tomar medidas de monitoreo en primera instancia, de modo tal de poder prever – anticipar se diría desde RRI – la deserción de los estudiantes. Deben armarse las actividades propedéuticas en función de las necesidades específicas de los estudiantes, dando cuenta no solo de la inclusión sino apoyando el derecho a estudiar y la democratización de la universidad. Es necesario dar cuenta de los resultados obtenidos para reflexionar sobre las acciones llevadas adelante, de modo tal que sean modificadas en caso de ser necesario. Así se cumple además con el cuarto componente del paradigma de RRI. Una universidad cívica se preocupa no solo por su comunidad externa sino por su comunidad interna, una universidad sin estudiantes pierde razón de ser (Rodríguez Urrego 2019).

«la solución al problema de abandono escolar a nivel de educación superior requiere de la constante reflexión de las instituciones sobre sus propios procesos, y esto involucra, entre muchos otros aspectos, el quehacer pedagógico, la manera como el docente se relaciona con el educando y lo vincula en sus prácticas de investigación e innovación y las acciones que emprenda la institución para favorecer el enriquecimiento y modernización de sus prácticas, de manera que permitan al docente reinventarse» (Pineda Báez 2011, pág. 126).

Las ventajas para las organizaciones que llevan adelante acciones propedéuticas para evitar la deserción de su población pueden ser muchas. No solo para los estudiantes y sus familias, sino para la comunidad en tanto fuente de desarrollo social, cultural y económico en el futuro.

12.2 Medidas resolutivas dictadas por la Universidad de Buenos Aires

Al inicio de la pandemia se tomaron una serie de decisiones preventivas en relación con el modo de contagio, la primera recomendación preventiva se relaciona con un aislamiento sectorizado, en función de los lugares de procedencia de las personas que hayan viajado a países con alta incidencia de COVID-19. Se les recomendó el aislamiento

preventivo,^[1] y por otro lado se inaugura la primera medida propedéutica, en tanto que para los estudiantes que se encuentren afectados por esta recomendación se intensificaría la modalidad a distancia y se reprogramarían las evaluaciones para no perder sus condiciones de regularidad. En esa misma línea se les otorgó licencia especial a los agentes en situación de riesgo y a los mayores de 60 años – quedaron exceptuados unos días después aquellas personas mayores de 60 que tuvieran a cargo tareas esenciales –^[2] en principio hasta un plazo determinado que fue extendiéndose hasta la fecha.^[3] Se reprogramaron las clases y se suspendieron todos los plazos administrativos a partir del 12 de marzo, plazo que se fue extendiendo en función de los anuncios de Presidencia de la Nación.^[4] Posteriormente, el rector facultó a las autoridades de cada unidad académica a definir los plazos y las excepciones.^[5]

Se suspendieron todas las actividades no esenciales, quedando con la posibilidad de tramitar permisos de circulación solo las áreas nodales como los funcionarios de alto rango, tareas de liquidación y pago de sueldos, personal de seguridad de edificios e instalaciones; tareas de mantenimiento de animales y cultivos en laboratorios y bioterios; y de mantenimiento de sistemas informáticos y campus virtuales.^[6] Por último, dentro de este conjunto de medidas de prevención, se decidió suspender la movilidad de estudiantes y visitantes internacionales dentro del marco de tareas de la universidad.^[7] Existieron medidas que si bien no se refieren específicamente a la prevención, dan cuenta de cómo la universidad organizó una serie de acciones para hacer que su funcionamiento no pereciera durante la pandemia, muy por el contrario, la universidad en su conjunto fomentó tareas de cuidado,^[8] respectando el aislamiento, instalando el sistema electrónico de expedientes,^[9] y la tramitación remota por el sistema de trámites a

-
- [1] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 270 del 8 de marzo.
[2] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 347 del 17 de marzo.
[3] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 345 del 15 de marzo.
[4] Resoluciones rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 344 (12/3/2020) y sus modificatorias: n.º 161 (20/3/2020), 420 (31/3/2020), 428 (12/4/2020), 437 (26/4/2020), 475 (11/5/2020), 516 (25/6/2020), 583 (8/6/2020), 637 (29/6/2020), 706 (20/7/2020), 796 (3/8/2020).
[5] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 594 del 12 de junio.
[6] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 346 del 16 de marzo.
[7] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 352 del 18 de marzo.
[8] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 634 del 26 de junio.
[9] Resoluciones rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 362 (19/3/2020) y sus modificatorias: n.º 414 (25/3/2020), 417(20/3/2020), 452 (30/4/2020), 512 (22/5/2020).

distancia.^[10] Posteriormente se habilitó el funcionamiento remoto del Consejo Superior, como mayor órgano decisonal dentro de la Universidad.^[11] A estas medidas de prevención se le sumó la modificación del protocolo de género, pudiéndose tomar las denuncias de modo remoto por medio de las plataformas digitales.^[12]

Muy tempranamente, la Universidad de Buenos Aires desarrolló medidas de estilo propedéuticas, tendientes a anticiparse a situaciones futuras, especialmente en lo relacionado a la permanencia de los estudiantes dentro de la organización. Apenas declarada la pandemia, la Universidad crea por resolución una comisión asesora para el diseño, implementación y seguimiento de programas de contingencias para la enseñanza digital. Esta tiene representantes de cada unidad académica, como ser el Centro de Innovaciones en Tecnología y Pedagogía (CITEP), colegios dependientes de la Universidad, coordinación de UBAXXI y la Dirección del Ciclo Básico Común. A dicha comisión se le encomendó elaborar un programa de contingencia para la enseñanza digital COVID-19 bajo tres ejes:

- 1) la anticipación de acciones y planificación de la enseñanza;
- 2) comunicación a docentes y estudiantes;
- 3) convergencia del entorno digital adaptado a cada ámbito específico.^[13]

Asimismo, se reformularon procedimientos de enseñanza y modalidad (en principio solo para aquellos estudiantes comprendidos en la resolución n.º 270), adaptando los procedimientos de enseñanza para garantizar el dictado de contenidos mínimos, ya sea a través de campus virtuales, debiendo comunicarles a los estudiantes cómo acceder a ellos, compartiendo materiales en diversos formatos, para que los estudiantes puedan participar, tener un seguimiento de sus actividades, entre otras. Se previeron medidas tutoriales presenciales cuando fue posible hacerlo.^[14]

A partir de allí se decide modificar el calendario académico estableciendo que el mismo se reiniciará el 1º de junio de 2020 y finalizará el 12 de marzo de 2021, con un receso entre el 19 de diciembre de 2020 y el

[10] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 738 del 22 de julio.

[11] Resoluciones rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 530 del 28 de mayo y n.º 555 del 3 de junio.

[12] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 433 del 16 de abril.

[13] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 341 del 12 de marzo.

[14] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 342 del 12 de marzo.

17 de enero de 2021. Lo dispuesto en el artículo 1° no afectó el desarrollo de actividades no presenciales de cursos o carreras aprobadas para ser dictadas a distancia conforme a las resoluciones (CS) n.° 4.239/2008 y n.° 251/2018 que, con la finalidad de preservar la calidad académica de las propuestas de formación con modalidad a distancia, establecen los criterios para el desarrollo de estrategias pedagógicas integrales – organización de la enseñanza, comunicación con los estudiantes, las características de los entornos virtuales y la capacitación de los docentes – y que la evaluación de los aprendizajes deberá en todos los casos ser presencial para garantizar la identificación de la identidad de los estudiantes.^[15]

Se sumaron además actividades de apoyo hasta el reinicio del calendario académico. Por ello el Ciclo Básico Común realizó un mes de acompañamiento académico virtual, el cual brindó apoyo a los estudiantes, los preparó y entrenó para la utilización del campus realizando actividades de seguimiento de carácter no evaluativo. Seguidamente la Dirección del Ciclo Básico Común estableció que las actividades académicas, continuarán desarrollándose en la modalidad virtual hasta tanto las autoridades sanitarias, el Gobierno Nacional y las autoridades de la Universidad de Buenos Aires, autoricen el retorno a la presencialidad en las aulas. Asimismo, se dispone el seguimiento de los trayectos formativos desarrollados por los estudiantes mediante diferentes tipos de evaluaciones no presenciales donde la aprobación de todas las asignaturas requerirá de una instancia de evaluación presencial de carácter final o integrador.^[16]

Posteriormente, casi terminado el primer cuatrimestre, el rector resolvió que de modo excepcional, los estudiantes del CBC y de UBA XXI que adeuden exámenes finales del segundo cuatrimestre 2019, cursos intensivos de verano y primer cuatrimestre 2020, tendrán la posibilidad de rendir sus asignaturas bajo la modalidad no presencial. Ese examen final tendrá carácter integrador, deberán realizarse las acciones para asegurar la acreditación de identidad de cada estudiante, será de manera sincrónica con el compromiso de los estudiantes de sostener pautas de honestidad académica. En esta resolución se disponen las pautas de comunicación, tiempos de evaluación, requisitos administrativos para que los estudiantes rindan, así como las situaciones de contingencia por interrupción de conectividad. Las posibles modalidades de evaluación o presencial son: examen oral sincrónico, examen escrito

[15] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.° 423.

[16] Resolución director de Ciclo Básico Común n.° 328 del 15 de mayo.

de respuesta extensa de resolución sincrónica y examen escrito de respuesta cerrada de resolución sincrónica.^[17]

Para facilitar el tránsito de los estudiantes de un ciclo a otro, el rector dispone flexibilizar correlatividades hasta el inicio del año académico 2021, teniendo en cuenta criterios de razonabilidad para los requerimientos mínimos necesarios para el cursado de las asignaturas. Esta flexibilización a su vez implica extender la condición de «alumno regular», no computando el ciclo académico 2020 para sostener esta condición y se prorroga un año lectivo más como plazo para finalizar las carreras. Las medidas tienden a evitar dejar en condición de libre a los estudiantes que no puedan, por distintas razones, cumplir con los requisitos establecidos por la Universidad. Por lo tanto, son todas medidas propedéuticas para evitar la deserción de los estudiantes.^[18]

Para favorecer que estos finalicen los estudios secundarios, el rector de la Universidad dispuso la posibilidad de realizar evaluaciones bajo la modalidad de examen virtual para estudiantes de quinto año de los colegios dependientes de la universidad. Todos los estudiantes que hayan cursado el último año en el ciclo 2019, y adeuden materias, quedan habilitados a ser examinados en la «modalidad no presencial sincrónica siempre y cuando la aprobación de la/s asignaturas pendientes sean necesarias para completar la educación secundaria en la institución respectiva».^[19] En esa misma línea el rector define no tener en cuenta la correlatividad en bloque que tiene la finalización del Ciclo Básico Común para el inicio del siguiente en la unidad académica correspondiente. Ello responde al criterio de terminalidad, por tanto, dispone que los estudiantes pueden inscribirse al ciclo siguiente a pesar de adeudar tres asignaturas del primero (en sus dos modalidades, ya sea en la cursada de los colegios preuniversitarios o en la cursada del Ciclo Básico Común). Esta inscripción es condicional hasta resolver la situación sanitaria y tener la posibilidad de evaluar a los estudiantes de modo presencial.^[20]

12.3 El desarrollo humano y la creación de capital cultural

La educación es uno de los bastiones del desarrollo de un territorio. Es trasmisora de cultura, de valores sociales y éticos. Es solo a partir de

[17] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 801 del 5 de agosto.

[18] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 476 del 12 de mayo.

[19] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 663 del 8 de julio.

[20] Resolución rector *ad-referéndum* del Consejo Superior n.º 630 del 25 de junio.

las organizaciones educativas y de la institución educación que se pueden movilizar transformaciones sociales y culturales. Así la educación se convierte en el lugar privilegiado para la transmisión de la cultura, de los valores y del legado acumulado socialmente, fomentando el progreso y el desarrollo humano. Por ello muchos autores plantean que es necesario educar integralmente a los sujetos, en tanto es el único modo de transmitir valores humanos.

Las universidades cuentan con una importancia crucial en ese sentido, ya que son formadores de profesionales e incluso de educadores. La universidad debe pensarse a sí misma como cívica, en relación a la formación de cultura y valores para el bienestar común y para expandir las libertades. Por ello es necesario democratizar la educación. En este sentido, la problemática de la deserción es crucial para resolver esa democratización. Democratizar el acceso a la educación es un derecho humano en tanto contribuye al legado de la humanidad no solo para generaciones actuales, sino para generaciones futuras. Consolidar la universidad cívica en relación al RRI implica la participación activa de la comunidad educativa en su conjunto para resolver sus problemas.

Una universidad que toma medidas propedéuticas para evitar la exclusión y priorizar la educación de los estudiantes en este contexto de emergencia, es nodal para repensar las organizaciones educativas. El desarrollo de la cultura, los nuevos aportes hacia los capitales culturales derramarán sus efectos en los territorios donde esos sujetos actúen, trabajen y concreten sus decisiones sociales, políticas y económicas, expandiendo de ese modo su libertad en relación al compromiso con el otro. Sen ya decía que es necesario desarrollar la responsabilidad individual para mejorar la realidad propia y el entorno, y esa responsabilidad exige libertad. De ahí la importancia del desarrollo ya que es un compromiso trascendental con las posibilidades de libertad.

12.4 Cierre

El propósito de esta presentación fue dar cuenta de las acciones organizacionales efectuadas por la Universidad de Buenos Aires ante la llegada de la pandemia COVID-19. Se analizaron las medidas adoptadas por la Universidad en general. Asimismo, esto nos dio la oportunidad para dar cuenta del concepto de universidad cívica y su relación con la cultura y el desarrollo cultural de un territorio el pos de la ampliación de los márgenes de libertad.

Las medidas resolutivas descriptas dan cuenta de cómo la Universidad de Buenos Aires debió reacomodar su funcionamiento en relación

al dictado de clases y a esta altura de la pandemia, luego de más de un año de comenzado este evento extraordinario debemos preguntarnos ¿las medidas tomadas fueron suficientes para sostener la enseñanza aprendizaje? ¿Quiénes quedaron excluidos ante este tipo de situaciones? ¿Es posible educar en valores en un contexto de educación virtual de emergencia?

Una de las grandes problemáticas desde la mirada docente y de calidad, es cómo resolver el sistema de evaluación y acreditación de los conocimientos en este contexto. Los docentes han puesto en juego una serie de medidas, no siempre fructíferas ni del todo adecuadas, para resolver estas cuestiones. Sin embargo, es muy pronto para realizar conclusiones, pues los efectos y los impactos en la cultura, la subjetividad y en la propia universidad no pueden ser evaluados inmediatamente.

CAPÍTULO 13

Pandemia 2020. Debates sobre la educación desde la perspectiva argentina y latinoamericana

DANIEL ERNESTO STIGLIANO*

13.1 Cuatro problemas

Desde los postulados del movimiento de la escuela nueva a principios del siglo XX y hasta la actualidad no se ha dejado de hablar de la necesidad de cambio e innovación en la educación. La palabra innovación encuentra su raíz en el latín (*in-novum*) que se traduce como «ir hacia lo nuevo». Por otra parte, la Real Academia de la Lengua Española define el término innovación como: mudar, alterar las cosas, introducir novedades. Ir hacia lo nuevo, introducir novedades supone previamente un cambio. Es imposible innovar en educación si primero no se produce un cambio. Cómo se puede ver, la necesidad de una serie de cambios para producir una serie de innovaciones no es un tema ajeno a la agenda de la política educativa global. En un artículo que ya cumplió quince años el pedagogo argentino **Tenti Fanfani (2005, págs. 5-6)** afirmaba que «hoy las demandas y necesidades educativas de la población son diferentes. Las diferencias de todo tipo (étnicas, culturales, sociales, de género, el impacto de las nuevas tecnologías en los modos de hacer las cosas en educación... etcétera) tienden a afirmarse y considerarse como legítimas, y las distintas aspiraciones no pueden ser satisfechas mediante una simple expansión de la oferta

* Red Universitaria Scholas Chairs. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Escuela de Estudios de Posgrado.

educativa clásica». La realidad en el 2020 nos confirma que las necesidades siguen siendo las mismas que en el 2005, la oferta educativa se sigue expandiendo y los cambios no han sido suficientes.

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de La Salud (OMS), declaró como una pandemia al brote del nuevo coronavirus detectado en diciembre de 2020 en la China. En ese momento, y por las recomendaciones dictadas por la OMS y las experiencias recogidas de lo sucedido en diversos países de Europa, el Poder Ejecutivo Nacional tomó la determinación de proteger la salud pública mediante el dictado del decreto n.º 260/20, por el cual se amplió, por el plazo de UN (1) año, la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley n.º 27.541, dictada en nuestro país. La velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional hizo necesaria la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a la emergencia. Mediante el decreto n.º 297/20, se dispuso el «aislamiento social, preventivo y obligatorio», durante el 20 y el 31 de marzo del corriente año para los y las habitantes del país y para las personas que se encontraran transitoriamente en él. Este plazo, fue sucesivamente prorrogado a través de los decretos n.º 325/20, 355/20, 408/20, 459/20 y 493/20 y, con ciertas modificaciones según el territorio, por los decretos 520/20, 576/20 y 605/20 hasta el 2 de agosto del 2020, inclusive.

Estas medidas han permitido mitigar la expansión de COVID-19, registrándose una disminución en la velocidad de propagación en una gran parte del país y habiéndose evitado con éxito, hasta la fecha, la saturación del sistema de salud. Pero por otra parte, puso en evidencia cuatro grandes problemas que sufren en general los sistemas educativos a nivel global:

1) **El problema de la evaluación.**

A fines del mes de agosto de 2020, el Consejo Federal de Educación de la Argentina integrado por los ministros de todas las provincias del país acordó que este año, debido a la suspensión de las clases presenciales, ningún alumno repetirá el año. En cambio, se formará una unidad pedagógica que abarcará los ciclos lectivos 2020-2021 y la promoción recién se definirá el año que viene (resolución CFE 368/20). Resoluciones similares se emitieron en la mayoría de los países de la región. Los ministros consensuaron que los aprendizajes que tuvieron lugar durante 2020 serán evaluados y acreditados este mismo año, pero que no serán definitivos a la hora del paso de grado. Representarán «momentos en una progresión de aprendizajes» que contendrá

también el ciclo lectivo 2021 como una única unidad pedagógica. Esas evaluaciones se rubricarán en informes conceptuales que luego se retomarán cuando vuelvan las calificaciones numéricas, suspendidas desde mayo a raíz de la pandemia. Estas medidas políticas conducen a preguntar cuál es el valor de la educación para la sociedad: ¿es lo mismo aprender que no aprender? ¿Están los sistemas educativos en condiciones de adoptar nuevos modelos organizativos? ¿Están los docentes suficientemente preparados para una institución escolar inmersa en las tecnologías cotidianas?

2) **El problema del financiamiento.**

El aislamiento social y obligatorio trajo innumerables problemas de financiamiento tanto a la educación pública de gestión estatal como a la educación pública de gestión privada. En la primera no se encontraban previstos en los presupuestos nacionales los costos del empleo de tecnología remota por parte de estudiantes y maestros, los insumos de higiene y seguridad para prevenir el contagio y un desfinanciamiento del estado para el pago de salarios docentes.

En la segunda, las familias dejaron de pagar las cuotas por el servicio de enseñanza con consecuencias trágicas para el mantenimiento de las instituciones y el pago de los equipos docentes. El nivel educativo más afectado fue el inicial, ya que las familias no lo consideraron indispensable y prefirieron derivar esa suma de dinero a otros ítems críticos de sus presupuestos. «Los ejemplos se repiten a lo largo de la ciudad y del país: los jardines maternales y escuelas infantiles, en su mayoría instituciones privadas, están en crisis. Según estimaciones de la Junta Nacional de Educación Privada (Junep), que reúne a 15 provincias del país, en lo que va del año cerraron unos 234 jardines maternales y de infantes. Hasta julio habían sido 146 y se siguen sumando minuto a minuto».^[1]

3) **El problema de la inequidad.**

La pandemia más que en oportunidades anteriores dejó al descubierto los problemas de conectividad pero mayormente la imposibilidad de que miles y miles de niños, niñas y adolescentes cuenten con recursos tecnológicos propios para ser parte de una

[1] *La Nación*, 2020. Varias ediciones.

educación acorde a la época y los cambios epocales. En los últimos años las sociedades han abordado este problema a través de campañas de concientización y a través de las políticas públicas pero con resultados insuficientes. Todavía no se encuentran los caminos adecuados para que quienes viven marginados puedan desarrollarse integralmente como aquellos que han nacido en un entorno favorable para el progreso personal. Un ejemplo concreto es el de la denominada inclusión educativa. Toda la producción de normativa escolar adopta actualmente el discurso de la inclusión, pero paradójicamente no se facilitan las condiciones para que se pueda instrumentar en la realidad cotidiana. Para comprender de que se habla cuando se habla de de inclusión, primero hay que comprender otros dos conceptos que, en general, se consideran equivalentes pero que en realidad son diferentes: ellos son la igualdad y la equidad. Mientras que la igualdad consiste en respetar los mismos derechos para todos, la equidad consiste en dar a cada uno lo que necesita. ¿De qué sirve entregar gratuitamente un ordenador a cada estudiante (igualdad) si en la región donde reside o en la escuela a la que asiste no hay acceso a Internet (equidad). «Hay sociedades que acogen parcialmente este principio. Aceptan que haya posibilidades para todos pero sostienen que a partir de allí todo depende de cada uno» (Papa Francisco 2020, pág. 108). Indudablemente el progreso personal depende de cada uno... pero siempre y cuando todos y todas puedan partir de un mismo punto. No existe inclusión sin equidad.

4) **El problema de los vínculos humanos y las emociones.**

El hombre es persona en comunidad. Es la suma de todos los encuentros que ha mantenido con los otros a lo largo de su existencia. Del mismo modo, aprende mediado por otro ser humano más avanzado que él o ella (estudiantes o maestros). ¿Se supo o se pudo atender a estos principios durante la etapa de aislamiento? ¿Se han estudiado suficientemente las consecuencias del aprendizaje y la maduración en soledad?

13.2 Conflicto cognitivo y cambio conceptual

Indudablemente, las restricciones económicas provocadas por las medidas de aislamiento y cuarentena agravarán esta fotografía global, especialmente en los países subdesarrollados y en vías de desarrollo. Por eso, se vuelve importante entender cómo funciona la subjetividad de los actores responsables de la educación de las niñas, los niños y

los adolescentes en el contexto de la crisis provocada por el COVID-19 y de qué manera la crisis podría redundar en pasos determinantes para la mejora de la situación desesperada que atraviesan los sistemas educativos en las últimas décadas. En ese sentido, el propósito de este trabajo es el de interpretar desde la óptica del modelo de cambio conceptual los modos de entender la educación antes y después de la pandemia desde la perspectiva de los cuatro problemas enunciados en el punto anterior.

El modelo del cambio conceptual se ha constituido progresivamente desde los últimos veinte años en un tema de interés para la agenda de la investigación psicológica y de la investigación educativa. En el campo de la investigación psicológica, se constituye como el basamento de las psicoterapias cognitivas mientras que en el campo educacional viene a dar cuenta de una nueva mirada para comprender los mecanismos humanos de adquisición del conocimiento. La mayor parte de la investigación educativa vinculada con este tema se registró en un primer momento, en la enseñanza de las ciencias naturales y desde hace algunos años en la enseñanza de las ciencias sociales.

El modelo del cambio conceptual fue desarrollado en la Universidad de Cornell a fines de los años setenta por el equipo de investigadores integrado por Posner, Strike, Hewson y Hertzog quienes publican su trabajo en 1982 tomando como fuentes a los estudios sobre la modificación de los paradigmas científicos de Thomas Kuhn, Imre Lakatos y Stephen Toulmin. En 1992, el modelo sufre una reconsideración importante por parte de sus propios autores al introducir el concepto de *misconception*, es decir, teorías alternativas o ingenuas que todas las personas elaboran al ofrecer una explicación de cualquier fenómeno científico o social. ¿Qué es lo que cambia entonces en el cambio conceptual? Lo que cambia es esa teoría alternativa o ingenua por la teoría científica.

Las teorías idiosincráticas se constituyen en un obstáculo epistemológico (Rodríguez Moneo 1998, pág. 123) cuando bloquean la construcción de aprendizajes. En otras palabras, es muy difícil aceptar la teoría científica cuando mentalmente hemos construido una representación ingenua y se cree fielmente en ella. No necesariamente una creencia es la realidad.

La enseñanza tradicional se planifica a partir del supuesto que el alumno desconoce totalmente el contenido a enseñar. En consecuencia, se proponen explicaciones y tareas que enfocan el nuevo tema desde «cero». La «enseñanza para el cambio conceptual» plantea que toda

persona cuenta con una teoría o definición ingenua del tema a enseñar y en lugar de partir desde el «comienzo», se vale positivamente de las concepciones previas, inacabadas y resistentes al cambio, que enuncian los alumnos y alumnas. Ocurre exactamente lo mismo con las problemáticas y las categorías sociales. Este comportamiento no es sólo para el común de la gente, también tiene lugar entre los intelectuales, los políticos y en los responsables de las políticas públicas.

Según el modelo de cambio conceptual, los seres humanos en general y los alumnos y alumnas en particular (si se hace referencia al ámbito educacional), sienten la necesidad de cambiar de teoría en la medida que advierten que la que poseen hasta el momento no les sirve para resolver un problema o explicar determinada situación. Sus teorías están sometidas a un cierto conflicto empírico que lo fuerzan a adoptar una nueva teoría, la cual, a su vez, tiene que reunir básicamente tres condiciones. La primera condición es que la teoría tenga significado para el estudiante. La segunda, es que se pueda reconciliar con los conocimientos que el estudiante posee y la tercera es que conduzca a nuevas predicciones, a nuevas maneras de ver el problema.

Estas consideraciones conducen a preguntarse cuáles son las creencias, representaciones sociales o teorías ingenuas de la sociedad acerca de los cuatro problemas ya considerados:

- 1) El problema de la evaluación: creer que la evaluación es una etapa de cierre y no un proceso.
- 2) El problema del financiamiento: creer que la educación es un gasto y no una inversión.
- 3) El problema de la Inequidad y desigualdad: creer que igualdad y equidad son la misma cosa.
- 4) El problema de los vínculos humanos y las emociones: creer que los vínculos humanos sólo son posibles solamente en la educación presencial.

¿Qué cambia con el cambio conceptual? Como ya se ha dicho se pasa de una creencia o teoría ingenua a la teoría científica o concepto real. Para ello, se tienen que dar consecutivamente estos tres pasos:

- Debe producirse un conflicto cognitivo capaz de hacer tambalear la creencia ingenua
- Se crea una nueva creencia más ajustada a la realidad que da lugar al cambio y a la innovación
- La nueva creencia debe acomodarse para persistir en el tiempo.

Indudablemente, la sociedad global en el 2020 ha experimentado ese necesario conflicto cognitivo. La pregunta persiste: ¿fue suficiente para provocar el cambio de creencias en estos cuatro problemas? Lo demostrarán los hechos a partir del regreso a la normalidad aunque existe cierta claridad acerca de aquellas cuestiones que necesitan ser cambiadas.

13.3 El después

Entonces, ¿qué es lo que debe cambiar? Este es un tiempo histórico de inflexión donde las instituciones formadoras de docentes, los gestores de las políticas educativas y las organizaciones no gubernamentales vinculadas a la educación tiene todas las oportunidades en sus manos para demostrar al colectivo docente, a las familias y a la sociedad que realmente existía «otra educación» y que la posibilidad de «hacer las cosas de otra manera» es realmente posible inclusive en circunstancias extremas.

Por una parte, deben producirse grandes cambios en los aspectos de la educación vinculados con la sociedad y sus problemas estructurales. Puede tomarse como referencia el caso de la educación secundaria en Argentina. Tanto la ley de Educación Nacional de 2006 como las resoluciones del Consejo Federal de Educación n.º 83 y 94 que propician una «nueva escuela secundaria» hacen posible la emergencia de ciertas innovaciones institucionales y pedagógicas que se distanciarían en mayor o menor medida de lo que se considera el formato institucional tradicional. Al respecto, Kravetz (2012, pág. 4) sostiene que «no obstante todas estas iniciativas y los esfuerzos orientados en tal sentido, el sistema educativo argentino aún exhibe la persistencia de viejos problemas a los que se han sumado recientemente nuevos desafíos. Entre los primeros se destacan la repitencia de los primeros años de cada nivel, el abandono temprano en el nivel medio, los logros de aprendizaje distantes a los esperados según los datos arrojados por los Operativos Nacionales de Evaluación, las desigualdades que se advierten en las propuestas de enseñanza para distintos sectores sociales, por nombrar sólo algunos».

Por otra parte, deben producirse cambios significativos en el actual formato escolar y en las metodologías orientadas a construir aprendizajes significativos. El modelo educativo centrado en el contenido y las prácticas de evaluación de resultados han contribuido a estimular muy poco en los niños, niñas y jóvenes todo ese conjunto de procesos cognitivos o competencias que la escuela tradicional no ha atendido

lo suficiente tales como la creatividad, la motivación, la negociación de significados y sentidos, el pensamiento multicausal, etcétera. Como ejemplos de esta actitud hay que remontarse al siglo XX y evocar algunos períodos donde se privilegió a la memoria descuidando a otros procesos cognitivos, o al razonamiento desterrando a la memoria o a las emociones, descuidando a las competencias intelectuales. La competencia cognitiva es un saber hacer complejo y adaptativo, es decir que no se aplica de manera mecánica sino reflexiva, es susceptible de adecuarse a una diversidad de contextos y tiene un carácter integrador, porque no sólo abarca el conocimiento del contenido sino también las emociones, los valores y las actitudes.

La escuela del siglo XXI debería comprender que los niños que este año ingresaron a primer grado de la escuela primaria cuando ingresen dentro de veinte años al mundo laboral requerirán conocimientos que la escuela hoy no le está ofreciendo. ¿Acaso se imaginaban los alumnos que comenzaron a escolarizarse en 1980 que hoy estarían trabajando en empresas de Internet o de nuevas tecnologías? Por todo esto, se hace necesario cada vez más desplazar del centro del acto educativo al tema a enseñar y poner en primer lugar a las competencias que el estudiante debe desarrollar para aprender ese tema en particular o cualquier otro al que deba acceder de adulto. Para facilitar el cambio, se debería transitar una concepción problematizadora de la educación, en la cual, el vínculo pedagógico se desarrolle sobre el eje de un educador-educando con un educando-educador en el cual los docentes aprenden de los alumnos y los alumnos de los docentes a partir de un mundo que los rodea y los invita a debatir y comprender la realidad.

No se debe olvidar que todo lo que se enseña en la escuela, a excepción de los vínculos humanos, es artificial. Lo que se escribe en el pizarrón es una reproducción de la realidad, la película documental que se proyecta es tan sólo una imagen que refleja una realidad, la sinfonía que se escucha en una grabación no es la orquesta real... Una pedagogía de la realidad es aquella que derriba metafóricamente las paredes del aula y del edificio escolar y trata de acercarse cada vez más a la realidad. De esta manera, el concepto de aula cambia totalmente y el aula pasa a ser cualquier lugar adentro o afuera de la escuela donde los alumnos se encuentran en una situación didáctica.

A diferencia de lo que muchos creen, la introducción de las nuevas tecnologías en la escuela deberían facilitar estos procesos de cambio, sin embargo, estadísticas recientes del World Economic Forum (2015) señalan que la mayoría de las tecnologías educativas están enfocadas

en el desarrollo de los aprendizajes fundacionales como la lectoescritura, la matemática, las ciencias naturales, la informática y la cultura general. Pocas apuntan al desarrollo de competencias como el pensamiento crítico, la creatividad, la comunicación, la colaboración y casi ninguna a las cualidades del carácter como la curiosidad, la iniciativa, la perseverancia, la adaptabilidad, el liderazgo, y el compromiso social. En otras palabras se hacen en las clases las mismas cosas de antes pero empleando un ordenador en lugar de un cuaderno y una pluma. Se trata de aprender lo mismo pero con metodologías renovadas.

En el documento del Instituto de Estadística de la **UNESCO (2013)** «Hacia un aprendizaje universal. Lo que cada niño debería aprender» la Comisión Especial sobre Métricas de los Aprendizajes llega a conclusiones semejantes a la del estudio anterior. La UIS sostiene que «Todos los niños y jóvenes desarrollan competencias a lo largo de siete dominios del aprendizaje» (**UNESCO 2013**, pág. 20) y recomienda que «los sistemas de educación ofrezcan oportunidades para que los niños y los jóvenes dominen esas competencias que son fundamentales para su vida. Los sistemas de educación en el mundo deberían centrarse en estas competencias comenzando desde la escuela de primera infancia hasta el primer ciclo de secundaria. El Marco de Trabajo Global de Dominios de Aprendizaje puede y debería aplicarse a la amplia gama de entornos en los que tiene lugar el aprendizaje intencional, incluyendo, pero sin limitarse a la escolarización formal, sistemas educativos de la comunidad, y programas de educación no formales» (**UNESCO 2013**, pág. 20).

¿Qué aprendizaje es importante para todos los estudiantes? En la primera fase, la comisión especial buscó determinar si existen competencias clave que son importantes para todos los niños y jóvenes basados en investigación, revisión de la política y consultas. La comisión especial estuvo de acuerdo en un conjunto amplio de competencias globales y desarrolló el marco de trabajo global de dominios del aprendizaje y los subdominios correspondientes desde la infancia temprana a lo largo de la adolescencia temprana (**UNESCO 2013**, pág. 21) Para el dominio aprendizaje y cognición las capacidades esperadas para la educación secundaria son: autodirección, orientación al aprendizaje, perseverancia, solución de problemas, toma de decisiones críticas, flexibilidad, creatividad. Para el dominio de la enseñanza de las ciencias y la tecnología las capacidades esperadas son: investigación científica, ciencias de la vida, ciencias físicas, ciencias de la tierra, conciencia y

uso de la tecnología digital, enfoques científicos, conciencia medioambiental y tecnología digital (UNESCO 2013, pág. 40).

Este breve recorrido por algunos aspectos que deberían cambiar en la educación son señuelos que facilitan la comprensión de una realidad ciertamente compleja que necesita del cambio y la mejora de las instituciones educativas y sus actores. Este es el momento y no podemos dejarlo pasar.

CAPÍTULO 14

La pandemia de COVID-19: algunas reflexiones desde el campo de las ciencias sociales

PABLO BULCOURF* e ISRAEL COVARRUBIAS**

a Carlos Andrés Escudé, *in memoriam*

* Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se ha especializado en historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina, como en políticas públicas comparadas. Se desempeñó en dos oportunidades como secretario general de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Es coordinador del grupo de investigación sobre «Historia de la ciencia política» de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) donde integró su comité ejecutivo. Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con sede en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Fue secretario de redacción y director de revistas científicas como la *Revista SAAP* y *PostData*, actualmente es secretario de redacción de *Estado Abierto* y secretario de investigación de la Universidad de San Isidro (USI).

** Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Es profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Ganador del Premio Gedisa de Ensayo Académico (2015). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 2). Sus líneas de investigación tienen que ver con el estudio desde una perspectiva histórica, teórica y regional, de los fenómenos de cambio político, los procesos de democratización y las formas informales de organización del poder. Entre sus libros más recientes se encuentran: *Lo político y sus huellas. Ensayos sobre la relación entre tiempo y democracia* (2019), y *Democracia, derecho y biopolítica. Problemas y desafíos de la vida en común* (2020).

14.1 Palabras preliminares

Hace ya más de año y medio que la pandemia del COVID-19 se ha expandido de manera planetaria. En su momento habían comenzado las noticias de la propagación de una nueva neumonía provocada por un virus en la – para muchos desconocida – ciudad china de Wuhan, en la provincia Hubei. Al comienzo fueron algunas anécdotas que se esparcían esporádicamente en los programas informativos, pero fue incrementando su presencia en estos como una bola de nieve. En la primera semana de enero del pasado año se identifica esta variedad de coronavirus y se reportan las primeras muertes en China, el primer caso en los Estados Unidos y más tarde en el continente europeo (Bulcourf y Cardozo 2020a,b). A inicios de febrero de 2020 se alcanza la cifra de 500 personas fallecidas; hacia mayo de 2021 este número se eleva mundialmente a 3.6 millones.

A comienzos de marzo de 2020 se empiezan a registrar los primeros casos en América Latina y se desata la alarma al calor de la crítica situación que ya se había disparado en otras latitudes. En ese momento los gobiernos comenzaron a tomar medidas y el problema pasa a ser central en la agenda política. Las reacciones gubernamentales son muy diversas en parte por el color político-ideológico y los liderazgos personales de los dirigentes (Bulcourf 2020). Podríamos trazar una especie de espectro que va desde un cuasi negacionismo como el adoptado por el presidente brasilero Jair Bolsonaro que tilda a la enfermedad como simple gripe, al caso argentino en donde rápidamente se establece una estricta cuarentena que se extiende durante meses.

A pesar de encontrarnos en las regiones más desarrolladas en una aparente plenitud de la llamada cuarta revolución industrial, el mundo sintió la parálisis de lo inesperado. Las economías ingresaron en una rápida hibernación que nos pone frente a la reflexión sobre las sociedades postindustriales y fuertemente digitalizadas (López 2012; Sadin 2019). Problemas como el cambio climático causado por la acción del hombre encontraron claros elementos de corroboración al disminuir la producción industrial, la circulación y por lo tanto la emisión de gases. Hemos podido apreciar como cierta fauna regresó a su hábitat natural al encontrarse las personas enclaustradas en sus casas, un panorama solo imaginado en algunas películas de ciencia ficción.

Los estados fueron tomando medidas de distanciamiento social y reducción de la movilidad de personas de manera vascular durante año y medio acordes a la propagación de la enfermedad, la tasa de

mortalidad, y también las exigencias de la ciudadanía en los países democráticos. Esto puso de manifiesto las tensiones entre la salud y la economía, pero también obliga a repensar aspectos centrales a la libertad personal, uno de los pilares actuales de la civilización occidental.

La investigación farmacológica pasó a primer plano para poder elaborar y producir a gran escala diferentes vacunas de efectividad aceptable frente al COVID-19, lo que pone en evidencia otros aspectos económicos que son propios de la lógica capitalista pero también da lugar a una nueva geopolítica de las vacunas donde se enfrenta principalmente las grandes potencias que son sus productoras.

¿Cómo podemos reflexionar en torno a este nuevo fenómeno con cierta fecundidad? En primer término es menester mencionar que un abordaje adecuado de los hechos sociales, siempre requiere una doble distancia: por un lado, temporal para apreciar con cierta claridad el devenir de los acontecimientos, y por otro lado, observacional, dado que una debida vigilancia epistemológica es necesaria para realizar estudios más panorámicos, que muchas veces son complejos hacer «durante la marcha» sin caer en descripciones que lindan con un análisis político de escaso valor científico. En segundo término, existe una gran incertidumbre en torno a la naturaleza y alcances del proceso. Así pues, encontramos una maraña de valoraciones que hacen futurologías de lo más disímiles en voces de los falsos profetas de la pospandemia (Waisbord 2020). Algunos preludian el momento del inicio de la *Historia* (con mayúsculas que profesaba la *Ideología Alemana*) de la comunidad socialista que inaugurará la caída del capitalismo, hasta encontramos quienes pronostican la profundización de una sociedad totalitaria del control que instalará en forma definitiva un modelo al estilo de la China comunista que nos remite a la película *Con V de Vendetta*; mientras que otros con una mayor cautela se circunscriben a ver la capacidad de respuesta los gobiernos, los impactos económicos en el mediano plazo o las implicancias epidemiológicas de estos sucesos.

Es necesario remarcar el carácter multidimensional del proceso que estamos atravesando, dado que la principal variable que urge a los Estados a tomar medidas es la globalización de la problemática. Esta temporalidad más arriba descrita tuvo como tónica el hecho que la pandemia ocasionada por el coronavirus estuvo marcada por una velocidad al ritmo de la enorme movilidad de nuestros días – producto de las rutas y flujos de las personas – como así también el entrelazamiento y transnacionalización de los procesos productivos. Esto dejó poco margen a los líderes mundiales para intentar permanecer por

fuera de esta problemática. Incluso, el aislamiento como respuesta natural frente la expansión de las infecciones trae otras implicancias. Finalmente, y vinculado al punto anterior, al ser un *issue* tan poliédrico y con tantas aristas cualquier «ficha que se mueva», se escurre al cálculo que una planificación racional intente resolver. Recurrir a la experiencia comparada, que en ciencias sociales y acción pública siempre puede prestar marcos cognitivos y derroteros de programas en suelos más sólidos, apenas ha comenzado a realizarse en este escenario, en virtud que la situación actual es una «noticia en desarrollo» que en algunas latitudes se encuentra apenas un poco más avanzadas (Colino 2013; Sartori 1991). En este contexto también es importante destacar el trabajo inicial de varios expertos en ciencias sociales que lograron interesantes balances de las implicancias de la pandemia a nivel de sus rápidos efectos que van desde los cambios en las estructuras sociales a los aspectos que hacen a la construcción de la subjetividad humana como podemos ver en los interesantes estudios emprendidos por Feiesstein (2021) y García Delgado (2020). El largometraje – que parece tener varios rollos de película – recién se encuentra a mitad de camino.

14.2 La naturaleza del problema: la pandemia

Los problemas públicos son esencialmente «construcciones sociales» (Edelman 1991). Esto quiere decir para que sea considerada como una situación frente a la cual las autoridades tienen que hacer algo (Oszlak y O'Donnell 2007; Roth-Deubel 2010; Subirats 1990) deben darse ciertos procesos que se conocen como «publicitación» o «problematización». No discutiremos sobre la naturaleza de estos pero acordamos que pasan diversos filtros para poder cobrar estado público y convertirse en algo que requiere atención y respuesta de los gobernantes. Esto es muy contingente y varía de sociedad en sociedad, y escapa cualquier ponderación racionalista que se pudiera hacer. En primer lugar, porque se suele afirmar la resolución de cuestiones por parte de los Estado implica movilización de recursos (políticos, tecnológicos, financieros y logísticos) que son finitos para abarcar infinitas demandas. No existe ningún gobierno capaz de resolver la totalidad de problemas planteados por una sociedad, razón por la cual se deben dar prioridades. En el contexto actual encontramos una centralidad de las agendas gubernamentales de la cuestión sanitaria vinculada a la pandemia originada por el COVID-19, con una movilización de recursos nunca antes vista, que sorprende por la univocidad en el tratamiento de la temática. Claramente, se advierten que este énfasis en la cuestión

sanitaria «descuida» otros aspectos relevantes. Esta fuerza y polifonía gubernamental para atender la pandemia por coronavirus, puede pensarse a partir de diferentes aristas. En primer término, ha eclipsado y supeditado todos los diferentes temas de agenda (las otras epidemias, la salud en general, la economía, la educación, la cultura, el turismo, la producción, entre muchos otros fuegos que atienden las administraciones «pueden esperar»). Esto sin lugar a dudas nos recuerda a los grandes momentos de excepción de la historia, como lo suelen ser las guerras. Tendríamos que retrotraernos setenta años para poder ver un estado de movilización total similar como lo fue la Segunda Guerra Mundial. Solamente recordar los esfuerzos que desembocaron en saltos tecnológicos (entre los que podemos nombrar la cabina de avión presurizada, la penicilina, la energía nuclear, el caucho sintético, las computadoras) o la proeza militar de los dos millones de soldados que desembarcaron en Normandía en 1944 nos habla de la acción conjunta de gobiernos, civiles, científicos, industriales de varios países al mismo tiempo.

Los grandes problemas no desaparecieron, tuvimos guerras de menor impacto en Corea y Vietnam, pero la conflictividad política y social creció, y también lo hizo el Estado de Bienestar, permitiendo fuertes políticas redistributivas en muchísimos países. Su crisis trajo un enorme cambio en el campo de las ciencias sociales, el declive de los grandes paradigmas dio lugar a nuevas formas de reflexión (García Delgado 1994; Habermas 1999; Offe 1990). En algunas disciplinas como la ciencia política comenzaron a predominar los enfoques neo-institucionalistas, y aquellos orientados por las teorías económicas de corte neoclásico y monetaristas, se fue construyendo un *mainstream* que marcó la distribución del prestigio, denunciado por varias voces disidentes. Gabriel Almond dio cuenta de esto al utilizar la metáfora de las «mesas separadas» para dar cuenta de una disciplina fragmentada e incomunicada. Esto dentro del campo académico tuvo su costado político, en nombre de la objetividad y la científicidad, muchos sectores de éste permanecieron inmunes y hasta colaboraron directamente en la implementación de un modelo socialmente excluyente. Como han señalado Robert Alford y Roger Friedland, «la teoría posee poderes», nadie es inocente (Alford y Friedland 1991).

La adopción del modelo neoliberal, o para algunos la «revolución conservadora» generó una nueva mercantilización de las relaciones sociales que se articuló posteriormente con la implosión de la Unión

Soviética y la caída del Muro de Berlín. Algunos creyeron que se instalaría un mundo extremadamente unipolar en donde esta versión de *liberismo* terminaría dominando, marcando el fin de la historia con mayúsculas como pregonaba Francis Fukuyama. Sin embargo, nuevas formas de conflictos revivían viejas antinomias. Nos encontrábamos frente a una nueva balcanización signada por un choque civilizatorio donde reaparecían los clivajes religiosos y étnicos articulados con los intereses económicos. El capitalismo estaba dando un nuevo giro frente a un mundo globalizado, en donde su faceta financiera se hacía más robusta, cimentada en la cuarta revolución tecnológica. El siglo XXI se nos presenta por ahora alejado de la colonización de la Luna, o de personas viajando en taxis voladores vestidos de plástico cual astronautas. Sin embargo, un fuerte proceso de individuación marca las perspectivas de los sujetos en los grandes centros urbanos occidentales, mientras en otras zonas también vastas del planeta todavía no ha llegado la pregonada modernidad. Un orbe fracturado y poliédrico es saturado por la globalización y la expansión comunicacional. Las crisis financieras se agudizan lo mismo que un mundo donde la riqueza se encuentra más concentrada y la democracia liberal erosionada y fatigada. Aparecen liderazgos inesperados en medio de una fuerte crisis de representación que también afecta a los países más desarrollados.

El coronavirus se expresa como el problema más globalizado por el que hemos transitado. Esto puede vislumbrarse en varias dimensiones. Primero, sacudió la principal potencia económica del plantea en un contexto de enorme interconexión y transnacionalización de los procesos productivos. No encontramos manufactura de mediana complejidad en su elaboración que implique cadenas de producción globales. Por ello, el «parate» chino a raíz del confinamiento al que fue sometida su población significó ya de por sí una recesión a escala global.

Segundo, a nivel epidemiológico existe mayor movilidad de personas que en otro momento de la historia. Tradicionalmente los sujetos nacían y permanecían toda la vida en el mismo lugar. Hoy en día vemos grandes sectores de la población que se trasladan de un lugar a otro por diversos motivos (migraciones, turismo recreativo, negocios, política, estudios, eventos científicos, por nombrar algunos). Los vuelos que salieron de China diseminaron la enfermedad a escala global a semanas de su aparición. Esto es posible debido a que el traslado en avión que se utiliza para recorrer las grandes distancias es mucho más veloz que las antiguas caravanas o los barcos. Recordemos que la gran

pandemia de la peste negra que diezmó la población matando a 200 millones de personas, es probable que se haya originado en Asia Central. Luego se extendió por la Ruta de la Seda hasta llegar a la península de Crimea donde desde la colonia genovesa de Caffa viajó en los barcos mercantes alojada en las pulgas de las ratas. Estas travesías tardaban semanas. Sin embargo hoy es posible cruzar de un punto del planeta a otro en 12 horas.

Tercero, existe una mayor interdependencia entre los Estados. La idea de soberanía que rezaba el concepto de Estado-nación, en nuestra coyuntura actual está en una transformación hacia nuevas formas de poder global descritas como una «neomedievalización» (Held 1997), el «Estado impotente» (Castells 1997) o «Estado en crisis» (Ramió Matas 2017) y durante el año pasado el «Estado exponencial» (Oszlak 2020c). Esta idea nos sugiere, en principio que los gobiernos tienen menos margen de acción para tomar decisiones y lo hacen condicionados por la influencia de otros actores estatales, que pueden ser nacionales, supranacionales (bloques regionales y organismos multilaterales), subnacionales (estados regionales y locales) y no estatales (grupos de presión, empresas u ONGs) que generan reacomodamientos y respuestas a las medidas tomadas por las administraciones.

Así, se habla que la interdependencia hace que este problema sea una amenaza global que no puede ser abordada por un solo Estado-nación. Para ejemplificar esta argumentación, podemos decir, que poco efecto genera combatir al brote de la epidemia por parte de un país y encerrarse en una frontera si el país vecino no ha tomado ninguna medida frente al crecimiento de la pandemia puertas adentro. Indefectiblemente la expansión de la enfermedad en el país lindante será una amenaza para el propio Estado y requiere más que nunca acciones concertadas y coordinadas dentro de un marco interinstitucional. En este sentido, quién ha dado más «autoridad», proporcionando evidencia, legitimidad, y sugiriendo cursos de acción ha sido una nueva suerte de «chamán» moderno que es la Organización Mundial de la Salud. Básicamente todo el proceso giró en torno a los diagnósticos que esta institución irradió desde Ginebra al orbe: la nominación del virus, la prescripción de tratamientos y cursos de políticas. Esto construyó audiencias expectantes en todo el planeta, que son amplificadas desde los medios masivos de comunicación, y al mismo tiempo evalúan a los Estados en gradientes de acuerdo a cuán buenas son las medidas que tomaron frente a la pandemia y sus resultados; aunque también de varios sectores se cuestionó a este organismo por el retardo en

admitir cierta información y declarar el paso de la epidemia localizada a la pandemia. Como corolario, la legitimidad y retroalimentación de las políticas en un contexto de enorme «saturación informativa», efectos laterales de las políticas, y pánico a raíz de la pandemia en los habitantes, queda en manos de este organismo.

Esto fue reforzado por los medios de comunicación. En simultáneo, la televisión nos llevaba (virtualmente) a Guayaquil, Bérgamo o Nueva York con sus enterramientos masivos como visiones filmográficas de *El triunfo de la muerte* de Pieter Brueghel el Viejo, las cuales nos llenaron de espanto. La gravedad de la pandemia como problema sigue siendo amplificada por los medios de comunicación, en lo que podemos llamar «epidemiología mediática», donde meros presentadores de televisión se convierten en pastores de la salvación diciendo a los fieles que hacer para combatir la crisis.^[1] Reiteran los consejos de los especialistas, difunden información vital, pero muchas veces, lejos de dar conocimientos útiles para la población se focalizan en la parafernalia de la muerte como espectáculo.

Así, podemos ver que gran parte de los atributos del problema son definidos por los medios de comunicaciones globales y actores por fuera de los Estados-nación. En este mundo globalizado los gobiernos, en parte, no tienen más remedio que sumarse a los autos de fe de la Organización Mundial de la Salud, y combatir las herejías negacionistas que se han visto personificadas en las declaraciones de Jair Bolsonaro y Donald Trump.^[2]

La rápida búsqueda de vacunas salvadoras, como de tratamientos médicos que eviten la gravedad y la muerte se transformó en una meta integral que desafió los tiempos de investigación y producción anteriores. Ningún sistema de vacunación pudo concretarse de manera más rápida en toda la historia médica y farmacológica anterior. Buscando sortear las etapas tradicionales que garantizan no solo la efectividad inmediata sino también la prolongación de sus efectos, una serie de

[1] Utilizamos este concepto de «epidemiología mediática» a partir del término «criminología mediática» elaborado en la última década para referirme a la forma en que los medios masivos de comunicación exponen los actos criminales (Zaffaroni 2011).

[2] En un primer momento el presidente Donald Trump cuestionó fuertemente a la OMS, culpándola de no haber informado correctamente el alcance de la pandemia retirando la cuota de los EEUU a la institución que asciende a unos 500 millones de dólares anuales, posteriormente el presidente Joe Biden volvió a establecer el vínculo con el organismo internacional.

vacunas fueron aprobadas en su tercera fase y rápidamente se implementaron sistemas de vacunación, aunque extremadamente desiguales en su capacidad logística.

Esto abrió una nueva etapa en esta corta historia globalizada, antes y después de disponer de vacunas. De ahí en más un nuevo período también complejizó más la situación reviviendo una nueva zaga entre países desarrollados (poseedores de vacunas y de su logística de implementación) y aquellos dependientes de poder comprar o recibir vacunas, más allá de las debilidades de sus propios sistemas sanitarios, la escasez de recursos humanos y la posibilidad de implementar rápidamente campañas de vacunación. Una nueva lógica entre desarrollo y dependencia queda inaugurada con el COVID-19.

Vacuna	País	Tipo	Dosis	*
<i>Sinopharm</i>	China	Virus atenuado	2	Si
<i>Pfizer-BioTech</i>	Estados Unidos	ARNn	2	Si
<i>Moderna</i>	Estados Unidos	ARNn	2	Si
<i>Jansen</i>	Estados Unidos	Vector viral	1	Si
<i>AstraZeneca</i>	Reino Unido	Vector viral	2	Si
<i>Sputnik V</i>	Rusia	Virus inactivo	2	No
<i>Covishield</i>	China	Vector viral	2	No

Cuadro 14.1. Principales vacunas contra el COVID-19 a mayo de 2021. (*) Aceptación por EMA. Fuente: elaboración propia en base a datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Agencia Europea de Medicamentos (EMA).

La realidad latinoamericana no se ha visto alejada de esta problemática mundial, como hemos señalado desde marzo de 2020 los diferentes países fueron adoptando una amplia diversidad de medidas vinculadas a aspectos de limitación de la circulación, aislamiento preventivo y fortificación de los sistemas de salud. Es cierto que la amplitud ha sido muy grande y como señalamos con anterioridad han expresado las diferencias político-ideológicas y los perfiles de liderazgos de sus dirigentes, lo que se potencia al tratarse de regímenes de corte presidencialista. Las clases medias fueron las primeras en ser afectadas e igual que en el resto del planeta sus primeras víctimas mortales fueron los adultos mayores. No tenemos que olvidar que la región presenta elevados índices de pobreza, desigualdad y grandes centros urbanos con cinturones de millones de personas que viven en situaciones de

extremo hacinamiento. La expansión masiva del virus en esas condiciones generó un rápido colapso de los sistemas sanitarios en muchas regiones. Por otro lado la recesión económica también genera muchos muertos, más en situaciones de vulnerabilidad social y precarización laboral fundadas en las bases históricas de la estructura social. Basta mirar el cuadro sobre las principales vacunas que hemos expuesto para darnos cuenta de esta nueva etapa de la vieja dependencia, sumadas a las enormes dificultades de los sectores pobres mayoritarios y sus posibilidades reales de acceso a los sistemas sanitarios de alta complejidad.

14.3 La acción pública frente a la crisis: entre el resurgimiento del *Leviatán* y la nueva dependencia tecnológica

Los gobiernos han decidido y puesto en marcha medidas contra la pandemia con una novedosa agilidad. Los Estados del mundo demostraron que lejos de ser «lentos» o «paquidérmicos» como eran vistos por la sociedad, están más atléticos y musculosos que nunca. No solo tienen la capacidad cardíaca para correr con velocidad, sino que poseen la fuerza necesaria para implementar las decisiones gubernamentales. Hace media hora, las administraciones públicas se encontraban empanatadas entre un enjambre de demandas de la sociedad, una reticente opinión pública que las miraba con ojos recelosos, unos políticos que dentro del juego democrático debían someter a largos procesos de consultas y negociaciones con los involucrados las decisiones sobre los problemas públicos, burocracias anquilosadas y auto-referenciadas a espaldas de la ciudadanía, y grupos de presión que siempre manifestaban su descontento frente a los *outputs* estatales.

En pocas semanas nuestros gobiernos han dejado a la «ciudadanía recluida», y pusieron en marcha una serie de medidas con inusitada capacidad. Como no hay vacuna contra el coronavirus la respuesta para «aplanar la curva» ha sido el hashtag *#QuedateEnCasa- #FicaEmCasa*, que hasta han tomado las publicidades como algo bueno y solidario. El heroísmo pasivo y el aislamiento se han convertido en virtudes cívicas en tiempos del coronavirus. Claro que no todo es una publicidad de un aplicativo de pedidos a domicilio con un precarizado repartidor sonriente: la contracara de este confinamiento es el aumento de la faceta coercitiva del Estado y un mayor control social. Los líderes decretaron el «estado de alarma», «aislamiento social obligatorio» o «estado de sitio». La excepcionalidad de una guerra contra un enemigo invisible ha llevado a los gobiernos a tomar políticas que restringen libertades

civiles. Se castiga con multas y causas penales a los ciudadanos que no acaten las medidas del aislamiento social. De la panorámica de Latinoamérica vemos que hay dos aspectos que se reforzaron: Por un lado, se restringió la libertad de movimiento: 14 países de la región dispusieron el confinamiento obligatorio y 19 cerraron totalmente las fronteras. En algunos casos las autoridades locales incluso han puesto limitaciones a la circulación interna entre regiones, estados y provincias, lo que ha traído un sinnúmero de complicaciones a la vida de las personas. Por otro lado, esto estuvo acompañado con un cierre comercial de los países, ya que se limitó el ingreso de mercaderías interrumpiendo el flujo del comercio exterior con sus consecuencias económicas para la población.

Esto generó un fortalecimiento del *Leviatán* (Saín 2008). El Ejército realizando tareas de logística, las fuerzas de seguridad haciendo controles en rutas y pasos fronterizos, salvoconductos que nos recuerdan situaciones bélicas, ciudadanos varados que no pueden regresar a su país, son parte de las postales que decoran los noticiarios de la región. Para poner en marcha todas estas medidas se debió «despertar» a las desprestigiadas fuerzas armadas y policías de la región, que ahora juegan un rol fundamental en la lucha contra la pandemia. Al mismo tiempo, les sacó el polvo a autores nunca olvidados como Foucault, quien ahora nos proporciona lentes para ver estos nuevos contextos de «encierro» y «vigilancia» (Foucault 2006, 2018). Mientras los ciudadanos están confinados aparecen formas de control civil por parte de los «buenos ciudadanos» que filman y suben a las redes sociales cómo sus vecinos violan el aislamiento obligatorio. Hechos que llevan a Instagram, Facebook o Twitter escenas interpretadas por la encargada de edificio de un país fascista de entreguerras, tal y como puede rememorar en películas de denuncia como *Sostiene Pereira* de Roberto Faenza, o *Un día muy particular* de Ettore Scola. El terror como justificación del estado de excepción y aumento del control social plantean preguntas a nuestras «erosionadas» democracias contemporáneas que parecen estar siendo seducidas por modalidades de dominación de la esfera pública que van en contra de la libertad individual. La vanguardia de este proceso son las flamantes tecnologías implementadas en China, las cuales recrean las fantasías imaginadas por la serie *Black Mirror*.

Las administraciones parecen haberse modernizado de súbito. Así como la Segunda Guerra Mundial fue la bisagra del mundo por sus adelantos en medicina, telecomunicaciones, energía nuclear, la crisis

del COVID-19 parece ser la crisis que permitió a las burocracias acusadas de cortoplacismo y deformidad (Oszlak 2020a,b) dar el «salto» que la ciudadanía estaba demandando. A la espera y el hastío ciudadano le siguió una gestión proactiva y anticipatoria. Al calor de la fragua de la decisión política, se comprometieron recursos a gran escala como construcción de hospitales, políticas de crédito, puesta al pago de ayuda a afectados por la crisis por millones de la noche a la mañana ¿Cómo lo ha hecho? El gran puente para realizar este cambio fue la telegestión o estado digital. Como las oficinas públicas cerraron sus puertas al público quedó en mano de los algoritmos para atender las solicitudes de los ciudadanos. Algo que reactualiza la «tensión» señalada por Weber entre una burocracia maquinal que por un lado democratizaría la vida de los ciudadanos, y por la otra augura la noche polar de la despersonalización (Weber 1984, 1991). Ahora, tras bambalinas, en sus casas, ayudados por Internet y la conectividad que nos permitió a todos seguir comunicados, los burócratas digitales han podido implementar políticas a gran escala con una enorme celeridad y uniformidad. Solicitudes digitales de subsidio de desempleo, recetas médicas *online*, audiencias judiciales vía *streaming*, pago de servicios por *home banking*, identificación de ciudadanos por tecnologías biométricas, han zanjado la tan esgrimida falta de orientación al ciudadano y escasez de capacidad de los servicios civiles. Este gran despegue a través de la inteligencia artificial es talvez una herramienta para mitigar males endémicos de nuestras burocracias como el clientelismo y la corrupción, a mejorar la seguridad jurídica y el trato equitativo, a promover una mayor transparencia e inteligencia institucional y, finalmente, a prestar más y mejores servicios públicos (Ramíó Matas 2019).

Con la disposición de las vacunas también encontramos una nueva faceta en el rol de los Estados. Los países más desarrollados, productores de vacunas demostraron en algunos casos una enorme capacidad de implementar amplios planes de vacunación. Israel, los Estados Unidos y China expresaron como pocos esta capacidad y, posteriormente algunos europeos como el Reino Unido. A pesar de producir sus propias vacunas la India se encuentra en una crisis sanitaria sin precedentes que desnuda su enorme cantidad de habitantes y las desigualdades sociales que persisten en esta democracia asiática. Como ya hemos mencionado la pandemia nos ofrece una nueva visión del vínculo entre desarrollo y dependencia en este siglo XXI.

14.4 En búsqueda de un programa de investigación integral

Esta indagación básica sobre el fenómeno global de la pandemia del COVID-19 tiene una doble finalidad, a modo de una espiral imaginaria de ADN articula la búsqueda de conocimiento con la necesidad de tomar decisiones en la propia gestión pública en situaciones de alta complejidad, incertidumbre, viejos conflictos y nuevas tensiones. El «riesgo» se ha transformado en un aspecto creciente en nuestras sociedades; cada vez se hace más actual el papel de la «fortuna» sobre la que nos había prevenido Maquiavelo a principios del siglo XVI (U. Beck 1998, 2011; Maquiavelo 1993). Todo esto en un contexto de extrema rapidez; La «era exponencial» a la que hace referencia Oscar Oszlak ha llegado a nuestras vidas en una fuerte redefinición de la dimensión de espacio y tiempo sociales a partir de un fenómeno mundial inusitado: la pandemia

Cuestiones de índole ontológicas, epistemológicas y políticas se articulan y recombinan en una fórmula en continua mutación (Bulcourn y Cruz Vázquez 2004). Esto tampoco deja de lado aspectos éticos y específicamente deontológicos (Gialdino 2019). Se estructuró un campo del saber tan poliédrico como la propia realidad sobre la que trata de construir un conocimiento con cierto grado de validez y fundamentación empírica. El punto de partida con el cual iniciamos nuestra búsqueda no es neutral ni inocente; condiciona la manera con que abordamos la realidad y la resignifica. Pero esto no impide la construcción del conocimiento (Alford y Friedland 1991; Sautú 2005).

Por otro lado estos saberes se tornan fundamentales para la toma de decisiones en donde los tiempos se precipitan. La inmediatez de mucha de ella es tan directa porque está en juego tanto el desempeño estatal básico como la necesidad de salvar vidas humanas. El concepto de «prueba y error» se amalgama como el oro y el mercurio. Esto plantea un enorme desafío conjunto entre ciencia y política. Hoy más que nunca necesitamos de hacernos de esa «imaginación sociológica» de la que hacía referencia Wright Mills, intentando interrogarnos y superar el horizonte de nuestro sentido común (Wright Mills 1985). Aquí surge adecuar la concepción de las políticas públicas basadas en la evidencia en su sentido más clásico con la idea de una «evidencia adaptativa» que muta en forma constante y que requiere de cambios continuos tanto de un punto cuantitativo como cualitativo.

Las discusiones en torno a la naturaleza de las ciencias sociales y su vinculación con el modelo de las ciencias naturales vuelven a

instalarse en un contexto diferente Giddens (1987) y Schuster (2000). Como pocas veces asistimos a un llamado a integrar conocimientos y habilidades, sin por eso dejar de lado la reflexión crítica en torno a la función social de la ciencia. La cuestión de la política sanitaria lo ha expresado de manera cruel en todo el planeta. Esto interpela directamente al Estado, el desarrollo de sus capacidades y a todo el aparato burocrático. Posiblemente está en las márgenes de los saberes, ahí donde las fronteras de las disciplinas son interpeladas por la interdisciplinariedad donde encontraremos la imaginación creadora (Dogan y Pahre 1993).

El llamado «paradigma de la complejidad» ha penetrado y cruzado estos campos, a pesar de muchas resistencias. Ya no es una cuestión de planteos filosóficos sofisticados ni de discusiones de física cuántica, sino que forma parte de nuestra cotidianeidad. Asumirlo también es una responsabilidad ética y ciudadana (Morín 1990, 2012; Motta 2003; Prigogine 1999). Nuestra concepción sobre la sociedad, la política y sus vínculos con la construcción del conocimiento científico intenta articular, en su dimensión temporal y espacial la interacción entre las estructuras, las instituciones y la acción de los agentes (Bourdieu 2003, 2008, 2011; Giddens 1995; O'Donnell 2010).

La necesidad de tomar decisiones rápidas, eficaces y eficientes, bajo contextos de incertidumbre y complejidad generará cambios muy profundos en las administraciones públicas y en el campo biomédico. Por otro lado, los sistemas educativos se vieron fuertemente afectados en el dictado presencial de clases en todos sus niveles. Se han instalado diferentes modalidades de virtualidad que varía acorde a los países y a los períodos sin el ejercicio tradicional del proceso de enseñanza-aprendizaje «cara a cara». La pandemia catalizó las ya existentes experiencias de «trabajo remoto» en todos los aspectos de las relaciones laborales, ya sea en espacios públicos como privados (Carodo y Bulcourf 2020a,b).

Por esta razón los recursos humanos se tornan indispensables, en donde la tecnología es un factor adicional interviniente. Las personas que integran las burocracias públicas, los sistemas de salud y educativos atesoran una enorme experiencia que debe ser recuperada y resignificada, no solo a nivel de los altos directivos, sino en todos los escalafones. Esto abre una gran oportunidad para las sociedades y Estados. Nuestros estudios reclaman más que nunca una epistemología del sujeto conocido (Mallimaci 2019; Vasilachis de Gialdino 2007) que se

oriente hacia una concepción más dinámica del desarrollo de las «capacidades adaptativas». El impacto de la pandemia en la construcción de la subjetividad es innegable, el contacto con la muerte inesperada, con la disolución de vínculos efectivos profundos, nos obliga a incorporar conceptos a veces esquivos como el de «inteligencia emocional» a la hora de redefinir también saberes que parecen estar más orientados por la racionalidad de la acción.

Nos encontramos frente a la necesidad de emprender un verdadero y amplio programa de investigación que articule la finalidad cognitiva con la decisión política en el marco de una nueva etapa en la relación entre el Estado «y» la sociedad (Lakatos 1989). Esto requerirá un conjunto de investigaciones de diversa índole, en donde confluyan disciplinas tradicionales con la experiencia y la reflexión acumulada por aquellos que han transitado por diferentes realidades y experiencias. Enfoques cualitativos y cuantitativos reclamarán de la triangulación en sus diferentes niveles. Este trayecto recién comienza y constituye un llamado al trabajo crítico y responsable.

La investigación debe concebirse en redes que trasciendan las instituciones y las fronteras estructurando una planificación que vaya más allá del corto plazo de sistematización de las prácticas inmediatas surgidas de la pandemia. Por esta razón las futuras políticas de ciencia y técnica deberán contemplar estos elementos y realizar enormes inversiones tanto en recursos económicos como en la formación de los recursos humanos. Aquí también la coordinación ocupará un lugar central ya que no se trata solo de articular los saberes que parecen más cercanos a los problemas biomédicos sino construir un amplio abanico con las ciencias sociales y la continua reflexión ética y epistemológica. Debemos lograr en el mediano plazo un salto cualitativo sustantivo en nuestro conocimiento sobre la realidad y su trama compleja, pero también sobre las decisiones humanas.

Desde la ciencia política, que nos convoca en nuestro trabajo cotidiano, podemos realizar un aporte interesante a la construcción de este programa de investigación a partir de la experiencia acumulada en el campo de la política y los métodos comparados, trascendiendo el espacio disciplinar con la incorporación de otros saberes y estrategias metodológicas (Bulcourny y Cardozo 2008; Hassenteufel 2010). Esto también es un desafío al trabajo interdisciplinario y a las políticas de ciencia y técnica que implementan los estados y que requiere, como hemos señalado un fuerte trabajo en red a escala planetaria. La globalización expresa en la catástrofe del COVID-19 debe mostrar su lado

positivo en la redefinición del aparato de ciencia y técnica de los Estados y promovido por los organismos internacionales. El reciente libro *Coronavirus Politics. The Comparative Politics and Policy of COVID-19* editado por Greer, King, Massard da Fonseca y Peralta Santos expresa uno de los ejemplos iniciales que se propone adoptar este enfoque analítico alrededor del fenómeno de la pandemia (Greer *et al.* 2021).

14.5 Algunas reflexiones tentativas

A lo largo de este pequeño trabajo nos preguntábamos como llevar a cabo la construcción del conocimiento sobre un fenómeno reciente bajo un contexto social, político y económico marcado por la rapidez de la globalización. ¿Qué podemos decir al respecto? Los plazos más tradicionales de la investigación científica, solo servirán de epílogo a un fenómeno de esta envergadura. La necesidad de tomar decisiones políticas con extrema premura también presenta un desafío no solo para los gobiernos, sino para las burocracias públicas especializadas, y para el campo científico. Si bien en un primer momento pareciera un tema principalmente sanitario, nos damos cuenta que cruza como pocos todos los campos del saber, en donde se desdibujan las fronteras tanto en las disciplinas biomédicas como en las humanidades y ciencias sociales. La interdisciplinariedad es el elemento central desde la teoría del conocimiento. Por esta razón la política de ciencia y técnica y la planificación de la investigación científica requiere estructurar los procesos de desarrollo del conocimiento en diferentes objetivos y plazos para lograr una verdadera articulación con las necesidades inmediatas por un lado y el avance sustantivo del conocimiento que permita lograr un «salto cualitativo» más vinculado a un progreso en microbiología por un lado, pero también en el campo de las humanidades y ciencias sociales.

Como científicos sociales en general y politólogos en particular, no podemos dejar de reflexionar sobre aspectos que hacen a la dimensión política y social de la pandemia y las políticas públicas que se han venido tomando desde su aparición y expansión. La centralidad que ha vuelto a adquirir el Estado ha sido el principal eje catalizador de la toma de decisiones; el hacer o no hacer es el rasgo característico de estos tiempos. Las consecuencias inmediatas se perciben en la forma de diseminación, contagio, muertes y recuperaciones. También esto ha puesto sobre la mesa la política sanitaria existente en los países más afectados; principalmente la articulación de la salud pública con los sistemas privados. En un primer momento hemos podido percibir

una gran diversidad de modelos que ponen a evaluarse en su eficacia y eficiencia en tiempo récord.

Si bien presenciamos un fenómeno global, el análisis parcial que realizamos no puede dejar de estar histórica y geográficamente situado. Lo universal se articula con lo particular y es interpretado a la luz de concepciones teóricas y metodológicas diferentes. Las dimensiones ontológicas y epistemológicas que solemos advertir en nuestros estudios siempre están presentes aunque la urgencia las esconda en lo implícito de los comentarios parcializados. Pocos momentos nos permiten contemplar las consecuencias directas sobre la vida de las personas de los enfoques disciplinares y las concepciones políticas e ideológicas, cumpliéndose la máxima sobre el poder que ejercen las teorías a la que hemos hecho mención en forma constante en este estudio (Alford y Friedland 1991; Lukes 1990).

Los aspectos filosóficos, éticos y teológicos cruzan este fenómeno y suelen sustanciarse en forma constante en diversas notas que circulan por la web y se reproducen en los celulares. Es interesante ver la diversidad de lecturas y las proyecciones que realizan sobre el incierto mundo que devendrá con posterioridad a la pandemia. Estar frente al dilema de la vida y la muerte nos obliga a reflexionar sobre lo más profundo de la existencia humana.

Situarnos en América Latina, no deja de genera una gran preocupación adicional dada la enorme desigualdad existente en nuestras sociedades, marcadas por la pobreza y la exclusión. La enorme recesión productiva generada por la inactividad económica se suma como un nefasto amplificador de la emergencia social y la pobreza estructural. Los grandes conglomerados urbanos, y el hacinamiento en el que viven los más pobres se pueden convertir en un polvorín del horror. Como bien ha señalado en una entrevista del pasado año Rodrigo Zarazaga, donde al coronavirus se le suma el hambre (Pikielny 2020).

Además, se generan dudas acerca del impacto que tendrá la pandemia dependiendo del régimen de bienestar y la estructura demográfica de cada sociedad. Los casos de China, Italia, España, Francia y Estados Unidos, se desenvuelven en países con un proceso de envejecimiento avanzado combinado con robustos sistemas sanitarios. Esto nos despierta alarmas sobre los posibles impactos en países como el Japón, con un gran porcentaje de sus habitantes dentro del grupo vulnerable. Por otro lado, el caso estadounidense mostró cómo el acceso limitado, la desarticulación y privatización de la salud fue una variable que impidió contener la pandemia en un primer momento, incluso con menos

población anciana que los países de Europa del Sur. La aparición de las vacunas y su producción propia ha hecho de los Estados Unidos uno de los países que parece recuperarse de forma más rápida, logrando una tasa elevada de vacunación a pesar de la existencia de fuertes sectores en la sociedad «antivacunas». No podemos dejar de mencionar también a importancia del cambio de color político ya que la posición del gobierno demócrata encabezado por Joe Biden ha tomado una posición muy diferente a su antecesor republicano Donald Trump.

En nuestras latitudes, América Latina se encuentra experimentando la segunda transición demográfica (Cardozo 2019), pero encontramos una gran heterogeneidad en lo que respecta a la protección social. Los países de Centroamérica – a excepción de Costa Rica y Panamá – poseen regímenes de bienestar familiaristas con una escasa intervención gubernamental en la provisión de salud, por lo que la expansión de la pandemia ha sido muy devastadora. Lo mismo puede decirse de la situación venezolana que se encuentra en emergencia del sistema sanitario hace ya varios años. Los países de América del Sur poseen regímenes de bienestar más consolidados, tanto en su faceta liberal-privada (Chile y Colombia), como su variante estatal-mixta (Argentina, Uruguay y Brasil), pero las capacidades de respuesta de los sistemas sanitarios dependen de cuestiones de decisión política y la articulación de los diferentes subsistemas. Por otro lado, una de las características que no debe dejarse de considerar es que Latinoamérica es la región más urbanizada del mundo, y por lo tanto en muchos contextos – como las villas miseria, invasiones, barrios, favelas o chabolas – el aislamiento social impuesto por las autoridades públicas choca con el hacinamiento real. Por ello, se debe tener especial atención sobre estas poblaciones, que son las más vulnerables.

Finalmente, no debemos olvidarnos una vez más de África. A pesar de poseer más de la mitad de su población menor de 15 años, sin infraestructuras básicas, con tugurios sin ningún tipo de saneamiento, y un acceso muy limitado al sistema sanitario, el COVID-19 puede ser otro azote más que se suma al VIH-SIDA, que golpea a los adultos en edad laboral, y que se podrían convertir junto a los escasos adultos mayores que posee en su estructura poblacional, en el grupo de mayor riesgo.

La pandemia y la situación de cuarentena tomada por la mayoría de los países, ha generado una enorme concentración del poder por parte de los Estados, algo que es comprensible por el escenario de emergencia, pero esto no deja de plantearnos el problema de la democracia y

su gobernabilidad. En los últimos años hemos asistido al «malestar de la democracia» o como han denominado algunos especialistas cierta «erosión» de la institución y también de la cultura política que la sustenta (Ziblatt y Levitsky 2018).^[3] Nuevas formas de liderazgo se van separando sigilosamente de este régimen político y sus mecanismos de resolución de problemas. El coronavirus puede incrementar estos rasgos autoritarios y fomentar el mesianismo político.

Las administraciones públicas se han visto obligadas a generar nuevas prácticas para el ejercicio de sus funciones básicas. En algunos ámbitos ya se estaban desarrollando mecanismos de «trabajo remoto» como formas laborales más eficientes, lo que ahora se están transfiriendo a diferentes entidades de forma vertiginosa. Los sistemas educativos han acelerado la enseñanza virtual como un sustituto de la práctica áulica presencial.

El propio concepto de Estado, en su dimensión histórica está escribiendo una nueva etapa en la relación entre éste «y» la sociedad. El despliegue de sus atributos que bien ha analizado desde hace décadas Oscar Oszlak bajo las características de la «estaticidad», nos presenta nuevas miradas sobre la diferenciación del control y los aparatos burocráticos, en donde el trabajo remoto y la necesidad del desarrollo de nuevas capacidades adaptativas se han acelerado abriendo una puerta hacia un cambio organizacional profundo. Las ideas de control democrático, participación ciudadana y acceso a la información ponen de manifiesto la necesidad de un «Estado abierto», lo que también entra en tensión con la evidente concentración de poder e información por parte de los Estados bajo la rápida necesidad de toma de decisiones que hemos mencionado desde el comienzo de nuestro trabajo (Oszlak 1985, 2012, 2013, 2020c).

La urgencia de la situación y la necesidad de tomar decisiones acertadas en contexto de enorme incertidumbre expresa como pocas la tensión entre la racionalidad técnica y la racionalidad política que ponen de manifiesto la complejidad del problema. A esto se le suman los valores contradictorios que se presentan en toda toma de decisiones de tal magnitud. Las consecuencias deseadas y no deseadas, como la imprevisibilidad del proceso son un rasgo que caracteriza a una sociedad del riesgo que se ha potencializado por la catalización que ha generado el coronavirus (U. Beck 1998, 2011).

[3] En una reciente conferencia realizada en la Universidad de Antioquia en Medellín en el mes de febrero de 2020, Manuel Alcántara se refirió a la «fatiga democrática» para dar cuenta de este fenómeno.

La aparición de las vacunas, a pesar de la eficacia y las amplias campañas de vacunación en tiempo record no han dejado de mostrar la enorme asimetría en los grados de desarrollo existentes en el mundo. La división entre países productores de vacunas y con capacidad logística se hace evidente. También esto debe analizarse junto a otras variables como la amplitud del territorio y la cantidad de habitantes. Esto nos presenta una nueva forma de desigualdad y de dependencia entre las naciones. El mundo de los algoritmos se ha instalado como una cuña digitalizada en la implementación de estos procesos que requieren del procesamiento de los grandes datos (García Serrano 2017; Gutiérrez 2021).

Hace más de año y medio los relojes de la historia parecen cronometrar realidades muy diferentes, en cierta manera se han acelerado como pocas veces; pero también parecieran encontrarse paralizados, esto constituye una extraña experiencia. Es muy probable que la precipitación del cambio marque un sendero de incertidumbre, pero como bien ha señalado Daniel García Delgado «ya nada será igual». La peste negra de mediados del siglo XIV permitió el despliegue del Renacimiento Italiano dando lugar a uno de los momentos más creativos y valorados del pensamiento y el arte occidental (Panofsky 2019).

Hemos tratado de esbozar algunos de los problemas por los cuales atraviesan los Estados obligados a tomar decisiones de forma urgente bajo una pandemia globalizada y la necesidad de construir un conocimiento válido requisito fundamental para la efectividad de estas políticas públicas. ¿Qué perdurará y que adquirirá un carácter revolucionario en este momento tan especial de la historia de la humanidad? El futuro pareciera tener otros temporizadores, donde el horizonte se proyecta marcado por la incertidumbre.

Consideraciones finales

MIGUEL FRANCISCO GUTIÉRREZ

La cooperación en red de los proyectos que financian la presente publicación expresa la importancia de articular diversas dimensiones del impacto del COVID-19 en los procesos económicos y sociales. La diversidad de los proyectos que acompañan la presente iniciativa se articula en el estudio de la pandemia sobre los diversos procesos de generación de valor y de análisis de construcción de capacidades en las diferentes experiencias que se presentan a continuación.

La presente publicación representa un aporte significativo a la reflexión y puesta en común de la situación social y económica de los diversos territorios y sectores productivos, exponiendo una serie de experiencias e investigaciones que problematizan las dinámicas y encrucijadas propias de los espacios locales. Los ejes de estudio reflejan condiciones particulares y comunes a las múltiples instancias expuestas, expresando la vigencia y relevancia de la investigación de las condiciones necesarias para la realización de vidas dignas de ser vividas en base a las preferencias particulares de las personas. Estas condiciones serán suficientes, en la medida que permitan la realización de las capacidades individuales y colectivas de las diversas comunidades.

La proximidad del fenómeno del COVID-19 representa un desafío para el análisis, dada la complejidad y multiplicidad de efectos, que producirán impactos que serán analizados y relevados en los próximos años, sin duda. El objetivo de esta iniciativa se encuadra en potenciar los recursos y las dimensiones de estudio que se consideran relevantes para los investigadores que participan.

El antecedente que explica la cooperación académica cuyo resultado es el presente libro se concentra en la jornada de investigación

realizada desde el Centro de Investigación sobre el Desarrollo y la Integración de Latinoamérica y el Caribe (CEINLADI) que se realizó en el mes de noviembre del 2020. En la jornada fue posible relevar las experiencias de la pandemia en un conjunto diverso y plural de procesos a lo largo de territorios diversos y cambiantes a nivel mundial. La expresión de la relevancia de la problemática coyuntural sobre los espacios locales derivó en la necesidad de compartir los resultados y las líneas de investigación que se encuentran desarrollando los investigadores que comprenden la presente publicación.

En suma, valorar la cooperación internacional de investigación sobre los desafíos que atraviesa en conjunto de la comunidad internacional se expresa en el resultado de la actual publicación. Queremos agradecer el esfuerzo y la dedicación de los investigadores que participaron e invitar a los lectores a compartir sus impresiones respecto de las transformaciones que seguirán ocurriendo respecto de los procesos abordados.

La diversidad de territorios, dimensiones y experiencias que comprenden la presente publicación, da cuenta del impacto que la pandemia representa para la comunidad en términos de futuro. Los procesos de riesgo sanitario se han incorporado como una realidad a los planes estratégicos de los gobiernos, representando una realidad efectiva y perdurable. No obstante, las amenazas que representan el riesgo sanitario y los avances en términos de digitalización de los procesos administrativos y de comunicación, expresan una transformación cualitativa de las dinámicas de intercambio y generación de valor. En este sentido, el estudio de la pandemia expresa una diversidad de procesos cuya complejidad requiere de un estudio de largo plazo sobre sus efectos.

La experiencia de la realización de la Jornada CEINLADI 2020 en formato virtual, manifiesta las transformaciones que se encuentran en curso y las oportunidades que las tecnologías de la comunicación y los cambios culturales representan para los ámbitos académicos y profesionales. La amenaza sanitaria percibida por la movilidad internacional es un desafío a la gestión pública respecto de la seguridad, al tiempo que significa una nueva variable de desigualdad internacional respecto de las oportunidades de los territorios.

Les agradecemos haber recorrido las páginas que expresan el trabajo y preocupación de los destacados investigadores que nos acompañan.

Referencias

ABAD HERNÁNDEZ, TERESA; MERCEDES BUADES TORIBIO; CARLA DÍAZ ÁLVAREZ DE TOLEDO; VÍCTOR GARCÍA BEGUÉ; MARTA MARTÍNEZ GUERRA y ENRIQUE RUIZ DE VILLA SAIZ

- 2020 «Una respuesta a la pandemia para transformar la economía europea», en *Boletín económico del ICE*, n.º 3127, págs. 17-31, recuperado de <<https://doi.org/10.32796/bice.2020.3127.7088>>, referencia citada en páginas 153, 158, 161.

ACUÑA APUENTE, PATRICIO

- 2016 «Construyendo RSU desde la óptica del no Poder. Empowerment y ciudadanía universitaria», en *Por la senda de un futuro sostenible. Propuestas y acciones con responsabilidad social. Memorias II Jornadas Internacionales sobre Responsabilidad Social Universitaria*, Santiago de Chile: Editorial Universidad de Santiago de Chile, referencia citada en página 175.

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS

- 1992 (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, DF: Miguel Ángel Porrúa, referencia citada en página 120.

ALFORD, ROBERT y ROGER FRIEDLAND

- 1991 *Los poderes de la teoría*, Buenos Aires: Manantial, referencia citada en páginas 197, 205, 209.

AMÉRICA RETAIL

- 2021 *Ecommerce: Países de Latinoamérica cierran 2020 con nuevas alzas de hasta 387% en uso de e-commerce*, recuperado de <<https://www.america-retail.com/ecommerce/ecommerce-paises-de-latinoamerica-cierran-2020-con-nuevas-alzas-de-hasta-387-en-uso-de-e-commerce/>> (visitado el 08-02-2021), referencia citada en página 14.

ANDRO4ALL

- 2020 *Las mejores apps de realidad aumentada: prueba ropa, maquillaje e incluso muebles antes de comprarlos*, recuperado de <<https://andro4all.com/listas/apps-android/app-probar-ropa-maquillaje-muebles-realidad-aumentada>>, referencia citada en página 12.

ANÓNIMO

- 2011 «Consejo de Sabios: prejuicios y complejos de España», en *Expansión*, recuperado de <<https://www.expansion.com/2011/02/17/economia/1297900387.html>> (visitado el 19-07-2020), referencia citada en página 50.

ARAÚJO, ERNESTO

- 2019a *Aula magna do Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Ernesto Araújo, no Instituto Rio Branco*, 11 de marzo de 2019, recuperado de <<http://funag.gov.br/index.php/pt-br/component/content/article?>> (visitado el 12-11-2020), referencia citada en página 140.
- 2019b *Discurso do Ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores*, 2 de enero de 2019, recuperado de <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>> (visitado el 12-11-2020), referencia citada en páginas 139, 140.
- 2019c *Discurso do senhor Ministro de Estado por ocasião da abertura do seminário sobre «Globalismo» da FUNAG, Palácio Itamaraty*, 10 de junio de 2019, recuperado de <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/20512-discurso-do-senhor-ministro-de-estado-por-ocasio-da-abertura-do-seminario-sobre-globalismo-da-funag-palacio-itamaraty-10-de-junho-de-2019>> (visitado el 09-11-2020), referencia citada en página 140.

ARNABOLDI, MICHELA

- 2018 «The Missing Variable in Big Data for Social Sciences: The Decision-Maker», en *Sustainability*, vol. 10, n.º 10, recuperado de <<https://doi.org/10.3390/su10103415>>, referencia citada en página 106.

AVENBURG, DANIEL ADOLFO

- 2020 *El proceso decisorio*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, recuperado de <<https://docer.com.ar/doc/8cenxn>>, referencia citada en página 105.

AYA SMITMANS, MARÍA TERESA

- 2020 *El derrumbamiento progresivo del sistema multilateral*, recuperado de <<https://coordinadas-mundiales.uexternado.edu.co/el-der-rumbamiento-progresivo-del-sistema-multilateral>> (visitado el 09-02-2021), referencia citada en página 17.

AZUARA HERRERA, OLIVER; MARIA VICTORIA FAZIO; ANNE HAND; LUKAS KELLER; CATALINA RODRÍGUEZ TAPIA y MARÍA TERESA SILVA PORTO

- 2020 *How can technology facilitate job recovery after COVID-19?*, recuperado de <<https://publications.iadb.org/en/future-work-latin-america-and-caribbean-how-can-technology-facilitate-job-recovery-after-covid-19-0>>, referencia citada en página 118.

BANCO MUNDIAL

- 2020 *Informe sobre desarrollo mundial 2020. El comercio al servicio del desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales*, recuperado de <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32437/211457ovSP.pdf>>, referencia citada en página 5.

BAR CENDÓN, ANTONIO

- 2017 «El Reino Unido y la Unión Europea: Inicio y fin de una relación atormentada», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 40, págs. 141-180, DOI: [10.5944/trc.40.2017.20906](https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20906), referencia citada en página 49.

BAUMAN, ZYGMUNT

- 2013 *Sobre la educación en un mundo líquido. Conversaciones con Ricardo Mazzeo*, Buenos Aires: Paidós, referencia citada en página 174.

BBC

- 2017 *Marshall McLuhan el «profeta de la era digital» que predijo internet 20 años antes de que se inventara*, recuperado de <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-40681655>> (visitado el 06-02-2021), referencia citada en página 10.
- 2020 *Coronavirus y economía: por qué la pandemia ha llevado a millones de latinoamericanos a abrir una cuenta de banco (y cómo puede ayudar a la recuperación)*, recuperado de <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54296617>> (visitado el 05-02-2021), referencia citada en página 4.

BECK, ULRICH

- 1998 *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós, referencia citada en páginas 205, 211.
- 2011 «Convivir con el riesgo global», en *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*, Madrid: Paidós, referencia citada en páginas 205, 211.

BECK, VON HANNO y ALOYS PRINZ

- 2019 «Wie revolutionär ist die Modern Monetary Theory?», en *Wirtschaftsdienst Zeitschrift für Wirtschafts Politik*, vol. 6, n.º 5, págs. 415-420, recuperado de <<https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/6/beitrag/wie-revolutionaer-ist-die-modern-monetary-theory.html>> (visitado el 15-12-2020), referencia citada en página 80.

BENZ, WOLFGANG y HERMANN GRAML

- 1986 *El siglo XX*, vol. 2: *Europa después de la Segunda Guerra Mundial*, México, DF: Siglo XXI, referencia citada en páginas 46, 47, 49.

BERGER, JOSEPH

- 2000 «Optimizing capital, social reproduction and undergraduate persistence. A sociological perspective», en *Reworking the student departure puzzle*, Nashville: Vanderbilt University Press, referencia citada en página 173.

BERLIN, ISAIAH

- 2014 *Dos conceptos de libertad. El fin justifica los medios. Mi trayectoria intelectual*, Madrid: Alianza Editorial, referencia citada en página 96.

BERNAL-MEZA, RAÚL

- 2013 «Las relaciones China-MERCOSUR-Chile», en *Ciclos*, vol. XX, n.º 41, referencia citada en página 24.

BEZERRA DE MENEZES, ADOLFO

- 2017 *O Brasil e o Mundo Ásio-Africano*, Brasilia: FUNAG, referencia citada en página 138.

BIJSMANS, PATRICK

- 2020 «The Eurozone crisis and Euroscepticism in the European Press», en *Journal of European Integration*, DOI: 10.1080/07036337.2020.1740698, referencia citada en páginas 48, 49.

BIONDI, ALOYSIO

- 2014 *O Brasil Privatizado: Um balaço do desmonte do Estado*, São Paulo: Geração Editorial, referencia citada en páginas 73, 74.

BLAZQUEZ SALOM, MACIA y ERNEST CAÑADA

- 2011 (eds.), *Turismo Placebo. Nueva colonización turística: del Mediterráneo a Mesoamérica y El Caribe. Lógicas espaciales del capital turístico*, Editorial Enlace, referencia citada en página 166.

BLUTMAN, GUSTAVO y JOSEFINA VACA

- 2020 *Reflexiones surtidas del trabajo remoto en la Administración Pública: más de 10 enseñanzas y aprendizajes*, Buenos Aires: INAP, referencia citada en página 124.

BOLSONARO, JAIR

- 2019a *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional*, 1 de enero de 2019, recuperado de <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/19887-discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional-brasilia-1-de-janeiro-de-2019>> (visitado el 27-11-2020), referencia citada en página 139.

- 2019b *Transcrição do discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Sessão Plenária da 11 Cúpula do BRICS*, 14 de noviembre de 2019, recuperado de <<http://brics2019.itamaraty.gov.br/espaco-multimedia/noticias/116-transcricao-do-discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-sessao-plenaria-da-11-cupula-do-brics>> (visitado el 27-11-2020), referencia citada en página 140.
- BOOKER, KEITH
- 1966 «New Historicist Literary Criticism», en *A Practical Introduction to Literary Theory*, Auckland: Longman Publishers, págs. 135-148, referencia citada en página 36.
- BOURDIEU, PIERRE
- 2003 *Campo de poder, campo intelectual*, Buenos Aires: Cuadrata, referencia citada en páginas 173, 206.
- 2008 *Homo académicos*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en página 206.
- 2011 *Las estructuras de la reproducción social*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en página 206.
- BRAGA, J. C. S.
- 2001 *Economia e Fetiche da Globalização Capitalista*, recuperado de <<http://www.eco.unicamp.br/artigos%20/artigo60.htm>> (visitado el 10-11-2015), referencia citada en página 66.
- BRESSLER, CHARLES
- 1999 *Literary Criticism*, 2.^a ed., New Jersey: Prentice Hall, referencia citada en página 36.
- BRICEÑO RUIZ, JOSÉ
- 2019 (ed.), *La integración latinoamericana en debate. Incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes*, Buenos Aires: Teseo, referencia citada en página 55.
- BRYNJOLFSSON, ERIK; A. MCAFEE Y THOMAS DAVENPORT
- 2012 «Big Data: The Management Revolution», en *Harvard Business Review*, vol. 90, n.º 10, recuperado de <<https://doi.org/10.1007/978-3-319-05029-4>>, referencia citada en página 106.
- BULCOURF, PABLO
- 2020 «Argentina frente al COVID-19: la cuarentena y el día después», en *Portal Política Exterior*, recuperado de <<https://www.politicae exterior.com/argentina-frente-al-covid-19-la-cuarentena-y-el-dia-despues>>, referencia citada en página 194.
- BULCOURF, PABLO Y NELSON CARDOZO
- 2008 «¿Por qué comparar políticas públicas?», en *Documentos de Política Comparada*, n.º 3, referencia citada en página 207.

BULCOURF, PABLO Y NELSON CARDOZO

- 2020a «La Argentina en tiempos de cuarentena: pandemia e incertidumbre», en *Boletín Mirando al Sur*, n.º 1, págs. 95-100, referencia citada en páginas 119, 194.
- 2020b «La pandemia del Covid-19: pensar al Estado en un marco de incertidumbre y complejidad», en *Metapolítica*, n.º 109, págs. 44-55, referencia citada en páginas 119, 194.

BULCOURF, PABLO Y JUAN CRUZ VÁZQUEZ

- 2004 «La ciencia política como profesión», en *PostData*, n.º 4, referencia citada en página 205.

BURGOS, MARTÍN

- 2010 «La ruta de la soja: Aportes para el entendimiento de la relación Argentina-China», en *Estudios de Economía Política y Sistema Mundial*, n.º 16, referencia citada en página 27.

BUSHNELL, DAVID

- 1994 *Colombia una nación a pesar de sí misma*, Bogotá: Planeta Colombiana, referencia citada en página 55.

BUTLER, DECLAN

- 2013 «When Google got flu wrong», en *Nature*, vol. 494, n.º 7436, págs. 155-156, recuperado de <<https://doi.org/10.1038/494155a>>, referencia citada en página 107.

CALLEJA, PILAR

- 2020 «¿Qué nos han enseñado Amazon, Alibaba o Asos sobre comercio digital? Ventajas y desventajas del comercio electrónico para los consumidores y las pequeñas empresas», en *El País* (11 de marzo de 2020), recuperado de <https://elpais.com/economia/2020/03/10/actualidad/1583850047_688908.html>, referencia citada en página 12.

CARDOZO, NELSON

- 2019 «Os desafios da previdência social no mundo: uma polaroide desde América Latina», en *Campos Neutrais*, vol. 1, n.º 3, referencia citada en página 210.

CARDOZO, NELSON Y PABLO BULCOURF

- 2020a «El trabajo remoto en Iberoamérica: Un análisis comparado de los avances en las administraciones públicas», en *CUINAP*, n.º 32, referencia citada en páginas 123, 206.
- 2020b *Telework Before and After COVID-19: The Ibero-American Experience*, recuperado de <<https://futuresofwork.co.uk/2020/07/13/regulating-and-managing-telework-before-and-after-covid-19-the-ibero-american-experience>>, referencia citada en páginas 123, 206.

CASARA, RUBENS

- 2017 *Estado Pós-Democrático: Neo-Obscurantismo e Gestão dos Indesejáveis*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, referencia citada en página 81.

CASARÕES, GUILHERME

- 2019 «Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro», en *Pensamiento Próprio*, vol. 24, págs. 231-274, referencia citada en página 147.

CASTELLS, MANUEL

- 1997 *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Madrid: Alianza, referencia citada en página 199.
- 2001-2002 *La era de la información*, 3 vols., México, DF: Siglo XXI, referencia citada en página 10.
- 2010 *El poder en la sociedad red, Comunicación y poder*, Madrid: Alianza, referencia citada en página 10.
- 2020 «A hora do Great Reset», en *Outras Palavras: Jornalismo de profundidade de pós-capitalismo*, recuperado de <<https://outraspalavras.net/pos-capitalismo/castells-a-hora-do-grande-reset>> (visitado el 05-01-2021), referencia citada en página 70.

CASTRO, JORGE

- 2001 «Política y economía en la Argentina de los 90. La política económica en una sociedad en conflicto», en, recuperado de <<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/castro.pdf>>, referencia citada en páginas 37, 38, 41.

CAVALLO, DOMINGO

- 2006 «El rol del FMI en la crisis argentina», en *La Nación*, referencia citada en página 42.

CE [Comisión Europea]

- 2020 *Ciudadanía de la UE: una nueva encuesta pone de manifiesto que los ciudadanos de la UE conocen mejor sus derechos*, recuperado de <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1293> (visitado el 19-07-2020), referencia citada en página 50.

CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe]

- 1993 *El comercio exterior de América Latina y el Caribe*, recuperado de <<http://www.oas.org/usde/publications/unit/oea33s/ch14.htm#2.%20el%20comercio%20intra regional>> (visitado el 08-02-2021), referencia citada en página 14.
- 2002 *Globalización y desarrollo*, Brasilia: ONU, referencia citada en página 35.
- 2014 *El comercio exterior en América Latina y el Caribe*, recuperado de <<http://www.oas.org/usde/publications/unit/oea33s/ch14.htm#1.%20el%20comercio%20exterior%20de%20am%C3%A9rica%20latina%20y%20el%20caribe>> (visitado el 08-02-2021), referencia citada en página 15.

CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe]

- 2018 *La ineficiencia de la desigualdad*, recuperado de <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>>, referencia citada en página 92.
- 2019 *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*, recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44918/7/S1900748_es.pdf> (visitado el 08-02-2021), referencia citada en página 15.
- 2020a *Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística*, recuperado de <<https://www.cepal.org/es/comunicados/comercio-internacional-america-latina-caribe-caera-23-2020-debido-efectos-la-pandemia>> (visitado el 08-02-2021), referencia citada en página 15.
- 2020b *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020: la política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, Santiago de Chile: CEPAL, referencia citada en página 20.

CHIAVENATO, IDALBERTO

- 2007 *Introducción a la teoría general de la administración*, trad. por Carmen Leonor de la Fuente Chávez, México, DF: Mc Graw Hill, referencia citada en página 105.

COLEMAN, JASMINE

- 2015 «¿Es cierto el estereotipo de que los griegos son perezosos?», en, recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/03/150311_economia_grecia_estereotipos_lf>, referencia citada en página 50.

COLINO, CÉSAR

- 2013 «La comparación de los gobiernos y las administraciones públicas», en *Gobiernos y administración pública en perspectiva comparada*, México, DF: Tirant Lo Blanch, referencia citada en página 196.

COLMAN, JEFF y SORIN MATERI

- 2016 *Ehtical Reasoning in Big Data*, Washington. DC: Springer, referencia citada en página 113.

CONTRERA, FLÁVIO y MATHEUS LUCAS HEBLING

- 2021 «Perspectivas ideológicas em política externa nas eleições presidenciais brasileiras de 2018», en *Latinoamerica. Revista de estudos latino-americanos*, vol. 1, n.º 72, referencia citada en página 147.

CORAZZA, GENTIL

- 2006 «O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização», en *Ensaio FEE*, vol. 27, n.º 1, págs. 135-152, recuperado de <<https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaio/article/view/2114>> (visitado el 05-01-2021), referencia citada en página 70.

CROSSA NIELL, MATEO

- 2017 «Cadenas globales de valor: la ilusión desarrollista o el desarrollo del subdesarrollo en México», en *Cuadernos De Economía Crítica*, vol. 3, n.º 6, págs. 71-100, referencia citada en página 6.

DABAT, ALEJANDRO; JORGE HERNÁNDEZ Y CANEK VEGA

- 2018 *El nuevo capitalismo y sus principales elementos constituyentes*, recuperado de <<http://www.proglocode.unam.mx/sites/proglocode.unam.mx/files/El%20nuevo%20capitalismo-%20y%20sus%20principales%20elementos%20constituyentes.pdf>> (visitado el 20-02-2021), referencia citada en página 66.

DAHLANDER, LINUS; MARTINE HAAS; GERARD GEORGE Y DAAN VAN KNIPPENBERG

- 2015 «Information, Attention, and Decision Making», en *Academy of Management Journal*, vol. 58, n.º 3, págs. 649-657, recuperado de <<https://doi.org/10.5465/amj.2015.4003>>, referencia citada en páginas 105, 107.

DANCE, GABRIEL; MICHAEL LAFORGIA Y NICHOLAS CONFESSORE

- 2018 «Todo lo que Facebook compartió con empresas pese a prometer más privacidad», en *The New York Times*, recuperado de <<https://www.nytimes.com/es/2018/12/19/facebook-privacidad/>>, referencia citada en página 113.

DANE

- 2019 *Informe técnico: Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en hogares y personas de más de 5 años de edad*, Bogotá, recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_tic_hogares_departamental_2018.pdf> (visitado el 23-11-2020), referencia citada en página 56.

DARDOT, PIERRE Y CHRISTIAN LAVAL

- 2016 *A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal*, trad. por Mariana Echalar, São Paulo: Boitempo, referencia citada en página 68.

DAVENPORT, THOMAS Y D. PATIL

- 2012 «Data Scientist: The Sexiest Job of the 21st Century», en *Harvard Business Review*, n.º 20, págs. 70-76, recuperado de <<https://hbr.org/2012/10/data-scientist-the-sexiest-job-of-the-21st-century>>, referencia citada en página 106.

DE PAULA, GABRIEL

- 2015 *Energía, ciencia y tecnología en los acuerdos con China*, recuperado de <<http://u-238.com.ar/energia-ciencia-y-tecnologia-en-los-acuerdos-con-china/>>, referencia citada en página 25.

DE SUTTER, LAURENT

- 2020 *Indignación Total. Lo que nuestra adicción al escandalo dice de nosotros*, trad. por Víctor Goldstein, Buenos Aires: La Cebra, referencia citada en página 98.

DELEUZE, GILLES Y FÉLIX GUATTARI

- 2010 *Rizoma*, Valencia: Pre-Textos, referencia citada en página 54.

DEOS, SIMONE; OLÍVIA BULLIO MATTOS; FERNANDA ULTEMARE Y ANA ROSA RIBEIRO DE MENDONÇA

- 2021 «Modern Money Theory: rise in the international scenario and recent debate in Brazil», en *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 41, n.º 2, págs. 314-332, recuperado de <<https://www.scielo.br/j/rep/a/DFTmQkck8nmPGhn3L5spgNN/?format=pdf&lang=en>> (visitado el 30-04-2021), referencia citada en página 80.

DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA

- 2017 «Boaventura: A ilusória “Desglobalização”», en *Outras Palavras: Jornalismo de profundidade de pós-capitalismo*, recuperado de <<https://outraspalavras.net/geopolitica%20eguerria/boaventura-a-ilusoria-desglobalizacao>> (visitado el 23-01-2021), referencia citada en página 67.

DI FILIPPO, ARMANDO Y ROLANDO FRANCO

- 2000 *Integración regional, desarrollo y equidad*, México, DF: Siglo XXI y CEPAL, referencia citada en página 6.

DOGAN, MATEI Y ROBERT PAHRE

- 1993 *Las nuevas ciencias sociales. La marginalidad creadora*, México, DF: Grijalbo, referencia citada en página 206.

DOMÍNGUEZ PACHÓN, MARÍA JESÚS

- 2009 «Responsabilidad social universitaria», en *Humanismo y trabajo social*, n.º 8, págs. 37-67, referencia citada en página 171.

DÓRIA, PALMÉRIO

- 2013 *O príncipe da privataria*, São Paulo: Geração Editorial, referencia citada en página 74.

DRUMMOND, CARLOS

- 2019 «Modernização neoliberal provoca o retorno do trabalho forçado. Neofeudalismo está ligado ao crescimento do poder político das elites nas pós-democracias atuais», en *Carta Capital*, recuperado de <<https://www.cartacapital.com.br/economia/modernizacao-neoliberal-provoca-o-retorno-do-trabalho-forcado>> (visitado el 20-11-2020), referencia citada en páginas 82, 83.

DUBET, FRANÇOIS

- 2015 *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en página 174.

- 2020 *La época de las pasiones tristes*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en página 97.
- EDELMAN, MURRAY
- 1991 *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires: Manantial, referencia citada en página 196.
- EIU [The Economist Intelligence Unit]
- 2021 «Democracy Index 2020. In sickness and in health?», en *The Economist*, recuperado de <<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>>, referencia citada en página 122.
- ESCOBAR, ELKIN MAURICIO
- 2014 *Documento técnico. 4001-Infraestructura vial*, Bogotá: DANE, recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/construccion/AFOC/1_Infraestructura_vial.pdf> (visitado el 23-11-2020), referencia citada en página 56.
- EZCURRA, ANA MARÍA
- 2011 *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial*, Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento, referencia citada en página 173.
- 2019 «Educación superior: una masificación que incluye y desiguala», en *Derecho a la educación. Expansión y desigualdad*, Buenos Aires: EDUNTREF, referencia citada en página 173.
- FACHIN, PATRICIA
- 2020 *A financeirização impede diminuição das desigualdades sociais e o crescimento econômico sustentado*, Entrevista a Ilan Lapyda, recuperado de <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/602916-a-financeirizacao-impede-diminuicao-das-desigualdades-sociais-e-o-crescimento-economico-sustentado-entrevista-especial-com-ilan-lapyda>> (visitado el 15-11-2020), referencia citada en página 64.
- FEIESTEIN, DANIEL
- 2021 *Pandemia. Un balance social y político de la crisis del COVID-19*, Buenos Aires: FCE, referencia citada en página 196.
- FERNÁNDEZ TABALES, ALFONSO
- 2020 «Los límites al crecimiento turístico: el debate inevitable», en *¿Distopías reversibles? Los turismos del mañana*, Tirant Lo Blanch, págs. 89-129, referencia citada en páginas 160, 165.
- FERREIRA, ELISA y LAÍS THOMAZ
- 2020 *Há vantagem ou novidade no protocolo comercial entre Brasil e Estados Unidos?*, recuperado de <<https://www.opeu.org.br/2020/11/12/ha-vantagem-ou-novidade-no-protocolo-comercial-entre-brasil-e-estados-unidos/>>, referencia citada en página 148.

FERRER, ALDO

- 2003 *Vivir con lo nuestro: Nosotros y la globalización*, Buenos Aires: El Cid Editor, referencia citada en página 96.

FILGUEIRA, FERNANDO; LUIS MIGUEL GALINDO; CECILIA GIAMBRUNO y MERIKE BLOFIELD

- 2020 *América Latina ante la crisis del COVID-19*, Santiago de Chile: CEPAL, recuperado de <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46484>>, referencia citada en página 124.

FOUCAULT, MICHEL

- 2006 *Seguridad, territorio y población*, Buenos Aires: FCE, referencia citada en página 203.
- 2018 *Vigilar y castigar*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en página 203.

FRIEDEN, JEFFRY

- 2013 *Capitalismo global. El trasfondo económico de la historia del siglo XX*, Barcelona: Crítica, referencia citada en página 47.

FT [Financial Times]

- 2020 «Virus lays bare the frailty of the social contract», en *Financial Times*, recuperado de <<https://www.ft.com/content/7eff769a-74dd-11ea-95fe-fcd274e920ca>> (visitado el 10-02-2021), referencia citada en página 18.

GARCÍA DELGADO, DANIEL

- 1994 *Estado y Sociedad*, Buenos Aires: Tesis y Norma, referencia citada en página 197.
- 2020 *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual*, Buenos Aires: FLACSO, referencia citada en páginas 116, 196.

GARCIA SERRANO, ALBERTO

- 2017 *Inteligencia Artificial Fundamentos*, Alcalá de Henares: RC Libros, referencia citada en página 212.

GARGARELLA, ROBERTO

- 2020 «Coronavirus: Los problemas del estado de emergencia en América Latina», en *La Nación*, pág. 5, recuperado de <<https://www.lanacion.com.ar/opinion/coronavirus-los-problemas-del-estado-emergencia-america-nid2348990>>, referencia citada en página 123.

GARZÓN DAZA, CECILIA

- 2020 «Educación inclusiva en las instituciones de educación superior que ofertan programas por ciclos propedéuticos en Bogotá 2010-2020: revisión de la literatura», en *Revista Boletín Redipe*, vol. 9, n.º 7, págs. 71-90, referencia citada en página 172.

GEORGE, GERARD; DOVEV LAVIE; ERNST OSINGA Y BRENT A SCOTT

- 2016 «From the Editors Big Data and Data Science Methods for Management», en *Academy of Management Journal*, vol. 59, n.º 5, págs. 1493-1507, referencia citada en página 106.

GIALDINO, MARIANO

- 2019 «La ética como fundamento de una epistemología para las ciencias sociales», en *Estrategias de Investigación Cualitativas*, Buenos Aires: Gedisa, vol. 2, referencia citada en página 205.

GIDDENS, ANTHONY

- 1987 *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires: Amorrortu, referencia citada en página 206.
- 1995 *La constitución de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires: Amorrortu, referencia citada en página 206.
- 1999 *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en Nuestras vidas*, trad. por Pedro Cifuentes, México, DF: Taurus, referencia citada en página 36.

GIRALDO, FRANCISCO JAVIER Y OLMEDO VARGAS

- 2007 «El TLC: Colombia-Estados Unidos», en *Quorum*, n.º 19, págs. 137-147, recuperado de <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52023599012>> (visitado el 05-11-2020), referencia citada en página 53.

GIROUX, HENRY

- 2004 *Pedagogía y política de la esperanza. Teoría, cultura y enseñanza*, Buenos Aires: Amorrortu, referencia citada en página 174.

GODDARD, JOHN

- 2009 *Reinventing the Civic University*, Londres: NESTA, referencia citada en página 174.

GODDARD, JOHN; ELLEN HAZELKORN; LOUISE KEMPTON Y PAUL VALLANCE

- 2016 «Introduction: why the civic university?», en *The Civic University*, Edward Elgar Publishing, referencia citada en página 174.

GORROCHATEGUI, NORA

- 2020 «Medidas del gobierno argentino ante el COVID-19 y su relación con los objetivos de desarrollo sostenible», en *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, págs. 185-193, referencia citada en páginas 89, 103.

GÖSSLING, STEFAN; DANIEL SCOTT Y MICHAEL HALL

- 2020 «Pandemics, Tourism and Global Change. A Rapid assessment of COVID-19», en *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 29, n.º 1, págs. 1-20, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1758708>>, referencia citada en páginas 158, 162, 166.

«Coronavirus Politics»

- 2021 en, ed. por Scott Greer; Elize Massard da Fonseca; Andre Peralta-Santos y Elizabeth King, University of Michigan Press, recuperado de <<https://doi.org/10.1353/book.83273>>, referencia citada en páginas 126, 208.

GUERRERO, JUAN

- 2020 *Estas son las cifras del e-commerce en Latinoamérica y en el mundo en 2020*, recuperado de <<https://content.blacksip.com/cifras-del-ecommerce-en-latinoamerica-y-el-mundo-en-2020>> (visitado el 05-02-2020), referencia citada en página 14.

GUIMARÃES, SAMUEL PINHEIRO

- 2019 «O novo plano colonial para a América Latina», en *Outras Palavras: Jornalismo de profundidade de pós-capitalismo*, recuperado de <<https://outraspalavras.net/geopoliticaeguerra/o-novo-plano-colonial-para-a-america-latina>> (visitado el 20-02-2021), referencia citada en página 83.
- 2020 «2020», en *Brasil de Fato: uma visão popular do Brasil e do Mundo*, recuperado de <<https://www.brasildefato.com.br/2020/06/%2017/artigo-o-sistema-internacional-e-o-imperio-hegemonia-dos-eua-e-ascensao-da-china>> (visitado el 27-11-2020), referencia citada en página 69.

GUTIÉRREZ, MIGUEL FRANCISCO

- 2016 *Crisis y valor*, Zaldivar, referencia citada en página 98.
- 2021 «La crisis post COVID-19: transformaciones en el futuro cercano», en *Perfil*, recuperado de <<https://www.perfil.com/noticias/opinion/miguel-francisco-gutierrez-la-crisis-post-covid-19-transformaciones-en-el-futuro-cercano.phtml>>, referencia citada en página 212.

GYLDÉN, AXEL

- 2020 «Guerre des masques entre la Suède et la France», en *L'Express*, recuperado de <https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/requisition-et-indignation-partagee-la-guerre-des-masques-entre-la-suede-et-la-france_2122374.html> (visitado el 19-11-2020), referencia citada en página 51.

HABERMAS, JÜRGEN

- 1999 *Problemas de legitimización en el capitalismo tardío*, Buenos Aires: Amorrortu, referencia citada en página 197.

HAN, BYUNG-CHUL

- 2014a *En el enjambre*, trad. por Raúl Gabás Pallás, Barcelona: Herder Editorial, referencia citada en página 108.
- 2014b *Psicopolítica neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*, trad. por Raúl Gabás Pallás, Barcelona: Herder Editorial, referencia citada en páginas 103, 109, 112.

- 2020 «El coronavirus bajo el liberalismo», en *Clarín*, recuperado de <https://www.clarin.com/cultura/byung-chul-vamos-feudalismo-digital-modelo-chino-podria-imponerse_0_QqOkCraxD.html>, referencia citada en página 124.
- HARGUINDÉGUY, JEAN-BAPTISTE
- 2013 *Análisis de políticas públicas*, Madrid: Tecnos, referencia citada en página 120.
- HASSENTEUFEL, PATRICK
- 2010 «Comparación», en *Diccionario de Políticas Públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, referencia citada en página 207.
- HAVEY, DAVID
- 2008 *O Neoliberalismo: História e implicações*, São Paulo: Edições Loyola, referencia citada en páginas 70, 71.
- HELD, DAVID
- 1997 *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Madrid: Paidós, referencia citada en página 199.
- 2004 (ed.), *A Globalizing World. Culture, economics, politics*, Londres: The Open University, referencia citada en página 54.
- HERNÁNDEZ MARTÍN, RAÚL
- 2020 «Un enfoque sistémico para entender y afrontar la crisis turística», en *Turismo pos-COVID-19. Reflexiones, retos y oportunidades*, Universidad de La Laguna, págs. 45-49, referencia citada en página 160.
- HERNÁNDEZ ROMERO, RAMIRO
- 2014 «A ideologia da globalização na América Latina», en *Instituto Humanitas Unisinos*, recuperado de <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/537074-a-ideologia-da-globalizacao-na-america-latina>> (visitado el 20-07-2015), referencia citada en páginas 70, 72.
- HOEVEL, CARLOS
- 2012 «Sobre las causas psicológicas de la crisis financiera», en *Consonancias*, n.º 6, referencia citada en páginas 110, 111.
- HUDSON, MICHEL
- 2021 «Rentismo: A lógica oculta das privatizações», en *Outras Palavras: Jornalismo de profundidade de pós-capitalismo*, recuperado de <<https://outraspalavras.net/mercadovs%20democracia/rentismo-a-logica-oculta-das-privatizacoes>> (visitado el 25-03-2021), referencia citada en página 68.
- HUNTINGTON, SAMUEL
- 1999 «The Lonely Superpower», en *Foreign Affairs*, vol. 78, n.º 2, págs. 35-49, referencia citada en página 7.

- HUNTINGTON, SAMUEL; FOUAD AJAMI; KISHORE MAHBUBANI; ROBERT BARTLEY; BINYAN LIU; JEANE KIRKPATRICK; ALBERT LOREN WEEKS y GERARD PIEL
 1996 *The clash of civilizations? The debate*, Foreign Affairs, referencia citada en página 96.
- IBARRA, DAVID
 2011 «O neoliberalismo na América Latina», en *Revista de Economia Política*, vol. 31, n.º 2, págs. 238-248, recuperado de <<https://www.scielo.br/pdf/rep/v31n2/04.pdf>> (visitado el 20-10-2020), referencia citada en páginas 68, 69.
- ICOMEX
 2020 *Industria automotriz de EU tiene alta dependencia de México*, recuperado de <<https://incomex.org.mx/index.php/2020/05/11/industria-automotriz-de-eu-tiene-alta-dependencia-de-mexico>> (visitado el 05-02-2021), referencia citada en página 6.
- IHDE, DON
 2001 *Los Cuerpos en la tecnología: Nuevas tecnologías: nuevas ideas acerca de nuestro cuerpo*, Catalunya: Editorial UOC, referencia citada en página 111.
- JAY, PAUL
 2001 «Beyond Discipline? Globalization and the Future of English», en *Modern Language Association*, vol. 116, n.º 1, págs. 32-47, recuperado de <https://www.academia.edu/1116632/Beyond_Discipline_Globalization_and_the_Future_of_English>, referencia citada en página 36.
- KALTMEIER, OLAF
 2020 *Refeudalização e guinada à direita: Desigualdade social e cultura política na América Latina*, Goiânia: Editora Phillos, referencia citada en páginas 69, 83.
- KENNARD, MATT
 2021 «Revelado: o Reino Unido apoiou o golpe na Bolívia para obter acesso ao seu “ouro branco”», en, vol. 8, n.º 3, recuperado de <<https://www.dailymaverick.co.za/article/2021-03-08-revealed-the-uk-supported-the-coup-in-bolivia-to-gain-access-to-its-white-gold>> (visitado el 30-03-2021), referencia citada en página 85.
- KERSHAW, IAN
 2019 *Ascenso y crisis. Europa 1950-2017. Un camino incierto*, Barcelona: Crítica, referencia citada en páginas 46, 50-52.
- KOOIMAN, JAN
 2005 *Gobernar en gobernanza*, recuperado de <<https://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>>, referencia citada en página 105.

KOSELLECK, REINHART

- 2003 *Acceleración, prognosis y secularización*, Valencia: Pre-Textos, referencia citada en página 52.

KRAVETZ, SILVIA

- 2012 «Formato escolar y obligatoriedad de la escuela secundaria. Reflexiones desde la perspectiva del ciclo de políticas educacionales», en *I Jornadas Latinoamericanas de estudios epistemológicos en Política Educativa*, RELEPE, referencia citada en página 189.

KWET, MICHAEL

- 2021 «A ameaça nada sutil do Colonialismo digital», en *Outras Palavras: jornalismo de profundidade de pós-capitalismo*, recuperado de <<https://outraspalavras.net/tecnologiaemdisputa/a-ameaca-nada-sutil-do-colonialismo-digital/>> (visitado el 30-03-2021), referencia citada en página 84.

KYPRIANIDES, ARABELLA y BEN BRADFORD

- 2021 «Policing the COVID-19 pandemic: police officer well-being and commitment to democratic modes of policing», en *Policing and Society An International Journal of Research and Policy*, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/10439463.2021.1916492>>, referencia citada en página 126.

LAKATOS, IMRE

- 1989 *La metodología de los programas de investigación*, Madrid: Alianza, referencia citada en página 207.

LAPYDA, ILAN

- 2019 *Financeirização no Brasil nos anos Lula (2003-2010)*, Tesis de Doctorado, Universidade de São Paulo, recuperado de <https://www.teses.usp.br/%20teses/disponiveis/8/8132/tde-10092019-170148/publico/2019_IlanLapyda_VCorr.pdf> (visitado el 15-12-2020), referencia citada en páginas 75, 76.

LAROSA, MICHAEL y GERMÁN MEJÍA

- 2013 *Historia concisa de Colombia (1818-2013)*, Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, referencia citada en página 55.

LAUFER, RUBÉN

- 2017 *Argentina y su asociación estratégica con China en la era de Kirchner*, Buenos Aires: Observatorio de Política China, referencia citada en páginas 25, 31.

LERNER, DANIEL y HAROLD LASSWELL

- 1951 «The Policy Orientation», en *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Standford: Stanford University Press, págs. 3-15, recuperado de <<https://doi.org/10.2307/587173>>, referencia citada en página 120.

LESBAUPIN, IVO

- 1999 *O desmonte da nação: Balanço do governo FHC*, Petrópolis: Vozes, referencia citada en página 74.

LEVITSKY, VON STEVEN Y DANIEL ZIBLATT

- 2018 *Wie Demokratien Sterben. München*, ed. por Klaus-Dieter Schmidt, DVA: Münchee, referencia citada en página 82.

LI, ERIC

- 2016 «The End of Globalism. Where China and the United States Go From Here», en *Foreign Affairs*, referencia citada en página 138.

LIPOVETSKY, GILLES

- 2008 *Los tiempos hipermodernos*, Barcelona: Anagrama, referencia citada en página 55.

LLAMAZARES, ANA MARÍA

- 2011 *Del reloj a la flor de loto: Crisis contemporánea y cambio de paradigmas*, Buenos Aires: Del Nuevo Extremo, referencia citada en página 112.

LÓPEZ, ERNESTO

- 2012 *En clave de emergencia. Economía, política y poder en el mundo: reconfiguraciones*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, referencia citada en página 194.

LUKES, STEVEN

- 1990 *El poder. Un enfoque radical*, Madrid: Siglo XXI, referencia citada en página 209.

MACCARI, BRUNO Y PABLO MONTIEL

- 2012 *Gestión cultural para el desarrollo: Nociones, políticas y experiencias en América Latina*, Buenos Aires: Ariel, referencia citada en página 99.

MALLIMACI, FORTUNATO

- 2019 «Epílogo», en *Estrategias de Investigación Cualitativas*, Buenos Aires: Gedisa, vol. 2, referencia citada en página 206.

MANTECÓN, ALEJANDRO

- 2020 «La crisis sistémica del turismo: una perspectiva global en tiempos de pandemia», en *Turismo pos-COVID-19. Reflexiones, retos y oportunidades*, Universidad de La Laguna, págs. 19-29, referencia citada en página 160.

MAQUIAVELO, NICOLÁS

- 1993 *El príncipe*, Buenos Aires: Tecnos, referencia citada en página 205.

MARCH, JAMES GARY Y RICHARD CYERT

- 1963 *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, referencia citada en página 105.

MARSHALL, ALFRED

- 1997 *Principles of economics*, Prometheus Books, referencia citada en página 95.

MENCHERO SÁNCHEZ, MIRIAM

- 2020 «Flujos turísticos, geopolítica y COVID-19: cuando los turistas internacionales son vectores de transmisión», en *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 11, n.º 2, págs. 105-114, recuperado de <<https://dx.doi.org/10.5209/geop.69249>>, referencia citada en páginas 160, 162, 165.

MENEZES, ROBERTO; KARINA MARIANO y FLÁVIO CONTRERA

- 2020 «Tempos Difíceis: Os Estados Unidos e o México na “Renegociação do NAFTA”», en *A Economia Política do Governo Trump*, ed. por Henrique Menezes y Neusa Bojikian, Curitiba: Editora Appris, referencia citada en página 142.

MENEZES KLEMI, ALBENE MIRIAM y ROBERTO MENEZES

- 2016 «Brasil e MERCOSUL: rumos da integração na logica d neodesenvolvimentismo (2003-2014)», en *Brasil e MERCOSUL: rumos da integração na logica d neodesenvolvimentismo (2003-2014)*, págs. 135-150, recuperado de <<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/jRzBKsFqR93Hcf6B4cDTTWd/abstract/?lang=pt>> (visitado el 25-03-2021), referencia citada en página 64.

MH [Ministerio de Hacienda]

- 2019 *Informes de cadenas de valor. Oleaginosas: Soja-septiembre 2019*, Buenos Aires: Ministro de Economía y Finanzas Públicas de Argentina, referencia citada en página 33.

MINSAIT

- 2020 *IX Informe. Tendencia de Medios de Pago*, recuperado de <https://mediosdepago.minsait.com/sites/default/files/PDFs/minsait_mediospago2019_web.pdf> (visitado el 05-02-2021), referencia citada en página 4.

MIRANDA, ROBERTO

- 2015 *Argentina con China: El riego de la bonanza*, Santiago de Chile: Universidad de Chile, referencia citada en páginas 23, 24.

MOLLIS, MARCELA

- 2010 «Las transformaciones de la Educación Superior en América Latina: Identidades en construcción», en *Revista Educación Superior y Sociedad*, vol. 15, n.º 1, referencia citada en página 175.

MONIZ BANDEIRA, LUIZ ALBERTO

- 2002 «As políticas neoliberais e a crise na américa do Sul», en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, n.º 2, págs. 135-146, recuperado de <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/fvD3ZxTMx79JzdCxS4rZTSt/?lang=pt>> (visitado el 03-11-2020), referencia citada en páginas 72, 73.

MONTIEL, PATY

- 2020 «Desglobalização ou globalização diferente?», en *Boletim do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de Universidade Federal do Rio de Janeiro*, recuperado de <<http://posgraduacao.ufjf.br/noticia/3911>> (visitado el 10-01-2021), referencia citada en páginas 67, 68.

MORATA, FRANCESC

- 1999 *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona: Ariel, referencia citada en página 46.

MORÍN, EDGAR

- 1990 *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa, referencia citada en página 206.
- 2012 *Para salir del siglo XX*, Buenos Aires: Kairós, referencia citada en página 206.

MOTTA, RAÚL

- 2003 «La impertinencia de los conocimientos en la era de hierro planetaria», en *Sinéctica*, n.º 2, referencia citada en página 206.

MREIC [Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto]

- 2017 *Macri y su paso por China y Japón*, recuperado de <<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/macri-y-su-paso-por-china-y-japon>> (visitado el 20-05-2021), referencia citada en página 26.

MURRAY SVIDROŇOVÁ, MÁRIA; BEÁTA MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ y JURAJ NEMEC

- 2016 «Telework in Public Sector Organizations: The Slovak National Library», en *International Public Administration Review*, vol. 14, n.º 2-3, págs. 121-137, recuperado de <<https://doi.org/10.17573/ipar.2016.2-3.06>>, referencia citada en página 123.

NASAR, SYLVIA

- 2013 *La Gran Búsqueda. Una historia de la Economía*, Barcelona: Random House Mondadori, referencia citada en página 95.

NAVARRO JURADO, ENRIQUE; GERMÁN ORTEGA PALOMO y ENRIQUE TORRES BERNIER

- 2020 *Propuestas de reflexión desde el turismo frente al COVID-19. Incertidumbre, impacto y recuperación*, Málaga: Universidad de Málaga, recuperado de <https://habitacion61.com/wp-content/uploads/2020/04/Propuestas-Reflexiones-Turismo-ImpactoCOVID_3tUMA.pdf> (visitado el 20-02-2021), referencia citada en página 161.

NECKEL, SIGHARD

- 2010 «Refeudalisierung der Ökonomie: Zum Strukturwandel kapitalistischer Wirtschaft», en *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, págs. 1-16, referencia citada en páginas 69, 82, 83.
- 2013 «Refeudalisierung – systematik und aktualität eines Begriffs der Habermas' schen Gesellschaftsanalyse», en *Leviathan*, vol. 41, n.º 1, págs. 39-56, referencia citada en páginas 65, 69, 82, 83.

NOVA, GERMÁN ENRIQUE

- 2019 «Siete años después, Colombia sigue en desventaja con los Estados Unidos», en *UN periódico*, recuperado de <<https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/siete-anos-despues-colombia-sigue-en-desventaja-en-el-tlc-con-estados-unidos>> (visitado el 03-11-2020), referencia citada en página 55.

O'DONNELL, GUILLERMO

- 2010 *Democracia, agencia y estado. Teoría con intensidad comparativa*, Buenos Aires: Prometeo, referencia citada en página 206.

OECD [Organisation for Economic Cooperation and Development]

- 2020 *Tourism Trends and Políticas 2020*, recuperado de <<https://doi.org/10.1787/20767773>>, referencia citada en páginas 156, 157.

OFFE, CLAUS

- 1990 *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, DF: Alianza Editorial, referencia citada en página 197.

OIT [Organización Internacional del Trabajo]

- 2020 *El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, vol. 1, recuperado de <www.ilo.org/publns>, referencia citada en página 123.

OMT

- 2020a «Barómetro OMT del Turismo Mundial y anexo estadístico», en *Organización Mundial del Turismo*, vol. 18, n.º 6, págs. 1-36, recuperado de <<https://doi.org/10.18111/wtobarometeresp>>, referencia citada en páginas 153-155.
- 2020b «Barómetro OMT del Turismo Mundial y anexo estadístico», en *Organización Mundial del Turismo*, vol. 18, n.º 1, recuperado de <<https://doi.org/10.18111/wtobarometeresp>>, referencia citada en página 153.
- 2021a *2020: El peor año de la historia, con mil millones menos de llegadas internacionales*, recuperado de <<https://www.unwto.org/es/news/2020-el-peor-ano-de-la-historia-del-turismo-con-mil-millones-menos-de-llegadas-internacionales>> (visitado el 20-02-2021), referencia citada en página 159.
- 2021b *COVID-19 y el sector turístico*, recuperado de <<https://www.unwto.org/es/covid-19-y-sector-turistico-2020>> (visitado el 20-02-2021), referencia citada en páginas 160, 161.
- 2021c *COVID-19. Related Travel Restrictions. A Global Review for Tourism*, recuperado de <<https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2021-03/210309-Travel-Restrictions.pdf>> (visitado el 08-03-2021), referencia citada en página 165.

ONTIVEROS BAEZA, EMILIO

- 2020 «Impacto económico de la pandemia en Europa», en *Cuadernos Económicos de ICE*, n.º 99, págs. 191-208, recuperado de <<https://doi.org/10.32796/cice.2020.99.7028>>, referencia citada en página 166.

ORACLE

- 2019 *¿Qué es big data?*, recuperado de <<https://www.oracle.com/ar/big-data/guide/what-is-big-data.html>> (visitado el 03-04-2019), referencia citada en página 106.

OSSA, CARLOS ALBERTO

- 2016 *Teoría General de Sistemas. Conceptos y aplicaciones*, Pereira: Pereira, referencia citada en página 56.

OSZLAK, OSCAR

- 1985 «Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal», en *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires: Paidós, referencia citada en página 211.
- 2012 *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires: Ariel, referencia citada en página 211.
- 2013 «Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública», en *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de las Administración Pública*, Montevideo, recuperado de <<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>>, referencia citada en página 211.
- 2020a «El Covid-19 como test de un futuro incierto», en *La Nación*, recuperado de <<https://www.lanacion.com.ar/opinion/columnistas/el-covid-19-como-test-futuro-incierto-nid2370620?fbclid=IwAR2wR9xTRlk3fEm1g3HBMvvLphd-ih6P4jS0m4kCd0lz72jQwDWRQsVcDB8>>, referencia citada en página 204.
- 2020b «El Estado después de la pandemia del COVID-19», en *Cuadernos del INAP*, n.º 11, referencia citada en página 204.
- 2020c *El Estado en la era exponencial*, Buenos Aires: INAP, CEDES y CLAD, referencia citada en páginas 124, 199, 211.
- 2020d «El Estado frente a la robotización y el mundo del trabajo», en *La administración pública en tiempos disruptivos*, Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, referencia citada en páginas 101, 102.

OSZLAK, OSCAR y ESTER KAUFMAN

- 2014 *Teoría y práctica del gobierno abierto*, Buenos Aires: AAEAP, referencia citada en página 89.

OSZLAK, OSCAR y GUILLERMO O'DONNELL

- 2007 «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación», en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, referencia citada en página 196.

OVIEDO, EDUARDO

- 2015 «Implicancias del tardío establecimiento de relaciones diplomáticas entre Argentina y China», en *XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, San Carlos de Bariloche: Universidad Nacional del Comahue, referencia citada en página 23.

PAGES, CARMEN

- 2020 *Los efectos de la pandemia sobre el mercado de trabajo y las pensiones*, Santiago de Chile: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, referencia citada en página 117.

PALLEY, THOMAS

- 2017 «Trump's Neocon Neoliberalism Camouflaged with Anti-Globalization Circus», en *Challenge*, págs. 1-7, referencia citada en página 142.

PANDO, DIEGO y EDUARDO POGGI

- 2020 «Analítica de Datos: El corazón de la transformación digital del Estado», en *La administración pública en tiempos disruptivos*, Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, referencia citada en páginas 100-102.

PANOFSKY, ERWIN

- 2019 *Renacimiento y Renacimientos en el arte occidental*, Madrid: Alianza, referencia citada en página 212.

PAPA FRANCISCO

- 2020 *Carta Encíclica Fratelli Tutti del Santo Padre Francisco sobre la fraternidad y la amistad social*, Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, recuperado de <https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html>, referencia citada en páginas 92, 186.

PAREDES ALONSO, JAVIER

- 2004 (ed.), *Historia del mundo contemporáneo (siglos XIX y XX)*, Barcelona: Ariel, referencia citada en página 46.

PEREIRA DA SILVA, FABRICIO

- 2019 *América Latina em seu labirinto: Democracia e autoritarismo no século XXI*, Rio de Janeiro: Ponteio, referencia citada en páginas 71, 75, 78, 147.

PEREIRA ESLEY, LOURDES MARÍA

- 2019 *La política exterior de Argentina hacia China en el período 2007-2015, en el marco de una inserción autónoma*, Buenos Aires: Universidad Siglo XXI, referencia citada en página 25.

PÉREZ LINDO, AUGUSTO

- 2000 «Prólogo», en *Educación superior en el siglo XXI. Desafío global y respuesta nacional*, ed. por Philip Altbach y Patti McGill Peterson, Buenos Aires: Biblos, págs. 9-16, referencia citada en página 174.

PÉREZ SÁNCHEZ, MARGARITA

- 2005 «Origen y desarrollo del análisis de políticas públicas», en *Análisis de políticas públicas*, Granada: Editorial Universidad de Granada, págs. 51-75, referencia citada en página 120.

PETERS, GUY

- 2002 *The Politics of Bureaucracy*, Nueva York: Taylor & Francis, referencia citada en página 124.

PIKETTY, THOMAS

- 2019 *Capital e Ideología*, México, DF: Grano de Sal, referencia citada en página 93.

PIKIELNY, ASTRID

- 2020 «En el conurbano se palpa el miedo al virus, pero también el hambre», en *La Nación*, recuperado de <<https://www.lanacion.com.ar/opinion/biografiarodrigo-zarazagaen-el-conurbano-se-palpa-el-miedo-al-virus-pero-tambien-el-hambre-nid2352629/>>, referencia citada en página 209.

PINEDA BÁEZ, CLELIA

- 2011 *Persistencia y graduación: hacia un modelo de retención estudiantil para instituciones de educación superior*, Tesis de Maestría, Universidad de la Sabana, referencia citada en página 175.

PIÑEIRO, CLAUDIA

- 2005 *Las viudas de los jueves*, Buenos Aires: Alfaguara, referencia citada en páginas 35, 37-43.

PNUD [Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo]

- 2020 *Cómo la COVID-19 ha acelerado la transformación digital*, recuperado de <<https://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2020/how-covid-19-has-sped-up-digital-transformation.html>> (visitado el 05-02-2021), referencia citada en página 3.

PONCIANO, JONATHAN

- 2020 «Jeff Bezos Becomes The First Person Ever Worth \$ 200 Billion», en *Forbes*, recuperado de <<https://www.forbes.com/sites/jonathanponciano/2020/08/26/worlds-richest-billionaire-jeff-bezos-first-200-billion/?sh=2568f0014db7>> (visitado el 05-02-2020), referencia citada en página 14.

- PONS, GUILLEM; ASUNCIÓN BLANCO-ROMERO; ROSARIO NAVALÓN-GARCÍA; LIBERTAD TROITIÑO-TORRALBA y MACIÀ BLÁZQUEZ-SALOM
2020 (eds.), *Sostenibilidad turística: overtourism vs undertourism*, Societat d'Història Natural de les Balears, referencia citada en página 166.
- PORTELA FILHO, PETRÔNIO
1994 «O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington», en *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n.º 32, recuperado de <<https://www.scielo.br/j/ln/a/XWq9bmGTrn69ZtbkQy39zCm/?lang=pt>> (visitado el 10-01-2021), referencia citada en páginas 71, 72.
- PRECIADO, PAUL
2014 *Testo yonqui: Sexo, drogas y biopolítica*, Madrid: Anagrama, referencia citada en página 97.
- PRIGOGINE, ILYA
1999 *Las leyes de caos*, Barcelona: Crítica, referencia citada en página 206.
- QUINTERO VEGA, ANDRÉS FELIPE
2018 «Balance agridulce en seis años del TLC con Estados Unidos», en *Portafolio*, recuperado de <<https://www.portafolio.co/economia/balance-agridulce-en-seis-anos-del-tlc-con-estados-unidos-516796>> (visitado el 11-2020), referencia citada en página 55.
- RA [República Argentina]
2004 *Memorándum de entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre cooperación en materia de comercio e inversiones*, recuperado de <https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kp6rmpo=&tipo=kg==&id=mqSqlQ==&caso=pdf>, referencia citada en página 26.
- RAISBECK, DANIEL
2020 «Los países frugales vs. los Estados Unidos de Europa», en *Ámbito Jurídico*, recuperado de <<https://www.ambitojuridico.com/noticias/etcetera/relaciones-exteriores-e-internacional/los-paises-frugales-vs-los-estados-unidos>> (visitado el 19-11-2020), referencia citada en página 52.
- RAMIÓ MATAS, CARLES
2017 *La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*, Madrid: Tecnos, referencia citada en página 199.
2019 *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*, Madrid: Libros de la Catarata, referencia citada en páginas 126, 204.

RASO, LAURA ELINA

- 2010 *El edén cercado. Segregación espacial y construcción de identidades en las urbanizaciones privadas*, recuperado de <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-12002010000200002>, referencia citada en páginas 38, 40.

REAY, DIANE

- 2004 «“It’s All Becoming a Habitus”: Beyond the Habitual Use of Habitus in Educational Research», en *British Journal of Sociology of Education*, vol. 25, n.º 4, págs. 431-444, referencia citada en página 173.

REAY, DIANE; GILL CROZIER Y JOHN CLAYTON

- 2010 «“Fitting in” or “standing out”: working-class students in UK higher education», en *British Educational Research Journal*, vol. 36, n.º 1, referencia citada en página 173.

RIBEIRO, AMAURY

- 2012 *A privataria tucana*, São Paulo: Geração Editorial, referencia citada en página 74.

ROBERTSON, ROLAND

- 1992 *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Newbury Park: SAGE, referencia citada en página 36.

ROCHA, CAROLINA

- 2011 «Systemic Violence in Claudia Piñeiro’s *Las viudas de los jueves*», en *Arizona Journal of Hispanic Cultural Studies*, n.º 12, págs. 123-129, referencia citada en página 40.

RODRÍGUEZ MONEO, MARÍA

- 1998 *Conocimiento previo y cambio conceptual*, Buenos Aires: Aique, referencia citada en página 187.

RODRÍGUEZ URREGO, MARCELA

- 2019 «La investigación sobre deserción universitaria en Colombia 2006-2016. Tendencias y resultados», en *Pedagogía y Saberes*, n.º 51, págs. 49-66, referencia citada en página 175.

RODRIK, DANI

- 2016 «A abdicação da esquerda», en *Revista do Instituto Humanitas da Unisinos*, recuperado de <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/558008-a-abdicacao-da-esquerda-artigo-de-dani-rodrik>> (visitado el 30-10-2020), referencia citada en página 79.
- 2017 en *O neoliberalismo e sua falha fatal: Salvando a economia do neoliberalismo*, vol. Revista do Instituto Humanitas da Unisinos, recuperado de <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/574360-neoliberalismo-e-sua-falha-fatal>> (visitado el 30-10-2020), referencia citada en página 79.

ROJAS, MAURICIO

- 2003 *Historia de la crisis argentina*, Buenos Aires: Fundación CADAL, referencia citada en página 37.

ROMÁN PÉREZ, CAROLA

- 2013 «Más programas propedéuticos en Chile: El discurso de los estudiantes en la Universidad Católica Silva Henríquez», en *Estudios pedagógicos*, vol. 39, n.º 2, págs. 263-278, referencia citada en páginas 171, 173.

ROMERO-PADILLA, YOLANDA; ALFONSO CEREZO-MEDINA; ENRIQUE NAVARRO-JURADO; JOSÉ MARÍA ROMERO-MARTÍNEZ y ANTONIO GUEVARA-PLAZA

- 2019 «Conflicts in the Tourist City from the Perspective of Local Social Movements», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 83, págs. 1-35, recuperado de <<http://dx.doi.org/10.21138/bage.2837>>, referencia citada en página 166.

ROSETH, BENJAMIN *et al.*

- 2018 *El fin del trámite eterno*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, referencia citada en página 124.

ROSS, CÉSAR

- 2005 «Chile y Argentina: los desafíos de la integración en tiempos de crisis», en *Argentina, Chile y sus vecinos*, comp. por Pablo Lacoste, Mendoza: Caviar Bleu, vol. 2, págs. 249-278, referencia citada en página 2.
- 2017 «Argentina y Chile: ¿en vez de la integración, la alianza estratégica?», en *Chile y Argentina: agendas compartidas y pasos a un afianzamiento de la alianza estratégica*, ed. por Mirian Colacrai, Rosario: Universidad Nacional de Rosario, págs. 49-70, referencia citada en página 2.
- 2018 «El rol de América Latina en el nuevo escenario global y los nuevos desafíos de la integración regional», en *Argentina y América Latina ante el cambio de escenario global en el siglo XXI: diversos análisis desde la economía, la política y la sociedad*, Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi, págs. 61-82, referencia citada en página 2.
- 2019 «El rol de América Latina en el nuevo escenario global y los nuevos desafíos de la integración regional», en *Argentina y América Latina ante el cambio de escenario global en el siglo XXI: Economía política y sociedad*, Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi, págs. 71-92, referencia citada en página 2.

ROTH-DEUBEL, ANDRÉ NOËL

- 2010 «Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos», en *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, referencia citada en página 196.

RULLÁN, ONOFRE

- 2008 «Reconversión y crecimiento de las zonas turísticas: del fordismo al postfordismo», en *Destinos turísticos: Viejos problemas, ¿nuevas soluciones?*, Universidad de Castilla-La Mancha, págs. 587-626, referencia citada en página 154.

SADIN, ÉRIC

- 2019 «La inteligencia artificial el superyó del siglo XXI», en *Revista Nueva Sociedad*, n.º 279, referencia citada en página 194.

SAÍN, MARCELO FABIÁN

- 2008 *El Leviatán azul*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en página 203.

SALAS, JAVIER

- 2017 «Si está en la cocina, es una mujer: Cómo los algoritmos refuerzan los prejuicios», en, recuperado de <https://elpais.com/elpais/2017/09/19/ciencia/1505818015_847097.html>, referencia citada en página 113.

SALGADO, VITÓRIA y REGIANE BRESSAN

- 2020 «O Acordo de Associação Mercosul-União Europeia e a Política Externa Brasileira», en *Revista NEIBA. Cadernos Argentina-Brasil*, vol. 9, págs. 1-22, referencia citada en páginas 147, 148.

SANTANA SUÁREZ, NÉSTOR

- 2019 «¿Reprimarización en América Latina?: Efectos de la demanda china sobre el patrón exportador latinoamericano y las estructuras económicas internas (1995-2016)», en *Papeles de Europa*, vol. 31, n.º 2, págs. 149-174, referencia citada en páginas 130, 131.

SARTORI, GIOVANNI

- 1991 «Comparación y método comparado», en *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza Editorial, referencia citada en página 196.

SAUTÚ, RUTH

- 2005 *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*, Buenos Aires: Lumiere, referencia citada en página 205.

SCHUSTER, FEDERICO

- 2000 «Teoría y método de la ciencia política en el contexto de la filosofía de las ciencias posempíricas», en *PostData*, n.º 6, referencia citada en página 206.

SEN, AMARTYA

- 2000 *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires: Planeta, referencia citada en página 98.
- 2011 *La idea de la justicia*, Madrid: Taurus, referencia citada en página 96.

SIMON, HERBERT

- 1957 *Models of Man: Social and Rational. Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, Wiley, referencia citada en página 105.
- 1959 «Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science», en *The American Economic Review*, vol. 49, n.º 3, págs. 253-283, recuperado de <<https://www.jstor.org/stable/1809901>>, referencia citada en página 120.

SLIPAK, ARIEL

- 2013 «¿De qué hablamos cuando hablamos de reprimarización? Un aporte al debate sobre la discusión del modelo de desarrollo», en *VI Jornadas de economía crítica. Economía crítica y política económica*, Mendoza, referencia citada en página 130.

SLOTEDIJK, PETER

- 2009 *Esferas III. Espumas. Esferología plural*, trad. por Isidoro Reguera, Madrid: Siruela, referencia citada en página 54.

SMITH, LEONARD

- 2011 *Caos: una breve introducción*, trad. por Pepe Ventura López, Madrid: Alianza Editorial, referencia citada en página 52.

SOARES CAMPOS, ROSANA

- 2007 «O impacto das reformas econômicas neoliberais na América Latina: desemprego e pobreza», en *POLIS: Revista Latinoamericana*, n.º 47, págs. 1-21, recuperado de <<https://journals.openedition.org/polis/12585>> (visitado el 20-12-2020), referencia citada en página 73.

SOARES DE LIMA, MARIA REGINA

- 2013 «Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil», en *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n.º 90, págs. 167-201, recuperado de <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6445201302000300007> (visitado el 15-12-2020), referencia citada en páginas 64, 76.

SOSA ESCUDERO, WALTER

- 2018 «Prácticas vergonzantes: A las pedradas con la mano invisible», en *La Nación*, recuperado de <<https://www.lanacion.com.ar/economia/practicas-vergonzantes-a-las-pedradas-con-la-mano-invisible-nid2121138>>, referencia citada en página 113.

SOUZA, JESSÉ

- 2016 *A radiografia do golpe*, Río de Janeiro: LaYa, referencia citada en página 82.

STIVERS, CAMILLA

- 2021 «Public Service in the Pandemic Era: A COVID Commentary», en *Public Administration Review*, recuperado de <<https://doi.org/10.1111/puar.13350>>, referencia citada en página 124.

STOKES, DOUG

- 2018 «Trump, American hegemony and the future of the liberal international order», en *International Affairs*, vol. 94, n.º 1, págs. 133-150, referencia citada en página 142.

SUBIRATS, JOAN

- 1990 *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, referencia citada en página 196.

SUREL, YVES

- 2006 «Relaciones entre la política y las políticas públicas», en *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires: Naciones Unidas y FLACSO, págs. 43-74, referencia citada en página 127.

SVERDLICK, INGRID; PAOLA FERRARI y ANALÍA JAIMOVICH

- 2005 *Desigualdad e inclusión en la educación superior. Un estudio comparado en cinco países de América Latina*, Buenos Aires: PPCOR y OLPED, referencia citada en página 172.

T21MX

- 2019 *Top 50 de puertos globales 2018 del JOC*, recuperado de <<http://t21.com.mx/maritimo/2019/08/13/top-50-puertos-globales-2018-joc>> (visitado el 06-02-2021), referencia citada en páginas 8, 9.

TALEB, NASSIM

- 2011 *El cisne negro el impacto de lo altamente improbable*, Buenos Aires: Paidós, referencia citada en páginas 103, 109, 110.

TEDESCO, JUAN CARLOS

- 2012 *Educación y justicia social en América Latina*, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, referencia citada en página 174.

TENTI FANFANI, EMILIO

- 2005 *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en página 183.

THATCHER, MARGARET

- 1988 *Speech to the College of Europe (The Bruges Speech)*, recuperado de <<https://www.margaretthatcher.org/document/107332>> (visitado el 19-11-2020), referencia citada en página 49.

TINTO, VINCENT

- 1975 «Dropout from higher education: A theoretical synthesis of recent research», en *Review of educational research*, vol. 45, n.º 1, págs. 89-125, referencia citada en página 173.

- 1989 «Definir la deserción: una cuestión de perspectiva», en *Revista de educación superior*, vol. 71, n.º 18, págs. 1-9, referencia citada en página 173.
- TOBÓN, SERGIO
- 2008 *Gestión curricular y ciclos propedéuticos por competencias*, Bogotá: Cife Ecoe, referencia citada en página 171.
- TOUSSAINT, ERIC
- 2010 *La crisis global*, Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, referencia citada en páginas 67, 81.
- UE
- 2021 *Cronología de la acción de la UE*, recuperado de <https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_es> (visitado el 20-02-2021), referencia citada en páginas 161, 163.
- UNESCO
- 2013 *Hacia un aprendizaje universal. Lo que cada niño debería aprender. Resumen ejecutivo, Informe 1*, referencia citada en páginas 191, 192.
- VASILACHIS DE GIALDINO, IRENE
- 2007 «El aporte de la epistemología del sujeto conocido al estudio cualitativo de las situaciones de pobreza, de la identidad y de las representaciones sociales», en *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 8, n.º 3, referencia citada en página 206.
- VÁZQUEZ, DANIEL y VALERIA FALLETI
- 2007 «Política económica, deslegitimación democrática y reconstrucción social en Argentina», en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 29, n.º 2, págs. 71-109, recuperado de <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2887600>>, referencia citada en páginas 38, 42.
- VELÁZQUEZ LÓPEZ, FRANCISCO
- 2021 «El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública», en *Angewandte Chemie International Edition*, vol. 6, referencia citada en página 126.
- VVAA
- 2020 *El mundo no es como crees*, Buenos Aires: Ariel, referencia citada en página 158.
- 2021 *HomeExchange revela las cinco claves que marcarán el turismo post Covid-19*, recuperado de <https://www.hosteltur.com/comunidad/nota/022645_homeexchange-revela-las-cinco-claves-que-marcaran-el-turismo-post-covid-19.html> (visitado el 20-02-2021), referencia citada en página 166.

WAISBORD, SILVIO

- 2020 «Los falsos profetas de la postpandemia», en *Anfibia*, recuperado de <<http://revistaanfibia.com/ensayo/los-falsos-profetas-la-pospandemia>>, referencia citada en páginas 118, 195.

WALLERSTEIN, IMMANUEL

- 1997 «Culture as the Ideological Battleground of the Modern World System», en *Global Culture: Nationalism, globalization and modernity*, ed. por Michael Featherston, Londres: Editorial SAGE, págs. 31-56, referencia citada en página 36.

WASSERSTEIN, BERNARD

- 2010 *Barbarie y Civilización. Una historia de Europa de nuestro tiempo*, Barcelona: Ariel, referencia citada en página 46.

WEBER, MAX

- 1984 *Economía y sociedad*, México, DF: FCE, referencia citada en página 204.
- 1991 *El político y el científico*, Madrid: Alianza, referencia citada en página 204.

WORTMAN, ANA

- 2007 *Construcción imaginaria de la desigualdad social*, Buenos Aires: CLACSO, referencia citada en página 38.

WRIGHT MILLS, CHARLES

- 1985 *La imaginación sociológica*, México, DF: FCE, referencia citada en página 205.

ZAAAR, MIRIAM

- 2020 «A geografia da crise COVID-19 na União Europeia», en *COVID-19. Passado, presente e futuro*, San Pablo: Universidade de São Paulo, págs. 65-91, DOI: [10.11606/9786587621319](https://doi.org/10.11606/9786587621319), referencia citada en páginas 158, 161, 162, 168.

ZAFFARONI, EUGENIO

- 2011 *La palabra de los muertos*, Buenos Aires: Ediar, referencia citada en página 200.

ZAMAGNI, STEFANO

- 2008 «La lezione e il monito di una crisi annunciata», en *Working Paper*, vol. 56, n.º 23, referencia citada en página 111.

ZANATTA, LORIS

- 2020 «El coronavirus y la hora del juicio final», en *Clarín*, recuperado de <https://www.clarin.com/opinion/coronavirus-hora-juicio-final_0_X1cUhGRWe.html>, referencia citada en página 118.

ZIBLATT, DANIEL y VON STEVEN LEVITSKY

- 2018 *Cómo mueren las democracias*, México, DF: Ariel, referencia citada en página 211.

Índice de autores

- Abad Hernández, Teresa, 153, 158, 161
- Acuña Apuente, Patricio, 175
- Aguilar Villanueva, Luis, 120
- Alford, Robert, 197, 205, 209
- Altbach, Philip, 174
- América Retail, 14
- Andro4All, 12
- Anónimo, 50
- Araújo, Ernesto, 139, 140
- Arnaboldi, Michela, 106
- Avenburg, Daniel Adolfo, 105
- Aya Smitmans, María Teresa, 17
- Azuara Herrera, Oliver, 118
- Bar Cendón, Antonio, 49
- Bauman, Zygmunt, 174
- BBC, 4, 10
- Beck, Ulrich, 205, 211
- Beck, von Hanno, 80
- Benz, Wolfgang, 46, 47, 49
- Berger, Joseph, 173
- Berlin, Isaiah, 96
- Bernal-Meza, Raúl, 24
- Bezerra de Menezes, Adolfo, 138
- Bijsmans, Patrick, 48, 49
- Biondi, Aloysio, 73, 74
- Blazquez Salom, Macia, 166
- Blutman, Gustavo, 124
- Bojikian, Neusa, 142
- Bolsonaro, Jair, 139, 140
- Booker, Keith, 36
- Bourdieu, Pierre, 173, 206
- Bradford, Ben, 126
- Braga, J. C. S., 66
- Bressan, Regiane, 147, 148
- Bressler, Charles, 36
- Briceño Ruiz, José, 55
- Brynjolfsson, Erik, 106
- Bulcourf, Pablo, 119, 123, 194, 205-207
- Burgos, Martín, 27
- Bushnell, David, 55
- Butler, Declan, 107
- Calleja, Pilar, 12
- Cañada, Ernest, 166
- Cardozo, Nelson, 119, 123, 194, 206, 207, 210
- Casara, Rubens, 81
- Casarões, Guilherme, 147
- Castells, Manuel, 10, 70, 199
- Castro, Jorge, 37, 38, 41
- Cavallo, Domingo, 42
- CE, 50
- CEPAL, 14, 15, 20, 35, 92
- Chiavenato, Idalberto, 105
- Cifuentes, Pedro, 36
- Colacrai, Mirian, 2
- Coleman, Jasmine, 50
- Colino, César, 196
- Colman, Jeff, 113
- Contrera, Flávio, 147
- Corazza, Gentil, 70
- Crossa Niell, Mateo, 6
- Cruz Vázquez, Juan, 205
- Cyert, Richard, 105
- Dabat, Alejandro, 66
- Dahlander, Linus, 105, 107
- Dance, Gabriel, 113
- DANE, 56
- Dardot, Pierre, 68
- Davenport, Thomas, 106
- De Paula, Gabriel, 25
- De Sutter, Laurent, 98
- Deleuze, Gilles, 54
- Deos, Simone, 80

- Di Filippo, Armando, 6
 Dogan, Matei, 206
 Domínguez Pachón, María Jesús, 171
 Dória, Palmério, 74
 Drummond, Carlos, 82, 83
 Dubet, François, 97, 174
- Echalar, Mariana, 68
 Edelman, Murray, 196
 EIU, 122
 Escobar, Elkin Mauricio, 56
 Ezcurra, Ana María, 173
- Fachin, Patricia, 64
 Falleti, Valeria, 38, 42
 Featherston, Michael, 36
 Feistein, Daniel, 196
 Fernández Tabales, Alfonso, 160, 165
 Ferreira, Elisa, 148
 Ferrer, Aldo, 96
 Filgueira, Fernando, 124
 Foucault, Michel, 203
 Franco, Rolando, 6
 Frieden, Jeffrey, 47
 Friedland, Roger, 197, 205, 209
 FT, 18
- Gabás Pallás, Raúl, 103, 108, 109, 112
 García Delgado, Daniel, 116, 196, 197
 Garcia Serrano, Alberto, 212
 Gargarella, Roberto, 123
 Garzón Daza, Cecilia, 172
 George, Gerard, 106
 Gialdino, Mariano, 205
 Giddens, Anthony, 36, 206
 Giraldo, Francisco Javier, 53
 Giroux, Henry, 174
 Goddard, John, 174
 Goldstein, Víctor, 98
 Gorrochategui, Nora, 89, 103
 Graml, Hermann, 46, 47, 49
 Greer, Scott, 126, 208
 Guattari, Félix, 54
 Guerrero, Juan, 14
 Guimarães, Samuel Pinheiro, 69, 83
 Gutiérrez, Miguel Francisco, 98, 212
 Gylgén, Axel, 51
- Gössling, Stefan, 158, 162, 166
- Habermas, Jürgen, 197
 Han, Byung-Chul, 103, 108, 109, 112, 124
 Harguindéguy, Jean-Baptiste, 120
 Hassenteufel, Patrick, 207
 Havey, David, 70, 71
 Hebling, Matheus Lucas, 147
 Held, David, 54, 199
 Hernández Martín, Raúl, 160
 Hernández Romero, Ramiro, 70, 72
 Hoevel, Carlos, 110, 111
 Hudson, Michel, 68
 Huntington, Samuel, 7, 96
- Ibarra, David, 68, 69
 ICOMEX, 6
 Ihde, Don, 111
- Jay, Paul, 36
- Kaltmeier, Olaf, 69, 83
 Kaufman, Ester, 89
 Kennard, Matt, 85
 Kershaw, Ian, 46, 50-52
 Kooiman, Jan, 105
 Koselleck, Reinhart, 52
 Kravetz, Silvia, 189
 Kwet, Michael, 84
 Kyprianides, Arabella, 126
- Lacoste, Pablo, 2
 Lakatos, Imre, 207
 Lapyda, Ilan, 75, 76
 LaRosa, Michael, 55
 Lasswell, Harold, 120
 Laufer, Rubén, 25, 31
 Laval, Christian, 68
 Lerner, Daniel, 120
 Lesbaupin, Ivo, 74
 Levitsky, von Steven, 82, 211
 Li, Eric, 138
 Lipovetsky, Gilles, 55
 Llamazares, Ana María, 112
 López, Ernesto, 194
 Lukes, Steven, 209
- Maccari, Bruno, 99
 Mallimaci, Fortunato, 206

- Mantecón, Alejandro, 160
 Maquiavelo, Nicolás, 205
 March, James Gary, 105
 Marshall, Alfred, 95
 Materi, Sorin, 113
 McGill Peterson, Patti, 174
 Mejía, Germán, 55
 Menchero Sánchez, Miriam, 160, 162, 165
 Menezes Klemi, Albene Miriam, 64
 Menezes, Henrique, 142
 Menezes, Roberto, 64, 142
 MH, 33
 MINSAIT, 4
 Miranda, Roberto, 23, 24
 Mollis, Marcela, 175
 Moniz Bandeira, Luiz Alberto, 72, 73
 Montiel, Pablo, 99
 Montiel, Paty, 67, 68
 Morata, Francesc, 46
 Morín, Edgar, 206
 Motta, Raúl, 206
 MRECIC, 26
 Murray Svidroňová, Mária, 123

 Nasar, Sylvia, 95
 Navarro Jurado, Enrique, 161
 Neckel, Sighard, 65, 69, 82, 83
 Nova, Germán Enrique, 55

 O'Donnell, Guillermo, 196
 OECD, 156, 157
 Offe, Claus, 197
 OIT, 123
 OMT, 153-155, 159-161, 165
 Ontiveros Baeza, Emilio, 166
 Oracle, 106
 Ossa, Carlos Alberto, 56
 Oszlak, Oscar, 89, 101, 102, 124, 196, 199, 204, 211
 Oviedo, Eduardo, 23
 O'Donnell, Guillermo, 206

 Pages, Carmen, 117
 Pahre, Robert, 206
 Palley, Thomas, 142
 Pando, Diego, 100-102
 Panofsky, Erwin, 212
 Papa Francisco, 92, 186

 Paredes Alonso, Javier, 46
 Patil, D., 106
 Pereira da Silva, Fabricio, 71, 75, 78, 147
 Pereira Esley, Lourdes María, 25
 Pérez Lindo, Augusto, 174
 Pérez Sánchez, Margarita, 120
 Peters, Guy, 124
 Piketty, Thomas, 93
 Pikielny, Astrid, 209
 Pineda Báez, Clelia, 175
 Piñeiro, Claudia, 37-43
 PNUD, 3
 Poggi, Eduardo, 100-102
 Ponciano, Jonathan, 14
 Pons, Guillem, 166
 Portela Filho, Petrônio, 71, 72
 Preciado, Paul, 97
 Prigogine, Ilya, 206
 Prinz, Aloys, 80

 Quintero Vega, Andrés Felipe, 55

 RA, 26
 Raisbeck, Daniel, 52
 Ramió Matas, Carles, 126, 199, 204
 Raso, Laura Elina, 38, 40
 Reay, Diane, 173
 Reguera, Isidoro, 54
 Ribeiro, Amaury, 74
 Robertson, Roland, 36
 Rocha, Carolina, 40
 Rodríguez Moneo, María, 187
 Rodríguez Urrego, Marcela, 175
 Rodrik, Dani, 79
 Rojas, Mauricio, 37
 Román Pérez, Carola, 171, 173
 Romero-Padilla, Yolanda, 166
 Roseth, Benjamin, 124
 Ross, César, 2
 Roth-Deubel, André Noël, 196
 Rullán, Onofre, 154

 Sadin, Éric, 194
 Saín, Marcelo Fabián, 203
 Salas, Javier, 113
 Salgado, Vitória, 147, 148
 Santana Suárez, Néstor, 130, 131
 Sartori, Giovanni, 196

- Sautú, Ruth, 205
Schmidt, Klaus-Dieter, 82
Schuster, Federico, 206
Sen, Amartya, 96, 98
Simon, Herbert, 105, 120
Slipak, Ariel, 130
Sloterdijk, Peter, 54
Smith, Leonard, 52
Soares Campos, Rosana, 73
Soares de Lima, Maria Regina, 64, 76
Sosa Escudero, Walter, 113
Souza, Jessé, 82
Stivers, Camilla, 124
Stokes, Doug, 142
Subirats, Joan, 196
Surel, Yves, 127
Sverdlick, Ingrid, 172
- T21MX, 8, 9
Taleb, Nassim, 103, 109, 110
Tedesco, Juan Carlos, 174
Tenti Fanfani, Emilio, 183
Thatcher, Margaret, 49
Thomaz, Laís, 148
Tinto, Vincent, 173
Tobón, Sergio, 171
Toussaint, Eric, 67, 81
- UE, 161, 163
UNESCO, 172, 191, 192
- Vaca, Josefina, 124
Vargas, Olmedo, 53
Vasilachis de Gialdino, Irene, 206
Vázquez, Daniel, 38, 42
Velázquez López, Francisco, 126
Ventura López, Pepe, 52
VVAA, 158, 166
- Waisbord, Silvio, 118, 195
Wallerstein, Immanuel, 36
Wasserstein, Bernard, 46
Weber, Max, 204
Wortman, Ana, 38
Wright Mills, Charles, 205
- Zaar, Miriam, 158, 161, 162, 168
Zaffaroni, Eugenio, 200
Zamagni, Stefano, 111
Zanatta, Loris, 118
Ziblatt, Daniel, 82, 211

Colofón

La producción de este libro se realizó utilizando herramientas de *software* libre, el trabajo de edición y maquetación se realizó con el lenguaje LaTeX, la salida a pdf con el driver de LuaLaTeX.

Las familias tipográficas utilizadas dentro del libro son: IBM Plex, una superfamilia de tipografía abierta, diseñada y desarrollada conceptualmente por Mike Abbink en IBM con colaboración de Bold Monday y Linux Libertine una tipografía digital creada en 2003 por Philipp Poll en el Proyecto de Fuentes Abiertas «Libertine».



Colección CEINLADI

El COVID-19. Crisis, desafíos y nuevas estrategias socioeconómicas y culturales es un aporte significativo a la reflexión y puesta en común de la situación social y económica de los diversos territorios y sectores productivos, exponiendo una serie de experiencias e investigaciones que problematizan las dinámicas y encrucijadas propias de los espacios locales. Los ejes de estudio reflejan condiciones particulares y comunes a las múltiples instancias expuestas, expresando la vigencia y relevancia de la investigación de las condiciones necesarias para la realización de vidas dignas de ser vividas, en base a las preferencias particulares de las personas. Estas condiciones serán suficientes, en la medida que permitan la realización de las capacidades individuales y colectivas de las diversas comunidades. La proximidad del fenómeno del COVID-19 representa un desafío para el análisis, dada la complejidad y multiplicidad de efectos, que producirán impactos que serán analizados y relevados en los próximos años, sin duda. El objetivo de esta iniciativa es potenciar los recursos y las dimensiones de estudio que se consideran relevantes para los investigadores que participan y para las comunidades que sufren el flagelo, de las que aquellos son también parte.



9 789507 933714 >