

# INFORME **INTEGRAR**

*INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA*

*FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

E-MAIL [integra.unlp@gmail.com](mailto:integra.unlp@gmail.com)

[www.iil.jursoc.edu.ar](http://www.iil.jursoc.edu.ar)

**Nº 151 – DICIEMBRE DE 2024**

## **SUMARIO**

- **BREVES REFLEXIONES SOBRE LAS RESTRICCIONES A LAS LIBERTADES AMBULATORIAS EN RAZÓN DE LA PANDEMIA COVID 19. IMPACTO EN LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN EL MERCOSUR**
- **EL COVID 19, UN EXPERIMENTO NATURAL PARA TESTEAR LAS VENTAJAS DE UNA MAYOR COORDINACIÓN MONETARIA EN EL MERCOSUR**
- **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**
- **INFORMACIÓN INSTITUCIONAL**

## **BREVES REFLEXIONES SOBRE LAS RESTRICCIONES A LAS LIBERTADES AMBULATORIAS EN RAZÓN DE LA PANDEMIA COVID 19. IMPACTO EN LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN EL MERCOSUR\***

**María Carolina Fabré**  
**Abogada**

### **Introducción**

A modo introductorio y para comenzar a abordar el tópico propuesto, cabe poner de relieve que no deben ser equiparados (porque no hacen alusión a fenómenos idénticos) los términos “migración o política migratoria” y “libre circulación de personas”<sup>1</sup>. Este último conlleva el ejercicio de un “derecho” para la persona, derecho que a su vez conlleva la “garantía” brindada por el bloque conformado por los Estados miembros producto de su Integración (con independencia del grado alcanzado por la misma: “zona de libre comercio”, “mercado común”, “unión aduanera”, etc.). La temática migratoria y el establecimiento de una “política” al respecto, en cambio, refieren a la fijación de una estrategia tendiente a abordar un fenómeno socio económico complejo con raíces en los mismísimos comienzos de la humanidad y que se traduce en una serie de normas, instrumentos, programas y prácticas institucionales emanadas de los Estados (en ejercicio de su soberanía) que definen las condiciones y requisitos para el ingreso, permanencia y egreso de extranjeros, así como para la consecución de derechos.

En efecto, los inicios del abordaje jurídico de tal problemática compleja lo hallamos en el Derecho Romano.

Someramente, al respecto diremos que hace años, en oportunidad de celebrarse el XIV Congreso Latinoamericano de Derecho Romano, tuvimos oportunidad de abordar

---

\* Ponencia presentada en el marco del VII Simposio sobre Regionalismo sudamericano. Cooperación y conflictos. Efectos dimensionales de la Pandemia, llevado a cabo los días 30 y 31 de octubre de 2024 en el Instituto de Integración Latinoamericana –UNLP-.

<sup>1</sup> Existen cuestiones que son ajenas a la consecución de la “libre circulación de personas” que, sin embargo, se encuentran dentro de la política migratoria, como por ejemplo la concerniente al tráfico de personas y viceversa; es decir, temas ajenos a lo migratorio pero vinculados a la libertad de circulación de las personas. El establecimiento de los requisitos necesarios para el tránsito de menores –ingreso y egreso de los Estados-, cuestiones ambas que han sido abordadas en el ámbito del MERCOSUR.

juntamente con el Profesor Enrique Mallo lo atinente a la situación jurídica del extranjero y la forma en que Roma hubo de relacionarse con otros pueblos.

Advertíamos allí, a modo introductorio, que:

En Roma el extranjero (peregrino) era aquel que integraba una comunidad política que carecía de relaciones con la *civitas*. Frente al ordenamiento jurídico romano estaba desprovisto de toda protección. No obstante, se va a comenzar a distinguir entre los miembros de aquellos pueblos que mantenían relaciones internacionales con Roma (peregrinos *alicuius civitatis*) y los pertenecientes a los pueblos que habían sido vencidos en el campo de batalla (*peregrinos dediticii*). (Fabrè, 2004)

De la mano de la expansión de Roma y, a raíz de la situación allí producida en el marco de las conquistas, los romanos se vieron forzados a delinear políticas migratorias tendientes a ordenar, conformar y definir el propio fenómeno a través de la conformación de nuevas categorías de sujetos, con la consecuente producción de efectos sociales.

Justamente, es en el camino recorrido por los Romanos y en el resultado obtenido por los mismos en su intento de esbozar lo que hoy traduciríamos como “política migratoria”, que vislumbramos ciertas semejanzas con lo que acontece en la actualidad de la mano de la “integración” y la conformación de bloques entre países. Situación que ha derivado, al igual que en el Derecho Romano, en la coexistencia de distintas “clases” de sujetos según la posición jurídica que el ordenamiento jurídico les confiere. Es que fruto de la expansión territorial del Derecho Romano éste sólo otorgaba el derecho de ser sujeto de derecho a aquellos que gozaran del “*status civitatis*”, es decir, que tuvieran un determinado vínculo jurídico con una determinada sociedad política.

En efecto, desde el punto de vista del denominado “*status civitatis*”, las personas podían ser “ciudadanos romanos”, “latinos” o “peregrinos” y, según su condición, los alcances de los derechos que el ordenamiento jurídico les confería.

Ahora bien, dentro del “regionalismo” sudamericano cabe centrar la atención en el MERCOSUR, para cuyo funcionamiento exitoso resulta imprescindible la consecución de la libre circulación del factor humano; libertad que, como tendremos oportunidad de ver, se vio limitada a raíz de la “pandemia” COVID 19.

El mayor o menor grado de la referida libertad se ve afectado por las dispares necesidades que poseen los Estados miembros y que obedecen a las diversas

características de cada uno de ellos (vgr. extensión territorial, composición social, idioma), sumando a ellas el hecho de que los países integrantes del referido Bloque durante los primeros meses del año 2020 adoptaron medidas tendientes a paliar y mitigar los efectos de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus (SARS-CoV-2) y la enfermedad que provoca el COVID 19, afectando así, en lo que aquí interesa, “la libre circulación de personas” y alejando aún más en el tiempo la posibilidad de que pueda fijarse una política migratoria común como herramienta capaz de dominar, no solo la inmigración irregular, sino también la posibilidad de “ordenar” la migración. Esto último atendiendo el hecho de que la migración ha de ser asociada a la libertad de circulación propia del ser humano y que corresponde a los Estados encauzar los flujos migratorios, entendiendo a la movilidad del ser humano como un derecho alrededor del cual ellos logren alcanzar consensos.

Corresponde advertir también, como se verá más adelante, que la heterogeneidad de los países de la región y la ausencia de identificación de ideologías políticas entre ellos, significó un complejo desafío al abordar la cuestión de la “pandemia” por el Bloque.

## **I. Pandemia (SARS-CoV-2)**

Cabe recordar que con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el 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 a 110 países. Pocos días después -19 de marzo de 2020- dicho Órgano constató 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 la Región del MERCOSUR pocos días después de ello.

Ha sido la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional, lo que ha impulsado a los Estados a adoptar medidas inmediatas para afrontar la epidemia y evitar que se desencadene una crisis sanitaria y social sin precedentes.

Cabe recordar que en ese entonces se carecía de tratamiento antiviral que pudiera resultar efectivo y no existían vacunas que previnieran el virus, lo que conllevó a que algunos Estados, por ejemplo Argentina, adoptaran medidas tendientes a impedir la circulación de las personas (Aislamiento social preventivo obligatorio, ASPO) de manera

de evitar que las personas que habitaban el país o se encontraban en él circularan; para ello se dispuso que las mismas permanecieran en sus residencias habituales o en el lugar en que se encontraran en dicho momento, prohibiendo el desplazamiento por rutas, vías y espacios públicos, a fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID 19.

Mientras, en Uruguay, el gobierno adoptó una serie de medidas vinculadas con la higiene y seguridad sin que se haya acudido al aislamiento de las personas en forma coactiva sino más bien a través de la implementación de lo que denominaron “pacto ciudadano de solidaridad, generosidad y aislamiento social”.

En Brasil se privilegió la libertad ambulatoria rechazando explícitamente cualquier medida tendiente a una cuarentena o aislamiento social, despreciando las medidas que en aquel entonces recomendaba la OMS, sin siquiera apelar a la responsabilidad ciudadana y permitiendo un “liberalismo extremo”.

Paraguay decretó a fines de marzo del año 2020 medidas que significaron ingresar en un estado de emergencia sanitaria, restringiendo la circulación y el contacto social y, con ello, el esparcimiento del contagio masivo, dotando a las entidades gubernamentales encargadas de afrontarla de elementos estructurales y marco legal para ello.

La región del MERCOSUR y países asociados fue una de las más afectadas por la pandemia, no sólo en términos sanitarios sino también económicos y sociales. La marca que dejó la pandemia en los países que lo conforman fue dispar. Así, mientras Uruguay y Paraguay mostraban tasas de contagio y muertes por debajo de sus pares regionales en 2020, dichas cifras se emparejaron durante el 2021.

Los países de la región aplicaron medidas para reducir el contacto entre las personas, disminuir la velocidad de infección y evitar que se produzca un colapso del sistema de salud.

## **II. MERCOSUR y COVID 19**

Cabe tener presente que la magnitud de la pandemia y la velocidad de la expansión del virus impidieron al MERCOSUR conferir una respuesta conjunta y coordinada ante los desafíos que la situación presentaba debido a su compleja estructura (cantidad y superposición de órganos y procedimientos de toma de decisiones por parte de los

mismos complejos y burocráticos), impidiendo los avances de la agenda social del bloque al ceder ante la mirada nacionalista de cada uno de sus miembros, tratando de evitar en forma aislada y egoísta el ingreso del virus a cada uno de los territorios.

En efecto, la compleja estructura de funcionamiento y decisión que rodea al MERCOSUR ha dificultado el tránsito que las medidas a adoptar debieran realizar para pasar de su abordaje a la conversión en realidad. Al respecto, la Organización Internacional para las Migraciones (2012) lo advirtió:

El trabajo de los diferentes ámbitos que conforman la institucionalidad del MERCOSUR, se ha caracterizado por una gran proliferación de documentos; su volumen dificulta hacer un seguimiento de los mismos. Los procesos de internalización de los Acuerdos aprobados...suelen insumir mucho tiempo. (pp. 37-38)

Basta pasar somera revista a la estructura orgánica del Mercado para que quede en evidencia la referida complejidad:

1) El Consejo del Mercado Común (CMC): integrado por los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores se pronuncia mediante decisiones que son obligatorias. Lleva adelante la conducción política y la adopción de decisiones para alcanzar los objetivos del Tratado Constitutivo. Para el desarrollo de sus funciones se vale de órganos y foros que dependen del Consejo (vgr. Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Reuniones de Ministros, Grupos de Alto Nivel, etc.).

2) El Grupo del Mercado Común (GMC): es el órgano ejecutivo y lo integran 5 miembros titulares y 5 alternos por país, designados por los Estados, debiendo conformarse obligatoriamente con representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía y de los Bancos Centrales. Su estructura se compone de Grupos, Subgrupos de Trabajo, Grupos Ad Hoc y Reuniones Especializadas. Las decisiones del Grupo son obligatorias para los Estados Parte y se denominan Resoluciones.

3) La Comisión de Comercio (CCM): su labor consiste en asistir al GMC y velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados para el funcionamiento de la unión aduanera. La integran 4 miembros titulares y 4 miembros alternos por Estado, siendo coordinada por los Ministerios de Relaciones

Exteriores. La asisten en sus labores los denominados “Comités Técnicos”. Sus decisiones se denominan Directivas y son obligatorias para los Estados Partes.

4) Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR): sustituyó a la Comisión Parlamentaria Conjunta en el año 2006. Representa los intereses de los ciudadanos de los Estados Parte. En el artículo 4º del Protocolo Constitutivo se enuncian y describen sus competencias: emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del MERCOSUR; elaborar dictámenes sobre todos los Proyectos de Normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Partes; proponer proyectos de Normas del MERCOSUR para su consideración por el Consejo del Mercado Común, entre otras.

5) Foro Consultivo Económico y Social (FCES): con funciones netamente consultivas, se expide mediante recomendaciones e interviene en cuestiones vinculadas a la evaluación del impacto de las medidas económico sociales que se adoptan en el Mercado.

6) Secretaría Administrativa: sus principales funciones consisten en la “guarda” de documentos y el apoyo al GMC.

7) Tribunal Permanente de Revisión: encargado de resolver las controversias que surjan en el ámbito del MERCOSUR.

Claramente se advierte que la complejidad de la estructura con la existencia de enormidad de subgrupos y comisiones y una escasa participación de la sociedad civil, atenta contra la profundización y fortalecimiento de la integración puesto que el paso del abordaje de una determinada cuestión a la “decisión” y, posteriormente, a la “acción”, resulta cuanto menos lentificado cuando no nulificado; máxime porque resta también el proceso de incorporación de la norma nacida en el ámbito del MERCOSUR (derecho derivado) al derecho interno de cada Estado, y ha sido dicha característica (falta de fortalecimiento y profundización de la integración) la que ha impactado en la omisión de abordaje de la pandemia a través del Bloque mediante la toma de decisiones conjuntas y coordinadas tendientes a morigerar los efectos de la misma.

Al respecto, cabe considerar también que las divergencias ideológicas existentes entre los líderes de cada uno de los Estados miembros incidieron también dificultando la adopción y ejecución de políticas sanitarias y sociales comunes para atender y

morigerar los efectos de la pandemia (vgr. negociar la compra de vacunas en forma conjunta de manera de conseguir un “mejor” precio). De manera que, la transformación política que tuvo lugar en los gobiernos de América Latina -en donde asumieron mandatarios de tinte “progresistas” como respuesta o reacción a la crisis producida por el auge del neoliberalismo de la década del 90-, si bien en su momento trajo aparejado una nueva mirada de la “integración regional”, revalorizándola al considerarla estratégica para conseguir una posición mejorada a la hora de negociar en un mundo cada vez más globalizado y produciendo un “relanzamiento” del MERCOSUR en el que había cobrado preponderancia lo social por sobre la mirada económica, de la mano de la creciente importancia de los Derechos Humanos (DDHH), y que debió permitir que la “pandemia” centre la atención del Bloque, fue pausada, abriéndose una vez más los Estados a la adopción de medidas unilaterales e inconsultas con apoyo en la “emergencia” y la “soberanía”.

En efecto, si bien el MERCOSUR se había propuesto “la profundización del proceso que parecería orientarse hacia el desarrollo de una agenda político-jurídica que recoge una demanda social de mayor protagonismo” (Gajate, 2013, p. 222), tal mirada fue soslayada a raíz de la aparición de la Pandemia.

Respecto de la actuación de los órganos del MERCOSUR, Borlandelli (2022) señala que:

Si bien los órganos que conforman la agenda de salud no se han visto afectados en la frecuencia de sus reuniones gracias a la virtualidad, lo cierto es que estas prácticas no se han traducido en mayores y mejores resultados. La Reunión de Ministros de Salud (RMS), centró su atención en el informe de la situación epidemiológica de los Estados Parte, la necesidad de fortalecer cooperación horizontal para la preparación y la respuesta frente a las emergencias sanitarias, y exhortó a los organismos internacionales para lograr el acceso equitativo, transparente, efectivo y a precios asequibles a las vacunas contra el COVID 19. Entre las iniciativas tratadas, destaca la propuesta “Red de Albergues Prehospitalarios de Administración compartida en ciudades gemelas de Frontera del MERCOSUR para pacientes leves de COVID 19”, aunque no existe registro de avance alguno en este punto. (Párrs. 6-7)

En cuanto a la “libre circulación de personas”, cabe recordar que el MERCOSUR establece una serie de derechos y beneficios tales como:

- a) Los nacionales de un Estado Parte del MERCOSUR que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener en el Estado Parte receptor: residencia temporaria de hasta 2 años sin necesidad de acreditar la actividad que van a desarrollar (estudio, trabajo, etc.), siendo suficiente motivo la acreditación de su nacionalidad; y residencia permanente, mediante la presentación de la solicitud respectiva dentro de los 90 días anteriores al vencimiento de la residencia temporaria.
- b) Los nacionales de un Estado Parte del MERCOSUR pueden utilizar determinados documentos de identificación personal como documentos de viaje hábiles para el tránsito por el territorio de los demás Estados Partes, sin necesidad de utilizar sus pasaportes.
- c) Los nacionales de un Estado Parte del MERCOSUR que obtengan residencia en otro Estado Parte tienen derecho a la igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado Parte receptor en materia de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas, así como en lo concerniente a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales, entre otros.
- d) Los residentes de un Estado Parte del MERCOSUR pueden circular libremente por el territorio de los demás Estados Partes con sus vehículos comunitarios particulares en viaje de turismo.
- e) Los empresarios de nacionalidad de un Estado Parte pueden establecerse en el territorio de cualquiera de los demás Estados Partes para el ejercicio de sus actividades sin otras restricciones que las emanadas de las disposiciones que rijan las actividades ejercidas por los empresarios en el Estado Parte receptor, siendo agilizados los trámites relativos a la obtención de sus permisos de residencia así como sus documentos laborales y de identidad.

Tales derechos y beneficios se vieron alterados atento a las medidas (cierre de fronteras, limitaciones a la libertad ambulatoria de los ciudadanos, restricciones en el uso y circulación de los medios de transportes públicos, entre otras) que cada uno de ellos fue disponiendo en forma unilateral e inconsulta con el objetivo de mitigar los efectos de la Pandemia, intentando así evitar la propagación del virus al limitar la posibilidad de “contagios” de la mano de la restricción a la circulación.

No podemos perder de vista que, en el ejercicio de la soberanía efectuada por parte de los países integrantes del bloque, traducida en las medidas que cada uno de ellos adoptó con el objetivo de morigerar los devastadores efectos que la “pandemia” venía provocando en otros países (vgr. en España, Italia, Francia, entre otros), atentó contra la posibilidad de utilizar al MERCOSUR como un vehículo/herramienta capaz (apto) de coadyuvar en la obtención de mejores respuestas de los países frente al flagelo provocado por el COVID 19.

Por ejemplo, podrían haberse adoptado medidas que facilitarían la obtención de vacunas por parte de los países que conforman el Mercado Común, mediante la eliminación de aranceles comunes; o podrían, atento al efecto que la pandemia provocó en la vida cotidiana de las personas (vgr. en la educación de los niños, en el trabajo de los adultos, en la práctica de actividades recreativas, etc.), adoptar medidas protectoras de los derechos de las personas bajo el paraguas del MERCOSUR, evitando de ese modo a las personas, por ejemplo, las consecuencias que el “cierre de fronteras” y/o las medidas restrictivas de la libertad ambulatoria provocaron. Efectivamente, el MERCOSUR podría haber apelado a sus órganos institucionales para indicar la adopción de medidas homogéneas por parte de los Estados a ese respecto. Cabe recordar que, por ejemplo, al declarar la emergencia sanitaria Argentina procedió a cerrar sus fronteras dejando a sus conciudadanos en el exterior, incluso en posición de ser considerados inmigrantes ilegales.

Como ya advirtiéramos, los Estados, imitando las prácticas seguidas en otras regiones con la finalidad de enlentecer la velocidad del contagio, cerraron sus fronteras, lo que impactó de lleno en las relaciones comerciales entre las ciudades fronterizas de los distintos países (vgr. Iguazú, Foz de Iguazú, Ciudad del Este) y agravando aún más las crisis económicas y sociales de los países impactando negativamente en las condiciones socioeconómicas de por sí complicadas de las ciudades fronterizas, perjudicando así las condiciones de vida de la población.

Una vez más, se advierte una actuación egoísta e individual por parte de los Estados quienes, a través de una serie de decisiones técnicas y políticas destinadas a contener la caída de sus respectivas economías, impactaron en la dimensión social y generaron un contexto de gran incertidumbre en materia de empleo -aumentando los índices de desocupación y empleos informales-; educación -retrasando la adquisición de conocimientos-; salud -aparición de trastornos psicológicos/psiquiátricos-; cultura -las

actividades culturales desaparecieron de la mano de las restricciones a la circulación;-  
etc.

Ello así en razón de que son los Estados, en ejercicio de su soberanía nacional - concepto este último que lejos de verse mitigado se vio fortalecido a raíz de la emergencia que significó la atención de la pandemia COVID 19-, quienes poseen la atribución de fijar, establecer y regular el funcionamiento de sus fronteras. En definitiva, cada Estado miembro desplegó su propia política frente al COVID 19, situación que desplazó la posibilidad de atender la pandemia a través del establecimiento de una política o curso de acción común, aspecto sobre el que debieron trabajar los Estados parte a través de los distintos órganos del MERCOSUR.

Si bien los Estados miembros echaron (en apariencia) mano a la cooperación internacional a través de la actuación del Bloque al aprobar la Declaración de Asunción sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en situación de pandemia COVID 19 con el objetivo de incrementar las acciones dirigidas a mitigar el impacto del Covid en las poblaciones/grupos vulnerables (vgr personas LGTB, o en estado de pobreza, personas mayores, niños, migrantes entre otros) , reconociendo de tal modo que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales debían ser reforzadas mutuamente, lo cierto es que ello no ocurrió. Piénsese al respecto las medidas extremas adoptadas por Argentina (vgr. cuarentena de una duración inusitada, prohibición absoluta para circular salvo supuestos muy especiales vinculados al desarrollo por parte de las personas de las denominadas “actividades esenciales”). Lamentablemente el Bloque no logró alcanzar las tan necesarias soluciones conjuntas a los desafíos de desarrollo compartidos en materia sanitaria, de gestión de las fronteras, abastecimiento de insumos médicos y bienes de primera necesidad, con el objetivo de, por ejemplo, evitar la depresión del comercio intrarregional. De manera que, podemos afirmar, que los Estados se limitaron a realizar un tibio intercambio de experiencias con el objetivo de abordar el desafío que significó la pandemia.

Claro que, en el análisis a efectuar, cabe considerar y no perder de vista que el funcionamiento de los órganos e instituciones del MERCOSUR se vio comprometido y afectado por la “pandemia” ya que las reuniones que los órganos decisorios debían efectuar tuvieron que canalizarse en forma virtual, para lo cual debieron establecerse las bases normativas necesarias para poder canalizarlas bajo dicha modalidad, así

como para definir mecanismos idóneos a los efectos del intercambio de información sobre las medidas (sociales, comerciales, económicas y sanitarias) adoptadas por los Estados Parte para enfrentar el COVID 19.

La actuación del MERCOSUR a través de sus Órganos resultó tibia y quedó limitada al establecimiento de un “Fondo” de dinero destinado al combate coordinado del COVID 19.

Esta última afirmación obedece a que no han sido los órganos del MERCOSUR los que llevaron adelante las medidas que fueron lentamente acordadas por los Estados al asumir compromisos (ver la “Declaración de los presidentes del MERCOSUR sobre Coordinación Regional para la contención y mitigación del coronavirus y su impacto” de fecha 18 de marzo de 2020) vinculados a la realización de compras conjuntas, fomento de la economía e intercambio comercial, gestión de las fronteras, entre otras.

Del panorama expuesto puede afirmarse que resulta inexplicable que el MERCOSUR no haya adoptado decisión alguna que permitiera abordar la problemática derivada de la pandemia de manera uniforme por sus países miembros, lo que derivó en respuestas unilaterales por parte de los mismos que entorpecieron y/o obstaculizaron sortear las dificultades más frecuentes con que se toparon las personas: dificultad para conseguir vacunas, barbijos y medicamentos; aspectos que resultaron impactados de manera no uniforme ante la ausencia de una respuesta del Bloque que omitió fijar una política frete al COVID 19 capaz de guiar a los Estados hacia la adopción de medidas paliativas con la menor afectación de las libertades (libre circulación de personas, de mercancías, etc.).

Sin perjuicio de ello corresponde rescatar el hecho de que ha sido el MERCOSUR -a través de sus distintos “foros”, “grupos de trabajo” y “comisiones” – quien brindó una plataforma y/o campo de actuación que permitió la discusión, debate e intercambio respecto del abordaje de la pandemia por sus Estados miembros.

Por lo tanto, reflexionamos advirtiendo que la consecución de una política común que permitiera afrontar la pandemia COVID 19 mediante la adopción de medidas conjuntas y uniformes, requería grandes esfuerzos por parte de los países miembros que incluyeran la deposición de actitudes egoístas y discriminatorias y la atenuación de la “soberanía nacional”. Exigencias difíciles de cumplir dado el temor/terror mundial que despertó la referida Pandemia.

## Bibliografía

- Alterini, A. (1994). *El Sistema Jurídico en el MERCOSUR*. Abeledo Perrot.
- Barra, R. (1993). *MERCOSUR, ordenamiento jurídico y función judicial*. CYCYP.
- Borlandelli, F. (20 de mayo 2022). *La agenda de salud del MERCOSUR frente a la pandemia del COVID 19. Pasado, presente y ¿futuro?*  
<https://rrii.flacso.org.ar/MERCOSUR-pandemia/>
- Botto, M., Inchaupse, E., y Perrotta, D. (2011). *MERCOSUR, ¿para qué sirve? Claves para el debate sobre los alcances de la integración*. FLACSO.
- Briceño Ruiz, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del MERCOSUR. En J. Briceño Ruiz, *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* (pp. 121- 162). Teseo.
- Brumat, L. (2016). Políticas migratorias y libertad de circulación en el MERCOSUR (1991-2012) [Tesis Doctoral, FLACSO]. <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/09/Resumen-Coloq-Calificacion-Leiza-Brumat.pdf>
- Cassagne, J. C. (1998). *Derecho Administrativo* (T° I y II) (Ed. 6°). Abeledo-Perrot.
- Ceriani Cernadas, P. (2004). Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración. En R. Giustiniani (Ed.), *Migración. Un Derecho Humano* (pp. 113-135). Prometeo.
- Chávez Núñez, M. G. (2009). Derechos humanos, migración y políticas migratorias en un contexto globalizado. En Programa Andino de Derechos Humanos (Comp.), *Dialogo y debates sobre derechos humanos* (pp. 347-366). Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/7418>
- Comadira, J. R. (1996). *Derecho Administrativo*. Abeledo Perrot.
- Declaración de Asunción sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en situación de pandemia COVID 19. (8 de junio de 2020). *MERCOSUR Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos*. <https://www.mercosur.int/declaracion-de-asuncion-sobre-la-promocion-y-proteccion-de-los-derechos-humanos-en-situacion-de-pandemia-covid-19/>
- Daguerre, J. A. y Rompaey, K. V. (2011). *MERCOSUR 20 años. Elementos para un balance político del bloque regional. Relaciones Unión Europea–MERCOSUR: reflexiones desde la sociedad civil*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo. <https://eulacfoundation.org/es/mercosur-20-anos-elementos-para-un-balance-politico-del-bloque-regional>
- Fabre, M. C. (2004). La buena fe en el Derecho Romano: vigencia y aplicación en sus instituciones y como instrumento moderador de las relaciones entre pueblos. *Revista Universitaria La Ley*, 6(2).

Fabre, M. C. (2004). Principios Generales del Derecho, Buena fe y Contratos internacionales. *Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*, 6(1).

Fiorini, B. A. (1976). *Derecho Administrativo* (Tº II). Abeledo Perrot.

Gajate, R. (2013). Agenda jurídico política del MERCOSUR. Tendencias. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, (2), 221-246.  
<https://doi.org/10.16890/rstpr.a1.n2.221>

García de Entrerría, E., y Fernández, T. R. (2002). *Curso de Derecho Administrativo* (Tº I y II). Civitas.

Gordillo, A. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo* (2da. Ed.). Fundación de Derecho Administrativo.

Grupo de Monitoreo Macroeconómico del MERCOSUR. (julio de 2021). Impacto macroeconómico y políticas adoptadas contra el COVID 19 en el MERCOSUR y países asociados. MERCOSUR [https://www.mercosur.int/documento/gmm-impacto-macroeconomico-y-politicas-adoptadas-contr-el-covid-19-en-el-mercosur-y-paises-asociados-1-2021\\_esp/](https://www.mercosur.int/documento/gmm-impacto-macroeconomico-y-politicas-adoptadas-contr-el-covid-19-en-el-mercosur-y-paises-asociados-1-2021_esp/)

Guillen, A. E., y Fabre, M. C. (2005). *Lecciones de Historia e Instituciones del Derecho Romano*. Editorial La Ley.

Instituto Social del MERCOSUR (octubre de 2021). Impacto COVID 19 en las fronteras del MERCOSUR. MERCOSUR <https://www.mercosur.int/presentacion-de-la-publicacion-impacto-de-covid-19-en-las-fronteras-del-mercosur/>

Iglesias Santos, J. (1999). *Derecho Romano* (12ª Edición). Ariel.

Mellado, N. (2010). La Integración latinoamericana: entre la unidad y la fragmentación. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, (40), 583-596.  
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/21137>

Pérez Vichich, N. (diciembre de 1996 a mayo de 1997). MERCOSUR: la libertad de circulación de trabajadores en debate. *Relaciones Internacionales*, 6(12).  
<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1891>

Raus, D. (2020). Gobiernos, políticas y pandemia. Entre el decisionismo y el liberalismo. *Debate Público*, (20), 108-117.  
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/debatepublico/article/view/8334/6970>

## **EL COVID 19, UN EXPERIMENTO NATURAL PARA TESTEAR LAS VENTAJAS DE UNA MAYOR COORDINACIÓN MONETARIA EN EL MERCOSUR\***

**Martin Tetaz**  
**Licenciado en Economía**

### **Introducción**

El tipo de cambio real es el precio que, bajo condiciones de no intervención de la autoridad monetaria, refleja la abundancia relativa de divisas y funciona por lo tanto como un regulador de la cuenta corriente del balance de pagos.

A su vez, cuando el país consume más de lo que produce y se genera un exceso de absorción doméstica, esa cuenta registra un déficit, señalando un consumo excesivo de divisas. Luego, ese rojo puede estar financiado por un superávit de la cuenta capital (inversiones del exterior o colocaciones de deuda) o por un desahorro de reservas internacionales.

Sin intervención del Banco Central, cualquier desajuste entre la cuenta corriente y la cuenta capital se refleja en presiones del tipo de cambio; esa señal de precios le indica a los productores y a los consumidores que deben cambiar su composición entre transables y no transables, pero además hay un efecto ingreso toda vez que al escasear las divisas son menores los salarios en dólares. El efecto combinado opera como un amortiguador de los shocks externos puesto que permite que la economía se ajuste con un mayor impacto en precios (salarios) y uno menor en actividad (empleo).

Alternativamente, si el tipo de cambio está fijo, las reservas internacionales son la variable de ajuste del sector externo. En teoría, estas operan como un colchón que evita los ajustes, pero si el mercado percibe el shock como persistente en el tiempo, o las reservas son escasas, pueden dispararse mecanismos de expectativas que profundicen la salida de capitales y eleven las tasas de interés por un mayor riesgo país.

---

\* Ponencia presentada en el marco del VII Simposio sobre Regionalismo sudamericano. Cooperación y conflictos. Efectos dimensionales de la Pandemia, llevado a cabo los días 30 y 31 de octubre de 2024 en el Instituto de Integración Latinoamericana –UNLP-.

Sin reservas internacionales y sin flexibilidad del tipo de cambio, cualquier shock externo impactará de lleno en la actividad y el empleo, puesto que no será posible conseguir las divisas para producir, pero tampoco las necesarias para consumir, por lo que el ajuste solo es posible por la vía de un menor consumo interno inducido por una recesión.

Frieden y Stein (2001) presentan un completo estudio sobre las razones detrás de la elección del régimen cambiario, mostrando el trade off entre la adaptabilidad de los tipos de cambio flexibles ante los shocks externos, desde la creación de la OPEP, hasta la crisis rusa del 98, por un lado, y la mayor estabilidad que ofrecen los sistemas que fijan la moneda, por el otro. Los autores remarcan los factores políticos que muchas veces explican mejor que los fundamentos económicos, como la búsqueda del tipo de cambio como mecanismo redistributivo o de ancla inflacionaria.

Rapetti y Frenkel (2018) hacen un análisis histórico de los regímenes cambiarios de América latina en los últimos 50 años y concluyen que la apreciación cambiaria que resulta como consecuencia de usar el tipo de cambio con fines de estabilización de precios tiene consecuencias desastrosas en el nivel de actividad. Al mismo tiempo, encuentran un resultado muy interesante para nuestro trabajo y es que la mayor integración financiera de la región desde los 90 ha conducido a una mayor coordinación de facto hacia regímenes más flexibles.

La coordinación de la política monetaria no solo tiene los conocidos beneficios en términos de reducción de la inflación, menor tasa de interés, más comercio, más inversión y más crecimiento, sino que permite reducir el impacto causado por una lectura diferente del shock.

La observación del tipo de cambio real entre Argentina y Brasil en las últimas décadas demuestra una alta volatilidad que en parte puede deberse a cuestiones domésticas, como la crisis del 2018/19 en Argentina, o el proceso de destitución de Dilma Rousseff en Brasil, entre 2015 y 2016, pero que también obedece a una respuesta distinta de los shocks externos como el de la crisis Rusa del 1998 o la caída global del 2009.



Nota: Ponderado por el comercio de manufacturas (promedios móviles 12 meses. Ponderaciones actuales: Brasil: 32%; Estados Unidos: 12%; China: 16%; Zona del euro: 19%) Fuente: BCRA, INDEC, Direcciones de estadística de la Provincia de San Luis y de la Ciudad Aut. de Buenos Aires, Thomson Reuters y REM-BCRA

El mejor ejemplo del problema de la falta de acuerdo es la respuesta ante el Covid 19, que en la práctica permitió construir un escenario experimental, por lo inesperado y exógeno del shock, pero también porque indujo una fuerte coordinación de facto; todos los países del mundo, sin excepción, sufrieron un fuerte shock de oferta primero, seguido por uno de demanda después.

En la región, sin embargo, la respuesta fue disímil; mientras que Brasil siguió al pie de la letra las recomendaciones ortodoxas de los manuales de macroeconomía de economías abiertas, dejando que el tipo de cambio absorba completamente la novedad, Argentina perdió casi 7000 millones de dólares de sus reservas durante 2020 por negarse a devaluar y el tipo de cambio cuasi fijo fue una autopista recién pavimentada para el shock externo, causando una caída del PBI tres veces mayor que la de Brasil.

Aunque las autoridades monetarias argentinas no lo reconocieron de manera oficial, la secuencia temporal de las medidas de aislamiento sugiere un error de cálculo; el banco central se preparó para un shock profundo pero breve y no estuvo dispuesto a devaluar, puesto que existe consenso en la literatura respecto del alto pasaje a precios de una corrección del tipo de cambio real cuando esta se produce en un contexto de alta inflación en promedio y elevada volatilidad en los precios (Gosh, 2013), que es exactamente lo que había ocurrido en el país durante 2019.

Si en efecto hubiera sido posible levantar las restricciones de movilidad luego de los primeros 15 días de la cuarentena, o incluso luego del primer mes, sin dudas la opción de utilizar las reservas habría sido razonable porque una vez que Argentina devaluara, el retorno a un tipo de cambio real prepandémico solo hubiera sido posible por la vía de una mayor inflación, mientras que Brasil, sin historia inflacionaria reciente y con mayor estabilidad de precios, rápidamente ajustó a la baja su tipo de cambio nominal con relativo poco impacto en inflación (durante 2020 los precios se mantuvieron en torno a una velocidad del 4% anual, pero se aceleraron al año siguiente).

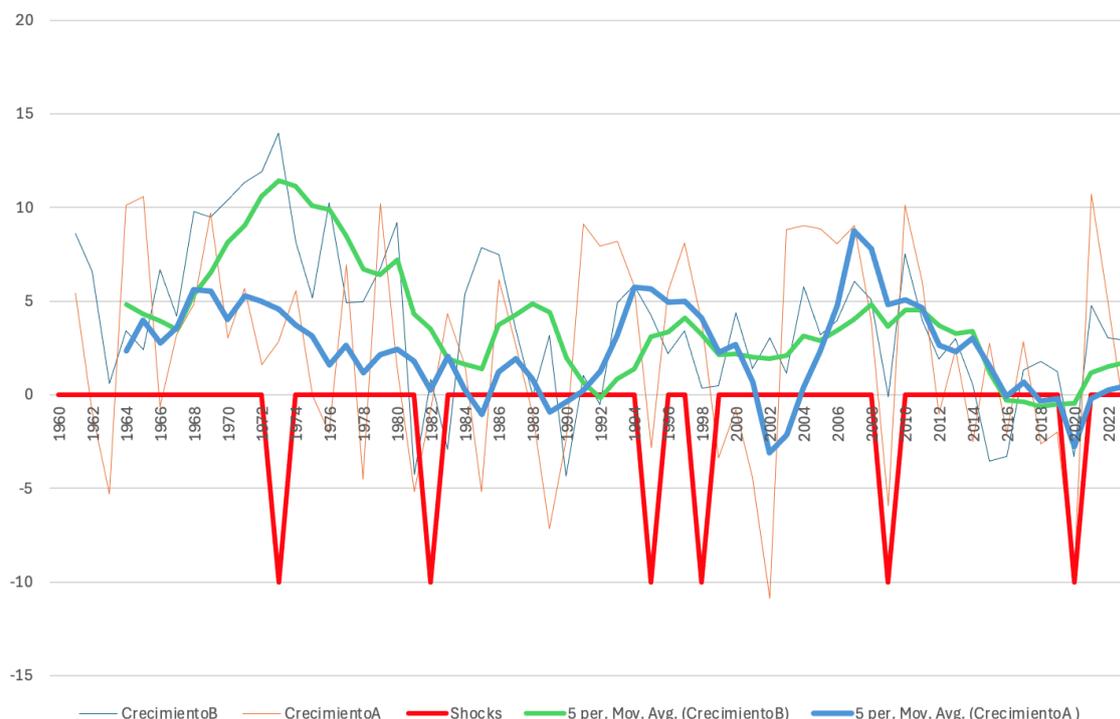
La pregunta de esta investigación es cuál hubiera sido el contra factual; que hubiera pasado si Argentina coordinaba su política monetaria con Brasil y enfrentaba la pandemia atada al Real.

Algunos trabajos como Lacunza, et al. (2004) encuentran una alta dependencia entre las economías de Argentina y Brasil particularmente, mientras que la próxima sección discutirá los problemas metodológicos que surgen a la hora de buscar una respuesta. A continuación, se presenta una propuesta de contrafactual y se discuten luego los resultados. A modo de conclusión se estilan sugerencias de política.

## **I. Problemas metodológicos**

Una primera aproximación al estudio del impacto diferencial de las crisis ante la respuesta descoordinada de la política monetaria puede hacerse observando las respuestas de los senderos de crecimiento del PBI de Brasil y Argentina ante los distintos shocks que se produjeron en los últimos 60 años, aunque los problemas más evidentes surgen de los 80 en adelante, cuando se acelera la globalización y crece el canal financiero de propagación de las crisis.

### Shocks y crecimiento de Brasil y Argentina



Fuente: eElaboración propia en base a Indec (s/f); BCRA (s/f)

Sin embargo, no hay modo de saber a simple vista, qué parte de las diferencias en la reacción ante las crisis puede deberse a las diferencias en la política monetaria y cambiaria, por un lado, y qué parte le corresponde a factores idiosincráticos; por ejemplo: en la crisis del 2009, Argentina ya estaba aislada de los flujos internacionales de capitales, lo que podría haber amortiguado el impacto de la caída, pero al mismo tiempo la crisis se combinó con el conflicto local con los sectores del agro que hizo que la economía local empezara a desplomarse incluso antes de la quiebra de Lehman Brothers.

En un mundo ideal no hay problemas para estudiar el impacto de las políticas económicas porque siempre se puede analizar infinitos universos paralelos, en cada uno de los cuales ocurre una política distinta.

Esta fantasía de la máquina del tiempo no es posible y entonces la alternativa de los investigadores es estudiar el comportamiento de las principales variables a lo largo del tiempo, en un corte transversal entre países, o en un panel que combine la fuente de información que proporciona la varianza entre países con la que provee la trayectoria temporal.

El primer problema que se enfrenta es que los regímenes cambiarios rara vez son exógenos, sino que los países reaccionan como consecuencia a los shocks, pero también con objetivos de política local. Así, el Banco Central argentino puede haber elegido absorber el shock del COVID con sus reservas, dejando casi fijo su tipo de cambio, pero luego haber insistido en evitar una devaluación para que la estabilidad cambiaria pavimentara el camino a una recuperación más rápida primero y a una elección electoral después.

Por la misma razón, un régimen cambiario está bajo presión ante un shock externo, pero también tambalea cuando las políticas domésticas son inconsistentes con el equilibrio externo, como ocurre por ejemplo cuando una fuerte emisión, para sostener un nivel alto de gasto público, cambia la abundancia relativa de moneda doméstica o es repudiado por el público local que en su intento de esquivar el impuesto inflacionario, vuela hacia monedas internacionales de reserva de valor.

Este problema de endogeneidad limita los ángulos de ataque, puesto que si la manipulación del tipo de cambio solo fuera la consecuencia de un shock externo, podríamos estudiar el impacto de esa manipulación en el crecimiento de la economía y usar una metodología de micro descomposiciones econométricas (Bourguignon et al. 2005).

Bajo esta técnica se estima la evolución de la variable de interés (el crecimiento del PBI en nuestro caso), usando los predictores estándar como variables independientes (Inversión, por ejemplo) y agregando la variable que suponemos que capta el efecto de la política cambiaria, como por ejemplo, la variación en las reservas internacionales, o el tipo de cambio real. Luego, con los coeficientes de la regresión, se simula el valor de la variable independiente colocando los correspondiente al contra factual (Brasil en nuestro caso).

Pero si el gobierno, además de usar las reservas para absorber un shock externo, las usa para financiar un programa de aumento del consumo local, que lógicamente aumenta la absorción doméstica, la relación entre las reservas y el crecimiento pierde significatividad estadística, porque las reservas caen en la recesión, pero también en la recuperación.

Por fortuna, el análisis del shock causado por el COVID19 es completamente exógeno, de modo que anulando el efecto contractivo de la apreciación cambiaria que se produjo

en 2020 en Argentina, como resultado de la devaluación de Brasil, combinada con la apreciación local, obtenemos una medida de la contracción que habría tenido el PBI si Argentina hubiera tenido su moneda anclada a la de Brasil, evitando por lo tanto la apreciación del tipo de cambio real con ese país.

## II. Datos y resultados

Trabajamos con la base de datos del Banco Mundial (crecimiento e inversión), combinada con la serie de tipo de cambio real que proporciona el BCRA desde 1997 en adelante, tomando los promedios anuales de esa variable.

Tratándose de una serie de tiempo, la estrategia econométrica, validada por la significatividad estadística del primer rezago en el crecimiento, fue estimar un modelo autorregresivo (VAR)

Ecuación 1: CrecimientodelPIBanual

	coeficiente	Desv. típica	Estadístico t	valor p	
const	-41.7369	9.93228	-4.202	0.0004	***
Crecimientodel~_1	-0.357073	0.186978	-1.910	0.0693	*
Inversion	2.24023	0.583213	3.841	0.0009	***
TCR	0.0578032	0.0274758	2.104	0.0471	**
Media de la vble. dep.	1.705934	D.T. de la vble. dep.	6.154369		
Suma de cuad. residuos	491.9753	D.T. de la regresión	4.728902		
R-cuadrado	0.480439	R-cuadrado corregido	0.409590		
F(3, 22)	6.781157	Valor p (de F)	0.002083		
rho	0.158440	Durbin-Watson	1.611573		

Fuente: elaboración propia en base a Indec (s/f); BCRA (s/f)

Los resultados de la estimación indican que efectivamente el crecimiento es una variable dependiente del nivel de inversión y que también se ve afectado por el tipo de cambio real con Brasil. Concretamente, cada punto del PBI que aumenta la inversión arroja una tasa de crecimiento de 2,2% adicional en el producto, mientras que cada diecisiete puntos de apreciación cambiaria (el índice de TCR promedio de la serie es 128 puntos), la economía cae 1%.

Durante 2020, con motivo de la reacción descoordinada de los bancos centrales de Argentina y Brasil, el tipo de cambio real con nuestro socio comercial cayó 23 puntos, de modo que anulando el efecto de esa caída el PBI argentino hubiera sido 1,34% más alto, o puesto de otro modo, la caída del 9,9% experimentada por la economía, podría

haberse reducido al 8,55% si Argentina hubiera fijado el tipo de cambio del Peso con el del Real.

Por supuesto, la coordinación macro genera otros beneficios, pero también costos de la integración, al reducirse la capacidad soberana de respuesta ante shocks que no sean comunes.

### **III. Conclusiones**

Los países latinoamericanos en general, pero Argentina y Brasil en particular, tienen alta volatilidad macroeconómica, tanto en términos del PBI como también en lo que respecta a su tipo de cambio.

La falta de coordinación en la política monetaria no solo afectó especialmente a Argentina, sino que lastimó el comercio entre los países llegando a poner en jaque el esquema del MERCOSUR, que nació en un contexto de estabilidad en Argentina y se vio potenciado por el éxito del Real, pero a fines de los 90, cuando la crisis rusa cortó el flujo de capitales del que disfrutaba sobre todo Brasil, la decisión de los cariocas fue una devaluación del 40% que hundió a la Argentina en una de sus peores crisis, puesto que su tipo de cambio fijo por ley le impedía acomodarse al shock del vecino y obligaba a ajustar el desequilibrio del tipo de cambio real bilateral por la vía de una fuerte recesión deflacionaria que desembocó en una crisis política sin precedentes.

El MERCOSUR se recuperó en la década de oro de los commodities latinoamericanos pero volvió a sufrir por su falta de coordinación macro ante el shock de la crisis de las hipotecas subprime, particularmente durante 2009. En la última década el volumen de comercio está estancado y tampoco hubo avances en materia de coordinación, aun cuando son muchos los estudios científicos que recomiendan avanzar en alguna medida para reducir la volatilidad del tipo de cambio real entre los miembros (Tetaz 2020).

El shock causado por la pandemia de Covid19 hundió al mundo en una recesión sin precedentes. La respuesta de los países fue disímil tanto en términos financieros como en sus estrategias de contención del virus que implicaron un mayor o menor aislamiento social con el consecuente cierre del aparato productivo, más concentrado en el sector de servicios. La economía argentina fue uno de las más afectadas del mundo, registrando una caída del 9,9% que triplicó la recesión sufrida por Brasil.

Esta investigación demuestra que una parte de la caída podría haberse evitado si el país hubiera fijado su tipo de cambio al Real. Para ello aprovechamos la característica exógena del shock e implementamos una metodología de micro descomposición econométrica que nos permitió simular el efecto que habría tenido esa regla monetaria.

La estimación obtiene una caída adicional de 1,34% en el PBI argentino como consecuencia de la apuesta errada del banco central local, que prefirió absorber el shock usando reservas internacionales.

Más investigaciones son necesarias para estimar otros efectos de más largo plazo de la coordinación monetaria, como el crecimiento del comercio, la reducción en la inflación y la tasa de interés, por un lado, pero también para entender mejor la magnitud de las consecuencias negativas, toda vez que la unificación del tipo de cambio le quita posibilidades (sobre todo a la economía más pequeña) de absorber los shock idiosincráticos.

## **Bibliografía**

Bourguignon, F., Ferreira, F., y Lustig, N. (Eds.). (2005). *The micro- economics of income distribution dynamics in East Asia and Latin América*. World Bank, Oxford University Press. <https://hdl.handle.net/10986/14844>

Comercio Exterior. (s/f). *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. Recuperado el día 10 de octubre de 2024 de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-3-2>

Frieden, J., y Stein, E. (Eds.). (2001). *The currency game: Exchange rate politics in Latin America*. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0012392>

Ghosh, A. (marzo de 2013). Exchange rate pass through, macro fundamentals and regime choice in Latin America. *Journal of Macroeconomics*, (35), 163-171. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2012.09.001>

Lacunza, H., Carrera, J. E., Cicowiez, M., y Saavedra, M. (2004). *Interdependencia y regímenes cambiarios en Mercosur: un modelo macroeconómico de equilibrio general computado para su medición*. XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Ciudad de Buenos Aires, 10 al 12 de noviembre de 2004. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/169941>

Relevamiento de Expectativas de Mercado. (s/f). *Banco Central de la República Argentina*. Recuperado el día 15 de octubre de 2024 de [https://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Relevamiento\\_Expectativas\\_de\\_Mercado.asp](https://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Relevamiento_Expectativas_de_Mercado.asp)

Rapetti, M., y Frenkel, R. (2018). *A concise History of Exchange rate regimes in Latin America*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul Editora.  
<http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4615>

Tetaz, M. (2020). La integración como una estrategia para bajar el riesgo país y reducir la volatilidad de los términos de intercambio. En N. Mellado (Dir. y Ed) R. Gajate y R. S. Piana (Coeds), *Regionalismo sudamericano en transformación: Instituciones y políticas en el auge y crisis* (pp. 261-284). Lerner Editora.  
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/120083>

## ● REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**JOSÉ CLASTORNIK Y ARTURO MUENTE KUNIGAMI. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL SE TRANSFORMA. TENDENCIAS Y AVANCES EN LA TRANSFORMACIÓN PÚBLICA DIGITAL Y SU IMPACTO EN LAS ADQUISICIONES DE TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS DIGITALES, 2024. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID).**

El trabajo traído a consideración expresa una idea clara en torno a la utilización de las nuevas tecnologías en la era digital que estamos viviendo: como en cualquier sector, la *transformación digital en el sector público* es un proceso dinámico que se debe adaptar a los cambios tecnológicos y sociales, pero manteniendo el objetivo de crear mejores políticas públicas y servicios públicos más eficientes y transparentes.

A modo de *racconto* histórico podemos indicar que con el avance en las políticas de digitalización aplicada a terminales en escritorios y espacios de atención públicos, los funcionarios comenzaron a utilizar soporte digital para los trámites y procesos en busca de obtener mayor celeridad y eficiencia. Los sistemas que se utilizaban a través de esas terminales se crearon a partir del modelo preexistente basado en papel, tenían como usuarios a los funcionarios y no a los ciudadanos, y su objetivo final era emitir el mismo papel que se generaba antes, pero creado en una impresora conectada al sistema.

En su momento, se categorizó esta evolución en tres niveles:

**Digitisation:** expresa la transformación de los procesos de papel a digital sin cambios sustantivos. No se trata de reflejar exactamente el flujo del papel, sino que el único beneficio tangible es que el proceso está en soporte digital y que probablemente dura menos y es más económico.

**Digitalisation:** refiere a la aplicación de las tecnologías digitales para la transformación de los procesos, de manera de generar cambios que impactan a la sociedad y la economía en el ámbito de aplicación de cada proceso.

**Digital transformation:** es el resultado de una política pública integral, que abarca al Estado y a toda la sociedad para dirigir, equilibrar y articular los procesos de digitalisation.

A partir de estas definiciones, y a la luz de los hechos se puede señalar que la política de digitalización sin una estrategia real de cambio rara vez alcanza el último nivel, es

decir, aquel que desarrolla una transformación digital más significativa y de mayor impacto.

En consecuencia, el cambio que se propone es conocido como Digital por diseño que se apoya en tres pilares fundamentales: *la centralidad del ciudadano, la transparencia y rendición de cuentas del sector público, la interoperabilidad y colaboración y por último, la seguridad y privacidad.*

Para materializar estos principios en resultados, se recomienda establecer una arquitectura empresarial de gobierno alineada con dichos principios. El objetivo es avanzar hacia la consolidación de un sistema de demanda elástica en el cual el ritmo del funcionamiento de las tecnologías no lo determinan los funcionarios, sino los ciudadanos.

Por lo mencionado previamente, existe una tendencia en el sector público a contratar proveedores externos como complemento de las capacidades internas. La tendencia ha madurado al punto de que al espacio de colaboración público-privada definido por estas actividades se lo conoce como GovTech.

Como consecuencia del análisis que efectúa el trabajo analizado, se infiere que la transformación digital del sector público es más transformación que digital, ya que se basa en los cambios organizativos, culturales y de procesos necesarios para que cada proyecto alcance el nivel de adopción que garantice el impacto esperado y sostenible de la digitalización.

Por ende, se hace hincapié en la diferencia que existe entre los procesos de gobierno y gobernanza. La misma radica no solo en la gestión de la autoridad, sino también en su enfoque, alcance y actores involucrados. Mientras que *el gobierno* se centra en la administración y ejecución de políticas y servicios públicos, *la gobernanza* amplía la visión hacia la inclusión, transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones.

Resulta claro en estos procesos que *la gobernanza* de la transformación digital para todo el país implica una interacción más amplia de actores, que incluyen el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés, en un ámbito donde la autoridad no tiene los mismos poderes formales que se manejan de forma interna a la administración pública. ■**R-M**

## ● INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se invita a la escritura y recepción de artículos para la **Revista N.º 52 Aportes para la Integración Latinoamericana** editada por este instituto e indexada en *Latindex Catálogo 2.0*, *Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas*, *DOAJ*, *REDIB*, *EBSCO HOST*, entre otros. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene un árbitro interno y uno externo. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes>

Además, **se encuentra abierta la inscripción a la Maestría en Integración Latinoamericana y a la Especialización en Políticas de Integración**, ambas con categoría “A” (Excelencia) por la CONEAU. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

**Informes:** De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas a través de los siguientes medios de contacto:

**E-mail:** [integra.unlp@gmail.com](mailto:integra.unlp@gmail.com); **Teléfono:** 0054-221-421-3202; **Web:** [www.iil.jursoc.edu.ar](http://www.iil.jursoc.edu.ar)

**AUTORIDADES DEL IIL-UNLP**

***DIRECTORA DE LAS CARRERAS DE POSGRADO***

NOEMÍ MELLADO

***SECRETARIO DE LAS CARRERAS DE POSGRADO***

MARCELO HALPERÍN

***SUBDIRECTORA DEL INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA***

LILIANA RAPALLINI

**SECRETARIO**

ROBERTO MIRABELLI

**CORRECTORA DE ESTILO**

MARÍA CORBETTA

**DIRECTORA DEL OBSERVATORIO INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA y  
CARIBEÑA (OILAC)**

NOEMÍ MELLADO

**SECRETARIO DEL OILAC**

ROBERTO MIRABELLI

**RESPONSABLES EJECUTIVOS DEL OILAC**

ROBERTO MIRABELLI

GERMAN ASENS