



Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"
Programa de Desarrollo e Instituciones

INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 13 – Número 2

Abril de 2020

Índice

Resumen Ejecutivo2

Columnas:

Impacto económico de la pandemia y su probable salida Marcelo F. Resico.....	3
Liquidez global para combatir la contracción secundaria del dinero Adrián Ravier	4
Aislamiento social, preventivo y obligatorio Claudia Esteban.....	6

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Asistente de Edición: Santiago Franco

Email: programadei@uca.edu.ar

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.

Resumen Ejecutivo

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna, **“Impacto económico de la pandemia y su probable salida”**, Marcelo Resico analiza la situación global por la que está atravesando la economía mundial frente a la pandemia del COVID-19. Señala el impacto de dicha crisis en distintos sectores de la economía. De esta manera, enfatiza en el rol del estado para mitigar los efectos de la crisis, evitando así quiebras masivas de las empresas y aumento pronunciado del desempleo. Finalmente, el autor señala las proyecciones realizadas sobre el tiempo de salida de la crisis en los distintos lugares del mundo, de acuerdo al impacto del virus y a las políticas de distanciamiento social tomadas en cada país.

En la segunda columna, **“Liquidez global para combatir la contracción secundaria del dinero”**, Adrián Ravier plantea el debate sobre el rol de la política monetaria en el marco de la actual crisis. El autor compara el contexto actual con las crisis previas, tanto de los años 30’ como la del 2008. Cita a autores como Milton Friedman y Friedrich Hayek dando su visión sobre la Gran Depresión, y plantea cierto consenso académico sobre el rol de la política monetaria en contextos de esta índole. Atendiendo a que la calidad de la inminente intervención sea superior a la de las crisis previas, evitando así consecuencias como el riesgo moral.

En la tercera columna, **“Aislamiento social, preventivo y obligatorio”**, Claudia Esteban analiza detalladamente el origen y la motivación del decreto de aislamiento obligatorio en el marco de la pandemia. Explica, además, la razón por la cual dicha medida fue implementada mediante un decreto de necesidad y urgencia. Por otro lado, detalla el sustento jurídico de dicha medida, basándose tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Finalmente, la autora desarrolla una apreciación personal sobre el impacto de este suceso por fuera de lo jurídico, haciendo énfasis en la cuestión humana, con una mirada optimista frente a la sociedad.

Columnas

Impacto económico de la pandemia y su probable salida

*Por Marcelo F. Resico**

Estamos impactados por la velocidad de la difusión de la pandemia, lo agudo y veloz de su impacto económico, y por la severidad de las restricciones a la movilidad de la población bajo la cuarentena. Pero unas semanas después de su inicio nos preguntamos cuándo se podrá retomar la vida normal.

Con la epidemia en pleno desarrollo es muy razonable para salvar vidas la implementación de medidas de mitigación como el aislamiento y la cuarentena, pero las mismas impactan fuertemente en la actividad económica. Los analistas coinciden en que ya es una crisis más grave que la de las hipotecas de 2007-08. A diferencia de esta última que se desarrolló en tres años la actual se produjo en tres meses. En cuanto a su magnitud está estimado que el producto bruto en estados Unidos caiga alrededor de 1/3 en el segundo trimestre.

El impacto sectorial ha sido muy variado dependiendo distintas áreas de la economía. Los sectores más golpeados han sido el turismo y relacionados como hoteles y aerolíneas, centros comerciales, espectáculos masivos, como entretenimiento y deporte presencial, gastronomía (excluido el delivery), automotriz. Algunos sectores como servicios profesionales, textil, energéticas, comunicaciones, industria manufacturera sufrieron al momento un Impacto intermedio, mientras que servicios de salud, trabajo a distancia, educación a distancia, e-commerce, supermercados, industria farmacéutica, alimentos, plataformas streaming, banca, agronegocios, y medios de comunicación, entre otros, recibieron un impacto leve o incluso un aumento de la demanda.

Desde el punto de vista de la capacidad de absorber el impacto y la resiliencia, esto se ha trasladado a problemas graves para pymes, cuentapropistas y sin dudas tendrá un impacto importante en los sectores de menores recursos. En los países con seguro de desempleo, ha significado un aumento masivo por las solicitudes del mismo. En Estados Unidos, por ejemplo, en cuatro semanas se presentaron 26 millones de solicitudes. Y se estima el desempleo podría llegar al 20%.

En los países desarrollados es probable que los más golpeados serán clase media, ya impactada por los efectos de la globalización (recordemos que parte de ellos votaron a Trump y el Brexit). En los países emergentes, que redujeron la pobreza y aumentaron su clase media, se verán afectados por la "desglobalización" que la pandemia está generando. El impacto mayor evidentemente será para los países más pobres a medida que la pandemia se extienda a ellos.

Las medidas debieran apuntar a asegurar que los trabajadores no pierdan sus empleos, las empresas eviten las quiebras, y las redes de negocios y comerciales

* Doctor en Economía (UCA). Director del Programa de Desarrollo e Instituciones (PDI)

sean mantenidas. Asimismo, estas consideraciones implican que los estados deberán ampliar fuertemente las redes de contención social para mitigar los más duros de estos efectos, sin embargo, podrán implementar esto los que tengan los recursos financieros, es decir la capacidad de endeudarse, o emisión monetaria, y las capacidades estatales para implementarlos.

Por lo que los datos apuntan hoy, el achatamiento de la curva de contagios en los países en que se dispersó primero, y los modelos de escenarios estimados una cuarentena adecuada debiera durar entre cuatro y ocho semanas. Si bien no sabemos a ciencia cierta cómo será el mundo pos-pandemia, es seguro que el levantamiento focalizado y gradual de la cuarentena necesitará a corto plazo la continuidad de las medidas de seguridad, como los elementos de protección (barbijos, etc.), distanciamiento en trabajo, y una combinación de turnos y trabajo a distancia por bastante tiempo. Habrá que tener en cuenta que no sólo habrá un levantamiento de las normas legales al respecto sino estimar cuánto tiempo llevará a las personas retomen sus costumbres normales, dado el impacto psicológico que se acumulará con el desarrollo del contagio. Una situación más cercana a lo "normal" podrá reestablecerse sólo después del desarrollo de mejores medidas de identificación de contagio y sobre todo vacunas, fármacos, con inmunidad grupal, lo cual se estima tardará al menos un año.

Algunos datos económicos positivos recientes de China (si se despejaron las dudas sobre los mismos) podrían apuntar a una recuperación para el segundo semestre de 2020, Europa y Estados Unidos probablemente para fin del segundo semestre. En el mundo en desarrollo –donde el pico de la pandemia es posterior— a principios de 2021.

Liquidez global para combatir la contracción secundaria del dinero

*Por Adrián Ravier**

El debate de política monetaria que se observó en los años 1930 y 2008 emerge nuevamente en el marco de la crisis del coronavirus.

En su famoso estudio sobre la Historia Monetaria de los Estados Unidos, Milton Friedman y Anna Schwartz sostuvieron que la Gran Depresión de los años 1930 obedecía a errores de la Reserva Federal. El problema no fue la expansión monetaria y crediticia de los años veinte, decían, sino más bien la contracción secundaria de la oferta monetaria producida entre 1929 y 1933, lo que provocó una gran deflación de precios que destruyó una gran parte del sistema bancario (de los 25.000 bancos que operaban en 1929, sólo quedaron 12.000 en 1933).

¿Qué queremos decir con "contracción secundaria"? Como explicara Roger W. Garrison "una espiral descendente de la actividad económica que se realimenta y que provoca que la recesión sea más profunda y/o que dure más de lo que era necesario por la necesitada liquidación de las malas inversiones".

Ahora mismo podemos ver una situación similar. En primer lugar, tal como ocurrió entre 1924-28, y también entre 2001-05 la Reserva Federal mantuvo

* Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Director de la Maestría en Economía y Ciencias Políticas de ESEADE.

entre 2008-16 una política monetaria demasiado laxa por demasiado tiempo (con tasas de interés reales negativas), con el objetivo de sacar a la economía americana de las recesiones previas de 1921 y 2008; en segundo lugar, en ambos casos esta expansión crediticia alimentó una burbuja bursátil que tarde o temprano tendría que ser corregida; en tercer lugar, el pánico de 1929 y 2008 se asemeja al que observamos hoy en 2020, aunque aquí el factor desencadenante es otro.

El pánico actual se desata por un profundo temor de la sociedad global por los efectos del coronavirus, los que han provocado cuarentenas obligatorias en casi todos los países del mundo, limitando la circulación de la gente, reduciendo con ello el consumo, provocando un fuerte atesoramiento que significa una mayor demanda de dinero y, en definitiva, una fuerte caída en la velocidad de circulación del dinero.

En su estudio sobre la crisis del treinta, Friedman y Schwartz recomendaban que ante una situación semejante la Reserva Federal debía evitar la crisis consecuente reinflando la oferta monetaria.

Muchos dirán que esta es una política keynesiana, por el rol activo que el gobierno y la Reserva Federal asumen ante la crisis. Sin embargo, hemos de notar que expandir la base monetaria cuando la oferta monetaria se contrae es una operación con cierto consenso en la academia.

¿Incluye este consenso a los liberales austriacos? En cierto sentido, sí. Y es que Friedrich Hayek, en su famoso libro Precios y Producción (1931) afirma que la Reserva Federal debe expandir la base monetaria para evitar esta "contracción secundaria". En términos de la ecuación cuantitativa ($MV=PY$), Hayek propone mantener MV constante. Ya metidos en problemas (por el exceso de liquidez inyectado entre 2008 y 2016 que generó una burbuja bursátil), Hayek proponía (como ideal) que la Reserva Federal permita la necesaria liquidación de mercado mientras la autoridad monetaria evita la contracción secundaria (el pánico) mediante el mantenimiento de un flujo constante de gasto.

Vale la pena aclarar que el aumento de la oferta monetaria (M) que proponía Hayek no sería de la magnitud, ni de la calidad, de la que Bernanke ofreció tras la crisis de 2008. Por un lado, en esa etapa se observó que la Fed duplicaba y triplicaba la base monetaria, en un monto que está bastante por encima de lo que el mercado habría necesitado para evitar la "contracción secundaria". Por otro lado, en lugar de los rescates arbitrarios y discrecionales, Hayek habría preferido una expansión de la oferta monetaria a través de operaciones de mercado abierto, esto es, comprando bonos y sin favorecer el "riesgo moral". De este modo, algunas de las grandes empresas que fueron rescatadas habrían caído y otras habrían sido fusionadas o reestructuradas, dando lugar al ajuste de mercado.

En los próximos meses podremos ver si aprendimos la lección. Si bien la profesión de economistas (incluyendo keynesianos, monetaristas y austriacos) justifica una inyección de liquidez global para hacer frente a la contracción secundaria que provocará el coronavirus, la calidad de la intervención debería ser diferente, dejando que se corrija la burbuja bursátil creada y evitando el riesgo moral con un rescate selectivo de empresas que generalmente son demasiado grandes para caer.

Aislamiento social, preventivo y obligatorio

*Por Claudia Esteban**

El aislamiento social, preventivo y obligatorio es una medida decretada por el Gobierno Nacional que ha impactado fuertemente en nuestra vida social y económica.

Es por ello, que más allá de todos los cambios que ha suscitado esta medida, me propongo en este artículo explicar sus orígenes y su motivación, analizando la fundamentación jurídica y la constitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia –DNU N° 297 de fecha 19/3/2020 (B.O. 20/3/20).

Preliminarmente, cabe recordar que con fecha 11/3/2020, la OMS, declaró el brote del nuevo coronavirus, luego que un número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara a 118.554, y el número de muertes a 4.281 afectando hasta ese momento del dictado del decreto a 110 países.

Por su parte, por el Decreto N° 260 del 12/3/2020 se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541², por el plazo de un (1) año en virtud de la pandemia declarada.

Según informara la OMS con fecha 19/3/2020, se ha constatado la propagación de casos del coronavirus COVID-19 a nivel global llegando a un total de 213.254 personas infectadas, 8.843 fallecidas y afectando a más de 158 países de diferentes continentes, habiendo llegado a nuestra región y a nuestro país también. Debido a la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional, fue necesaria la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a esta emergencia. De allí el dictado del DNU N° 297/2020.

Como lo indicáramos, por el mencionado decreto se estableció una medida de "aislamiento social preventivo y obligatorio" que comenzó a regir desde el 20 de marzo hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año, estableciendo en dicha medida la facultad del Presidente de la Nación de prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica³.

En particular, la iniciativa dispone que las personas permanezcan en sus residencias habituales o en la residencia en que se encuentren a las 00.00 horas del día 20 de marzo, a la vez que deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y de desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, pudiendo solo realizar desplazamientos mínimos e indispensables para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos.

La medida que se propició contempla además que el Ministerio de Seguridad dispondrá controles permanentes en rutas, vías y espacios públicos, accesos y demás lugares estratégicos que determine, para garantizar el cumplimiento del "aislamiento social preventivo y obligatorio". Específicamente, no podrán realizarse eventos culturales, recreativos, deportivos, religiosos, ni de ninguna otra índole que impliquen la concurrencia de personas; la apertura de locales,

* Abogada(UBA), especialista en Negociación (UCA); Asesora legal de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia; adjunta a cargo de Derecho Público y Relaciones Laborales y Manejo del conflicto y adjunta en las materias de Introducción al Derecho y Concursos y Quiebras.

² Por la Ley N° 27.541 se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre de 2020.

³ Cabe señalar que por decreto N° 408/20 (B.O. 26/4/20) se prorrogó hasta el día 10/5/2020 inclusive, la vigencia del Decreto N° 297/20, prorrogado por los Decretos Nros. 325/20 y 355/20 y sus normativas complementarias.

centros comerciales, establecimientos mayoristas y minoristas, y cualquier otro lugar que requiera la presencia de personas.

Luego establece que se exceptúa de la prohibición del cumplimiento del "aislamiento social, preventivo y obligatorio" y de la prohibición de circular a las personas afectadas a las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia y luego enumera una serie de actividades a cuya lectura me remito, siendo que distintas actividades fueron exceptuadas posteriormente por otros decretos y decisiones administrativas, flexibilizando el aislamiento decretado.

¿Por qué esta medida? ¿Era necesario? El mismo decreto indica que nos encontramos ante una potencial crisis sanitaria y social y para ello es necesario tomar medidas a fin de mitigar su propagación y su impacto en el sistema sanitario, toda vez que no se cuenta con un tratamiento antiviral efectivo, ni con vacunas que prevengan el virus, por lo que las medidas de aislamiento y distanciamiento social obligatorio revisten un rol de vital importancia para hacer frente a la situación epidemiológica. A su vez, la medida destaca la experiencia de los países de Asia y Europa que han transitado la circulación del virus pandémico SARS-CoV2 con antelación, y concluye que el éxito de las medidas depende de las variables oportunidad, intensidad (drásticas o escalonadas), y del cumplimiento de las mismas.

Ahora bien, ¿por qué un decreto de necesidad y urgencia? Fácilmente se entiende, pero esto también tiene sustento jurídico. Así, la evolución de la situación epidemiológica deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes. Sobre el particular, la Procuración del Tesoro de la Nación⁴, se ha expedido sobre los decretos de necesidad y urgencia sosteniendo que "el dictado de ese tipo de medidas debe responder a una situación excepcional que, por su urgencia, impida seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes; y también que no debe referirse a materias vedadas por la norma citada. También se ha destacado que las medidas revisten naturaleza legislativa, y que su control le corresponde al Congreso Nacional" (Dictámenes 225:209, 226:35 y 229:218, entre otros).

En efecto, en el marco del inciso 3 del artículo 99 de la Carta Magna, el Máximo Órgano Asesor ha señalado que "Atendiendo al texto constitucional plasmado por la reforma del año 1994, el decreto de necesidad y urgencia sólo puede considerarse sometido al pertinente contralor del Poder Legislativo de la Nación, a quien corresponde pronunciarse acerca de los extremos -de valoración política que habilitan el ejercicio de la facultad excepcional del Poder Ejecutivo, así como la oportunidad, mérito y conveniencia de su contenido. La Constitución atribuye al legislador una excluyente intervención en el contralor de los decretos de necesidad y urgencia" (Dictámenes 225:209). En ese sentido, podemos advertir que la medida que se analiza no incursiona en materias expresamente prohibidas por el artículo 99 inciso 3⁵ de la Constitución Nacional para actos de esta

⁴ La Procuración del Tesoro de la Nación es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo de la República Argentina, cuya estructura administrativa y presupuesto están contenidos en la estructura y presupuesto del Ministerio de Justicia de la Nación. Es el órgano superior del Cuerpo de Abogados del Estado; los servicios jurídicos del cada Ministerio y entes de la Administración Pública Nacional.

⁵ Artículo 99.- El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones"...3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

naturaleza jurídica.

Llegado a este punto del análisis, es necesario preguntarnos, ¿es constitucional decretar el aislamiento social preventivo y obligatorio? Vayamos a su análisis. El artículo 14 de la Constitución Nacional establece que "todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino...". Si bien resulta ser uno de los pilares fundamentales garantizado en nuestro ordenamiento jurídico, el mismo está sujeto a limitaciones por razones de orden público, seguridad y salud pública. En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) recoge en su Artículo 12 Inc. 1 el derecho a "...circular libremente...", y el artículo 12.3 establece que el ejercicio de los derechos por él consagrados "no podrá ser objeto de restricciones a no ser que éstas se encuentren previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto". En igual sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 22 inciso 3 que el ejercicio de los derechos a circular y residir en un Estado consagrados en el artículo 22.1 "...no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás". Cabe traer a colación, el concepto de poder de policía. En un sentido restringido ("narrow", para la jurisprudencia norteamericana) este poder de policía se limita a cuestiones de salubridad, moralidad y seguridad públicas; según el concepto amplio ("broad and plenary"), el ámbito del poder de policía es más extenso, pues incluye todas aquellas cuestiones que interesen a la prosperidad general. Este último criterio, adoptado por la Corte Suprema de los EE. UU. es el que ha adoptado la Corte de nuestro país. La Corte Suprema acoge la tesis amplia del poder de policía, declarando, que dentro de los objetos propios de aquel poder ha de considerarse comprendida -junto a la seguridad, la moralidad y la salubridad públicas- la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad⁶.

Aislamiento social, preventivo y obligatorio...enfaticamos cada una de las palabras y podemos entender el sentido de la medida y su connotación jurídica. Sin embargo, trascendiendo lo jurídico, entendemos que esta etapa marcará un antes y un después en nuestras vidas, solo espero que deje marcas, que deje marcas en nuestras vidas y nos haga mejores, más solidarios... más humanos... y esto también pasará.

⁶ CSJN, Fallos: 247:128, citado por Agüero, Arístides H., Poder de policía (jurisprudencia), ed. Díké, Mendoza, 2000, págs.56/57).
http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Sobre_los_conceptos_de_policia,_poder_de_policia_y_policia_administrativa_.pdf