

Revista

**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Vol. 10 No. 19, julio-diciembre 2020

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Vol. 10 No. 19
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
Intelectual nro. 35.859.378

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)

www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Revista catalogada "Nivel 1" por el
CAICYT

Se imprimió en
Easy Graph-Gráfica Fácil S.A.
Manuel Castro 851/855.
Remedios de Escalada,
Provincia de Buenos Aires.

Universidad Nacional de Lanús

Rectora *Ana María Jaramillo*
Vicerrector *Nerio Neirotti*

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Director *Francisco José Pestanha*

Comité Editorial

Paula Amaya, Universidad Nacional Arturo Jauretche
Horacio Cao, Universidad de Buenos Aires
Orietta Favaro, Universidad Nacional del Comahue
Belén Fernández, Universidad Nacional de Lanús
Oscar Madoery, Universidad Nacional de Rosario
María Elena Martínez, Universidad Nacional de La Plata
Silvina Pezzetta, Universidad de Buenos Aires
Diego Raus, Universidad Nacional de Lanús
Maximiliano Rey, Instituto Nacional de Administración Pública
Cecilia Varela, Universidad de Buenos Aires
Gabriel Vommaro, Universidad Nacional de General Sarmiento

Staff de la Revista

Director *Carlos M. Vilas*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Secretario de Redacción *Mariano Baladrón*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Editor digital OJS *Sebastián Cruz Barbosa*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Colaboradores *Eduardo Barros / Fernando Durán*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*
Director *Claudio Loiseau* (UNLa)
Equipo *Andrea Michel* (UNLa) / *Fátima Murphy Puppato* (UNLa)
Luciana Schiavi (UNLa) / *Iñaki Bolón García* (UNLa)

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Misión

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

Purpose

Perspectives on Public Policies Review is published every six months by Universidad Nacional de Lanús (Argentina). It is addressed to a broad variety of specialists, researchers, graduate students, and policy makers on fields such as Political Science, Sociology, Public Administration, Public Law or any other policy-oriented field or approach focusing on the analysis and evaluation of public policies and the role displayed therein by the state, government and non-governmental agencies, and social actors. Every contribution is submitted to peered review.



Revista
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional
de Lanús**

Dirección Postal:

29 de Septiembre 3901
1826 Remedios de Escalada
Pcia. de Buenos Aires, Argentina
Tel: (5411) 5533 5600
int. 5138 / Canjes: int. 5225
perspectivas@unla.edu.ar
www.unla.edu.ar

Revista catalogada “Nivel 1”
por el CAICYT

Los textos publicados en la Revista
Perspectivas de Políticas Públicas
son responsabilidad exclusiva de sus
autores y no reflejan necesariamente
la opinión de la Dirección ni de
la UNLa y sus autoridades.

latindex



Consejo Asesor

Gerardo ABOY CARLÉS,

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Norberto ALAYÓN,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Luis Fernando AYERBE,

Universidad del Estado de São Paulo, Brasil

José BELL LARA,

Universidad de La Habana, Cuba

Emelio BETANCES,

Gettysburg College, Estados Unidos

Barry CARR,

Australian National University, Australia

Adriana CLEMENTE,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

André CORTEN,

Université de Québec, Canadá

Carlos DE LA TORRE,

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Ecuador

Fernando DÍAZ ORUETA,

Universidad de Rioja, España

José GANDARILLA SALGADO,

Universidad Nacional Autónoma de México

Richard HARRIS,

California State University, Estados Unidos

Nicolás LYNCH GAMERO,

Universidad Mayor de San Marcos, Perú

Salvador MARTÍ i PUIG,

Universidad de Salamanca, España

Pierre OSTIGUY,

Pontificia Universidad Católica de Chile

José Luis OSUNA,

Universidad de Sevilla, España

Berenice P. RAMÍREZ LÓPEZ,

Universidad Nacional Autónoma de México

Alexis ROMERO SALAZAR,

Universidad del Zulia, Venezuela

Joan SUBIRATS,

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Alfonso TORRES,

Universidad Nacional Pedagógica, Colombia

Mabel THWAITES REY,

Universidad de Buenos Aires

Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)

Vol. 10 No. 19
julio-diciembre 2020

Presentación

Carlos M. Vilas, págs. 10-12

Artículos

Carlos Manuel Matías Yáñez, págs. 13-42

Eficiencia y perfiles directivos en las políticas para las empresas públicas argentinas (2015-2019)

Efficiency and managerial profiles in policies for Argentine public enterprises (2015-2019)

Ezequiel Rodrigo Galván, págs. 43-60

Análisis de la incorporación de la cláusula UVA en los créditos del Pro.Cre.Ar

An analysis of indexation clauses in housing loans: the case of UVA-linked loans and the Pro.Cre.Ar Plan

Juan Montes Cató y Patricia Ventríci, págs. 61-82

Estrategias de erosión del poder sindical en Argentina.

Un análisis del período 2015-2018

Eroding union power in Argentina, 2015-2018

Soledad González Alvarizqueta, págs. 83-100

Intervenciones estatales en respuesta a crisis alimentarias: la fruticultura

Government interventions in food crises: the case of fruit markets

Alfredo E. Ladillinsky, págs. 101-121

Resiliencia urbana y desarrollo local: planificación de la gestión municipal

Urban resilience and local development: municipal management planning

Hernán Pablo Toppi, págs. 123-149

La representación de género: comparando las características y efectos del diseño normativo en los Congresos de Argentina y Paraguay

Gender representation in Parliaments: a comparative perspective on Argentina and Paraguay

Paula Canelo, págs. 151-172

Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019)
Gendered Cabinets. Women's participation in National and Subnational executive branches in Argentina (2011-2019)

Agustina Iglesias Skulj, págs. 173-185

Paridad de Género: ¿La Resolución 34/2020 de la Inspección General de Justicia logrará impactar en el techo de cristal?
Gender Parity: Would IGJ's Resolution 34/2020 impact on the crystal ceiling?

Jefatura de Gabinete de Ministros, págs. 187-199

Lineamientos para la igualdad de género en las empresas y sociedades del Estado
Guidelines to gender equality in State enterprises and societies

Reseñas

Comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria, págs. 201-206

Más y Mejor Estado: una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional

Reseña de Diego Pando

Pasquale Serra, págs. 207-211

El populismo argentino

Reseña de Juan Martín Errecalde

Indicaciones a los autores, págs. 212-214

Avisos, pág. 215

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

El amplio despliegue de acciones gubernamentales para enfrentar la pandemia y minimizar su impacto es presentado usualmente como evidencia de un *estado presente*, en contraposición al *estado ausente* que habría sido uno de los rasgos característicos de la gestión 2015–2019. El incremento de la asignación de recursos al sistema de prevención y atención de la salud, el refuerzo de las partidas fiscales con fines de asistencia social, el diseño de nuevos instrumentos de intervención en políticas sociales, de empleo, de producción, la regulación de relaciones entre clases, la ampliación de las coberturas de las políticas asistenciales, indicarían la *presencia* del estado en áreas de la vida pública de las que habría estado *ausente* en el gobierno nacional precedente, a juzgar por el recorte de partidas presupuestarias, la contracción de la cobertura de importantes programas sociales y en general la transferencia a las relaciones de mercado de un conjunto amplio de incumbencias.

La expresión es atractiva y sugiere un parentesco semántico con el “retorno del estado” que en los inicios del presente siglo aludió a la reorientación de las políticas públicas y los marcos constitucionales en algunas naciones sudamericanas que se apartaron del vademécum neoliberal del “Consenso de Washington”. Una y otra son metáforas que resumen muchas de las reorientaciones experimentadas en respuesta a las crisis detonadas por los esquemas neoliberales de los años noventa y ahora por la pandemia –que aquí se abalanzó sobre un país gravemente vapuleado por lo que algunos autores llamaron “neoliberalismo tardío”.

Las metáforas son atractivas porque simplifican situaciones complejas producto de la intervención de múltiples variables. Esa utilidad conlleva empero el riesgo de que se les asigne un valor literal como si se tratara de descripciones de la realidad, o que se recurra a ellas frente a significantes específicos que se resienten con la simplificación.

“Cuando un amigo se va/queda un espacio vacío” cantó Alberto Cortez. Pero en política no hay espacios vacíos. Mucho menos en lo que toca al estado. Como su denominación señala, el estado *está*, no va ni viene ni se ausenta ni regresa. Es un modo de organización del poder. En determinadas circunstancias y condiciones que tienen que ver con variaciones en las relaciones de poder entre actores nacionales y globales, cambian los fines y objetivos de la acción de gobierno y el sentido del desempeño de su administración; esos cambios usualmente implican modificaciones normativas y organizativas e interpretaciones de unas y otras, y un realineamiento de los actores que ganan o pierden –recursos, autoridad, prestigio, en síntesis: poder– con esas modificaciones.

“Estado presente” indica esa reorientación respecto del “estado ausente” del neoliberalismo. Implica la desmercantilización de determinados bienes, relaciones, procesos que anteriormente se desenvolvían en el ámbito del mercado, pero también, en sentido opuesto y en función de otros realineamientos de fuerzas, la mercantilización de los mismos, o de algunos de ellos, que usualmente demanda una activa *presencia* estatal: producción normativa, institucionalización de nuevas interpretaciones legales y constitucionales, implementación de políticas públicas, despliegue de poder coactivo.

Se sabe desde hace mucho que la existencia y funcionamiento del mercado como ámbito o espacio de transacciones entre actores libres (humanos y jurídicos) requiere de ciertas condiciones mínimas que sólo el estado provee; quizás el supremo logro de las teorías neoinstitucionales sea haber convencido hasta a los más redomados teóricos de la economía neoclásica que *cierto tipo de estado* es indispensable para la existencia y correcto funcionamiento del mercado. El capitalismo es una conjunción/tensión entre un determinado modo de organización de la vida económica y un determinado modo de organización del poder político. El ajuste estructural de las últimas décadas del siglo pasado implicó una drástica transformación del estado a la medida de una nueva coalición de poder: un despliegue de intervención estatal normativa y fáctica que Linda Weiss caracterizó como “construcción política de la debilidad estatal”. Todos y cada una de las medidas requirieron activa intervención estatal, con sentidos y mediante herramientas diferentes a las que se requirieron para dar expresión estatal al esquema desarrollista o nacional-popular.

El presente número de la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** reúne artículos que demuestran la presencia persistente del estado con relativa independencia de los temas específicos y los signos ideológicos que la legitiman o justifican. El texto de Carlos Matías Yáñez analiza la relación entre las propuestas de políticas enfocadas en mejorar la eficiencia de las empresas públicas –un ingrediente relevante en los esquemas “estadocéntricos”– y las trayectorias educativas y profesionales de los miembros de sus directorios en función de la orientación que imprimen las definiciones gubernamentales en materia política. Ezequiel Galván estudia el modo en que el programa Pro.Cre. Ar diseñado por el *estado presente* del gobierno presidido por Cristina Fernández de Kirchner, fue alterado por el presentismo estatal durante la presidencia del ingeniero Macri, alterando su naturaleza y metas originales y transformándolo de herramienta de promoción del acceso a la vivienda para sectores medios, en negocio financiero con costo elevado para quienes aceptaron tomarlo. Juan Montes Cató y Patricia Ventrici estudian las activas intervenciones conjuntas de ramas del poder ejecutivo y del poder judicial de un estado teóricamente *ausente*, dirigidas al disciplinamiento del activismo sindical. Soledad González Alvarizqueta pone la mira en el accionar estatal en países desarrollados y países en desarrollo como respuesta a la crisis alimentaria de 2007–2008 que implementaron los principales importadores de frutas frescas argentinas, asunto de extrema relevancia para varias economías y coaliciones sociales regionales. Alfredo La-

dillinsky indaga la utilidad del concepto de resiliencia y su articulación con el desarrollo local, como una herramienta efectiva para la planificación de la gestión municipal.

Los cuatro textos siguientes tienen como eje compartido políticas de promoción de la igualdad de género, un asunto que ha adquirido centralidad en las orientaciones de política del gobierno iniciado en diciembre 2019. El texto de Hernán Toppi propone una comparación de los criterios de igualdad impulsados en el plano de la representación política en los órganos legislativos de Paraguay y Argentina; Paula Canelo muestra las variaciones en la participación de mujeres en gabinetes nacionales y subnacionales en Argentina, en tanto Agustina Iglesias Skulj se pregunta sobre la eficacia de una decisión normativa de la Inspección General de Justicia para garantizar la paridad de género en organismos de administración y fiscalización de personas jurídicas civiles. Por último, se incluye el documento emitido por la Jefatura de Gabinete de Ministros “Lineamientos para la igualdad de género en las empresas y sociedades del Estado”.

Carlos M. Vilas
Director