

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

INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 14 – Número 1

Marzo de 2021

Índice

Resumen Ejecutivo	2
-------------------------	---

Columnas:

Pocas Nueces en la Góndola

Guillermo Sabbioni	3
--------------------------	---

Consejo Económico y Social

Hugo Luis Dalbosco	7
--------------------------	---

La 'economía gig' y su impacto en el mundo del trabajo

Juan Carlos Mondragón Quintana	11
--------------------------------------	----

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Asistente de Edición: Martina Rosenfeld

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 cuatro columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna, **"Pocas Nueces en la Góndola"**, Guillermo Sabbioni analiza los posibles escenarios que puede originar la recientemente aprobada Ley de Góndolas, cuestionando la eficiencia de la misma para cumplir su objetivo principal: ampliar la oferta de productos artesanales y/o regionales producidos por PYMES. Para esto, realiza una evaluación sobre las implicancias de la norma y desarrolla sus posibles efectos, profundizando en las consecuencias que traerían consigo las reasignaciones de espacio y la búsqueda de nuevos proveedores. Concretamente, se plantea si realmente se justifica el costo para las cadenas de supermercados y para el mismo Estado esta decisión legislativa.

En la segunda columna, **"Consejo Económico y Social"** (CEyS), Hugo Dalbosco describe el nuevo organismo creado por el Presidente de la Nación mediante el Decreto N° 124/202, de fecha 19 de febrero pasado. Desarrolla cómo se organiza el trabajo dentro del mismo y amplía sobre los distintos antecedentes que existen en otros países sobre este proyecto, tales como lo son en Francia, Holanda y España. Asimismo, expone la trayectoria de estos organismos en nuestro país.

Finalmente, en la tercera columna **"La 'economía gig' y su impacto en el mundo del trabajo"**, Juan Carlos Mondragón Quintana realiza una serie de consideraciones sobre distintas posturas con respecto a esta emergente forma de trabajo, facilitada por los avances tecnológicos y las plataformas digitales. En la misma, destaca los distintos efectos tanto positivos como negativos, haciendo énfasis en estos últimos, que tienen estas aplicaciones en las economías de los países. Para esto, se centra especialmente en la región latinoamericana y el reto que esta "economía de los agentes libres" supone.

Columnas

Pocas Nueces en la Góndola

Por Guillermo Sabbioni*

La Ley de Góndolas aprobada en diciembre de 2020 fija una serie de pautas a cumplir por parte de las grandes cadenas de supermercados. La ley establece una exhibición máxima del 30% del espacio en góndola por proveedor, para cada categoría de productos. En segundo lugar, la ley exige que haya al menos cinco proveedores para cada categoría. Y en tercer lugar, la ley demanda que las PYMES cuenten con al menos un 25% del espacio de venta, y que las cooperativas, mutuales, empresas de la agricultura familiar y economía popular tengan al menos un 5%.

Estas disposiciones hacen foco en dos objetivos enunciados en la ley. Uno de ellos es ampliar la oferta de productos artesanales y/o regionales producidos por las micro, pequeñas y medianas empresas (de ahora en más, PYMES). El otro objetivo es fomentar la oferta de productos del sector de la agricultura familiar, campesina e indígena, y los productos generados a partir de cooperativas y/o asociaciones mutuales (de ahora en más, "cooperativas"). Evidentemente, nuestros legisladores han diagnosticado como inaceptable que PYMES y cooperativas tengan menos del 25% y 5% del espacio en las góndolas, que haya categorías donde un mismo proveedor tenga más del 30%, o que existan categorías para las cuales hay menos de cinco empresas oferentes. No sólo eso, nuestros diputados y senadores han llegado a la conclusión de que esto se soluciona, en parte, condicionando y poniendo límites a la exhibición de los productos.

"Evidentemente, nuestros legisladores han diagnosticado como inaceptable que PYMES y cooperativas tengan menos del 25% y 5% del espacio en las góndolas"

En virtud de este diagnóstico, en esta columna evaluamos a la Ley de Góndolas en base a sus probables resultados, los cuales identificamos mediante el análisis económico. Así, la evaluación de los efectos de la ley distinguirá entre dos posibles escenarios. El primer escenario es el de aquellos supermercados y categorías donde las exigencias legales no se estaban cumpliendo previo a diciembre de 2020, y que presumiblemente son los casos que habrían motivado la sanción de la norma. Este primer escenario incluye entonces aquellos supermercados y categorías donde algún proveedor ostenta más del 30% de la góndola; o donde no existen al menos cinco proveedores; o donde las PYMES y cooperativas no gozan de al menos el 25% y 5% de la exhibición, respectivamente. En el otro extremo, el segundo escenario consiste en aquellos supermercados y categorías para los cuales las exigencias de la ley ya se estaban cumpliendo.

En el primer escenario, por lo tanto, el supermercado deberá modificar su operatoria para cumplir con la ley. Concretamente, si para alguna categoría el supermercado no contaba con al menos cinco proveedores, deberá incorporar

*Profesor Visitante en la Escuela de Negocios de la Universidad Torcuato Di Tella y Managing Partner en EconLogic Consulting. *Ph.D. in Economics*, University of Florida.

nuevos oferentes hasta cumplir con el mínimo legal. Del mismo modo, si para alguna categoría el supermercado otorgaba más del 30% de la góndola a un proveedor, entonces deberá reasignar el espacio, reduciendo la exhibición relativa de los productos de este proveedor. En la misma línea, si para alguna categoría el supermercado no otorga a las PYMES un 25% de la góndola por lo menos (y un 5% a cooperativas), deberá reasignar el espacio y aumentar el porcentaje destinado a estas empresas. Esto implica que para estudiar los efectos de la normativa debemos analizar las implicancias de ambos procesos: (i) el de reasignación del espacio en la góndola, y (ii) el de búsqueda de nuevos proveedores.

En cuanto a la reasignación del espacio en góndola, esto implicará mayores costos para el supermercado. Específicamente, la menor exhibición de los productos del proveedor que hoy supera el 30%, ocasionará mayores costos debido a la necesidad más frecuente de reposición, en virtud de la reducción de los días de stock en góndola. Alternativamente, en caso de no incrementarse la frecuencia de reposición, el mayor costo vendrá de manera indirecta, debido a la pérdida de ventas como consecuencia de quiebres de stock más recurrentes. Por otro lado, el aumento de la exhibición de los productos de PYMES y cooperativas implicará un aumento de los días de stock en góndola de dichos productos, lo cual producirá mayores costos por dos vías: (i) para los productos perecederos, como lácteos, la mayor exhibición producirá un mayor riesgo de pérdida por vencimiento, derivado de la corta vida útil de estos productos; y (ii) la mayor exhibición de productos que no tienen tanto volumen de venta ocasionará una pérdida de rentabilidad, dado que el supermercado estará destinando un excesivo espacio a productos que no se venden demasiado y que en consecuencia reducen la contribución. Así, ambos efectos resultarán en mayores costos para el supermercado, lo cual se traducirá en mayores precios.

En cuanto a la eventual incorporación de nuevos proveedores para alcanzar el mínimo de cinco, esto no será fácil en algunas categorías. Por ejemplo, según testimonios de la industria, en nuestro país existen sólo dos proveedores de pañales con capacidad de abastecer a las grandes cadenas, con marcas relativamente conocidas como son Pampers y Huggies. Del mismo modo, las líneas de gaseosas asociadas a las marcas Coca Cola y Pepsi capturan alrededor del 80% del mercado, dejando muy poco espacio para proveedores que ofrecen marcas menos reconocidas. Algo similar ocurre con las cervezas, donde sólo dos proveedores poseen casi la totalidad del mercado a nivel nacional: Quilmes, con sus marcas Brahma, Stella, Patagonia, Andes, Corona; y CCU, con sus marcas Schneider, Heineken, Imperial, Miller, Isenbeck. De este modo, aún cuando quizás existan proveedores alternativos en estas categorías, las empresas más pequeñas no necesariamente desean venderle a las grandes cadenas de supermercados, en virtud de las exigencias de volumen, de cumplimiento en las entregas, y de capital de trabajo involucrado. En consecuencia, dado lo engorroso que puede resultar para el supermercado el intento de cumplir con el mínimo de cinco proveedores en categorías como las mencionadas, el tiempo y esfuerzo que esto requiere resultarán tarde o temprano en mayores precios, de manera de compensar los costos incrementales.

En el segundo escenario, si las disposiciones ya se cumplían previo a la sanción de la norma, esta no tendrá efectos. En otras palabras, si para una categoría de productos el supermercado ya contaba con al menos cinco proveedores, ninguno de ellos superaba el 30% en la góndola, y existía un 25% destinado a PYMES (y un 5% a cooperativas), entonces la Ley de Góndolas resultará irrelevante. Esto quiere decir que si en una categoría el supermercado logra cumplir fácilmente con la regulación, la Ley de Góndolas en la práctica será letra muerta.

En definitiva, predecir los efectos de esta nueva ley requiere analizar la letra chica. En este sentido, en la primera resolución de la Secretaría de Comercio se determinó la superficie mínima que deben tener los comercios alcanzados,

"(...) desde la propia industria se advierte que la Ley de Góndolas no tendría un impacto sustancial, al no aplicarse en un gran número de puntos de venta."

fijándose en 800 metros cuadrados. Así, la ley sólo alcanzará a las cadenas que operan a nivel nacional (Carrefour, Jumbo/Disco/VEA, Coto, Walmart, La Anónima) y a los grandes jugadores regionales. Esta definición ha generado disconformidades. Por ejemplo, el presidente de la Cámara de Cerveceros Artesanales ha manifestado que, al no exigir el cumplimiento a las superficies más pequeñas, quedan fuera de la regulación los comercios que capturan el 70-80% de

las ventas en nuestro país. O sea, desde la propia industria se advierte que la Ley de Góndolas no tendría un impacto sustancial, al no aplicarse en un gran número de puntos de venta.

Adicionalmente, en la resolución mencionada se definieron las 65 categorías a las cuales la ley será aplicable, entre las cuales se incluyen "Leches", "Aceites", "Galletitas", "Arroz", "Gaseosas", "Postres lácteos y yogures", etc. Como puede observarse, las categorías parecen no ser demasiado acotadas (evitándose denominaciones como "Bebidas gaseosas sabor cola, con cero contenido de azúcar") de manera de impedir la multiplicación de categorías, y por lo tanto las chances de incumplimiento. Al mismo tiempo, las categorías parecen no ser demasiado amplias (evitándose definiciones como "bebidas", lo cual abarcaría gaseosas, vinos, cervezas, aguas, jugos, etc), de manera de impedir situaciones de cumplimiento casi automático. Así, los resultados de la ley dependen inexorablemente de la definición de las categorías.

Por ejemplo, en el caso de "Conservas y salsas de tomate", no parece difícil que una gran cadena de supermercados pueda cumplir con la ley. Según los datos de ventas de una conocida cadena con presencia en todo el país, el proveedor con mayor participación en esta categoría es Arcor/Campagnola con 39%. Adicionalmente, dicha cadena cuenta con más de cinco proveedores para esta categoría (incluyendo a Solvencia, AVA, Marolio y Golden Harvest), y entre las PYMES venden aproximadamente un 25%. Algo similar sucede en la categoría "Arroz". En la misma cadena de supermercados analizada, tanto Molinos Río de la Plata (marca Gallo) como Pilaga (marca Molinos Ala) capturan cada una un poco más del 30% de las ventas. Además, en la categoría existen al menos cinco proveedores (incluyendo a Semillas y Cereales, Bunge, Dos Hermanos), y las PYMES están cerca de capturar un 25% de las ventas. En dichas categorías, por lo tanto, al supermercado le resultará sencillo cumplir, con lo cual la ley no conseguirá su objetivo declarado de impulsar la oferta de PYMES y cooperativas.

Por el contrario, hay categorías donde el supermercado tendrá muchas dificultades para cumplir. Este es el caso de la categoría "Gaseosas" mencionado anteriormente, donde efectivamente existe una alta concentración, con Coca Cola y Pepsi capturando un gran porcentaje del mercado. Otro ejemplo en el mismo sentido se observa en la categoría "Insecticidas y Repelentes", donde el proveedor S. C. Johnson (marcas Raid y Off) captura el 94% de las ventas, según los datos de la cadena utilizada como referencia. En el caso de "Cuidado Oral" sucede algo parecido: la empresa Colgate Palmolive captura el 66% de las ventas de la categoría. Y en el caso de la cerveza, si bien existen sólo dos proveedores de marcas reconocidas, como explicamos previamente, la categoría ha sido más ampliamente definida, como "Cervezas y Aperitivos". Esto implica que el cumplimiento de la ley es mucho más factible, al incluirse en la categoría a los

proveedores de aperitivos.

Así, las categorías donde al supermercado le resulta difícil cumplir con la ley son aquellas donde PYMES y cooperativas tendrían, en teoría, más chances de impulsar sus ventas. Dicho de otro modo, la Ley de Góndolas podría tener impacto en las categorías donde hoy existe mayor concentración, y donde, por lo tanto, el supermercado debería esforzarse para poder cumplir, buscando nuevos proveedores y otorgando mayor exhibición a sus productos. El problema es que si la exhibición en estas categorías responde a restricciones legales en vez de reflejar el mix que eligen los consumidores, se elevarán los costos de la cadena a través de los mecanismos explicados, y esto resultará en mayores precios en todos los productos. Dicho más claramente, el intento de forzar la venta de determinados productos ocasionará un aumento de precios, debido a la desconexión entre el mix exhibido en la góndola y el mix que desean comprar los consumidores.

"(...) el intento de forzar la venta de determinados productos ocasionará un aumento de precios, debido a la desconexión entre el mix exhibido en la góndola y el mix que desean comprar los consumidores."

Por si lo anterior fuera poco, el costo para el Estado de hacer cumplir la ley es muy significativo. En primer lugar, se debe determinar el universo de bocas de expendio que son objeto de aplicación, midiendo además los metros de góndola disponibles para cada categoría de productos. En segundo lugar, se debe confeccionar otra gran base de datos que incluya a las decenas de miles de productos que se comercializan en nuestro país, y en función de qué empresa los elabora, determinar si estos "califican" como productos PYME, o de cooperativas. Adicionalmente, una vez equipado con ambos listados, el Estado debe verificar periódicamente el cumplimiento de la ley en cada sucursal de cada supermercado. No menos importante, deben actualizarse con frecuencia el universo de bocas de expendio (ya que es habitual que haya aperturas y cierres, así como cambios de lay-out en las existentes), el universo de productos (teniendo en cuenta las altas y bajas que periódicamente realizan las empresas, así como migraciones desde/hacia la categoría PYME en caso de fusiones/escisiones) y verificarse constantemente el cumplimiento.

En resumen, dependiendo de cómo se defina la categoría, existen dos desenlaces posibles para la Ley de Góndolas (o un mix de ambas). En los casos en que no se esté cumpliendo con la ley (en "Insecticidas y Repelentes", por ejemplo), si bien podría haber un impulso a la venta de PYMES y cooperativas, esto vendría acompañado de un aumento de costos para el supermercado, derivado del proceso de adaptación a la normativa. Así, por intentar ampliar la oferta de determinados productos, terminaremos pagando mayores precios en el resto. Por el otro lado, en los supermercados y categorías que ya cumplían con la ley, o en los cuales es sencillo cumplir (en "Arroz", por ejemplo), no se observará efecto alguno. Además, dado que por definición tampoco habrá ningún efecto en las superficies menores a 800 metros cuadrados, en un gran medida la Ley de Góndolas implicará mucho ruido y pocas nueces.

Por si esto fuera poco, la ley ha sido sancionada mientras está vigente un programa de precios máximos, establecido por la propia Secretaría de Comercio. De esta manera, la Ley de Góndolas contribuirá a aumentar el riesgo de desabastecimiento que lógicamente se deriva de la imposición de precios máximos. Y si además consideramos el costo de monitoreo que conlleva la norma, la conclusión es que la Ley de Góndolas es una pésima decisión de nuestros legisladores.

En todo caso, si el problema es la concentración en unas pocas categorías (como en "Gaseosas" o "Cuidado Oral"), la solución debe buscarse en una verdadera política de competencia, en línea con el artículo 42 de la Constitución: "las autoridades proveerán... a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados." Dicho de otro modo, si la Ley de Defensa de la Competencia N° 27.442 es aplicada con rigor, los problemas de concentración se resolverán "antes", en la etapa de la producción, previo a llegar a la góndola.

Como cualquier regulación, la Ley de Góndolas debe evaluarse en base a sus probables resultados, más allá de las buenas intenciones que puedan inspirarla. Así, para lograr consistencia entre herramientas y objetivos, nuestras instituciones legislativas debieran procurar un mayor acercamiento con la ciencia económica, de manera de evitar que las leyes produzcan efectos indeseados.

Consejo Económico y Social

*Por Hugo Luis Dalbosco**

El 19 de febrero pasado, el Presidente de la Nación creó, mediante el Decreto N° 124/202, el Consejo Económico y Social (CEyS). El nuevo dispositivo reúne objetivos comunes a este tipo de iniciativas y enfatiza en el diálogo, la participación y la concertación de las llamadas políticas de Estado.

El CEyS está presidido por el Secretario de Asuntos Estratégicos, Gustavo Béliz e integrado por 30 miembros seleccionados por el gobierno, en la mayoría de los casos con el aval de sus respectivas asociaciones de referencia y, en los restantes, por su prestigio personal. El trabajo se organiza en *5 Misiones* claves para el desarrollo nacional que involucran transversalmente a diferentes áreas de gobierno y sectores sociales:

1. Comunidad del Cuidado y Seguridad Alimentaria.
2. Educación y Trabajos del Futuro.
3. Productividad con Cohesión Social.
4. Ecología Integral y Desarrollo Sustentable.
5. Democracia Innovadora.

El CEyS tendrá dos circuitos convergentes de articulación, uno sectorial cuyos temas podrán ser tratados por grupos ampliados, y otro provincial que trasladará regionalmente la búsqueda de consensos. Cada una de las Misiones está compuesta por cinco grupos temáticos, tratados individualmente por un equipo de transformación.

No son materia del CES los asuntos de coyuntura o relativos al funcionamiento corriente de los sectores que ya tienen sus propias instancias de negociación colectiva o abordaje técnico específico (salarios, precios, tarifas, calendarios, interpretación de normas, etc.). Los integrantes del CEyS actúan *ad honorem* y

* Doctor en Ciencias Políticas en la UCA. Magíster en Administración y políticas Públicas en UDESA. Profesor con dedicación especial en la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA

será asistido por el Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Algunos antecedentes

La existencia de consejos económico-sociales no es una novedad en nuestro país, tampoco en la región y mucho menos en el resto del mundo, destacándose su actividad en algunos países de alto desarrollo, con economías abiertas e integradas.

Algunos de estos modelos constituyen una referencia para el diseño y el planteo de los objetivos del CEyS vernáculo. Más o menos complejos, los modelos se parecen, aunque difieren en su incidencia.

En Francia, el Consejo Económico Social y Ambiental tiene status constitucional, depende del Presidente y es de carácter multipartito. Cuenta con 233 miembros. Se lo considera la tercera instancia deliberativa del país, después de la Asamblea Nacional y el Senado. Promueve el diálogo entre diferentes componentes de la sociedad civil organizada al proporcionar la interfase con los responsables políticos.

Desempeña un papel fundamental en el período actual de mutación económica, social y ambiental; asesora al Gobierno y al Parlamento, participa en el desarrollo y evaluación de políticas públicas en sus ámbitos de competencia y reúne a personalidades destacadas y a miembros nombrados por las principales asociaciones de Francia, sindicatos de trabajadores, organizaciones de empleadores y numerosos actores de la sociedad civil.

El Consejo Económico y Social de Holanda existe desde 1950. Está integrado por 33 miembros: 11 de los distintos sindicatos, 11 de representantes de empresas (industrias, pymes, agro) y 11 expertos, entre asesores, funcionarios y miembros de ONG. Su tarea consiste en lograr consensos sobre cuestiones sociales y económicas. Aunque sus resoluciones no son vinculantes, tienen un peso específico en los debates del Parlamento y se reflejan en las medidas del gobierno. En un momento clave (1982) sirvió para encolumnar a sindicatos, empresarios y gobierno en políticas concertadas funcionales al crecimiento económico y a la reproducción del estado de bienestar y desde entonces actúa como una suerte de mecanismo compensador.

En España, el Consejo Económico y Social, previsto en la Constitución de 1978, fue creado en 1991 como foro permanente de diálogo entre los representantes de intereses sociales y económicos en la órbita del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Se compone de 61 miembros, divididos en tres Grupos de 20 Consejeros más el Presidente. El CES es un órgano consultivo del Gobierno, y accesoriamente del Parlamento, en materias socio económicas que le son propias: Economía; Fiscalidad; Relaciones laborales, empleo y seguridad social; Asuntos sociales; Agricultura y pesca; Educación y Cultura; Salud y Consumo; Medio Ambiente; Transporte y comunicaciones; Industria y energía; Vivienda; Desarrollo regional, Mercado único europeo y Cooperación para el desarrollo. Pese al status constitucional y a la inspiración de su vecino galo, el consejo español tiene un desempeño desigual, con muchos altibajos, probablemente por la compleja ingeniería constitucional ibérica. No actúa como una tercera asamblea al modo francés, no ejecuta acciones de concertación corporativa ni se comporta como un consejo planificador. Hasta la crisis de 2008 intervino eficazmente en la negociación previa de proyectos de leyes de incidencia socioeconómica, probablemente en el marco del esquema bipartidista que se fue deteriorando desde entonces.

Aunque con otro alcance, más desiguales y menos trascendentes, también encontramos organismos de esta naturaleza en varias provincias argentinas, como en Santa Fe y Chaco, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En ésta, el CESBA fue creado por ley en 2009 con el propósito de abordar y sensibilizar acerca de las distintas temáticas vinculadas a la calidad de vida de los porteños. Apunta a generar actividades de divulgación, investigación y formulación de propuestas concretas que redunden en iniciativas parlamentarias o sugerencias al Ejecutivo, originadas en la confluencia de intereses reflejados en su composición: tiene 26 consejeros, representantes de Asociaciones sindicales de trabajadores (6); Organizaciones empresariales (6); Colegios, Consejos, entidades representativas de profesionales y otras instituciones representativas de la vida económica y social de la Ciudad de Buenos Aires (14) y un Presidente.

Nuestra experiencia histórica

¿Cuál ha sido la trayectoria de estos organismos en la historia argentina? Aunque el más célebre en el ámbito doméstico fue el presentado por el Presidente Perón en 1946, había un precedente cercano en 1939 cuando se lanzó el Programa de Reactivación Nacional promovido por Federico Pinedo y Raúl Prebisch durante la presidencia de Ortiz. Desde su origen, estos consejos estuvieron ligados a la nueva función de planificación que asumía conscientemente el Estado al promediar el siglo pasado, más estrechamente en el caso del Plan Pinedo y más ampliamente en el caso del peronismo, asociado a los planes quinquenales, especialmente al primero. Mientras éste era una tentativa de estabilización económica concertada con ciertos actores sociales, el segundo encajaba en la estrategia más amplia que la irrupción del nuevo fenómeno político incluía en el concepto de justicia social. En efecto, el consejo peronista se orientaba a propiciar políticas articuladas entre el Estado y la sociedad civil, pero en un orden de relaciones novedoso cuya conducción estaba en manos de gobierno de entonces. Ello puede verse claramente sobre todo en el documento del Segundo Plan Quinquenal, cuya estructura y sistematización muestran, en cada política, la interacción entre el Estado Nacional, las provincias y la sociedad civil a través de sus organizaciones.

Aquel Consejo siguió la suerte del peronismo después del golpe del '55. Hubo otros intentos menos orgánicos de concertación en distintas épocas, pero más ligados a las tentativas de estabilización económica que a un enfoque integral. Podríamos hacer un paralelismo con la evolución de la planificación en la Argentina, desde las primeras propuestas hasta la declinación y transformación definitiva en los años 90. Las pretensiones de una planificación integral "de reforma social" (Friedman) se sucedieron en varios gobiernos civiles y militares, pero invariablemente se incurrió en un doble estándar: por un lado, la planificación (que incluía dispositivos de concertación conducidos por el Estado a través del gobierno) se proyectaba sobre un horizonte temporal extenso y abarcaba todo el escenario político, económico y social; por otro lado, la coyuntura económica –siempre crítica– quedaba en manos de otros equipos con facultades extraordinarias. La continuidad de las distintas gestiones dependía más de éstos que de aquellos, por lo que más temprano que tarde la planificación, con concertación incluida, quedaría confinada al mero ejercicio prospectivo. El Segundo Plan Quinquenal requirió de un plan de estabilización previo encabezado por Gómez Morales y, si bien pudo empezar a aplicarse, se disolvió en el magma político que culminó en la caída de Perón. Frondizi, que instaló el desarrollismo como estrategia estatal, debió ceder el manejo de la economía a los ortodoxos Alsogaray y Alemann; Onganía que propició el Plan

Nacional de Desarrollo y Seguridad tuvo como ministro a Krieger Vasena; el Plan Trienal para la Liberación Nacional del retorno justicialista fue desbaratado por el rodrigazo y mientras el Ministerio de Planeamiento del último gobierno militar diseñaba el Proyecto Nacional, Martínez de Hoz desmontaba el inarticulado y obsoleto aparato productivo para reemplazarlo vanamente por un capitalismo financiero con auxilio externo.

La generación de una expectativa

Inspirado en una propuesta de campaña del entonces candidato Roberto Lavagna, que el gobierno ha hecho suya el CEyS ha creado una expectativa "antigrieta". Se destaca su base de pluralismo social (no político, al menos hasta ahora) y se cifran esperanzas en la posibilidad de alcanzar consensos duraderos sobre cuestiones relevantes, así como sobre directrices fundamentales para las llamadas "políticas de Estado", es decir, decisiones y orientaciones que puedan ser mantenidas a lo largo de varios gobiernos hasta cristalizar en un sistema de relaciones previsible y estable.

"Se destaca su base de pluralismo social (...) y se cifran esperanzas en la posibilidad de alcanzar consensos duraderos relevantes, así como sobre directrices fundamentales para las llamadas "políticas de Estado" (...)"

Como vimos, la evolución de los modelos foráneos, aunque desigual, se dirige en ese sentido. Quedan por delante dos incógnitas que el CEyS nacional deberá despejar desde los primeros momentos de su desenvolvimiento. Por un lado, el complejo montaje de los engranajes de su funcionamiento que puede ser afectado por las tradicionales dificultades que encierra el tratamiento de los temas por parte de comisiones y la multiplicación de instancias de debate. De la agilidad operatoria dependerá, en buena medida, su capacidad para concertar y motivar la reproducción de la voluntad política que lo originó. De otra parte, su relación con la coyuntura. En nuestro país el largo plazo es el corto plazo. La superposición de ambas racionalidades puede ser una fuente de conflictos paralizadores que al menos parecen conjurados por la decisión a priori de dejar las negociaciones coyunturales a los elencos políticos del gobierno. El CEyS tiene, en ese caso el desafío de no reproducir el doble estándar de las experiencias de planificación anteriores.

La 'economía gig' y su impacto en el mundo del trabajo

Por Juan Carlos Mondragón Quintana*

En los años recientes, hemos visto el crecimiento de la llamada 'economía gig', la cual es definida como aquella que involucra el intercambio de trabajo por dinero entre individuos o empresas a través de plataformas digitales que activamente facilitan el encuentro entre oferentes de trabajo y demandantes de servicios. Esta nueva modalidad ha permitido la inclusión de muchas más personas en el mundo de trabajo de manera más eficiente y rápida. También ha permitido ofrecer más variedad y mejores estándares de calidad y precio a los clientes, inyectando más competencia en el mercado. Sin embargo, algunos analistas han destacado los efectos adversos en el desempeño de las economías de los países. En este espacio, haré un balance sobre estas posturas y el potencial impacto en la región latinoamericana.

"Esta nueva modalidad ha permitido la inclusión de muchas más personas en el mundo de trabajo de manera más eficiente y rápida."

Para mayor claridad, la economía gig o 'economía de los agentes libres' consiste en la realización de tareas específicas de corto plazo a cambio de un pago - normalmente mediante una tarifa establecida por servicio u hora de trabajo-, facilitada por medio de una plataforma digital. En este sentido, esta categoría está configurada por personas o 'freelancers' que ofrecen su trabajo y su tiempo por medio de aplicaciones, y cuya participación en este tipo de empleo constituye su principal fuente de ingreso o un complemento al ingreso recibido por otras fuentes. Ejemplo de estas aplicaciones son Uber, Rappi, Deliveroo, así como otras plataformas emergentes que facilitan el ofrecimiento de servicios como pueden ser de plomería para residencias y oficinas, personal para el sector de la hospitalidad, diseño gráfico para negocios, por mencionar algunos.

Sin embargo, no todas las actividades económicas realizadas en línea o a través de apps son parte de la economía gig, como lo destaca un estudio del gobierno británico¹. Ésta excluye la venta de bienes a través de plataformas como Amazon, E-Bay o Mercado Libre, o de servicios basados en el uso de activos y no intensivos en mano de obra, como lo es Airbnb. También se excluyen a aquellos en el auto-empleo que ofrecen sus servicios en sitios de anuncios clasificados, como Gumtree o Facebook Marketplace, o aquellos que interactúan con empleadores y clientes mediante plataformas en línea. La economía gig, como se ha argumentado, está limitada al ofrecimiento de mano de obra sin la presencia de un contrato que garantice un determinado número de horas por jornada laboral, beneficios tales como pensiones, vacaciones o seguridad social, o el empleo en el largo plazo.

El crecimiento de la economía gig, impulsada por el desarrollo de las nuevas tecnologías y de manera particular durante el último año debido a la pandemia, ha sido sin duda un alivio para muchos que habían sido excluidos del mercado laboral,

*Magíster en administración pública por la Universidad de Harvard y en políticas públicas por FLACSO México; candidato a doctor en economía política por la Universidad de Bristol. Actualmente es académico adscrito al Departamento de Economía de la Bristol Business School, en la University of the West of England.

¹ Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2018). [The Characteristics of Those in the Gig Economy](#).

ya sea por la rigidez del mismo, el desplazamiento de labores humanas por la creciente automatización, la ausencia de capacidades y competencias laborales o profesionales, o la precariedad de la actividad económica que simplemente no desparrama a todos los niveles de la pirámide. También presenta modalidades cómodas para el trabajador: horarios flexibles, sin jefes ni jerarquías, y con menos obstáculos para llegar a los clientes.

Si bien desde el punto de vista de la inclusión económica estas son buenas noticias, no se puede dejar de observar el impacto negativo de las nuevas tecnologías de la información en el mundo del trabajo, como ya había sido advertido por Andrés Jung en este espacio (Informe de Economía e Instituciones, Año 13, número 4, Agosto de 2020). En países más avanzados, se ha demostrado que la economía gig ha sido un factor para el estancamiento de los salarios, precisamente debido a la flexibilidad de acceso que presenta sin la contraprestación de beneficios normalmente ofrecidos en el empleo formal, como son la seguridad social, un salario mínimo establecido, reglas claras para la permanencia en el empleo, entre otras. Por ejemplo, un estudio de 2018 de la Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido² destacó que la mitad de los británicos en trabajos de medio tiempo preferirían tener un empleo de tiempo completo. También, Bell y Blanchflower³ destacan que la presencia de trabajos de medio tiempo asumidos involuntariamente tienen un impacto negativo en el crecimiento del salario. Y el reporte del gobierno británico, referido líneas arriba, señala que en 2018 el 90% de aquellos en la economía gig ganaban en promedio 10,000 libras esterlinas al año, cantidad por debajo del salario mínimo que rondaba las 15,000 libras ese mismo año. En términos reales, estas sociedades son más pobres -o menos ricas, si se permite el término-, ya que la presencia de trabajos de medio tiempo y aquellos en la economía gig han facilitado el acceso a trabajo bajo condiciones precarias.

"En países más avanzados, se ha demostrado que la economía gig ha sido un factor para el estancamiento de los salarios, precisamente debido a la flexibilidad de acceso que presenta sin contraprestación de beneficios normalmente ofrecidos en el empleo formal (...)"

Por supuesto, las circunstancias de países avanzados distan mucho de las de América Latina. Estos países, particularmente los europeos, han sabido construir luego de la segunda guerra mundial estados de bienestar y sistemas de seguridad social universal que garantizan la estabilidad. De igual forma, cuentan con una base tributaria mayor a la de nuestros países, y los niveles de corrupción e impunidad son generalmente más bajos. Además, estos países están en una etapa diferente del desarrollo de la economía capitalista y post-industrial, fruto de los beneficios obtenidos por el colonialismo y la revolución industrial de hace algunos siglos. A diferencia de estos países, la región latinoamericana está urgida de mayor inversión en capital humano, social y económico, una puerta que esta transición tecnológica puede abrir. De hecho, se antoja como una alternativa para los más de 30 millones de desempleados en América Latina, cifra récord alcanzada en la región luego de la crisis sanitaria y económica producida por el COVID-19, como lo alerta la OIT en

² Office of National Statistics (2018). [Labour market economic commentary: August 2018](#).

³ Bell, David y Blanchflower, David (2018). [The lack of wage growth and the falling NAIRU](#). National Institute of Economic and Social Research. NIESR Discussion Paper No. 492.

su informe Panorama Laboral 2020⁴.

Ignacio M. De la Riva enfatiza en este espacio (Informe de Economía e Instituciones, Año 13, número 6, Diciembre de 2020) la urgencia de que el Estado se anticipe a las dinámicas impuestas por el desarrollo de las nuevas tecnologías y las regule de manera armónica, orquestando lo más conveniente tanto para ciudadanos como para empresas. ¿Estamos frente a una nueva categoría de empleo que debe regularse? ¿Cómo proteger el derecho al trabajo en un entorno de urgencia? ¿Cómo diseñar un sistema de pensiones y de seguridad social frente a los inminentes cambios tecnológicos? El reto que tenemos frente a nosotros es el de tomar decisiones oportunas, dando un sano equilibrio a una regulación que proteja la dignidad humana y el derecho al trabajo, por una parte, y por la otra, favoreciendo la inversión, el emprendimiento y la inclusión laboral ante esta nueva realidad social, económica y tecnológica.

⁴ Organización Internacional del Trabajo (2020). [Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe](#).