

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 Quebec, 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

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)

Carlos Manuel Matías Yáñez
manuelyanez@economicas.uba.ar

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la relación entre las propuestas de políticas enfocadas en mejorar la eficiencia de las empresas públicas y las trayectorias educativas y profesionales de los miembros de sus directorios. Se parte de considerar que el tipo de eficiencia inscripto en la orientación gubernamental supone la concurrencia con un perfil particular de directivo de empresa pública. Con ese objetivo, se realiza una aproximación exploratoria desde una perspectiva que combina algunas consideraciones propias de los estudios sobre la administración pública con la recuperación de aportes del campo de la sociología económica. Las fuentes utilizadas comprenden normativas legales, documentos oficiales e información de acceso público, además de otras fuentes secundarias.

Palabras clave: empresas públicas - eficiencia - gobierno corporativo - administración pública

Fecha de recepción:
20.4.20

Fecha de aceptación:
3.8.20

Abstract

The aim of this work is to analyze the relationship between policy proposals focused on improving the efficiency of public enterprises and the educational and professional trajectories of the members of their directories. It is based

on considering that the type of efficiency registered in the government orientation implies the concurrence with a specific profile of a public enterprise manager. With this goal in mind, an exploratory approach is made from a perspective that combines some considerations of studies on public administration with the recovery of contributions from the economic sociology field. The sources used include legal regulations, official documents and public access information, as well as other secondary sources.

Key-words: *public enterprises - public policy - efficiency - corporate governance - public administration*

Introducción

En las últimas décadas, una serie de estudios ha abordado, con diferentes énfasis y perspectivas, las transformaciones a nivel corporativo y su relación con los procesos de internacionalización y financiarización. Según el caso, se le ha asignado diferente peso o protagonismo al rol desempeñado por las elites organizacionales en dichos cambios (Davis y Kim 2015; Fligstein 1990; Reich 2015; Williams 2000).

En esa línea, el estudio de Fligstein (1990) analiza de manera pormenorizada la evolución de lo sucedido a nivel corporativo en los Estados Unidos desde fines del siglo XIX. En su análisis, sostiene que las diferentes formas de control y la construcción social de los campos organizacionales en las grandes firmas emergieron a partir de su interacción con el sistema político y legal. Con este punto de partida, el autor identifica cuatro tipos sucesivos de control corporativo, siendo el más reciente el denominado *control financiero*. Esta categoría de control supone la definición del aumento de la tasa de ganancia como propósito principal, en tanto expresión del desempeño de las corporaciones. Para alcanzar ese objetivo se apela a diferentes estrategias –desinversiones, fusiones, intervenciones en el precio de las acciones, endeudamiento y diversificación–, al tiempo que deja en segundo plano el rol de la empresa como productora de bienes y servicios. En ese marco, gerentes y empresarios tratan de imponer a otros su propia mirada sobre la organización de *mercados sociológicamente eficientes*.

En lo que se refiere al ámbito argentino, existe una serie de estudios que han puesto el foco en la influencia de los procesos de internacionalización sobre las transformaciones del capitalismo a nivel local desde fines del siglo XX (Azpiazu 1992; Chudnovsky y López

2001). De manera más específica, algunos trabajos recientes abordan cuestiones como las carreras directivas empresarias en relación con el progreso de la internacionalización (Dulitzky 2016), las reconfiguraciones de las formas gerenciales y su impacto en las trayectorias directivas (Luci 2011; 2014), el surgimiento de una “comunidad gerencial” en Argentina (Szlechter 2013) y los procesos de socialización política de las elites económicas (Donatello 2013).

Por lo general, dichas reflexiones se han enfocado en el sector empresarial propio del ámbito privado. En lo que refiere a las empresas públicas, existen algunos trabajos que han puesto en consideración el rol protagónico de determinados sectores de la burocracia estatal en la conducción de estas entidades estatales durante el siglo XX, como sucedió con ciertos estamentos técnicos y militares (Regalsky y Rougier 2015b; Rougier 2015).

A pesar de la renovada relevancia que ha asumido el sector público empresarial argentino desde inicios del siglo XXI, las indagaciones que relacionan aquellas tendencias generales con el perfil de los directivos de las empresas públicas dependientes del Estado nacional han tenido poco desarrollo en épocas recientes. Excepcionalmente, se encuentran por un lado los trabajos que se centran en la descripción de algunos aspectos de las trayectorias de los directivos de las empresas públicas con el fin de sustentar una serie de recomendaciones de política pública para el sector (Rubio y Nuñez 2019; Rubio, Nuñez, y Diéguez 2018). Por otro lado, destaca el trabajo de Vidal (2017) sobre la trayectoria de los directivos de YPF -tanto en momentos en que fue propiedad pública como privada- y su relación con las transformaciones del control corporativo a lo largo de las últimas cuatro décadas.

En cualquier caso, la propia definición de empresa pública trae aparejadas algunas particularidades a considerar que se desprenden de la propiedad estatal y su mayor imbricación con el contexto político y legal-administrativo. Por un lado, llevan adelante una actividad económica con algún grado de autonomía de la administración pública central y tienen como fin de suministrar determinados bienes y servicios en el mercado -sea en términos monopólicos o en competencia-. En este sentido, su operación cotidiana las acerca a los fines de las empresas privadas. Por otro lado, un rasgo fundamental para la justificación de la existencia de una empresa pública es la identificación de al menos una *misión pública* que la entidad lleve adelante, lo cual supone el desarrollo de una actividad de interés social que no sea realizada por otros agentes de manera óptima o conveniente en términos de los objetivos públicos establecidos (Florio 2014b).

En este marco, la reflexión sobre las empresas públicas incorpora de manera directa las consideraciones específicamente políticas, en el marco más general de las disputas por el poder y por la fijación de la agenda de políticas públicas. Adicionalmente, las diferentes entidades se encuadran en marcos legales más o menos particulares y tienden a cumplir con procedimientos administrativos y de rendición de cuentas ligados a los vigentes para el sector público (Rubio y Nuñez 2019).

En épocas recientes la situación de las empresas públicas argentinas ha sido incorporada como un asunto relevante en la agenda gubernamental en la administración del ingeniero Mauricio Macri (2015–2019). Entre otros elementos, el eje de la acción gubernamental se ha ubicado particularmente en la necesidad de mejorar la *eficiencia* del sector (Jefatura de Gabinete de Ministros 2017). Si se toma esto último como punto de partida para nuestra indagación, resulta propicio interrogarse, en primer lugar, cuál es el carácter de las nuevas orientaciones de políticas para las empresas públicas y, particularmente, cómo se inscribe la cuestión de la eficiencia y en ese escenario. En segundo lugar, cabe preguntarse cuál es el rol que juegan los directivos de empresas públicas en ese marco y cuál es el perfil priorizado por las autoridades gubernamentales para asumir la gestión de estas entidades estatales en la actualidad.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo es analizar las posibles relaciones entre las propuestas de políticas estatales centradas en la mejora de la eficiencia de las empresas públicas y las trayectorias educativas y profesionales de los integrantes de los directorios de dichas entidades. Con ese fin, se realiza una aproximación descriptiva y exploratoria, desde una perspectiva que combina algunas consideraciones propias de los estudios sobre las reformas de la administración pública con la recuperación de aportes del campo de la sociología económica.

Se parte de considerar que la concepción de eficiencia dominante en épocas recientes en la orientación de las políticas para el sector supone un modo particular de concebir los objetivos y de evaluar el desempeño de las empresas públicas. Esto resulta convergente, asimismo, con la propensión a privilegiar un determinado perfil de los directivos de las empresas públicas. En este sentido, el análisis de las trayectorias laborales y educativas de dichos directivos pueden brindarnos algunas pistas en torno a la legitimación de un perfil específico como el óptimo para desarrollar tales funciones.

Varios autores han destacado (Rubio y Nuñez 2019; Rubio, Nuñez, y Diéguez 2018; Schclarek Curutchet 2013) que en el contexto argentino son los integrantes de los directorios los que desempeñan los principales roles de conducción y gestión de las empresas públicas. Por lo tanto, se busca identificar la existencia de características predominantes en los perfiles actuales, esbozar diferencias y similitudes con lo analizado en otros estudios respecto a lo que sucede en el sector privado y reflexionar cómo esos perfiles se vinculan con las principales orientaciones de política para las empresas públicas que ponen el eje en la cuestión de la eficiencia.

Recurrimos en primer lugar a fuentes documentales y legales que permiten reconstruir los sentidos de la eficiencia y el rol de los directivos en el diseño de la política públicas actuales. En segundo lugar nos valemos de un relevamiento de fuentes públicas (páginas web institucionales, redes sociales laborales, artículos periodísticos, etc.) que permitió

reconstruir diferentes aspectos de las trayectorias de los actuales directivos de empresas públicas, tales como antecedentes laborales, titulación de grado y formación de posgrado, entre otras. Dado que, como ha sido señalado en la literatura sobre el tema (Elena, Pichón Rivière, y Ruival 2013; Elena y Stalker 2012), la información pública de este tipo de entidades resulta incompleta y no es homogénea, se consideraron los casos en que la información de los directores se hallaba en alguna de las fuentes mencionadas. Así, el trabajo realizado implicó relevar los antecedentes de 88 directores de 20 empresas públicas, incluyendo aquellas con mayor relevancia económica y social. Adicionalmente, también se consideraron algunos datos presentados en otras fuentes secundarias que aportan información relevante sobre las trayectorias y los perfiles analizados.

El trabajo está organizado, además de la presente introducción, en cuatro apartados y una sección final. Primero, se repasan los antecedentes históricos de las empresas públicas argentinas y determinados aspectos de las políticas recientes para el sector de las empresas con el objetivo de inscribir la situación actual en un contexto social y político más amplio. Segundo, se analizan los sentidos dados a la cuestión de la eficiencia y el rol de los directivos en el diseño de las políticas actuales para las empresas públicas. Tercero, se ponen en consideración distintos datos sobre la trayectoria laboral y educativa de los directivos de empresas públicas argentinas. Cuarto, se esbozan, por un lado, algunas relaciones entre la idea de eficiencia inscrita en las políticas actuales y la emergente de las consideraciones emergentes de los estudios sobre los cambios a nivel corporativo; y por otro, se realizan una serie de interpretaciones preliminares de los perfiles de los directivos de empresas públicas relevados a partir de su comparación con las trayectorias predominantes en el sector privado y a la luz de literatura sobre el tema. Por último, se presentan algunas reflexiones sobre el recorrido realizado y se plantean ciertos interrogantes con relación al fenómeno estudiado que pueden ser retomados en futuros trabajos.

Antecedentes históricos y desarrollo reciente de las políticas para las empresas públicas en Argentina

a) Trayectoria histórica del sector público empresarial argentino

El rol desempeñado por el Estado argentino en el plano económico ha atravesado diversas etapas a lo largo del último siglo y medio, en un comportamiento que ha sido descrito como *pendular*: a etapas signadas por una escasa participación, le han seguido otras con un mayor protagonismo directo en la economía. Al interior de estas sucesivas etapas se han desarrollado, además, diversas marchas y contramarchas que limitan una lectura lineal o unívoca de los acontecimientos. Sin embargo, en lo que refiere a las funciones estatales y su expresión en el sector público empresarial, éste ha acompañado en gran medida la trayectoria mencionada: así, su relevancia y desempeño ha estado vinculado estrechamente a los distintos momentos de desarrollo del aparato y las funciones estatales y asociado a la evolución del capitalismo argentino (Rougier 2008).

Particularmente, la trayectoria histórica de las entidades empresarias del estado argentino habilita la identificación de diversas fases durante los siglos XIX y XX. Entre las periodizaciones posibles, podemos destacar la esquematizada por Regalsky y Rougier (2015a) –quienes enriquecen y esquematizan la realizada oportunamente por Schwazer (1979)-:

a) Una primera fase es la que transcurre desde la organización nacional hasta inicios del siglo XX, en las que se cuentan casos puntuales de creación de empresas públicas, particularmente dedicadas a la prestación de determinados servicios públicos urbanos y a la expansión ferroviaria en áreas que no concitaban el interés privado.

b) La segunda fase es la que se origina en torno a la década de 1920 y con más énfasis desde la década de 1930, con un mayor protagonismo estatal en el sector industrial y el crecimiento paulatino de las empresas públicas. En este período, a las perspectivas de una mayor *autarquía* económica y a la atención de las necesidades militares –que tienen como hitos la creación de YPF y la Fábrica Militar de Aviones, respectivamente– se agregó, ya con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, la apuesta por la industrialización sustitutiva y una mayor presencia estatal en diversas áreas consideradas estratégicas.

c) La tercera fase, con especial impulso durante la posguerra, expuso un aumento exponencial del sector público empresarial a partir de que el Estado asumió el control de una serie de servicios públicos (ferrocarriles, teléfonos, gas, líneas aéreas y empresas navieras, entre otros) y de industrias de diverso tipo.

d) Una cuarta fase puede identificarse desde la segunda mitad de la década de 1950 y hasta fines de los sesenta, cuando se produjo una reestructuración de la acción empresarial y se llevaron a cabo algunas privatizaciones puntuales y otros tantos nuevos emprendimientos con participación estatal.

e) La quinta fase, que evidenció el último período de expansión de las empresas públicas durante el siglo XX, se identifica con lo sucedido desde mediados de la década de 1960 hasta el inicio de la última dictadura militar en 1976. Estuvo caracterizada por la creación de entidades en diversas áreas estratégicas –en el sector metalífero, petroquímico y siderúrgico–, además de acrecentarse la participación estatal ante la crisis de empresas privadas.

f) Finalmente, la fase abierta tras el golpe de estado de 1976 supuso, durante el gobierno dictatorial, el inicio del retroceso del sector público empresarial dependiente del Estado nacional a partir de la venta de las participaciones estatales minoritarias en empresas privadas, la liquidación de empresas consideradas superfluas, la puesta en marcha de procesos de privatización periférica y la transferencia de algunos servicios a los estados provinciales –como los servicios de agua y saneamiento–. Tras el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), en el que no se produjeron grandes modificaciones, sería con el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) que se avanzaría de manera definitiva con la reformulación del aparato y las funciones del Estado. En esa ocasión, las políticas irían en línea con los preceptos ideológicos y el proyecto político del neoliberalismo, que incluyó la privatización de las mayores empresas públicas argentinas como una de sus medidas más emblemáticas.

En el derrotero de las empresas públicas en épocas recientes, se destacan especialmente dos momentos de las últimas décadas. Por un lado, el proceso de reforma del Estado de la década de 1990 que, además de políticas de liberalización y desregulación, supuso la ya mencionada política de privatización masiva de empresas públicas (Azpiazu y Basualdo 2004; Blutman 2013; Oszlak 2003). Por otro lado, la etapa emergente tras de la crisis política, económica y social de 2001, la cual evidenció un cambio significativo de las características del papel asignado al Estado (Sidicaro 2003). Esto se expresó, entre otros aspectos, en la modificación de la tendencia previa a transferir al sector privado diversas actividades y entidades del ámbito estatal.

De esta manera, bajo las presidencias de Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015) se conformó un universo de alrededor de 40 empresas públicas, entre las que se cuentan una docena de entidades empresariales que se incorporaron al sector estatal durante esos años. Una parte de ellas fueron el resultado de la creación de nuevas empresas y otra retornaron al ámbito público como producto de procesos de reestatización de entidades anteriormente privatizadas (Diéguez y Valsangiacomo 2016)⁴.

La expansión del sector de las empresas dependientes del Estado nacional y su creciente importancia para la implementación de determinadas políticas públicas implicaron un aumento de las transferencias provenientes de recursos fiscales para gastos corrientes y de capital requeridas para su funcionamiento. Asimismo, el resultado de los cambios del sector se expresó en un conjunto de empresas públicas que desarrollan una gran variedad de actividades, que van desde la prestación de servicios de agua y cloacas y de transporte ferroviario, a la participación en el sector energético y la producción de bienes de la industria aeronáutica, entre otras (Schclarek Curutchet, Re Crespo, y Torres 2011).

b) Las políticas para las empresas públicas argentinas después de 2015⁵

El inicio de la presidencia de Mauricio Macri (2015–2019) produjo como novedad la puesta en marcha de un proyecto político que, en lo que atiene al rol estatal, ha recuperado o, al menos, se ha referenciado en las perspectivas del neoliberalismo (Félicz 2016). Sin embargo, este hecho no supuso un cambio sustancial del universo de empresas públicas a partir de una política de privatizaciones tradicional, lo cual ha sido señalado como una característica discordante del programa gubernamental respecto a las clásicas medidas neoliberales (Astarita 2018).

En cualquier caso, vale la pena constatar dos cuestiones en torno a la situación que ha atravesado en los últimos años el sector público empresarial. Por un lado, se produjo un freno en la ampliación del sector, sin que ello implicase –como se mencionó– revertir el proceso de estatizaciones desarrollado durante la década previa mediante algún tipo de programa de privatizaciones. Por otro lado, tampoco se avanzó en la estatización de empresas que estuvieran bajo control privado; aunque sí se produjeron algunas reestructuraciones de áreas y organismos de la administración pública que supusieron el traspaso de sus funciones a nuevas entidades que adoptaron algún tipo de marco jurídico empresarial.⁶

Esta aparente continuidad no implicó, por lo demás, la indiferencia o prescindencia gubernamental respecto al sector. Por el contrario, la acción estatal desarrollada desde entonces se apoyó inicialmente en la realización de un diagnóstico del estado de situación de las empresas públicas, expresado en un documento originado en la Jefatura de Gabinetes de Ministros (2017). En este informe –emitido como parte de la serie

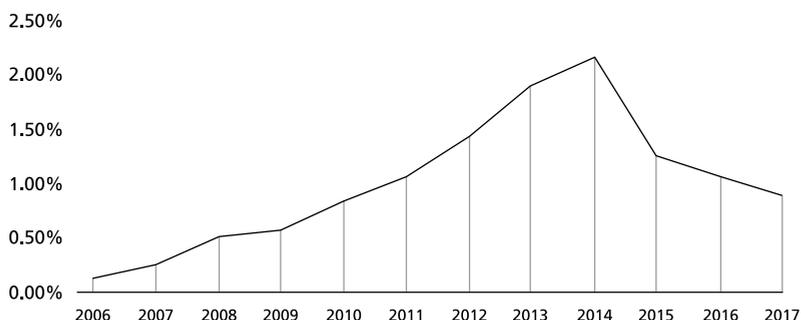
denominada *Cartas de Jefatura de Gabinete*– se señala que el gobierno asumido en 2015 se encontró con un conjunto de empresas públicas mal administradas, con falencias en la coordinación y en la estrategia comercial, con déficits pronunciados y que no lograban cumplir con las responsabilidades sociales que tenían asignadas. Frente a esto, se manifiesta que la nueva orientación propuesta para las políticas gubernamentales dedicadas al sector se fija como objetivos:

- implementar mejoras de gestión que lleven a minimizar la necesidad de requerir transferencias del presupuesto nacional;
- acrecentar el nivel de las inversiones e implementar una mejora en la prestación de los servicios;
- dar pasos en la centralización del control y coordinación estratégica de las entidades;
- implementar mejoras en la política de *buen gobierno* que redunden en mayores niveles de eficacia y ayuden a prevenir prácticas de corrupción.

Por lo tanto, un eje importante de las políticas actuales para el sector se expresa en el tratamiento dado a la incidencia de las empresas públicas en el presupuesto nacional. En este caso, la tendencia esbozada por el gobierno es la de propender a concretar una baja continua de las transferencias del Tesoro Nacional a las empresas públicas basados en el objetivo de que las empresas sean *autosustentables*. Aunque no se ha logrado alcanzar las metas fijadas en su totalidad, vale la pena mencionar que se proyectaba que dichas transferencias pasarían de representar un 1% del PBI en 2015 a un 0,5% para 2017 (Jefatura de Gabinete de Ministros 2017).

En cualquier caso, al analizar la evolución de las transferencias fiscales a las empresas públicas no financieras realizadas en el período 2004–2017 (Gráfico 1),⁷ es posible percibir un claro cambio de tendencia a partir de 2015. En este sentido, las políticas presupuestarias y financieras para estas entidades implicaron un viraje importante respecto a lo sucedido en el período previo.

Gráfico 1. Transferencias totales a las empresas públicas nacionales no financieras como porcentaje del PBI, 2006-2017



(*) Se consideran las transferencias totales (corrientes y de capital) a empresas públicas del sector público nacional no financiero cuyo presupuesto ha sido informado en las fuentes relevadas.

Fuente: elaboración propia en base a las Cuentas de Inversión 2006-2017 (Contaduría General de la Nación), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) e Instituto Argentino de Energía “Gral. Mosconi” (2017)

Con la crisis cambiaria y financiera de 2018 y la profundización de las políticas de ajuste fiscal, este énfasis se ha acentuado, especialmente en torno a la limitación de los subsidios destinados a los servicios públicos. Recientemente, se ha fijado el compromiso de llevar las transferencias a las empresas no relacionadas con la prestación de servicios públicos del 0,1% del PBI en 2017 hasta casi cero en el 2021. Así se expresa en el *Memorándum de Políticas Económicas y Financieras* que estipula los términos del acuerdo de tipo *stand-by* entre la Argentina y el Fondo Monetario Internacional, firmado en el marco de la crisis cambiaria de 2018. Por lo demás, la política de ajuste fiscal y la política de reordenamiento del sector también supusieron una tendencia a la baja en la cantidad de empleo correspondiente a las empresas públicas argentina nacionales. Aun cuando no hay datos oficiales al respecto, algunas estimaciones sugieren que durante el período que va de diciembre de 2015 a mayo de 2018 aproximadamente 4.500 trabajadores de empresas públicas fueron despedidos (Centro de Economía Política Argentina 2018).

Eficiencia y alta gerencia en el diseño de las políticas estatales recientes para las empresas públicas argentinas

Las principales orientaciones de las políticas estatales recientes para el sector público empresarial están incorporados en el documento titulado *Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina* (en adelante, los *Lineamientos*) de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2018) –aprobados por la Decisión Administrativa N°85/2018– Este documento se plantea una serie de guías de políticas que suponen la adaptación al ámbito local de las directrices para el gobierno corporativo de empresas públicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016).⁸

Los *Lineamientos* expresan una serie de orientaciones y principios que el gobierno fija como objetivos a ser cumplimentados por las entidades empresariales estatales. Inicialmente, el documento fija *seis principios de buen gobierno* –que luego son desarrollados mediante lineamientos y aplicaciones prácticas– que deben ser considerados por las empresas dependientes del Estado nacional, a saber: eficiencia, transparencia, integridad, generación de valor, estándar de empresa listada y existencia de roles diferenciados. En general, la perspectiva propuesta agrega la necesidad de profesionalizar la dirección de las empresas, lograr mayores niveles de autosustentabilidad –lo que sugiere la menor dependencia posible de los recursos fiscales– y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas que prevengan ineficiencias, despilfarro de recursos públicos y corrupción.

Los *Lineamientos* suponen, por primera vez en muchos años, la existencia de una orientación explícita de las políticas destinadas a las empresas públicas argentinas.⁹ Por lo demás, esta política se desarrolla en un contexto particular de crisis económica y una dinámica política que agrega determinados énfasis al momento de evaluar sus efectos. Consideramos a continuación, entonces, cuáles son los sentidos otorgados a la eficiencia y cuál es el rol otorgado a los directivos de empresas públicas en el marco de esta nueva orientación.

a) *La cuestión de la eficiencia*

Dentro de los principios básicos en los que se apoyan los *Lineamientos*, resulta sugerente que el primero de ellos –y que es recuperado a lo largo del resto del documento– es el que hace eje en la cuestión de la *eficiencia*. La definición de este principio presentada por las autoridades es la siguiente:

Eficiencia: el Estado como accionista de las empresas promueve la utilización eficiente de sus recursos propios y de los que reciba del Tesoro y/o Ministerio sectorial. La utilización eficiente de los recursos significa maximizar cada peso invertido en bienes de capital y/o destinado a gastos corrientes con el objetivo de producir mejores bienes y servicios a un costo consistente con valores de mercado. Cuando la empresa se encuentre sujeta a obligaciones de tipo social o alineadas con políticas públicas, el origen y monto del financiamiento de tales obligaciones será cuantificado y reportado de manera explícita por la empresa. (p.6)

En esta primera aproximación, la cuestión de la eficiencia aparece ligada al precepto según el cual la utilización de los recursos destinados a las empresas públicas se debe

concretar de manera de lograr el mayor provecho posible. En este sentido, la cuestión de la eficiencia se relaciona con el objetivo de maximización del uso de los recursos disponibles, al tiempo que se procura evitar posibles pérdidas relacionadas a la actividad económica que se desarrolla. Asimismo, se incluye la idea de que los productos y servicios deben ser ofrecidos a *un costo consistente con valores de mercado*, lo cual remite a la necesidad de evitar las transferencias a las empresas públicas en modo de subsidios que incidan en un *precio menor al costo*.

Se destaca el hecho de que la misión pública desarrolla por las empresas no es totalmente ignorada por el documento. Sin embargo, el énfasis está puesto, en primer lugar, en la calidad de los servicios y bienes ofrecidos, dejando de lado otros aspectos relevantes –por ejemplo, la garantía de acceso a servicios públicos esenciales mediante la aplicación de subsidios o la expansión de la cobertura no es mencionado–. En segundo lugar, se señala que, en el caso de suplir con recursos fiscales las necesidades propias de las entidades en el cumplimiento de los objetivos estratégico-sociales, las formas de financiamiento y sus montos deben estar claramente identificados. Por lo demás, la referencia a cuáles podrían ser los objetivos que deberían ser tomados como prioritarios para la acción estatal quedan fuera de la consideración.

Otros apartados del texto, dedicados a diferentes lineamientos de políticas, incorporan la cuestión de la eficiencia con similar énfasis en el objetivo de bajar las transferencias fiscales. Así sucede, por ejemplo, con las políticas de transparencia y de rendición de cuentas o los diferentes instrumentos de evaluación de la gestión –especialmente los que implican poner en consideración datos medibles y cuantificables–, los cuales se ubican como otra forma de evitar el despilfarro o malversación de recursos.

En definitiva, la reducción de los costos y el ahorro de recursos son identificadas en el documento como mecanismos de generación de valor. Por lo demás, este énfasis en el ahorro y los costos parece dejar en segundo plano la misión pública de las empresas estatales: aun cuando se mencionan objetivos que trascienden el ámbito de la entidad –sociales, estratégicos, de políticas públicas o, simplemente, la producción de bienes y servicios de calidad para los destinatarios–, éstos se ubican como un objetivo que se lograría alcanzar posteriormente a partir de la preponderancia dada a la cuestión de la eficiencia.

b) El rol de los directivos

En términos generales, es posible señalar que existe una tendencia recurrente en los *Lineamientos* a asimilar el funcionamiento de las empresas públicas a las empresas privadas; por consiguiente, algunas de las propuestas de políticas de mejoramiento del sector también hallan su inspiración en el sector privado. Un aspecto particular de esta propensión es el lugar de privilegio otorgado a la *alta gerencia* como actor esencial para

lograr un mejor funcionamiento de las empresas públicas. Al respecto, se señala: El liderazgo es un factor de éxito tanto en empresas de propiedad privada como en empresas en donde el Estado tiene una participación accionaria mayoritaria. Otorgar autonomía a las empresas es sólo provechoso para el Estado cuando el mismo, como accionista, puede descansar en una gestión enfocada en la eficiencia y transparencia de los recursos. El liderazgo en empresas de mayoría estatal se da principalmente a través del Directorio -en los supuestos en donde los hay- y de los gerentes o mandos medios. El establecimiento de requisitos de designación de ambos se ha convertido en una buena práctica reconocida por los gobiernos de la región y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (p.15)

Este fragmento contiene algunos elementos en los que vale la pena detenernos. Primero, se iguala el tipo de liderazgo necesario para el éxito de las empresas públicas con el liderazgo en el sector privado, dando por sobreentendido que la autonomía implicada en el ámbito privado llevaría a una gestión más eficiente y transparente. Segundo, se ubica a la alta gerencia (directores y gerentes) como aquellos que deben ejercer ese liderazgo, al tiempo que se señala la necesidad de establecer requisitos claros para su designación. Adicionalmente, como forma de legitimar esta perspectiva, se remite a estándares regionales e internacionales, particularmente mediante el señalamiento del papel de la OCDE en este sentido.

Tomados de conjunto, estos elementos parecen sugerir que, dado que el tipo de liderazgo necesario para alcanzar el éxito sería el mismo en el ámbito público y el privado, sería también oportuno que los requisitos y el perfil de directores y gerentes también sean similares en ambos casos. Como la propia fundamentación de esta nueva política para las empresas públicas se basa en la necesidad de dejar atrás las ineficiencias provocadas por -entre otros factores- la injerencia político-partidaria, la apuesta por la configuración de una gestión eminentemente *técnica*, surgida en del sector privado, resultaría casi natural.

Este sentido toma más ímpetu a partir de otras recomendaciones de política; por ejemplo, respecto a la implementación de evaluaciones de desempeño para los directivos de las empresas públicas. Al respecto, se afirma: “Evaluar el desempeño [de la alta gerencia] es una práctica consolidada en el sector privado y que cobra mayor relevancia y sentido en el sector público dada la necesidad de maximizar la eficiencia y efectividad de los recursos del Estado” (p.16). En ese pasaje se reitera la apelación al sector privado como fuente de legitimidad de los métodos de gestión que resultarían beneficiosos para las empresas públicas. Particularmente, el desempeño de sus directivos emerge como una variable particularmente relevante en la eficiencia -y efectividad- de la entidad en cuestión. Esto remite a su vez a un mejor uso de los recursos del Estado, lo cual se liga -en función de lo señalado anteriormente- al objetivo de la baja o a la eliminación de las transferencias fiscales requeridas hasta entonces para el funcionamiento de las empresas públicas.

Por último, se señala la posibilidad de instituir algún tipo de remuneración especial para los directivos ante el caso de que logren los resultados esperados en su gestión. Sin embargo, su generalización queda en entredicho ante las necesidades presupuestarias. En su lugar, se propone la institución de incentivos simbólicos y deja la implementación de remuneraciones especiales a criterio de cada entidad, según su situación financiera particular.

El perfil de los directivos de empresas públicas argentinas hacia 2019

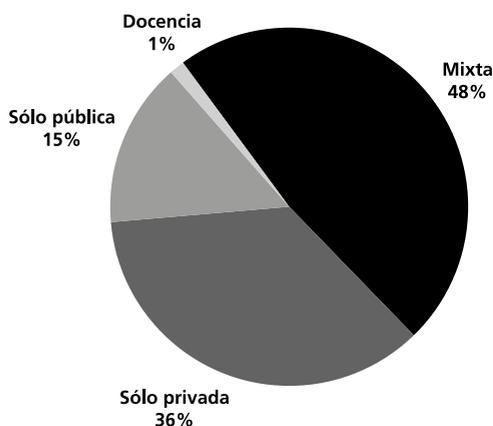
Por lo sugerido hasta aquí, aparece como importante el papel otorgado a los directivos de las empresas públicas como actores decisivos de las políticas diseñadas para el sector. Dado que la designación de los integrantes del directorio asume un alto grado de discrecionalidad (Rubio y Nuñez 2019), se puede intuir que las trayectorias predominantes se corresponden, en un grado importante, con las perspectivas y necesidades gubernamentales.

Para dar cuenta de esta cuestión, presentamos a continuación una aproximación al respecto, a partir de algunas dimensiones consideradas relevantes. Con ese fin, nos basamos en los datos provenientes del relevamiento realizado y en otras fuentes relevantes.

a) Trayectoria laboral previa de los directores de empresas públicas argentinas

El análisis de la trayectoria laboral de los directores de empresas públicas también puede constituir un aporte a la comprensión del perfil buscado por las nuevas autoridades gubernamentales desde 2015. En este sentido, vale remarcar que una mayoría del 48% de los directores poseen carreras laborales y profesionales de carácter *mixto*, combinando antecedentes en el sector privado y público. Por su parte, los que presentan una carrera previa exclusivamente desarrollada en el *sector privado* son el 36%; mientras que la misma situación respecto al *sector público* representa un 15% del total. Adicionalmente, un 1% presenta antecedentes exclusivamente como *docente*, tomado en este caso como una categoría particular (Gráfico 2).

Gráfico 2. Directores de empresas públicas argentinas según tipo de trayectoria laboral previa, 2019



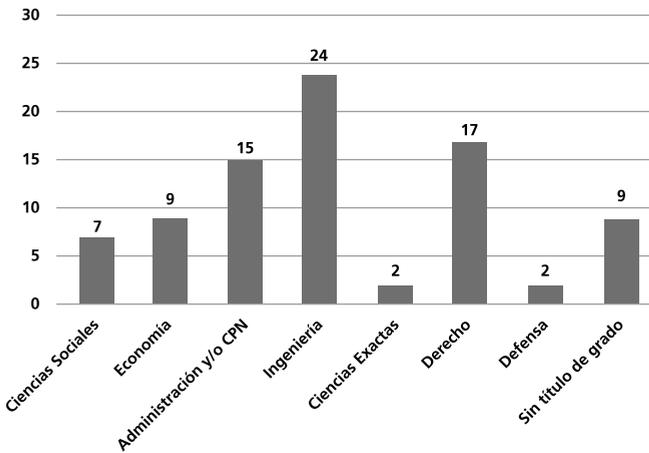
Fuente: elaboración propia en base a Rubio y Nuñez (2019)

Si se profundiza en los datos brindados por Rubio y Nuñez (2019), existen dos elementos a considerar de manera especial. En primer lugar, el 45% de los directores de empresas públicas tuvieron como espacio laboral al sector privado como paso inmediatamente anterior a su ingreso al sector estatal. En segundo lugar, los directivos catalogados como de trayectoria mixta tienen un promedio de años transitados en el sector privado de 22, contra un promedio de 8 años de experiencia en el sector público, lo cual evidencia un claro predominio de tales antecedentes. Estos elementos parecen sugerir, al menos en términos tentativos, que existe en la actualidad una alta afinidad del tipo de perfil predominante de los directivos de empresas públicas respecto al perfil de los directivos requeridos por el sector privado.

b) Nivel y área de graduación de los directores de empresas públicas argentinas

En primer lugar, resulta relevante señalar que solo un 11% (9 casos) de los directores de de empresas públicas relevadas no poseen título de grado, frente a un 89% que son graduados en diferentes áreas. Entre los que sí poseen título de grado, resulta que 28% (24 directores) son egresados de carreras de ingeniería, 18% (15 directores) de las carreras de administración y/o contador público nacional (CPN), 20% (17 directores) de derecho y un 12% (11 directores) corresponden a otras disciplinas como ciencias sociales, ciencias exactas y defensa (Gráfico 3).¹⁰

Gráfico 3. Área de graduación de los directores de empresas públicas argentinas, 2019



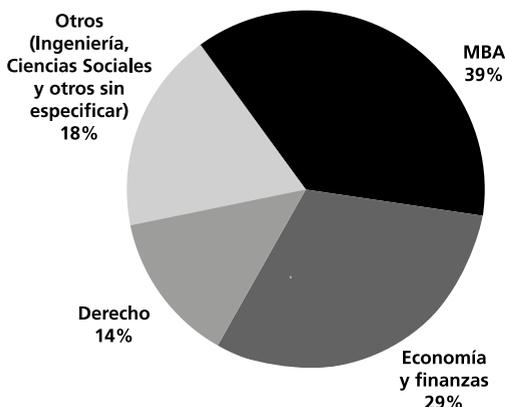
Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de la trayectoria educativa y laboral de directores de empresas públicas realizado

Resulta evidente que ingenieros, abogados y graduados de ciencias económicas y de la administración concentran una gran mayoría de las trayectorias educativas analizadas: tomados de conjunto representan el 76% del total relevado y el 85% si se considera solo los que tienen una carrera de grado.

c) Área de posgraduación de los directores de empresas públicas argentinas

Si nos detenemos en el área de posgraduación de los directores de empresas públicas argentinas, podemos mencionar, en primer lugar, el predominio de directivos poseedores de un título de *Master of Business Administration* (MBA) o equivalente con un 39% dentro del universo estudiado; seguido por aquellos con posgrados del área de economía y finanzas, con un 29%; del derecho –especialmente ligadas al derecho económico y administrativo– en tercer lugar, con un 14%; y un 18% de incidencia de otras áreas de posgraduación, incluyendo ingeniería y ciencias sociales –destacándose, en este último caso, los orientados a la gestión de políticas públicas–¹¹ (Gráfico 4).

Gráfico 4. Área de posgraduación de directores de empresas públicas argentinas, 2019

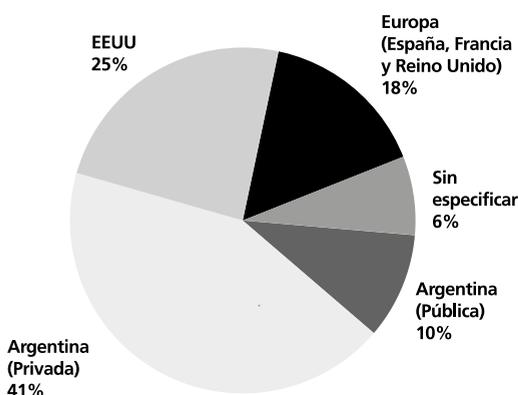


Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de la trayectoria educativa y laboral de directores de empresas públicas

d) País y tipo de institución de posgraduación de los directores de empresas públicas argentinas

En cuanto al país de posgraduación, en primer lugar, se destacan las instituciones locales (públicas y privadas) representando un 51% del total; seguido de Estados Unidos, con el 25%; y Europa, incluyendo instituciones de Francia, España y Reino Unido, con un 18% (Gráfico 5). Adicionalmente, existe un 6 % de los directivos sobre los cuales no se ha logrado identificar el país de posgraduación.

Gráfico 5. País y tipo de institución de posgraduación de directores de empresas públicas argentinas, 2019



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de la trayectoria educativa y laboral de directores de empresas públicas

Por otro lado, vale destacar que el 51% de instituciones de posgraduación argentinas está compuesto por un 41% de universidades privadas y un 10% de universidades públicas.

Algunas interpretaciones sobre la eficiencia y el perfil de los directivos de empresas públicas durante el período 2015-2019

Una vez expuestos el análisis preliminar de los documentos oficiales y los datos relevados sobre la trayectoria de los directivos de las empresas públicas, se proponen a continuación algunas interpretaciones provisorias. En cada caso, se tienden posibles vinculaciones con los análisis de otros autores que han estudiado fenómenos relacionados –particularmente, los enfocados en el sector empresarial privado argentino–.

a) Una noción particular de eficiencia como expresión de las políticas actuales para las empresas públicas

La idea de eficiencia que predomina en la política actual para las empresas públicas pone el foco en la necesidad de que las entidades sean autosustentables económicamente, lo que se traslada a que no tengan pérdidas y, por lo tanto, no requieran asistencia financiera del presupuesto fiscal. Esto se expresa tanto en las directrices de la política para las empresas públicas, como en las medidas concretas tomadas en los últimos años –que tendieron, básicamente, a bajar o eliminar transferencias y ajustar gastos–. En paralelo, se proponen una serie de cambios en la gestión de las empresas y en su actividad económica, promoviendo que se incorporen métodos y tecnologías originadas en el ámbito corporativo y que, donde sea posible, se transforme en una empresa que compita en el mercado.

En términos generales, es posible aproximarse a la eficiencia a partir de distinguir diferentes tipos, entre las que se destacan la noción de *eficiencia técnica* –que implica la utilización óptima de los recursos productivos o insumos para un determinado resultado– y la de *eficiencia económica* –que está relacionada con lograr eficiencia técnica con el menor costo posible– (Mokate 2004). En el sector privado, se apela a diferentes indicadores que den cuenta de esas diferentes aspectos de la eficiencia, tales como la productividad, la rentabilidad o la economicidad (Urueña Gutiérrez 2004).

En cualquier caso, si abordamos al sector público de conjunto, se considera por lo general en la literatura que existen una serie de características que resultan esencialmente distintas a las propias de las organizaciones privadas (Subirats 1992; Ramió 1999). En esta línea, en el caso de las empresas públicas se han señalado algunas particularidades que complejizan la posibilidad de valorar su eficiencia. Urueña Gutiérrez –retomando un texto de Albi– señala las siguientes diferencias de las entidades empresariales del sector público respecto a las del sector privado:

- 1) los objetivos públicos son más complejos; es decir, maximizar el beneficio social implica la

optimización simultánea de más de una variable; 2) en ocasiones, los bienes y los servicios públicos se valoran sólo por sus costes; 3) el output es difícilmente cuantificable; 4) las externalidades generadas; 5) habitualmente, hay ausencia de precios de mercado; 6) diversidad de formas de intervención pública (la regulación, la producción pública, la provisión, las transferencias de rentas). (2004: 9)

Más allá de estas diferentes consideraciones teóricas, no existe un consenso total en los análisis empíricos que validen la presunta mayor eficiencia de las empresas privadas sobre las empresas públicas, existiendo una serie de estudios que incluso tienden a ubicar en una mejor posición a las organizaciones empresarias estatales (Hall 2014; Hernández de Cos 2004; Florio 2014a). Por lo demás, el cumplimiento de los objetivos públicos y la mayor potestad de las autoridades en la fijación de precios de los bienes y servicios ponen en cuestión el predominio de criterios estrictamente económico-financieros al momento de considerar el desempeño de las empresas públicas.

Si nos ubicamos en el plano del análisis de las tendencias recientes de cambio en el ámbito empresarial, una manera fructífera de abordar la cuestión de la eficiencia es no aislar sus sentidos del contexto social, sino ubicarla en el marco de las transformaciones a nivel corporativo de las últimas décadas. En este sentido, Fligstein (1990) define la *eficiencia* como la noción de control que emerge en relación con el tipo y grado de crecimiento y ganancias empresarias, dado el conjunto existente de circunstancias sociales, políticas y económicas. La definición propuesta toma en cuenta tres factores para el progreso de una corporación: una concepción de control sostenida por los principales directivos, la existencia de un campo organizacional estable y un sistema político que no cuestiona la legalidad de los cursos de acción tomados en el campo organizacional. De este modo, las concepciones sobre el control corporativo aparecen como visiones del mundo que definen las relaciones de una empresa con otras, cuál es la conducta apropiada para ese tipo de empresas y como esa clase de empresas debería funcionar. Por lo tanto, una empresa resulta eficiente si, a partir de una determinada forma de control, conduce a un mayor crecimiento y ganancias en relación con otras formas de control. Nuevas formas de control que conlleven un mayor grado de crecimiento y beneficios pueden surgir; sin embargo, esto depende de las condiciones sociales en que los directivos desarrollan sus tareas. Adicionalmente, los propios directivos están limitados por el hecho de que las organizaciones los han seleccionado en función de una determinada visión de la empresa, de sus propias visiones del mundo y por las características del campo organizacional existente.

En este sentido, podemos intuir que la perspectiva propuesta por las políticas para el sector público empresarial durante el período analizado tiende a esbozar una forma de control que implica la búsqueda de ganancias o, según el caso, reducir las pérdidas al mínimo posible. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con otras entidades

empresarias, en este caso el propietario o accionista mayoritario es el Estado. Lo anterior implica que, aunque existan relaciones con otras empresas e incluso se compita con ellas en el mercado, las empresas públicas tienen un régimen legal propio⁹ –que hace casi imposible, por ejemplo, la quiebra o la insolvencia– y, de acuerdo con su misión pública, puede recibir legítimamente transferencias y subsidios públicos. Pero, si el criterio de funcionamientos fijado por el estado propietario apunta a reducir las pérdidas –o aumentar las ganancias–, las vías de acción empresaria pública parecería acercarse a las modalidades y objetivos predominantes en el sector privado.

Lo anterior estructura un escenario en el cual la misión pública de la empresa se debilita, priorizándose la búsqueda de ganancias, disminuir costos y reducir la dependencia de subsidios por sobre otros objetivos de interés público y/o social que hacen a la propia razón de ser de una empresa pública. Específicamente en este aspecto, la orientación propuesta parece acercarse al tipo de control financiero señalado por Fligstein (1990), al menos en cuanto a que el objetivo de la empresa pasa por aumentar la tasa de ganancia y no principalmente por la producción de bienes o servicios.

En definitiva, este planteo supone ubicar la cuestión de la eficiencia en relación a un contexto social y político más general que el propuesto por otras interpretaciones que ponen el eje en el rol del mercado para entender el cambio en las grandes corporaciones. En este sentido, no sería solo lo que “económicamente” resulta más beneficioso para la empresa lo que genera determinadas modificaciones en el tipo de gestión empresaria, sino que, por ejemplo, lo que es considerado legal y/o legítimo influye fuertemente en la propia concepción de eficiencia.

b) El perfil de los directivos: tendencias convergentes entre el sector privado y el público

Al abordar el perfil actual de los directores de empresas públicas, resulta conveniente reflexionar previamente al menos sobre dos aspectos. Por un lado, debe considerarse el grado en que las formas de gestión y el perfil requerido en el sector privado local tienden a asimilarse al tipo gerencial predominante a nivel global. Esto no quita que existan particularidades nacionales y que los procesos mencionados no sean homogéneos. En cualquier caso, remitimos a lo señalado por Luci (2011) para el caso argentino cuando afirma que “aunque las formas organizativas son diversas, las tendencias globales del *management* configuran el universo de prácticas y representaciones sobre las cuales se asientan tanto las formas de gestión concretas como las expectativas de carrera de las personas” (p.173).

Por otro lado, la circulación público-privada de los directivos de empresas ha sido un tema analizado en ciertos trabajos como una característica destacable, particularmente en algunas grandes empresas (Dulitzky 2016). Asimismo, la cuestión de la *captura del estado* ha sido recuperada a partir de la valoración un determinado tipo de articulación entre las élites privadas

y públicas durante el gobierno de Mauricio Macri: entre otros aspectos, se ha señalado como un dato importante la trayectoria previa de ministros y altos cargos como directivos de grandes corporaciones privadas nacionales y transnacionales (Canelo, Castellani, y Gentile 2018). Esta situación, catalogada en ocasiones como “CEOcracia” o “gobierno de los CEOs”, se ha visto complementado con la emergencia de un determinado perfil de funcionario público, con una vinculación más estrecha al sector privado empresarial y con un conocimiento sesgado del aparato estatal y sus especificidades (Cao, Laguado Luca, y Rey 2018).

En este sentido, los datos descriptos en el apartado anterior parecen confirmar cierta convergencia entre los perfiles directivos requeridos por el sector privado y el esbozado para las empresas públicas en la etapa actual. Así, la trayectoria laboral previa, con una fuerte impronta de directivos provenientes de empresas privadas y con una mayoritaria experiencia en ese ámbito, emerge como un dato para tener en cuenta. Por lo tanto, se puede vaticinar cuáles son las capacidades que se presumen como necesarias para conducir positivamente una empresa pública y qué tipo de carrera se considera óptima. Una carrera laboral previa en la que predominen antecedentes en el sector privado supondría una priorización de las capacidades y competencias generalmente asociadas a las empresas privadas.

De manera similar, la formación educativa del conjunto de los directivos relevados mayoritariamente corresponde a ciertas carreras de grado (ingenieros, abogados, economistas, licenciados en administración y CPN) que surgen como similares a los perfiles predominantes en el ámbito privado (Dulitzky 2016; Szelechter 2013). Las carreras que aparecen como minoritarias responden a casos específicos: en este sentido, más allá de la orientación general que se trata de esbozar en este caso, la influencia de los ámbitos jurisdiccionales de las cuales dependen las empresas públicas no debe soslayarse. Así, la manera en que el personal de cada jurisdicción, ministerio u organismo particular incide en la designación de directivos de las empresas públicas bajo su ámbito debe ser tenido en cuenta al momento de profundizar este tipo de estudio.

A modo de ejemplo de lo señalado, podemos mencionar que la presencia de graduados de ciencias exactas tiene incidencia particularmente en algunas empresas dedicadas a áreas tecnológicas que requieren un saber específico y que tienen normado algún grado de participación sectorial.¹⁰ Por lo demás, los graduados de ciencias sociales se encuentran en los directorios de varias empresas, siendo predominantes los provenientes de carreras de ciencia política.

En el caso de la formación de posgrado, la convergencia con el perfil predominante en el sector privado parece acrecentarse. Por un lado, con el predominio de poseedores de títulos de MBA, dado que su presencia ha sido indicada como una de las expresiones más significativas de los cambios en la alta gerencia de las empresas privadas, particularmente por el incremento de su incidencia en las últimas décadas (Szelechter 2013). Sucede de manera similar respecto a la extendida presencia de graduados en economía y finanzas. En este último caso

podemos señalar, a modo de hipótesis, que es posible que exprese algún tipo de renovada importancia de las actividades financieras de las entidades públicas en cuestión.¹¹

Por su parte, el tipo de institución de formación de grado que predomina es la universidad pública nacional; sin embargo, no resulta menor la incidencia de las universidades privadas. Las proporciones cambian al analizar el tipo de institución de posgrado, donde resulta relevante la presencia de instituciones privadas argentinas. Particularmente, resaltan algunas instituciones tradicionales de formación de cuadros gerenciales y algunas “escuelas de negocios” de creación más reciente. Entre las instituciones de formación de posgrado (universitarias o de otro tipo) privadas del ámbito nacional incluidas en el relevamiento podemos mencionar: Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE), IEA Business School de la Universidad Austral, Universidad Católica Argentina (UCA), Instituto para el Desarrollo Empresarial Argentino (IDEA), Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (UCEMA) y Universidad de San Andrés, entre otros. Adicionalmente, todas estas instituciones locales poseen lazos con entidades educativas del exterior (Szelechter 2013).

Asimismo, el lugar ocupado por formación de posgrado en el ámbito académico del extranjero resulta un dato que no debe soslayarse. En relación a este hecho, podemos recuperar lo señalado por Luci (2014) respecto al alto valor que el contacto con el extranjero por motivos laborales o académicas alcanza en el ámbito empresario: “[s]e asume que estas experiencias contribuyen a moldear un directivo más ‘completo’, conocedor de ‘culturas’ y escenarios empresariales diversos y que, por ende, está mejor preparado para enfrentar un mundo corporativo altamente globalizado” (p. 191). El núcleo de esta interpretación implica que lo internacional se considera como un elemento de diferenciación y jerarquización profesional por dos razones: por un lado, puede tratarse como una exigencia profesional, propia de la actividad de la empresa en cuestión; por otro, es la expresión de la tendencia a erigirlo como un valor legítimo por los propios integrantes del mundo corporativo.

Reflexiones finales

El recorrido propuesto a lo largo del trabajo supuso detenernos en dos aspectos relevantes de las políticas estatales implementadas durante el gobierno de Mauricio Macri para las empresas públicas argentinas. En primer lugar, nos centramos en la cuestión de la eficiencia tal como es considerada en los documentos que sustentan las políticas oficiales: en términos de mejora de los resultados económico-financieros de las empresas y, por consiguiente, de menor necesidad de transferencias fiscales para sus operaciones. Como expresión de este lineamiento, se expusieron algunos datos sobre las políticas presupuestarias de los últimos años que, en el marco del ajuste fiscal en curso, acentúan el cambio de tendencia respecto a la existente en el período previo a 2015.

En segundo lugar, se reflexionó en torno a las consideraciones sobre el rol de los directivos de empresas públicas incluidas en el diseño de las políticas estatales, particularmente en su papel en la mejora de la eficiencia de las entidades en las que intervienen. Como perspectiva general, parece emerger que el rol propuesto está vinculado con el desempeño por la alta gerencia en un sector privado internacionalizado y financiarizado. Como elemento empírico a considerar, se presentaron algunas dimensiones de las trayectorias laborales y educativas de los actuales directivos, los cuales tienden a asemejarse, por lo demás, al perfil predominante en las corporaciones privadas.

En este escenario, se pone en perspectiva el debilitamiento de la misión pública de este tipo de entidades debido a que el eje de la acción estatal se habría trasladado a la búsqueda de una mayor eficiencia -en los términos mencionados anteriormente- mientras ubica en un lugar subsidiario los objetivos públicos implicados. Así, el Estado propietario reclamaría mayores ganancias (o la solicitud de menores transferencias, según el caso) a los directivos, en lugar de priorizar el accionar de la empresa en el contexto de su misión pública.

Este trabajo puede considerarse como un primer paso para una futura profundización de los temas aquí tratados. Así, en el contexto dado por los procesos de financiarización e internacionalización, queda pendiente examinar con mayor detalle las vinculaciones entre las actividades de las empresas públicas y los modos de operar típicos que los caracterizan. Adicionalmente, una de las líneas de indagación susceptibles de abordarse en futuros trabajos tiene que ver con la evolución de la noción de eficiencia en el marco de las empresas públicas a lo largo del tiempo, con el fin de identificar los diferentes actores, posicionamientos e intereses puestos en juego en cada período. De manera similar, la incorporación de una historización de los sucesivos perfiles directivos predominantes en el sector público empresarial permitiría trazar diferentes puntos de convergencia y divergencia respecto a los cambios a nivel corporativo en distintos momentos históricos. Finalmente, el análisis de la situación actual deja abierta la perspectiva a la consideración del tipo de perfil que puede señalarse como adecuado para ocupar los altos cargos de un sector público empresarial que pretenda cumplir, de manera prioritaria, sus objetivos públicos. Por lo demás, resulta pertinente inscribir esa reflexión dentro de una perspectiva más general que ponga en consideración la apuesta por mayores grados de democratización en la gestión de lo público a partir de la participación de los diversos actores sociales involucrados -como trabajadores, usuarios y consumidores, entre otros-.

¹ No se considera en el número de empresas públicas referenciado, por ejemplo, la participación estatal minoritaria en empresas de diversa índole, como las que pertenecían a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y que fueron traspasadas al control de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) cuando se reestatizó el sistema previsional en 2008 (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina 2009). Así es que el universo a considerar podría ser más amplio; sin ir más lejos, la Sindicatura General de la Nación incluye entre las entidades bajo su control a alrededor de 70 empresas con participación mayoritaria o minoritaria del Estado, incluyendo subsidiarias y en liquidación (Díaz 2016).

² Algunos elementos de este apartado han sido abordados con mayor detalle en Yáñez (2019).

³ Entre otras entidades, se crearon Contenidos Públicos SE –con el fin de centralizar la gestión de varios medios audiovisuales– e Integración Energética Argentina SA (IEASA), entidad surgida de la fusión de las estatales Energía Argentinas SA (ENARSA) y Emprendimientos Energéticos Binacionales SA (EBISA).

⁴ Aún cuando pueden no ser totalmente exhaustivos, se considera que los datos relevados resultan útiles para dar una idea general de las tendencias generales del período analizado. En ese sentido, la evolución es similar a la presentada por fuentes oficiales –véase, por ejemplo, Lopetegui y López Azumendi (2018)–.

⁵ Las denominaciones que se usan indistintamente en este tipo de formulaciones refieren a *gobierno corporativo* o *gobernanza corporativa* –*corporate governance*, según la expresión en inglés– o también, con un sentido esencialmente idéntico, a *buen gobierno* de las empresas públicas. Vale remarcar que la noción de gobierno corporativo tiene una extensa trayectoria en el ámbito privado (Portalanza 2013), mientras que desde hace poco más de una década que ha sido recuperado por diferentes organismos internacionales como la base de una política pertinente de ser aplicada en las empresas públicas (Banco Mundial 2014; Corporación Andina de Fomento 2010; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2016).

⁶ Como consecuencia de la adopción de los *Lineamientos*, en noviembre de 2018 se creó el Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal en el ámbito de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros y aprobado por la resolución N°1/2018. Aunque la supervisión del conjunto del sector venía siendo llevada a cabo por las autoridades de la Jefatura de Gabinete desde diciembre de 2015, este espacio se erige como la primera instancia formal en varias décadas que supone algún grado de centralización y coordinación de la actividad de las empresas que están bajo control efectivo del estado argentino.

⁷ En Rubio y Nuñez (2019, 4) se presentan datos con porcentajes similares respecto a los títulos de grado de los directores de empresas públicas, a saber: ingeniería, 28%; ciencias económicas, 27%; derecho, 26%; ciencias humanas y sociales, 6%; ciencias exactas y naturales, 4%; otros, 9%.

⁸ Se aclara que una parte de los directivos cuentan, según los antecedentes relevados, con más de un trayecto de formación de posgrado; en esos casos, se contabilizó el que se consideró más relevante.

⁹ Para ser más precisos, los marcos legales de las empresas públicas no se encuentran unificados y existen varios tipos societarios que combinan distintos grados de preeminencia del derecho público y el derecho privado; véase Carbajales (2014).

¹⁰ Así sucede, por ejemplo, en el caso de Nucleoeléctrica Argentina SA (NA-SA), empresa que gestiona las centrales nucleares del país y que incorpora a su directorio a miembros provenientes de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). De manera similar, los que tienen algún título de grado relacionado con áreas de la defensa comprenden militares de carrera que participan en empresas dependientes del Ministerio de Defensa, como Constructora de Viviendas de la Armada (COVIARA) o el astillero Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR).

¹¹ Esta última aseveración requiere, por lo demás, ser contrastada con otros datos e interpretaciones que exceden el presente trabajo.

¹² Los otros tres tipos mencionados son: a) el control directo de los competidores, mediante prácticas predatorias que no estaban limitadas legalmente y que se expresaban en los fenómenos de cartelización y la creación de monopolios; b) el control de las manufacturas, mediante el cual se pretendió controlar el proceso de producción, incorporando precios oligopólicos y favoreciendo la integración vertical y horizontal de empresas; y c) el control de las ventas y el marketing, que apostó a crear o extender mercados mediante la diferenciación y el impulso a la actividad publicitaria. Véase Fligstein (1990).

¹³ Estos trabajos fueron elaborados en el marco del Centro de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

¹⁴ El listado de las empresas relevadas se incluye en el Anexo. Asimismo, vale aclarar que el universo total de empresas públicas depende de los criterios y las fuentes que se consideren; así, por ejemplo, si se toma como base el listado incorporado en el decreto N°174/2018 –que presenta el último organigrama actualizado de la administración pública nacional– y se hacen algunas readequaciones –por ejemplo, la inclusión de algunas empresas no consideradas sin razón aparente y la exclusión de empresas en liquidación y subsidiarias–, se llegaría a consolidar a un número cercano a 40 empresas públicas. En cualquier caso, el conjunto de entidades relevado se considera representativo para los fines de este trabajo.

Referencias bibliográficas

Astarita, Martín (2018) “Cambiamos y su modelo de Estado. Hacia un orden jerárquico y modernizador”. En *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*, editado por Daniel R. García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier, y Beatriz de Anchorena, 61-90. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Azpiazu, Daniel (1992) *Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta*. Buenos Aires: CEPAL.

Azpiazu, Daniel, y Eduardo Basualdo (2004) “Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales». En *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*, editado por James Petras y Henry Veltmeyer, 55-112. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Banco Mundial (2014) *Tendencias del gobierno corporativo de las empresas públicas en América Latina. Tendencias y casos de países*. Washington DC: Banco Mundial.

Blutman, Gustavo (2013) “Ensayos truncos de reforma y modernización del Estado en Argentina”. En *Handbook de Administração Pública*, editado por César Madureira y Maria Asensio, 257-73. Lisboa: INA Editora.

Canelo, Paula, Ana Castellani, y Julia Gentile (2018) “Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri. (2015-2018)”. En *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*, editado por Daniel R. García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier, y Beatriz de Anchorena, 117-36. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Cao, Horacio, Arturo Laguado Luca, y Maximiliano Rey (2018) “El hombre corporativo. Las elites estatales en el neoliberalismo tardío”. En *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*, editado por Daniel R. García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier, y Beatriz de Anchorena, 137-56. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Carbajales, Juan José (2014) *Sociedades anónimas bajo injerencia estatal (SABIE). Una nueva modalidad de “empresa pública”: legitimidad y límites constitucionales*. Buenos Aires: Astrea / Ediciones Rap.

Centro de Economía Política Argentina (2018) “El ‘saneamiento’ de las empresas estatales». Buenos Aires: Centro de Economía Política Argentina.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2009) “La evolución del Sistema Previsional Argentino”. Documento de Trabajo 2. Buenos Aires: CIFRA-CTA.

Chudnovsky, Daniel, y Andrés López (2001) *La transnacionalización de la economía argentina*. Buenos Aires: EUDEBA - Centro de Investigaciones para la Transformación.

Corporación Andina de Fomento (2010) *Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado*. Caracas: CAF

Davis, Gerald, y Suntae Kim (2015) “Financialization of the Economy”. *Annual Review of Sociology* 41.

Díaz, Alejandro (2016) “El marco normativo de Argentina representa una oportunidad para aplicar las mejores prácticas”. En *Gobierno corporativo de las empresas públicas*, de Sindicatura General de la Nación. Publicaciones Técnicas SIGEN 15. Buenos Aires: Sindicatura General de la Nación.

Diéguez, Gonzalo, y Agustina Valsangiácomo (2016) “El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?” Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública 178. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Donatello, Luis Miguel (2013) “Las élites empresariales argentinas, su socialización política y un intento de esbozo comparativo con Brasil”. *Ponto de Vista*, no.4 (abril).

Dulitzky, Alejandro (2016) “Carreras directivas e internacionalización de las Elites. El caso de los dirigentes de empresas transnacionales en la Argentina del último cuarto del siglo XX”. *Trabajo y Sociedad*, n.o 26 (Verano): 171-92.

Elena, Sandra, Ana Pichón Rivière, y Ana Belén Ruival (2013) «La brecha de implementación del decreto de acceso a la información en las empresas públicas». Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública 125. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Elena, Sandra, y Germán Stalker (2012) “¿Qué tiene de pública esta empresa? Transparencia y acceso a la información en las empresas del Estado”. Documento de Políticas Públicas - Programa de Justicia 110. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Félix, Mariano (2016) “Argentina 2011-2016: ¿De la crisis del neodesarrollo a su radicalización conservadora? Luchas sociales, proyectos de desarrollo y alternativas populares”. *Lutas Sociais* 20 (37): 72-85.

Fligstein, Neil (1990) *The transformation of corporate control*. Cambridge, London: Harvard University Press.

Florio, Massimo (2014a) “The return of public Enterprise”. Working Paper 01/2014. Milano: CSIL - Centerfor Industrial Studies.

Florio, Massimo (2014b) “Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: teoría y evidencia”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.o 60 (octubre): 59-102.

Hall, David (2014) *Public and Private Sector Efficiency*. Brussels: EPSU.

Hernández de Cos, Pablo (2004) “Empresa pública, privatización y eficiencia”. 75. Estudios Económicos. Madrid: Banco de España.

Instituto Argentino de Energía “Gral. Mosconi” (2017) “Informe Anual de Hidrocarburos 2017”. Buenos Aires: Instituto Argentino de Energía “Gral. Mosconi”.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2017) “Empresas públicas para el crecimiento”. 2. Carta de Jefatura de Gabinete. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2018) “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina”. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Lopetegui, Gustavo Sebastián, y Sebastián López Azumendi (2018) “Rethinking Public Sector Management in Argentina: the Role of Leadership and Coordination in the Governance Improvement of State-Owned Enterprises (SOEs)”. *Latin America Policy Journal* Shifting Winds in Latin America. Seventh Edition: 19-27.

Luci, Florencia (2011) “La carrera directiva en el marco de la reconfiguración empresarial argentina: ¿Una ‘revolución managerial’?” *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho* 16 (26): 145-81.

Luci, Florencia (2014) “La ‘internacional de los managers’: cultura cosmopolita, movilidad internacional y éxito corporativo en las grandes empresas globales”. *A Contracorriente* 11 (2): 166-94.

Mokate, Karen Marie (2004) “Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?” Documentos de Trabajo I-24. Washington D.C.: INDES-BID.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016) *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. Paris: Éditions OCDE.

Oszlak, Oscar (2003) “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”. *Desarrollo Económico* 42 (168): 519.

Portalanza, Alexandra (2013) «Gobierno corporativo: una aproximación teórica». *Saber, Ciencia y Libertad* 8 (1): 117-27.

Ramió, Carles (1999) “Teoría de la organización y administración pública”. En *Teoría de la organización y administración pública [Capítulo 1]*, 17-42. Temas de gestión y administración pública 1. Madrid; Barcelona: Tecnos; Universitat Pompeu Fabra.

Regalsky, Andrés Martín, y Marcelo Rougier (2015a) “Introducción”; “Consideraciones finales”. En *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: siglo XX*, editado por Andrés Martín Regalsky y Marcelo Rougier, 7-27; 375-88. Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF.

Regalsky, Andrés Martín, y Marcelo Rougier (2015b) *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: siglo XX*. Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF.

Reich, Robert B. (2015) *Saving capitalism: for the many, not the few*. New York: Alfred A. Knopf.

Rougier, Marcelo (2008) “El Estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria”. Murcia, España.

Rougier, Marcelo (2015) “Empresarios de uniforme: la conformación de un Complejo Militar-industrial en la Argentina”. En *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*, editado por Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador, 327-44. México: Universidad Nacional Autónoma de México / INAP.

Rubio, Jimena, y Paula Nuñez (2019) “¿Quiénes dirigen las empresas públicas en Argentina? Recomendaciones para fortalecer los mecanismos de designación de sus directorios”. Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública 213. Buenos Aires: CIPPEC.

Rubio, Jimena, Paula Nuñez, y Gonzalo Diéguez (2018) “Empresas públicas, gobernanza y desarrollo: el rol de los directorios”. Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública 202. Buenos Aires: CIPPEC.

Schclarek Curutchet, Alfredo (2013) “Razones teóricas para la existencia de las empresas del Estado”. En *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, editado por Daniel Chavez y Sebastián Torres, 81-90.

Montevideo: Transnational Institute.

Schclarek Curutchet, Alfredo, Santiago Re Crespo, y Lucas Ariel Torres (2011) “Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro”. CIPPES (Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales).

Schvarzer, Jorge (1979) “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”. *Economía de América Latina*, n.o 3 (septiembre): 45-68.

Sidicaro, Ricardo (2003) *La crisis del estado: y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989 - 2001)*. Serie Extramuros 1. Buenos Aires: EUDEBA.

Subirats, Joan (1992) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Szlechter, Diego (2013) “La emergencia de la comunidad gerencial en la Argentina. Una mirada comparativa”. *Revista del Centro de Estudios en Sociología del Trabajo*, no.5 (mayo): 3-46.

Urueña Gutiérrez, Baudelio (2004) “La eficiencia en la Empresa Pública Autónoma. Aproximación metodológica”. *Boletín Económico de ICE*, n.o 2809 (junio): 9-22.

Vidal, Nicolás (2017) “Os directores de YPF e as mudanças no controle da empresa, 1976-2016”. Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Ciência Política, São Carlos: Universidade Federal de São Carlos.

Williams, Karel (2000) “From shareholder value to present-day capitalism”. *Economy and Society* 29 (1): 1-12.

Yañez, Manuel (2019) “De la privatización a la corporatización neoliberal: tendencias recientes de las políticas para las empresas públicas en el caso argentino (2015-2018)”. *REAd - Revista Eletrônica de Administração* 25 (2): 63-95.

Otras fuentes consultadas

Documentos e informes oficiales

Contaduría General de la Nación, *Cuentas de Inversión*, 2006-2017.
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Normativas legales

Decreto N°174/2018, Organigrama de la Administración Pública Nacional.

Decisión Administrativa N°85/2018, Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Resolución N°1/2018 de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas, Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal.

ANEXO - Empresas públicas consideradas en el relevamiento, 2019

Nombre comercial Sigla	Denominación formal de la empresa	Jurisdicción (Ministerio o Secretaría de Gobierno)
Aerolíneas Argentinas - Austral	Aerolíneas Argentinas SA / Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur SA	Transporte
AR-SAT	Empresa Nacional de Soluciones Satelitales SA	Modernización
AySA	Agua y Saneamientos Argentinos SA	Interior, Obras Públicas y Vivienda
BICE	Banco de Inversión y Comercio Exterior SA	Producción y Trabajo
BNA	Banco de la Nación Argentina SA	Hacienda
Casa de la Moneda	Sociedad del Estado Casa de la Moneda	Hacienda
CORASA	Correo Oficial de la República Argentina SA	Modernización
COVIARA	Construcción de Vivienda para la Armada Empresa del Estado	Defensa
DIOXITEK	DIOXITEK SA	Energía
EANA	Empresa Argentina de Navegación Aérea SE	Transporte
FADEA	Fábrica Argentina de Aviones “San Martín” SA	Defensa
IEASA	Integración Energética Argentina SA	Energía
INTERCARGO	INTERCARGO SAC	Transporte
NASA	Nucleoeléctrica Argentina SA	Energía
TANDANOR	Talleres Navales Dársena Norte (SACI y N)	Defensa
Trenes Argentinos Capital Humano	Desarrollo del Capital Humano SAPEM	Transporte
Trenes Argentinos Cargas	Belgrano Cargas y Logística SE	Transporte
Trenes Argentinos Infraestructura - ADIF	Administración de Infraestructuras Ferroviarias SE	Transporte
Trenes Argentinos Operaciones - SOFSE	Operadora Ferroviaria SE	Transporte
YPF	YPF SA (incluye YPF Gas SA)	Energía

Cómo citar este artículo

Yáñez, Carlos Manuel Matías (2020) “Eficiencia y perfiles directivos en las políticas para las empresas públicas argentinas (2015–2019)”

Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol. 10 N° 19: 13–42

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

Ezequiel Rodrigo Galván

Abogado (UNLP).
Diplomado en Derechos Económicos, Sociales y Culturales (UM).
Alumno de la Maestría en Derechos Humanos (UNLP).
Alumno de la Diplomatura en Derecho del Consumidor y Procesos Protectorios (UNA).
ezequielrgalvan@gmail.com

Resumen

La introducción de la cláusula UVA (sistema de indexación) en el marco de la política pública de vivienda Pro.Cre.Ar implicó una reforma regresiva contraria a los estándares y obligaciones estatales que impone el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho constitucional de usuarios y consumidores. Ante esta circunstancia, se evalúan los aspectos conflictivos de la reforma, así como el rol que asumen la Administración Pública, el Congreso de la Nación, el Poder Judicial y la sociedad civil en el marco de una problemática que trasciende los propios actores comprendidos en la política pública.

Palabras clave: consumidores – regresividad – derechos humanos – derecho a la vivienda – sistemas de indexación

Abstract

The introduction of the UVA (indexation system) clause in the framework of Pro.Cre.Ar housing policy implied a regressive reform contrary to the mandatory protocols and obligations imposed by both international human rights law and the constitutional law of users and consumers. Given this circumstance, it evaluates the conflictive aspects

Fecha de recepción:

16.03.2020

Fecha de aceptación:

3.08.2020

of the reform, as well as the role assumed by the Public Administration, the National Congress, the Judiciary and civil society in the framework of a problem that transcends the actors involved in this specific public policy.

Key-words: *consumers - regression - human rights - housing rights - indexation systems*

I. Introducción

El Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar) implementado a partir del Decreto 902/12 es una política pública destinada a la adquisición de la vivienda familiar (por compra o construcción) mediante la constitución de un fondo fiduciario público (patrimonio de afectación exclusiva) integrado por bienes transmitidos por el Estado Nacional (fiduciante) y administrado por el Banco Hipotecario S.A. (fiduciario) entidad financiera de participación estatal mayoritaria, a efectos de promover el acceso a la vivienda propia mediante la emisión de créditos hipotecarios con tasas de interés preferenciales destinados a: (a) adquisición de viviendas construidas por el Fondo Fiduciario; (b) adquisición de inmueble para vivienda única y permanente; (c) construcción o refacción de la vivienda única y permanente; (d) otros destinos vinculados que la administración incorporare.

En este sentido, el Pro.Cre.Ar recibió un contexto nacional donde el acceso a la vivienda propia y a la financiación hipotecaria resultaba inaccesible tanto para las personas de bajos recursos, como para otras personas que incluso con capacidad de ahorro no presentan las condiciones requeridas en el mercado (ingresos mensuales). De este modo, a partir de un objetivo social (con ausencia de intención de lucro) el Pro.Cre.Ar ingresa en el mercado con tasas que no contemplan margen de ganancia, como tampoco requieren necesariamente conservar el valor del crédito, generando que nuevas personas estén en condiciones de acceder a la vivienda propia debido a que la cuota del crédito no tiene por objeto conservar la integridad del patrimonio fiduciario (siendo la pérdida por inflación un subsidio estatal en el marco del crédito), sino que permite que el beneficiario pague su vivienda de acuerdo a su capacidad de pago, abandonando una perspectiva asistencialista (Abramovich y Pautassi 2009), con un retorno (parcial) de recursos económicos al Fondo Fiduciario para incorporar nuevos beneficiarios.

En este aspecto, en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en general) y la construcción de estándares vinculados al derecho a la vivienda (en

particular), tanto en instancias internacionales como nacionales, impera una perspectiva del “contenido mínimo” del derecho económico, social o cultural en cuestión (Pautassi 2010), o en clave de “pobreza extrema” debido a que incluso la pobreza per sé tampoco se entiende o explicita como una violación de derechos humanos (Surasky 2008).

Ante estos posicionamientos, la consecuencia directa es una concepción restringida de las obligaciones estatales respecto del derecho a la vivienda de las personas en las condiciones más precarias (Arcidiacono y Gamallo 2014), sin un abordaje estatal de otras situaciones de vulnerabilidad en tanto que no resultan tan extremas (Gargarella y Maurino 2011), aun cuando presentan una satisfacción precaria del derecho a la vivienda en tanto que un cambio de las condiciones económicas o prácticas comerciales compromete el efectivo disfrute del derecho (ej. la locación de inmueble para vivienda). En el caso del Pro.Cre.Ar (en su línea de crédito) se destaca su diseño como política pública orientada a superar esta situación de vulnerabilidad, más allá de la obligación estatal de garantizar el disfrute del derecho a la vivienda en su contenido mínimo respecto de toda persona bajo su jurisdicción.

En abril de 2016 el Banco Central de la República Argentina (B.C.R.A.) emite la Comunicación A 5945 que introduce la cláusula UVA¹ en el mercado crediticio argentino, la cual es un mecanismo de indexación de capital por CER (índice de precios al consumidor) que informa el B.C.R.A., cláusula que rápidamente es incorporada en los créditos Pro.Cre.Ar y consolidada a partir de la modificación del Decreto 902/12 por el Decreto 146/17 eximiendo los créditos hipotecarios de la prohibición de indexación (ley 23.928), y por la ley 27.444 incluyendo los créditos destinados a cancelar el saldo de boletos de compraventa.²

Finalmente, la implementación del UVA en el mercado de crédito y el Pro.Cre.Ar fue acompañado desde el Estado y los grandes operadores económicos del mercado por una “expectativa” de inflación informada desde el B.C.R.A. que no se correspondió con la realidad (Sturzenegger 2019),³ generando una cuota más onerosa a la proyectada y dificultando el cumplimiento de las condiciones pactadas por parte de las personas beneficiarias, comprometiendo el acceso a la vivienda obtenido o las condiciones de vida.

Cómo se puede observar, el Pro.Cre.Ar es una política pública destinada a garantizar el derecho humano a la vivienda de las personas beneficiadas mediante la propiedad del inmueble a través del crédito en sus diferentes modalidades. En este aspecto, el derecho a la vivienda no comprende el mero acceso a un techo, sino que entendido desde la dignidad de la persona significa “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad”, resaltando como uno de los aspectos relevantes de la “vivienda adecuada” (estándar) su relación con el trabajo y su costo razonable:

En opinión del Comité, el derecho a la vivienda (...) considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. (...) la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. (...) “el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. (Comité DESC “Observación General 4” párrafo 8).

Se destaca que, en el caso particular de esta política crediticia, las obligaciones estatales de respeto y garantía en torno al derecho a la vivienda y derechos interdependientes se integran con el derecho protectorio de los usuarios y consumidores consagrado constitucionalmente (art. 42) en tanto el Pro.Cre.Ar se articula como emisión de crédito (servicio financiero), a través de intermediarios privados (fondo fiduciario y bancos adheridos), por lo que las personas beneficiarias revisten la condición de “consumidores”, integrando los estándares específicos de tutela al derecho de vivienda en juego (art. 29 inc. b Convención Americana Sobre Derechos Humanos).

De este modo, a través de una metodología cualitativa, en el presente trabajo se interpela la reforma que significó la introducción de la cláusula UVA en los créditos Pro.Cre.Ar desde un enfoque derechos humanos comprensivo de la perspectiva protectoria del derecho de consumidores y usuarios, recurriendo como herramienta analítica a los estándares constitucionales y convencionales vigentes (contenido mínimo, acceso a la justicia, prohibición de regresividad, información adecuada y veraz, educación, protección de la seguridad e intereses económicos, trato digno y equitativo), así como el rol y discursos presentes en los actores involucrados (Poder Ejecutivo Nacional, Poder Legislativo Nacional, Poder Judicial, y la sociedad civil) en el abordaje de la problemática.

Si bien se sostiene un abordaje eminentemente jurídico, en la práctica los créditos hipotecarios Pro.Cre.Ar comprenden aproximadamente 33.000 familias (informe del Jefe de Gabinete a la Cámara de Diputados N°122, 2019, respuesta pp.229), con baja morosidad (informe del Jefe de Gabinete a la Cámara de Diputados N°124, 2019, respuesta pp.159) como consecuencia del débito directo de las cuotas de los ingresos o cuentas de los beneficiarios producto de la bancarización de los asalariados, por lo cual el avance progresivo de sus consecuencias negativas producto del desfase en el tiempo entre ingreso y cuota repercute de hecho sobre la calidad de vida hasta tanto se opte por la mora (anular el débito automático interrumpiendo la continuidad en el pago), siendo

el objetivo del presente trabajo recuperar los aspectos centrales a tener presentes en la construcción de una solución efectiva.

II. El análisis de la reforma UVA en el Pro.Cre.Ar.

La inclusión de la cláusula UVA tuvo como consecuencia directa la modificación de las condiciones de los créditos emitidos por el Pro.Cre.Ar, incorporando un mecanismo de indexación del capital por un índice vinculado a la inflación minorista, sobre el cual se aplica una tasa de interés, lo que en la práctica implicó un agravamiento de las condiciones del crédito, un mecanismo de cuota que rompe su relación al ingreso, y la adquisición de créditos por personas sin la capacidad o comprensión de las condiciones de pago.

Ante esta circunstancia, muchas de las personas que ingresaron al Pro.Cre.Ar bajo la modalidad UVA rápidamente advirtieron dificultades en el pago o una situación imprevisible y desfavorable por el considerable incremento del valor de las cuotas. En este aspecto la reforma en análisis representó una regresión en el accionar estatal en materia de derecho a la vivienda, cuyas consecuencias se proyectan y agravan con el transcurso del tiempo (en créditos hipotecarios de hasta treinta años).

a) La regresividad en las condiciones del Pro.Cre.Ar.

La introducción de la cláusula UVA en los créditos Pro.Cre.Ar, entendida como modificación de una política pública en materia de derecho a la vivienda) implicó, desde una perspectiva de derechos humanos, una regresión vedada por las normas internacionales (Abramovich & Pautassi, 2009).⁴ En este sentido, observada en función de la sociedad en su conjunto⁵ la reforma implicó (a) el agravamiento de las condiciones de los créditos hipotecarios, (b) la desinformación de las personas beneficiarias respecto del crédito adquirido, (c) la precariedad o mayor vulnerabilidad del derecho a la vivienda tutelado por la política pública, y (d) la exposición a situaciones de sobreendeudamiento.

Es decir, el Pro.Cre.Ar con la introducción de la cláusula UVA procedió a la emisión de créditos hipotecarios con capital indexado por inflación minorista (más la tasa de interés), equiparando la financiación a los créditos hipotecarios del mercado en tanto que se eliminó la tasa subsidiada original del Pro.Cre.Ar debido a que el reintegro del crédito conserva la integridad del valor del capital, más la tasa de interés establecida, aspecto que desvirtúa el objetivo original de acceso a la vivienda propia para personas con capacidad de pago inferior a la requerida por el mercado.

Esta modalidad de reintegro tiene como consecuencia el compromiso de la capacidad de pago debido a que la persona depende de que su salario conserve su poder adquisitivo frente a la inflación (caso contrario la persona incumple las condiciones del crédito

o reduce otros gastos/calidad de vida), así como permite que la persona adquiera un crédito por mayor capital del que el mercado considera que tiene capacidad de pago. Esto último se genera porque en la emisión del crédito, al evaluar la relación «ingresos/condiciones de pago», se encuentra ausente la variante inflacionaria que toda otra financiación contempla, aspecto entendido como un elemento esencial dentro del orden público protectorio del consumidor o usuario (art. 36 Ley 24.240), lo que marca el retroceso respecto del carácter “soportable” del gasto de vivienda (Comité DESC “Observación General n°4” pár. 8.c) por su encarecimiento no proyectado, así como por la ausencia del carácter “adecuado” de la información suministrada al consumidor.

Finalmente, se destaca que, si bien el Estado tiene autonomía en la elaboración y modificación de sus políticas públicas de acuerdo al modelo socioeconómico, el mismo encuentra como límite el respeto al derecho internacional de los derechos humanos (Pautassi 2010), así como al mandato constitucional que, en el presente caso, la regresividad confronta la legitimidad de la presente reforma.

En otras palabras, si bien quienes acceden al Pro.Cre.Ar tienen, en principio, la capacidad económica para satisfacer su derecho a vivienda a través de la locación, pues el derecho internacional de los derechos humanos no asimila el acceso a la propiedad (Comité DESC “Observación General n°4”), ante lo cual estaría garantizado el contenido mínimo (Pautassi 2010), rige en la materia el principio de progresividad (Pisarello, 2009) que implica una obligación estatal de no regresión en los avances logrados más allá del mínimo inmediato, siendo la única justificación que en el uso de todos los recursos disponibles (eficientemente) se haya reconfigurado el gasto y/o las políticas estatales en favor de los sectores o materias con una necesidad más apremiante.

b) Falta de información adecuada y veraz (educación) de las personas beneficiarias.

Otro de los aspectos más significativos de la introducción de la cláusula UVA en el Pro. Cre.Ar y en el mercado crediticio nacional fue la ausencia de una información adecuada y veraz por parte del Estado y los proveedores de crédito. En este sentido, la sociedad argentina desde el 1° de abril de 1991 (ley 23.928) no tenía mecanismo de indexación en el mercado salvo por las deudas en moneda extranjera, ante lo cual su súbita introducción en el 2016, acompañado por un fuerte fomento estatal y de los proveedores financieros, se dio en un contexto donde el común de las personas no tenía la formación para comprender el real funcionamiento y riesgos que implica un crédito indexado por UVA.

Ante esta circunstancia, es importante recuperar que los derechos constitucionales de los usuarios y consumidores (art. 42) incorporan tres estándares (obligaciones) específicos en materia de información que se integran a los estándares propios del derecho a la vivienda, que consisten en (a) educación de las personas para el consumo, (b) suministro

de una información adecuada, y (c) suministro de una información veraz.

Respecto de la educación para el consumo, observamos que la introducción de la cláusula UVA no fue acompañada por un accionar estatal en materia de educación, siendo que tras veinticinco años de una economía nominal (sin mecanismos de indexación desde 1991) puede observarse que las personas carecían de la formación necesaria para comprender cabalmente el mecanismo de indexación y la legislación protectora, debido a que bajo una lógica nominal esta entendía como información suficiente la difusión pública de la tasa de interés efectiva, el costo financiero total y el monto de cada cuota (art. 36 Ley 24.240), aspectos que un crédito indexado no puede anticipar. Tampoco hubo un accionar estatal o de los proveedores de crédito que informara y/o explicara los riesgos del sistema de indexación en la etapa precontractual (información calificada) para un real entendimiento de la ecuación económica del contrato y sus riesgos. Por el contrario, el propio Estado, a través del B.C.R.A., recurrió a informar expectativas de inflación “optimistas” las cuales se ajustaron al alza periódicamente.

En este aspecto, el acceso a información y formación de las personas es una herramienta central para corregir la asimetría cognoscente (Rusconi 2015) que tienen frente a los proveedores (entendiendo al Estado obligado tanto por su rol activo en la emisión de créditos como por su rol de autoridad pública). Esa asimetría es uno de los factores de vulnerabilidad a los que responde la acción positiva constitucional para corregir la desigualdad estructural entre proveedores y consumidores o usuarios (obligación de brindar una información adecuada y veraz para educación para el consumo) (Saba 2007).

c) La precariedad del derecho a la vivienda.

En concordancia con lo manifestado respecto de la regresividad que implicó la introducción de la cláusula UVA, la mayor onerosidad no proyectada de los créditos hipotecarios (mayor vulnerabilidad a una eventual incapacidad de pago), debe tenerse presente que los créditos tienen como garantía hipotecaria el mismo inmueble adquirido (el cual satisface el derecho a la vivienda de la persona beneficiaria y su grupo familiar), ante lo cual una de las consecuencias de la reforma es la precariedad del acceso a la vivienda.

Contrario a las perspectivas clásicas mercantilistas, el inmueble adquirido para vivienda (aun como garantía hipotecaria) es un activo ilíquido debido a que, si bien integra el patrimonio del deudor, es un activo al solo efecto de permitirle al acreedor ejecutar su acreencia o evitarle al deudor incurrir en gastos de alquiler. En este aspecto, aun cuando se le efectúen mejores o se incremente su valor, el bien no tiene una finalidad productiva, sino que permanece afectado a la satisfacción del derecho en cuestión.

Ante esta circunstancia, la cláusula UVA introduce una situación de precariedad en la satisfacción del derecho a la vivienda, pues el mismo se encuentra condicionado a que la persona pueda sostener el pago de las cuotas, lo que implica una vulnerabilidad frente a contextos en los cuales la inflación supere el crecimiento de la capacidad adquisitiva del salario, situaciones en las cuales el inmueble podrá ser ejecutado, perjudicando la seguridad (razonable) que la persona debe tener respecto de la tenencia de la vivienda (Comité DESC “Observación General n°4” pár. 8.a).

Así mismo, esta seguridad en el acceso a la vivienda (propia) que resalta el Comité DESC en el ámbito nacional debe ser integrada por un mandato constitucional de protección de los intereses económicos de los usuarios y consumidores, estándar que incorpora como contenido que la persona no vea frustrado su objetivo de acceso a la vivienda propia (fortalecimiento de las condiciones en las que accede a la vivienda) como consecuencia de la propia financiación, aspecto que la introducción de la cláusula UVA confronta.

Es decir, si bien no existe un derecho de la persona a tener garantizada la satisfacción de su objetivo independientemente de toda circunstancia (ej. insolvencia) sí existe un derecho a la indemnidad respecto de las condiciones de la propia contratación (Rusconi 2015). En este aspecto, el mandato constitucional de protección de los intereses económicos de usuarios y consumidores se introdujo como un principio transversal tanto a las relaciones entre particulares como al accionar estatal cuya vigencia depende de su recepción por los actores estatales (Gargarella 2013) y su carácter justiciable.

d) El riesgo de sobreendeudamiento en la persona.

El último aspecto relevante de la reforma en el Pro.Cre.Ar (vinculado a los puntos anteriores) está dado por la mayor vulnerabilidad de la persona a situaciones de sobreendeudamiento, es decir, situación en la cual la persona pierde su capacidad de pago en condiciones económicamente sustentables (Japaze 2015), es decir aquellas condiciones contractuales que no comprometen la capacidad de la persona de honrar la deuda en el tiempo, sin comprometer condiciones de vida digna.

Abandonando una concepción jurídica clásica construida en torno a la insolvencia (insuficiencia patrimonial frente al pasivo), la prevención del sobreendeudamiento implica dejar de entender al inmueble como un mero activo con capacidad de cancelar la deuda hipotecaria para recuperar su dimensión de acceso a la vivienda y carácter económicamente ilíquido. En este aspecto, la dignidad de la persona, así como la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, requiere que el propio acceso al crédito en tanto política pública no contenga incito un riesgo probable de derivar en una situación de sobreendeudamiento, o frustrar el objeto de la misma.

Así mismo, dada la interdependencia de los demás derechos con la satisfacción del derecho a la vivienda, tanto la persona como su grupo familiar acceden a la vivienda y a otros derechos (ej. alimentación, vestimenta, otros) a partir de un mismo ingreso familiar; la exposición a situaciones de sobreendeudamiento implica por parte de las personas afectadas un ejercicio de recortar gastos (escoger qué necesidad no será satisfecha), implicando una pérdida en la calidad de vida y el disfrute de derechos, frente al compromiso del inmueble por el cual acceden a la vivienda.

En consecuencia, los reclamos que se están advirtiendo por la onerosidad sobreviniente de las cuotas de estos créditos hipotecarios, aun cuando objetivamente no haya insolvencia, exponen el compromiso progresivo de la capacidad de pago (cumplir la cuota) a costa de pérdida de calidad de vida. La respuesta estatal es insuficiente en tanto trabaja sobre una mora (insolvencia) no presente o sobre un concepto de pobreza (Surasky 2008) en el cual estos deudores son económicamente privilegiados frente a la marginalidad requerida.

e) Conclusiones de la reforma UVA en el Pro.Cre.Ar.

La introducción de la cláusula UVA en el Pro.Cre.Ar representó una regresión en una política pública destinada a fortalecer el acceso a la vivienda de sectores de capacidad de pago limitada. La regresión no está dada por el mero agravamiento de las condiciones en abstracto (ej. suba de la tasa de interés), sino porque cualitativamente la reforma (indexación por inflación más tasa de interés) asimila el crédito subsidiado a los créditos hipotecarios del mercado, sin tener presente que las personas a quienes estaba destinado este crédito subsidiado se encontraban excluidas del mercado de crédito hipotecario por su limitada capacidad de pago, siendo destinados a personas que se encuentran excluidas del mismo por su capacidad de pago.

De igual modo, la reforma encuentra cuestionada su legitimidad en tanto genera un acceso precario a la vivienda, al mismo tiempo que provoca una situación de vulnerabilidad de la persona beneficiaria y su grupo familiar ante desequilibrios entre inflación y la variación salarial, comprometiendo su calidad de vida. La introducción de la cláusula UVA tampoco respetó los estándares constitucionales en materia de protección de los usuarios y consumidores, los cuales establecen obligaciones estatales concretas en materia de políticas públicas basadas en la emisión de créditos a particulares para la realización de derechos.

Siendo la reforma relativamente reciente, los efectos negativos de la misma aún no se han profundizado, sin embargo, el problema empieza a percibirse tanto por particulares como por los agentes estatales, especialmente aquellas personas que accedieron comprometiendo su máxima capacidad de pago desde inicio. Ante esta circunstancia, se presenta necesario una reconducción de la política pública (condiciones de los créditos que se emiten, así como los créditos ya emitidos bajo modalidad UVA) a efectos que la misma no sea un factor de vulneración de derechos

III. El accionar de los actores estatales y la sociedad civil.

Siendo que las consecuencias de la introducción de la cláusula UVA en el mercado de crédito argentino (incluyendo el Pro.Cre.Ar) se percibieron rápidamente, se conformaron en la sociedad civil colectivos de “autoconvocados” desde mediados de 2018 con el objetivo de exigir la implementación de medidas que las prevengan.

Debe resaltarse que, ante la regresividad de derechos sociales, económicos y culturales u otra forma de afectación de los mismos, la judicialización (o impugnación en los distintos ámbitos estatales) de la política pública representa el ejercicio de la propia exigibilidad del derecho. En este aspecto, las implicancias de la introducción de la cláusula UVA en el Pro. Cre.Ar no pueden ser observadas como ajenas al rol que los distintos poderes del Estado se encuentran asumiendo, así como el accionar de las personas afectadas con el objetivo de incidir en la política pública a efectos de recomponer su situación individual y colectiva.

a) El Poder Ejecutivo.

La administración pública ha sido el actor principal en la reforma bajo análisis (entendiendo al B.C.R.A. incluido en esta categoría), tanto por su implementación unilateral recurriendo a una autorización legislativa latente (art. 27 Decreto 905/02), como por su promoción estatal a través de la difusión de expectativas de inflación optimistas. En este sentido, desde el Poder Ejecutivo se fomentó el uso de la cláusula UVA en el mercado (ej. nunca se implementó la cláusula UVI) ⁶ pese a los cuestionamientos existentes desde la sociedad civil y en el seno del Congreso de la Nación.

Por otro lado, en la definición de los derechos sociales involucrados (acceso a la vivienda y al consumo en el presente caso), tanto respecto de su contenido más allá del mínimo, como de las medidas para garantizar su disfrute, son materias relegadas generalmente a la discrecionalidad de la administración pública (Abramovich & Curtis 2006) aspecto que dificulta su análisis por el Poder Judicial así también como por la sociedad civil, más allá del cumplimiento de las obligaciones de progresividad, no discriminación y del contenido mínimo.

En conclusión, la respuesta estatal se presenta como discrecional, y si bien en agosto de 2019 la Jefatura de Gabinete anunció un congelamiento de las cuotas hasta diciembre de ese año, asumiendo el costo la Secretaría de Vivienda de la Nación.⁷ Se trató de una medida temporal (la cuota de enero 2020 incorporó la variación acumulada del UVA) coincidente con la inminencia de las elecciones presidenciales y tras el resultado adverso, para el presidente Macri, de la elección primaria. Adicionalmente, debe señalarse que se trató de una medida con fuerte impronta asistencialista en tanto aprovechaba una situación de vulnerabilidad como herramienta electoral y sin un diseño que fortaleciera la autonomía de la persona (Abramovich & Pautassi 2009) o la remoción permanente de las consecuencias negativas de las condiciones actuales de estos créditos.

b) El poder legislativo.

Con la visibilidad social alcanzada por los afectados por la cláusula UVA como consecuencia de su autoorganización se incorporó el tratamiento de la cuestión en la agenda legislativa, generándose distintos proyectos de leyes y pedidos de información al respecto:

- a) pedidos de informe* (4157-D-2019, 3902-D-2019, 1938-D-2019, 0582-D-2019, 0404-D-2019, 0276-D-2019, 4392-S-2018, 6187-D-2018, 5702-D-2018, 3143-S-2018, 4771-D-2018, 2739-D-2018, 1019-S-2018, 7773-D-2018),
- b) proyectos de declaraciones* (3553-D-2019, 6188-D-2018),
- c) pedido de reforma al ejecutivo* (6185-D-2018),
- d) proyectos de ley de emergencia* (habilitación genérica a futuras medidas) y/o suspensión de ejecuciones (2667-D-2019, S-0973/19, 2067-S-2019, 1381-D-2019), y
- e) proyectos de ley que readecuan el sistema UVA o sus condiciones de pago*, generalmente vinculado al CVS (coeficiente de variación salarial), a la compensación estatal de la diferencia, y a la declaración de emergencia económica y/o suspensión de ejecuciones (3252-D-2019, 2668-D-2019, 2667-D-2019, 2133-D-2019, 1670-D-2019, 1529-D-2019, 1457-D-2019, S-0881/19, 4008-D-2018, 3985-D-2018, S-0789/19, 0974-D-2019, 0897-D-2019, 7808-D-2018).

A pesar de la actividad legislativa que se desprende de la enunciación precedente, en la práctica el Congreso de la Nación ha sido un actor pasivo -por ejemplo, ningún proyecto sustantivo alcanzó a ser tratado y sometido a votación-. La cuestión no es menor, ya que la importancia del Poder Legislativo deriva de su capacidad de implementar reformas estructurales (por ejemplo leyes de emergencia económica), como por la legitimidad de la decisión legislativa frente al poder judicial (Royo 2018), como ejemplifica el rechazo de las cautelares que solicitaron una reconducción de la cuota, sustentadas en la legitimidad (prima facie) de una habilitación legislativa previa del UVA (Cám. CyC Sala III MDP causa 168.312). Como señala Gargarella (2007) esas decisiones judiciales ponen en evidencia un contexto institucional donde prima una concepción de la democracia que supone la ajenidad del juez a la instrumentación de soluciones en materia de derechos sociales y económicos.

Finalmente, si bien a fines de diciembre de 2019 se dictó la ley de Solidaridad Social (27.541) que declaró la emergencia económica, financiera y social, con un abordaje de los créditos UVA hipotecarios (art. 60), la ley (originada en un proyecto del Poder Ejecutivo Nacional) delega en el B.C.R.A. el diagnóstico, necesidad y mecanismos para el tratamiento de la problemática. Esto implica mantener la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la respuesta estatal y definición del contenido de los derechos afectados, así como una delegación legislativa al B.C.R.A. sin modificaciones sustanciales en las facultades ya otorgadas por su Carta Orgánica (24.144).

c) El poder judicial.

El acceso a la justicia (además de un derecho autónomo) ante afectaciones de los derechos económicos, sociales y culturales es una dimensión convencional de los mismos (Pautassi 2010), con el fin de remover los obstáculos que puedan presentarse (Abramovich & Pautassi 2009). Ante una situación de discrecionalidad administrativa –la introducción de la cláusula UVA en el presente caso– el conflicto individual o colectivo debe poder trasladarse al ámbito judicial a efectos de obtener de una respuesta efectiva. En este aspecto, la integración de los derechos de los usuarios y consumidores al contenido del derecho a la vivienda implicó la incorporación de facilitadores en el acceso, como por ejemplo el beneficio de justicia gratuita, la intervención del ministerio público, la inversión de la carga de la prueba, la jurisdicción en el domicilio de la persona, el control de oficio de la legitimidad del accionar del proveedor, la legitimación colectiva, entre otros institutos que establecen la Ley 24.240 y legislación procesal local.

Ante las circunstancias descriptas, en 2019 se promovieron las primeras acciones individuales que cuestionaron la legitimidad de la cláusula UVA (pero no en el marco de créditos Pro.Cre.Ar) solicitando medidas cautelares mientras se sustanciaba el proceso de reducción de la cuota. Si bien la respuesta judicial (de fondo) ante esta problemática aún no se ha dado, debe tenerse presente que la discrecionalidad administrativa en el diseño de políticas públicas se concibe como un límite a las facultades o el alcance de la decisión judicial (imposible de delimitar en abstracto) que abstrae a la jurisdicción del ejercicio de competencias propias de otros poderes (Abramovich 2009), y que ha sido entendida como un límite para el poder judicial a ingresar a debatir el contenido de las políticas públicas (Gargarella y Maurino 2011).

En este aspecto, el discurso republicano y democrático abre un válvula de escape al ejercicio de la jurisdicción que puede implicar la ineficacia de la tutela judicial, motivo por el cual la judicialización de la cláusula UVA es una incógnita latente en la cual, además, se introduce en el diálogo y se visibiliza a los actores financieros (proveedores de los créditos impugnados) o el “mercado” (Arcidiácono 2011) que desde otras fuentes de legitimidad defienden intereses económicos y concepciones del crédito ausentes de una dimensión social y en esa medida confrontadas con quienes accionan judicialmente.

Además de no ser gratuito el reconocimiento como una voz autorizada para ingresar al debate jurisdiccional, pues se requiere de la capacidad técnica y la legitimidad reconocida por los actores jurisdiccionales, para ser parte en un sentido sustantivo y no meramente procesal (Benedetti & Sáenz 2016), destaca Abramovich que los actores judiciales son reticentes a tomar decisiones de gran impacto, lo que representa una limitación autoimpuesta para disponer la implementación o readecuación de políticas públicas. De la misma manera, se resalta la heterogeneidad de criterios al momento de evaluar

la legitimidad de la política pública y el alcance y las limitaciones de la decisión judicial (desde el propio poder judicial), accionar que desvirtúa el estándar de la progresividad y habilita la afectación de derechos, especialmente en materia de derecho a la vivienda (Gargarella y Maurino 2011).

Partiendo de esta realidad institucional, la asimilación del Pro.Cre.Ar al crédito privado implica que la judicialización de la impugnación de la cláusula UVA necesariamente interpela al sistema financiero en su conjunto, circunstancia ante la cual la tutela del derecho puede verse condicionada por este accionar autolimitante del poder judicial, principalmente por la resistencia a la tramitación colectiva y el abordaje de la problemática a través de acciones individuales (Royo, 2018), con respuestas individuales como válvula de escape ante las situaciones más gravosas (Arcidiácono y Gamallo 2014) y una consecuente fuente de legitimidad (Benedetti y Sáenz, 2016).

En este sentido, un ejemplo claro es el Departamento Judicial de Mar del Plata. En el debate de la legitimidad de la cláusula UVA (todavía en la instancia cautelar) algunos tribunales (por ejemplo el Juzgado Civil y Comercial No 6) ordenan la limitación de la cuota a la expectativa de inflación al momento de contratar (causa 115.416) junto a otros (Cámara Civil y Comercial, Sala III) que sostienen la legitimidad “prima facie” de la cláusula, rechazando la modificación de la cuota (causa 168.312) y fomentando la autocomposición mediante la citación a audiencia (causas 168.098 y 168.103), sin resultados exitosos en las mismas.⁸

d) La sociedad civil.

Si bien la sociedad civil es un actor en las políticas públicas y particularmente relevante en el caso de los créditos UVA, el primer aspecto a resaltar es la heterogeneidad de sus integrantes, intereses y concepciones, destacando como actores cuasi-diferenciados a los colectivos autoorganizados (Arcidiácono 2011) como lo son los grupos de autoconvocados UVA en el presente caso.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es la asimetría estructural entre el Estado (dirección de la política pública) o los proveedores intermediarios (entidades financieras) y el consumidor, quien tiene una voz concebida para expresarse solamente a través del acto de contratar o no, ejercida de modo individual, y condiciona a poseer una concurrencia de conocimiento técnico con los recursos necesarios para ingresar en el diálogo (Cunill Grau 2011). En este sentido, ante el reconocimiento estatal de esta asimetría estructural, la reforma constitucional de 1994 introdujo el reconocimiento expreso de las asociaciones de usuarios y consumidores como mecanismo de participación pública (Uprimny 2011), así como otros mecanismos (por ejemplo la legitimación colectiva de todo usuario o consumidor integrante del colectivo), con una clara intención de fortalecer la

incidencia de la ciudadanía en las políticas públicas. Como se señaló más arriba, su contracara es la limitación judicial al debate colectivo (limitación autoimpuesta).

En el caso en análisis, los grupos de “autoconvocados UVA” son un claro ejemplo de colectivo autoorganizado que potenciar su capacidad de incidencia en la política pública (por ejemplo a través del ingreso de proyectos de leyes o promociones de acciones judiciales estratégicas) empoderando a sus integrantes, pero con una capacidad de agencia limitada (por ejemplo, por la falta de debate en el recinto de las iniciativas legislativas).

A pesar de que la participación de los sujetos involucrados o de sus representantes (asociaciones), es considerada requisito de toda política pública (Pautassi 2010), su ausencia resalta las asimetrías estructurales en materia financiera y un esquema donde el Estado dispone para una persona que recepta pasiva la asistencia como objeto de asistencia y no como sujeto de derechos. Ello no obstante, la autoorganización permite una participación de facto, con frecuencia confrontativa, a través de un mayor poder de agencia del colectivo autoconvocado (por ejemplo se reclama una ley que derogue todo sistema indexatorio y no una indexación morigerada como establecen algunos proyectos con estado parlamentario) que interpela a los poderes del Estado en búsqueda de una respuesta favorable.

IV. Conclusiones.

A modo de cierre, se formulan las siguientes conclusiones:

1) La introducción de la cláusula UVA en el marco del Pro.Cre.Ar implicó una regresión respecto de una política pública destinada a fortalecer las condiciones de acceso al derecho a la vivienda más allá de su contenido mínimo. En este aspecto, la impugnación de la reforma por regresiva no responde al mero encarecimiento del crédito en abstracto, sino a las consecuencias del mismo, especialmente, el desvirtuar la seguridad en el acceso a la vivienda (objetivo del Pro.Cre.Ar) y colocar a las personas beneficiarias en una situación de vulnerabilidad, es decir, la exposición de la persona y su grupo familiar a situaciones de sobreendeudamiento ante un desequilibrio entre el crecimiento de la inflación y el ingreso familiar.

2) La reforma no fue acompañada desde el Estado (o los grandes actores financieros) con formación e información adecuada y veraz a las personas que accedieron a créditos indexados bajo esta modalidad, disminuyendo su autonomía y profundizando su vulnerabilidad estructural como usuarios y consumidores en un mercado asimétrico.

3) Ante esta asimetría, la autoorganización de las personas afectadas constituye un mecanismo de empoderamiento de sus integrantes, especialmente por la adquisición de una voz colectiva en el debate público, el poder de agencia y la corrección de las asimetrías

que individualmente se presentan, como se puede observar en el caso concreto de los Autoconvocados UVA (visibilidad de la problemática, incorporación de la misma a la agenda legislativa y judicial, abordaje paliativo del poder ejecutivo).

4) La introducción de la cláusula UVA en el mercado y sus consecuencias pone en evidencia las limitaciones autoimpuestas del Poder Judicial ante demandas que reclaman la exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales, así como reformas o control de gran impacto. Ante esta circunstancia, los tribunales tienden a buscar válvulas de escape que permitan disminuir su intervención (o la expectativa del requerimiento) y al mismo tiempo garantizar una tutela mínima del derecho que le permita conservar legitimidad (por ejemplo, no se dispone la reducción de la cuota, pero se fuerza una cesión voluntaria por parte de la entidad financiera).

5) Sin perjuicio de las críticas que nos merece este posicionamiento recurrente del Poder Judicial, su contracara es la importancia de la respuesta legislativa y la legitimidad asignada a la misma, que en el presente caso abre a un segundo interrogante: qué grado de afectación a la propiedad privada tolera la protección de los derechos económicos, sociales y culturales ante la existencia de intereses contrapuestos, en la medida en que la modificación forzada del UVA a CVS implica una pérdida de ganancia y hasta de capital de los proveedores financieros.

6) Finalmente, la continuidad de la cláusula UVA en el Pro.Cre.Ar en sus condiciones actuales es un factor de vulnerabilidad de las personas beneficiarias del programa, que excede el mero perjuicio económico y se agrava ante la ausencia de una garantía real como respaldo, situación que requiere una solución que, independientemente de sus particularidades, sea efectiva.

¹ Si bien en la Comunicación A 5945 se denominan “UVI” con la sanción de la Ley 27.271 que establece la Unidad de Vivienda (UVI) indexada por el índice del costo de construcción en Gran Buenos Aires (INDEC) genera que el B.C.R.A dicte la Comunicación A 6069 (2016) denomina Unidades de Valor Adquisitivo (UVA) a la indexación por CER.

² Aunque el decreto 905/02 (art. 27) establece la posibilidad de indexar por CER (ahora UVA) es partir de las reglamentaciones del B.C.R.A. (2016) que esta modalidad de crédito se implementa en el mercado y el Pro.Cre.Ar.

³ http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Principales_variables.asp

⁴ En el presente caso la regresividad es únicamente en un sentido colectivo debido a que las personas que ingresaron de modo previo a la reforma no se les incorporó la cláusula UVA.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos in re “Cinco Pensionistas vs. Perú” sent. 23/02/2003, pár. 147)

⁶ La Ley 27.271 (UVI) estableció un sistema de indexación de estructura similar al UVA pero sujeto a un índice de menor crecimiento que el CER, vinculado a la construcción. Esta modalidad nunca se implementó (informe del Jefe de Gabinete a la Cámara de Diputados N°118, 2019, respuesta pp.503).

⁷ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/medidas-economicas/cuotas-uva-sin-aumento> recuperado: 19/09/2019.

⁸ Por otro lado, el debate cautelar permite anticipar posiciones respecto de la legitimidad al menos en apariencia (análisis de la “verosimilitud en el derecho”), así como constituye una herramienta de tutela de la persona afectada, una reducción de la cuota cautelar sin confirmación en la causa principal también expone al beneficiario a la vulnerabilidad descripta por la obligación de reintegrar el capital suspendido (actualizado por ser una deuda de valor) más el aumento de la cuota por el aumento suspendido acumulado, aspecto que aumenta la incertidumbre sobre los efectos del accionar judicial y puede disuadir de accionar individualmente.

Referencias bibliográficas

Abramovich, Victor y Laura Pautassi (2009) “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” En V. Abramovich y L. Pautassi, L (comps.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires, Editores del Puerto, pp. 279-340.

Abramovich, Victor y Christian Courtis (2006) *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado Social constitucional*. Buenos Aires, Editores del Puerto, pp. 1-46.

Arcidiácono, Pilar (2011) “El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política”. *Reforma y Democracia, Revista del CLAD* 51:33-58.

Arcidiácono, Pilar y Gustavo Gamallo (2014) “Entre la confrontación y la funcionalidad. Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”. *Revista POSTData* 19 (1):193-225.

Benedetti, Miguel Ángel y María Jimena Sáenz (2016) *Las audiencias públicas de la Corte Suprema: Aperturas y límites de la participación ciudadana en la Justicia*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores.

Cunill Grau, Nuria (2011) ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. Conferencia magistral dictada en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Disponible en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/que-ha-pasado-con-lo-publico-en-los-ultimos-30-anos.pdf> Consultado el 24/06/2020

Gargarella, Roberto (2013) “Injertar derechos sociales en constituciones hostiles a ellos”, en L. Bercovich, L. y G. Maurino, comps. *Los derechos sociales en la gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Eudeba:21-36.

Gargarella, Roberto (2007) “¿Democracia deliberativa y judicialización de derechos sociales?”, en R. Gargarella y M. Alegre, coords. *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Buenos Aires, Editorial Lexis Nexis y ACIJ:121-144.

Gargarella, Roberto y Gustavo Maurino (2011) “Vivir en la calle. El derecho a la vivienda en la jurisprudencia del TSJC”. *Lecciones y Ensayos*, Universidad de Buenos Aires, 89:329-350

Japaze, María Belén (2016) *Sobreendeudamiento del Consumidor: remedios preventivos y de saneamiento*. Tesis doctoral no publicada, Universidad de Salamanca.

Pautassi, Laura (2010) “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, en V. Abramovich y L. Pautassi *Medición de Derechos en las Políticas Sociales*. Buenos Aires, Editores del Puerto, pp. 1-88.

Pisarello, Gerardo (2009) “La efectividad del derecho social a la vivienda digna y adecuada”, en “La actualidad de los derechos sociales”. Vitoria: Ararteko, pp. 49-70.

Royo, Luis (2018) «Respuestas de emergencia para población en emergencia habitacional», en D. Azrak, *Pensar la ciudad. Comentarios a la Constitución porteña de la igualdad, la autonomía personal y los derechos sociales*. La Plata, Librería Editora Platense, pp. 633-663.

Rusconi, Dante (2015) “Manual de derecho del consumidor”. Buenos Aires, La Ley.

Saba, Roberto (2007) “(Des)igualdad estructural”, en M. Alegre y R. Gargarella (coords.) *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Buenos Aires, Lexis Nexis:137-172.

Sturzenegger, Federico (2019) “Macri’s Macro: The Meandering Road to Stability and Growth” Borrador de la Conferencia BPEA, Otoño.

Surasky, Javier L. (2008) *La Piedad de Caín. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la lucha contra la pobreza*. Tesis de Maestría inédita, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.

Uprimny, Rodrigo (2011) “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos”, en C. Rodríguez Garavito, C. (coordinador) *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico en el siglo XXI*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores, pp.109-136.

Cómo citar este artículo:

Galván, Ezequiel Rodrigo (2020) “Análisis de la incorporación de la cláusula UVA en los créditos del Pro.Cre.Ar”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 N° 19: 43-60

Estrategias de erosión del poder sindical en Argentina. Un análisis del período 2015-2018

Eroding union power in Argentina, 2015-2018

Juan Montes Cató

Doctor en Ciencias Sociales,
Universidad de Buenos Aires.
Investigador CEIL- CONICET.
Docente en la Facultad de Ciencias
Sociales, UBA
jmontescato@gmail.com

Patricia Ventrici

Doctora en Ciencias Sociales,
Universidad de Buenos Aires.
Investigadora CEIL- CONICET.
Docente en la Facultad de Ciencias
Sociales, UBA
patriciaventrici@gmail.com

Resumen

El artículo analiza las estrategias del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el accionar del poder judicial frente a las organizaciones sindicales bajo la hipótesis que éstas estuvieron orientadas a generar un proceso de disciplinamiento por vía institucional. Para ello se han relevado disposiciones y resoluciones del MTEySS como así también fallos judiciales entre diciembre del 2015 y septiembre 2018, fecha en la que el Ministerio fue degradado a nivel de Secretaría de gobierno. Esta información permite comprender la estrategia llevada adelante por el Estado en materia gremial y en particular el modo en que se articulan prácticas antisindicales, pero también las contradicciones y alcances en su accionar al momento de comparar las estrategias de ambas instituciones.

Palabras clave: sindicalismo - macrismo - estado - leyes laborales - Argentina

Abstract

The article focuses on both the Ministry of Labor, Employment and Social Security (MTEySS) strategies and decisions of the Judiciary, through a number of emblematic cases, under the hypothesis that

Fecha de recepción:

3.3.20

Fecha de aceptación:

14.7.20

they were aimed at disciplining trade union organizations. To this end, provisions and resolutions of the MTEySS and judicial decisions have been relieved, from December 2015 to September 2018, when (MTEySS) was downgraded to the administrative level of Secretary. This flow of information allows us to understand the strategy carried out by the State in labor union matters and in particular the way in which anti-union practices were implemented.

Key-words: labor union - macrismo - state - labor laws - Argentina

Introducción

El cambio de ciclo político que se produjo en Argentina a partir de diciembre de 2015 con la llegada al gobierno de la Alianza Cambiemos, generó un fuerte impacto regresivo en múltiples dimensiones de la vida social. El deterioro del mercado de trabajo fue acelerado, tal como lo evidencian los indicadores y se tradujo en un aumento vertiginoso de los niveles de empobrecimiento de la población, especialmente a partir de la mega-devaluación de la moneda que empezó su espiral a mediados de 2018 y derivó en el acuerdo con el FMI en junio del mismo año.¹ La política económica ortodoxa, con un marcado sesgo en favor de los capitales financieros especulativos por sobre los sectores productivos, decantó en un proceso de desindustrialización,² reprimarización, ajuste fiscal y endeudamiento (Schorr, 2018; Vanoli, Cibils y Allami, 2018; Cibils y Pinazo, 2018). Esta combinación provocó una notable redistribución regresiva del ingreso evidenciada en una pérdida del poder adquisitivo de los sectores asalariados muy pronunciada.³

Junto a esta ofensiva sobre el trabajo en términos estructurales, también se plantea como una política de gobierno el avance en normas de desregulación de las relaciones laborales. Siguiendo el manual de políticas públicas de la ortodoxia económica en materia laboral, se reeditaron en Argentina los discursos característicos de la década de 1990 acerca de las bondades de la flexibilización laboral como mecanismo central para atraer inversiones y hacer crecer el empleo. Esa prédica se tradujo en acciones políticas concretas desde el inicio de la gestión. Por un lado, se promulgaron leyes alentando la creación de empleo precario (llamada “Ley de Empleo Joven”) y favoreciendo la desregulación de las condiciones de trabajo (por ejemplo, la nueva Ley de Aseguradoras de Trabajo que vuelve mucho más difícil posibilidad de realizar un juicio a las patronales

por accidentes de trabajo). A su vez, se avanzó en la convalidación –y en parte imposición– por parte del Ministerio de Trabajo de nuevos convenios colectivos de trabajo –promocionados como “convenios testigos” del nuevo modelo– en actividades paradigmáticas como la industria petrolera, automotriz y lechera. Se trató de modificaciones de los convenios ya existentes, tendientes a incorporar cláusulas orientadas a disminuir los salarios, flexibilizar las condiciones de trabajo y a la pérdida de beneficios laborales.⁴ Estas medidas fueron concebidas como aproximaciones al objetivo estratégico de aprobar una ley de reforma laboral integral, que no pudo ser presentada al Congreso por la resistencia que suscitaba, especialmente de los distintos sectores de la principal central sindical (CGT). Esta reforma era consistente con las pautas promocionadas por el FMI. Planteaba modificaciones estructurales en la propia concepción de trabajo (pasaba de la noción de relación de dependencia a la de régimen de *colaboración*), en un espíritu de “liberalización de las fuerzas de producción” que centralmente se traducía en un abaratamiento del costo salarial como consecuencia de una serie de perjuicios en los ingresos y derechos de los trabajadores (condiciones de trabajo, licencias, horas extras, indemnizaciones, cargas patronales, seguros de desempleo (Ventrici y Montes Cató 2017).

Sumado a lo anterior, se puso en marcha una ofensiva contra las organizaciones y otras formas de expresión colectiva de los trabajadores, tendiente a limitar o incluso desconocer los derechos a la organización autónoma, la negociación y la conflictividad de los sindicatos, involucrando a múltiples actores y dimensiones. En este artículo nos interesa analizar en particular el rol del MTEySS, que hizo uso –a una escala notable desde el regreso de la democracia– de todas sus prerrogativas y resortes institucionales para perseguir y desarticular a las organizaciones sindicales no alineadas con el oficialismo. Nuestro análisis se extiende desde el comienzo de la administración Cambiemos (diciembre 2015) hasta la degradación del MTEySS al rango de Secretaría (septiembre 2018).⁵ Complementariamente analizaremos el accionar de dos actores del poder judicial de relevancia en esta problemática, que sentaron importantes precedentes jurídicos en la temática en el período estudiado: la Corte Suprema y el fuero laboral.

El artículo está estructurado en torno a tres apartados. En el primero se indaga la orientación asumida por las disposiciones y resoluciones del MTEySS que tuvieron como objetivo principal intervenir los sindicatos. En el segundo se analizan los intentos de judicializar el accionar gremial, a través de intervenciones del Poder. Analizadas las estrategias generales a partir del estudio de las tendencias sobresalientes en ambas instancias institucionales,⁶ el tercer apartado se aborda el caso de la Asociación Gremial de Trabajadores del Subterráneo y Premetro (AGTSyP), con el fin de percibir el modo en que las intervenciones del Estado adoptan densidad a partir de un caso específico. En las conclusiones recuperamos los principales hallazgos y señalamos algunas consecuencias de la política asumida durante el período analizado.

I. Estrategias del Ministerio de Trabajo en la política antisindical de Cambiemos

El mismo día en que la CGT concretó un primer paro general con reclamos a al gobierno de la Alianza Cambiemos (6 de abril 2017), el Poder Ejecutivo inició, a través del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, una ofensiva institucional contra las organizaciones sindicales.

La disposición 7/-E 2017, emitida por la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales formuló un listado de “recomendaciones a las entidades gremiales y a los cuerpos de autoridades de los procesos electorarios”, alegando la necesidad de modernización y democratización de las organizaciones. Se trató de cuatro breves sugerencias alusivas a temáticas identificadas como déficits históricos de los sindicatos, mencionadas de manera reiterada como fundamentación de discursos antisindicales. La primera sugerencia, con el fin declarado de alcanzar mayor *transparencia* y *pluralismo* en los procesos electorales, consistía en la “utilización del sistema de boleta electrónica, voto electrónico o similar”. La segunda planteó “un análisis riguroso de la conformación de las listas de candidatos en relación al cupo femenino a efectos de posibilitar el *pluralismo interno* y en pos de una real y verdadera *democracia sindical*”. En el tercer punto se orientaba a las organizaciones a efectuar “un exhaustivo análisis de las listas de candidatos a oficializar, puntualizándose la necesaria recolección de los antecedentes civiles y penales de los candidatos” con miras a garantizar la *honestidad* de los representantes. Por último, se menciona la necesidad de adecuación de los requisitos formales de los estatutos de cada organización a las exigencias planteadas en la ley 23.551 (Ley de Asociaciones Sindicales), por el cual cada sindicato “deberá implementar los procedimientos previstos establecidos en sus estatutos para la modificación de los mismos, y su aprobación por esta Autoridad de Aplicación, que verificará el cumplimiento de los requisitos formales”. Este ensamble de consignas políticamente correctas (transparencia, igualdad de género, democratización, honestidad) fue pensado y utilizado por parte del Ministerio como puntapié inicial para la puesta en práctica de una batería de medidas, disposiciones, resoluciones, y comunicaciones destinadas a hostigar a las organizaciones sindicales, en particular a aquellas manifiestamente opositoras al gobierno presidido por el ingeniero Macri.

En particular, estas recomendaciones fueron utilizadas para justificar el más extremo de los recursos ofensivos del Ministerio: su política de intervención a los sindicatos. Hasta la mega devaluación del peso en abril-mayo 2018 y La crisis financiera de la segunda parte de ese año, el Ministerio intervino diez sindicatos, superando al número de casos ocurridos durante todo el período post-dictatorial (1983 a 2015). La política de intervención de las organizaciones sindicales por el Poder Ejecutivo estuvo asociada históricamente, en Argentina, a los gobiernos autoritarios (Basualdo, 2018; Cordone, 1999; Fernández, 1998), por lo que el llamado *principio de la no injerencia en la vida sindical* solía

gozar de un gran peso simbólico.⁷ Sin embargo, el gobierno de la Alianza Cambiemos, integrado en su gran mayoría por funcionarios (incluyendo al presidente) provenientes de altos cargos del mundo empresarial y financiero, desconoció por completo esta tradición política de la relación entre el Estado y las organizaciones del movimiento obrero (Canelo, Castellani y Gentile 2018).

El principal *modus operandi* para la ejecución de la política de intervenciones fue la intromisión en los procesos electorales de las organizaciones. En términos procedimentales, la renovación de autoridades en los sindicatos supone un mecanismo bastante simple: se realizan elecciones en un sindicato, termina el mandato de la comisión directiva, y el Ministerio, salvo irregularidades de peso, valida a las autoridades electas. Pero el Ministerio bajo la titularidad de Jorge Triaca (hijo) encontró allí un espacio para la injerencia estatal, objetando procesos electorales a partir del señalamiento del incumplimiento de las “recomendaciones” anteriormente mencionadas u otras cuestiones formales y forzando la intromisión del Poder Ejecutivo en el gobierno autónomo de los sindicatos.⁸ Matías Cremonte, presidente de la Asociación de Abogados y Abogadas Laboristas (AAL), lo explica de la siguiente manera:

Si no eran reconocidas las nuevas autoridades electas o había alguna impugnación del Ministerio de alguna parte del proceso electoral, se anulaba el proceso electoral, entonces ya no solo que no había autoridades reconocidas sino que no había autoridades electas porque el Ministerio las había anulado, no había nadie que pudiera decir yo soy el secretario general. Entonces, ¿el Ministerio qué hace? Tiene una facultad por ley que dispone que ante la acefalía puede designar un delegado normalizador cuya finalidad es llamar a elecciones y que haya nuevas autoridades. El Ministerio usó esto de manera muy forzada, muchas veces a propósito hacía caer las elecciones, declaraba la acefalía y nombraba a un delegado normalizador del Ministerio sin fijar necesariamente una fecha próxima para los nuevos comicios.⁹

Este procedimiento se verificó, entre otros casos, en el Sindicato de Empleados Judiciales de Mendoza, el Sindicato de Empleados Azucareros del Ingenio Ledesma (SOEAIL), la Federación de Empleados de la Industria Azucarera (FEIA), en el Sindicato de Canillitas (que incluyó un allanamiento por parte de Gendarmería Nacional a las instalaciones del gremio), y en la abrupta irrupción en el Sindicato de Trabajadores Mensualizados de los Hipódromos Argentinos (SITRAMEN). En este último, el fundamento de la intervención fue la impugnación por falta de cumplimiento del cupo femenino en la

junta electoral, a pesar de que el cupo femenino era obligatorio sólo en los consejos directivos. El interventor intentó asumir el cargo en el acto, con la sola resolución del ministerio y sin orden de allanamiento, de manera manifiestamente ilegal.

Otro mecanismo para llevar a cabo las intervenciones se activó a partir del accionar en común del Ministerio con la Justicia Federal. Las acusaciones por delitos penales a ciertos dirigentes habilitaron una actuación conjunta para declarar las intervenciones pedidas por el ministro a través de jueces del fuero penal federal. Se trata de los casos del Sindicato de Vigiladores Privados y el Sindicato de Obreros Marítimos Unidos (SOMU), ambos por el delito de asociación ilícita. En el primero, se llevó a cabo la detención del secretario general y se hizo lugar a un pedido anterior del Ministerio de intervención por acefalía. En el segundo, el juez dispuso, en un mismo movimiento, detención e intervención institucional. Sin embargo, este tipo de procedimiento encontró su límite en otro sector del mismo sistema judicial. Varias de las organizaciones, por ejemplo el Sindicato de Empleados Judiciales de Mendoza judicializaron el reclamo y, en ese último, fue la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, como se verá más adelante, quien a través de un fallo contundente advirtió recientemente al Ministerio sobre la improcedencia de sus reiteradas intromisiones en la vida interna gremial.

En simultáneo a estos conflictos de mayor envergadura y visibilidad, el Ministerio también desplegó una batería de obstáculos burocráticos –basados fundamentalmente en la dilación de trámites administrativos elementales– para presionar a las organizaciones a las que consideraba más díscolas. El simple “cajoneo”, es decir la demora injustificada de la acreditación denominada *certificación de autoridades*, que debe emitir el Ministerio cada vez que se eligen nuevas autoridades, obstruyó seriamente y durante largos períodos la vida institucional de sindicatos y federaciones sindicales “no alineadas” con la política del gobierno nacional. La certificación es indispensable para el manejo de fondos, la negociación con las patronales, la percepción de la cuota sindical y la gestión de la obra social.

Las organizaciones de los trabajadores aceiteros padecieron especialmente este modo del hostigamiento institucional. Como destaca Daniel Yofra (Secretario General de la Federación Nacional):

Nosotros tuvimos elecciones en el mes de agosto del año pasado y recién ahora (mayo) con las paritarias nos dieron la certificación de autoridades. Nos trajo muchos problemas administrativos en la conformación del directorio de la obra social, no nos recibían los trámites para hacer los reintegros de los enfermos crónicos, no nos aceptaban las fichas de afiliación de la gente nueva, era un combo muy preocupante. Tuvieron un método extorsivo como prenda de

negociación previa a la paritaria. Si hay una particularidad en el gobierno de Macri es que son muy extorsivos. A nosotros, como no tienen nada para acusarnos, porque somos prolijos, somos austeros, nos extorsionaron con la certificación de autoridades. Los bancos se negaban a aceptarnos los cheques. Y te digo que nos extorsionaban no silenciosamente, porque cuando nosotros íbamos y le decíamos a la Superintendencia de Salud que nos habilite para que funcione la obra social porque teníamos trabajadores que necesitan un tratamiento, me decían “bueno, vos sabés lo que tenés que hacer, tenés que cerrar un 13%”, bien concretos, iban al hueso. Creo que en esta paritaria fue cuando más sentimos presión, esto jamás nos había pasado.¹⁰

Según registra el CELS en su informe presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2018) sufrieron procedimientos similares el Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Afines (SITRAIC), la Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Luján (ADUNLu), la Asociación Gremial Docente de la Universidad de Buenos Aires (AGD-UBA), el Sindicato Argentino de Televisión (SATSAID) y la Federación Marítima, Portuaria y de la Industria Naval (FeMPINRA). Misma estrategia de dilación se produjo en el mecanismo de homologación de los Convenios Colectivos de Trabajo de muchos gremios, sin la cual los nuevos acuerdos no tienen aplicación efectiva. La repetición de las obstrucciones llevó a que las asociaciones de abogados laboristas del país, los jueces laborales y las centrales sindicales presentaran una queja formal ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en octubre 2017.¹¹

A fines de ese mismo año, luego de la amplia victoria electoral del oficialismo en las elecciones de medio término, el gobierno nacional dio a conocer el paquete de reformas al que aspiraba: previsional, fiscal y, quizás la más resistida: la laboral. En esa coyuntura de ofensiva, la gestión del MTEySS redobló la apuesta anunciando un inédito proceso de auditorías sobre padrones, cuentas y bienes de cada uno de los sindicatos formalmente registrados. Se explicitó la amenaza de quitar personerías a quienes no cumplieran los requisitos; la primera tanda de organizaciones auditadas evidenció un sesgo muy claro.

La movilización del 21 de febrero de 2018, popularizada como “21-F” dio lugar a una reconfiguración del mapa gremial en Argentina. La resistencia multisectorial se materializó en el surgimiento de una línea gremial opositora al partido gobernante, que luego devendría en la conformación del Frente Sindical para el Modelo Nacional (FRESIMONA). Semanas antes de esa gran movilización, varios de los sindicatos protagónicos de la nueva alianza ya estaban denunciados por el Ministerio por irregularidades

detectadas en las auditorías: los docentes de la provincia de Buenos Aires (SUTEBA), el sindicato de Camioneros y el gremio del personal de la ANSES (APOPS).

Algunos de estos opositores también se enfrentaron a otra novedad de la época: el uso y abuso del instituto de la conciliación obligatoria de manera intempestiva y con criterios poco consistentes. La conciliación, pensada en la ley para suspender el conflicto y abrir un espacio de negociación devino, en el período que analizamos, un mecanismo de presión y sanción para cercar las posibilidades de acción de los gremios. Entre los casos más resonantes se cuentan, nuevamente, el sindicato de docentes SUTEBA, el sindicato de Camioneros, varios gremios aeronáuticos, los sindicatos azucareros de Salta y Jujuy y los conflictos en Nucleoeléctrica Argentina, empresa estatal de energía que comanda las centrales nucleares Atucha I, Atucha II y Embalse. Este último caso, que tuvo lugar en agosto de 2018 frente a la notificación de 250 despidos, es de los más llamativos, porque se trató de lo que Andrés López Cabello, abogado del equipo de Litigio y Defensa del CELS define con un oxímoron: “una conciliación unilateral”,¹² en la que se intimó a la Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza a suspender sus medidas de fuerza pero no se le exigió lo mismo a la empresa, que no debió retrotraer los despidos.

Como parte del uso disciplinario de la figura de la conciliación, se intentó utilizar también la penalización a través de multas de montos exorbitantes en perjuicio de los sindicatos líderes de la corriente opositora. En julio de 2018 el Ministerio dispuso una multa de \$810 millones al sindicato de Camioneros, erogación que hubiera implicado prácticamente la quiebra de la organización. Un mes después, el Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires decidió sancionar al gremio docente SUTEBA con una multa de \$659 millones, también acusándolo de violación del procedimiento de conciliación. En ambos casos, distintas instancias de la justicia del trabajo frenaron la aplicación, con fallos que evidenciaron criterios jurídicos dispares. En el caso de Camioneros, la Cámara de Apelaciones del Trabajo levantó el embargo que pesaba sobre el gremio y redujo sustancialmente la multa, aunque no cuestionó la legitimidad de la sanción. En cambio, en la disputa docente el Tribunal del Trabajo N° 3 de la ciudad de La Plata hizo lugar a la demanda presentada por SUTEBA y ordenó al gobierno provincial abstenerse de ejecutar la multa. Los jueces en su fallo hicieron alusión a la defensa del “libre ejercicio de la acción sindical” para rechazar la sanción económica.

Prácticamente en paralelo a la mencionada auditoría, se activó un intento de “depuración sindical” notable en términos históricos. A fines de 2017, el presidente Mauricio Macri en persona declaró públicamente la convicción de que se debía reducir la cantidad de organizaciones gremiales existentes “para tener sindicatos más fuertes”.¹³ Lo hizo en un acto público, frente a la plana mayor del sindicalismo más cercano al oficialismo, por lo que su declaración puede entenderse en un doble sentido político: por un lado, como una respuesta a un viejo reclamo de los líderes de los gremios más grandes de la CGT, que

resisten el surgimiento de nuevos sindicatos, fenómeno que se incrementó fuertemente en el período kirchnerista y que debilitan en parte el viejo modelo peronista de un sindicato por rama de actividad (Natalucci 2015; Torre 2012; James 1990; Marshal y Perelman 2002). Por otra parte, como una táctica desarrollada en el marco de la estrategia de desarticular a las organizaciones sindicales que demostraron una estrategia de mayor oposición (Montes Cató y Ventríci 2017). El ministerio procedió en consecuencia: anunció en otra disposición (17-E/2017) la actualización forzosa del Registro Especial de Asociaciones Sindicales donde se asientan las inscripciones gremiales. En Argentina existen 3263 sindicatos registrados, 1668 con personería gremial y 1595 con simple inscripción. La intención de esta operación fue dar de baja a aquellas asociaciones que no acreditaran actividad operativa en los últimos tres años y cumplimiento de sus obligaciones legales establecidas en la ley 25.551, de Asociaciones Sindicales. Las organizaciones afectadas entendieron esta maniobra como otra vulneración al principio de no injerencia en la vida sindical. La Central de Trabajadores de la Argentina - Autónoma (CTA Autónoma), acompañada por un gran número de sindicatos (azucareros, tabacaleros, docentes, entre otros) respondió presentando un pedido de intervención ante la OIT por violación a las libertades sindicales, alegando que de acuerdo a la legislación vigente “el Ministerio de Trabajo carece de facultades para dar de baja del registro o cancelar la inscripción gremial sin autorización del juez competente” y que “esa cancelación no está prevista ni como sanción ni como facultad porque se trata de un derecho fundamental de libertad sindical constitutiva”.¹⁴

La estrategia de reducción se reforzó, a su vez, con la negativa por parte del Ministerio a la inscripción de nuevos sindicatos. A lo largo de su gestión, el ministro Triaca redujo al mínimo la inscripción de nuevas organizaciones, un simple trámite que el Estado constitucionalmente no puede negar. Habilitó sólo a nueve sindicatos entre 2015 y 2018, mientras que durante las administraciones 2003-2015, el promedio fue de 60 por año. El fenómeno de expansión de nuevos sindicatos está ligado con la ampliación de derechos laborales a sectores históricamente excluidos y sin representación sindical, como así también se explica por la mayor complejidad en el desarrollo de la matriz productiva y surgimiento de nuevas actividades.¹⁵ Ambas razones imprimieron dinamismo a la creación de nuevos sindicatos que aportan al reconocimiento de derechos y de ese modo nutren el sistema democrático a través de la expansión de organizaciones intermedias.

Sin embargo, a mediados de mayo 2018 fue la justicia laboral quien limitó el plan oficial de taponar el surgimiento de nuevos gremios. En un fallo inédito, la Sala IX de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo ordenó al MTEySS reconocer a la Asociación Gremial de Abogados del Estado (AGAE), organización que disputa la representación de 25 mil letrados al tradicional y poderoso sindicato de trabajadores estatales Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN).¹⁶ Los jueces consideraron que la impugnación del Ministerio “carece de un relato claro y preciso de los antecedentes del caso y del debido fundamento de naturaleza federal que justifique su concesión” por lo

que decidieron rechazarla *in limine*, sentando un precedente funesto para las aspiraciones oficiales. Esta sentencia habría podido funcionar como un presente alentador para alrededor de 80 gremios que no venían pudiendo obtener un reconocimiento judicial de su personería, requisito para afiliar trabajadores, realizar elecciones y elegir delegados.

Puede apreciarse que, en el periodo en consideración de la gestión gubernamental de la Alianza Cambiemos, el MTEySS se constituyó en la herramienta de acción de una política nacional con un vector claramente antisindical, que hizo un uso distorsivo sistemático de las normas para entorpecer el normal desarrollo de la vida institucional de las organizaciones no alineadas al oficialismo. Obstaculización de los procesos electorales, negligencia administrativa, uso distorsivo de la conciliación obligatoria y las auditorías, sanciones desmesuradas e injustificadas por la realización de medidas de fuerza, intento de una “depuración” sesgada del padrón de asociaciones inscriptas, negativa del derecho básico de inscripción simple de las nuevas asociaciones y, en un nivel mayor de gravedad, un número inédito de intervenciones. Todas estas medidas configuran distintas aristas de una estrategia política de hostigamiento a las organizaciones desde el propio aparato del Estado.

II. La arena judicial. Los posicionamientos de la Corte Suprema de Justicia y el Fuero Laboral

En el marco de esta ofensiva del Poder Ejecutivo a través del Ministerio, cobra una importancia fundamental dar cuenta también del rol del Poder Judicial, que fue el terreno en el que terminaron definiéndose buena parte de las disputas con las organizaciones. Dentro de este sector, enfocamos principalmente el desempeño de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el período en estudio y las tensiones surgidas en el Fuero Laboral que, por su constitución política heterogénea, en algunos casos respaldó y en otros operó limitando el accionar del Ejecutivo.

En principio, es necesario señalar que a partir del cambio de signo político en el gobierno nacional en diciembre 2015, también se pone en evidencia cierto giro político en los pronunciamientos de la CSJN. Luego de cinco fallos sucesivos entre 2008 y 2015 que cuestionaron artículos pilares de la Ley de Asociaciones Sindicales referidos a los privilegios de los sindicatos con personería gremial (Ventríci 2013, 2016) , los últimos años muestran una tendencia regresiva tanto en materia sindical como de otorgamiento de derechos laborales.¹⁷

En lo que refiere al primer punto, el elemento más destacado es el denominado “fallo Orellano”, de junio de 2016. En el la causa “Orellano, Francisco Daniel c/Correo Oficial de la República Argentina S.A. s/ juicio sumarísimo”, la Corte resolvió que “no son legítimas las medidas de fuerza promovidas por grupos informales ya que el art. 14 bis de la Constitución Nacional y las normas internacionales sobre derechos humanos

solamente le reconocen el derecho de declarar una huelga a los sindicatos, es decir, a las organizaciones formales de trabajadores”. La causa se había originado por el despido de Orellano de la empresa Correo Oficial por haber participado en la realización de medidas de fuerza que no contaron con el aval de ningún sindicato, que consistieron en reuniones en el lugar de trabajo durante la jornada laboral. Se trata de un fallo que, por un lado, confirma la tendencia de la Corte en los últimos años al cuestionamiento de las prerrogativas de la personería gremial pero es de carácter restrictivo en términos generales porque plantea que los titulares del derecho a huelga son solo las asociaciones (inscriptas o con personería gremial) y no los trabajadores. En este sentido, si bien el Tribunal no retrocede en el cuestionamiento al modelo sindical, sienta un precedente claramente regresivo en materia de un derecho elemental como es el derecho a huelga.¹⁸

En similar sintonía política, en marzo de 2018 la Corte dejó firme la sentencia que declaró la nulidad de la resolución 1601/15 del MTEySS, que había otorgado la personería gremial a la Asociación Gremial de Trabajadores del Subterráneo y Premetro (AGTSyP). Como fundamento de la sentencia se alegan incumplimientos administrativos; la señal política apunta claramente a desalentar el surgimiento de nuevas expresiones sindicales alternativas al modelo tradicional representado por la UTA (Unión Tranviario Automotor), el sindicato al cual los delegados gremiales de los trabajadores del subterráneo de la Ciudad de Buenos Aires (“metrodelegados”) le disputan la personería gremial. El pronunciamiento es particularmente significativo porque se trata de una experiencia paradigmática que, después de décadas de fortalecerse desde sus lugares de trabajo (buena parte de su indudable representatividad mayoritaria se ganó a partir del logro de conquistas históricas y de prácticas sindicales asamblearias), con delegados que lograron apoyos electorales categóricos en sucesivas elecciones, alcanzando un volumen político que les permitió conformar un sindicato propio a partir de la diferenciación de sus específicas condiciones de trabajo, y luego dar la disputa, por todos los canales institucionales previstos, por la personería gremial. Desde esta perspectiva, la señal del Tribunal aparece como un obstáculo para el desarrollo de los tan mentados procesos de democratización interna en las organizaciones sindicales.

Sin embargo, también debe señalarse que, con relación a la estrategia del Ministerio de avanzar institucionalmente sobre los sindicatos, fue la Corte quien actuó marcando un límite a esas intromisiones. Varias de las organizaciones, por ejemplo el Sindicato de Empleados Judiciales de Mendoza judicializaron el reclamo y, en este caso fue la propia Corte Suprema quien a través de un fallo contundente de agosto de 2018, advirtió al MTEySS sobre la improcedencia de sus reiteradas intromisiones. Manifestó que era una extralimitación improcedente la sentencia impulsada por un juez del Fuero Penal, de realización de elecciones en el sindicato a pedido del delegado normalizador designado por el ministro. Este llamado de atención determinó que los asuntos sindicales en los cuales el MTEySS interfiere en las libertades sindicales se deben dirimir en la Cámara

Nacional de Apelaciones del Trabajo y de ninguna manera en el Fuero Penal. Este intento de corrimiento del ámbito laboral a otros fueros ha constituido una estrategia recurrente de los gobiernos neoliberales (Palomino 2005) que se advierte también en otros planos de su accionar laboral como el de llevar contiendas desde el derecho laboral al comercial, precisamente porque este último desconoce el carácter asimétrico de la relación laboral.

También se verifican en el período fallos de la Corte que marcan un retroceso en el plano de los derechos de los trabajadores, revirtiendo avances laborales progresivos en materia de salarios, accidentes de trabajo y jubilaciones planteados anteriormente por el mismo tribunal. Destacan dos fallos demostrativos de esta tendencia: el dictado en la causa “Espósito, Dardo Luis c/ Provincia ART S.A. s/ accidente – ley especial”, referido a accidentes de trabajo y otros dos, “Cairone, Mirta Griselda y otros c/Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires-Hospital Italiano” y Rica, Carlos Martín c/Hospital Alemán y otros s/despido”, vinculados al reconocimiento de la relación laboral en el caso de los trabajadores monotributistas.¹⁹

En el caso “Espósito”, de junio de 2016, la Corte dictaminó la imposibilidad de la aplicación del reajuste de indemnizaciones por accidentes de trabajo en los casos de accidentes ocurridos con anterioridad a la reforma de la Ley de Riesgos del Trabajo, lo cual supuso un claro beneficio para las empresas aseguradoras de tales riesgos (ART) en perjuicio de los intereses de los trabajadores.²⁰ En la causa Carione (abril 2018) la CSJN en su nueva composición entró de lleno en la problemática de la tercerización laboral, un tema que ya había tratado en su composición anterior en la causa Rica (febrero 2015). En ambos casos se trataba de médicos que prestaron servicios durante años a hospitales privados con contratos de locación de servicios y reclamaban el reconocimiento de la relación laboral. El Tribunal resolvió, en sus dos sentencias, que un trabajador monotributista que presta servicios regulares para una empresa no necesariamente tiene un vínculo con ella y que esa relación tampoco guarda “los rasgos típicos de la relación laboral” entre quien presta su fuerza de trabajo y quien la remunera. Contrariando fallos de instancias anteriores, la Corte dejó sentado una suerte de amparo jurídico a las formas más extendidas de la precarización de las relaciones laborales.

Como planteábamos al inicio, otro actor clave en este panorama judicial es el Fuero Laboral, atravesado por múltiples tensiones políticas y sectoriales. Este fuero presentaba 30 juzgados vacantes (a cargo de jueces subrogantes) sobre un total de 80 al inicio de la gestión de Cambiemos; el oficialismo supo no desaprovechar la oportunidad y regularizó los nombramientos con jueces políticamente afines.²¹ A la par de su intento de colonizarlo, la relación con el Ejecutivo se mantuvo tensa y con vaivenes. Un primer conflicto se dio con el proyecto de traspaso de la justicia nacional al ámbito de competencia de la Ciudad de Buenos Aires, que se topó con un fortísimo y expreso rechazo de magistrados, empleados judiciales, abogados y la totalidad de los sindicatos del sector. “No es posible desconocer la voluntad del gobierno del gobierno y sus amigos de dar

un golpe de gracia y finalmente desguzar el fuero laboral, encargado de la salvaguarda de los derechos de todos los trabajadores tras el descenso del mismísimo Ministerio de Trabajo, devenido en Secretaría”, plantea en un comunicado público la UEJN (Unión de Empleados de la Justicia de la Nación).²²

Otro frente de confrontación se abrió con el ataque directo a jueces laboristas: en el período estudiado fueron presentadas cinco denuncias en el Consejo de la Magistratura por parte del Poder Ejecutivo a jueces laborales y camaristas por el contenido de sus sentencias. Graciela Marino y Enrique Arias Gibert, integrantes de la Cámara Nacional del Trabajo, fueron denunciados por fallar a favor del cumplimiento del acuerdo salarial de los trabajadores bancarios. Los jueces Diana Cañal y Luis Raffaghelli por un fallo de reinstalación de trabajadores despedidos en la ex Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la jueza Mirta González Burbridge también por disponer la reincorporación de un trabajador despedido de Vialidad Nacional. Además, la jueza de primera instancia de la provincia de Buenos Aires, Dora Temis, fue recusada por el gobierno nacional por haber dictaminado la restitución de los descuentos a los docentes por días de paro. Estas acciones muestran a las claras una intromisión de proporciones, en la medida en que se demanda por parte del Ejecutivo el juicio político a magistrados por el contenido de sus fallos y no por las causales legítimas, como irregularidades o mal desempeño en sus funciones.

La caracterización de los reposicionamientos de dos actores clave del poder judicial en el período y las tensiones políticas que los atraviesan nos permiten introducir mayor complejidad al cuadro de análisis de las estrategias de condicionamiento institucional del gobierno sobre las organizaciones gremiales. Por una parte, se exhibe la coherencia estructurada por parte del Poder Ejecutivo bajo la gestión del ministro Triaca por erosionar la capacidad de acción y movilización sindical. En el caso del Poder Judicial, el accionar no fue monolítico; se observa un cierto reposicionamiento de la CSJN –no exento de contradicciones– y la emergencia de una serie de tensiones en relación a este accionar por parte del Fuero Laboral. A su vez, se pone de manifiesto que esta estrategia encontró prácticas de resistencia de los gremios. En el apartado siguiente interesa profundizar esta línea argumental a partir del análisis del caso del sindicato de trabajadores del Subterráneo y Premetro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conocidos como Metrodelegados, en cuanto constituye un caso paradigmático de formación gremial con un fuerte anclaje en prácticas ligadas a la democratización sindical y también porque a partir de la llegada de Cambiemos al gobierno fue sido blanco de variados y complejos dispositivos, en distintos planos, para desarmar esta experiencia de base.

III. El caso de Metrodelegados

Los trabajadores nucleados en torno al colectivo de Metrodelegados llevaron adelante en las últimas dos décadas un proceso de organización que llevó a la desafiliación de este agrupamiento de trabajadores de la UTA (Unión Tranviarios Automotor) y a la

constitución de la Asociación Gremial de Trabajadores del Subterráneo y Premetro (AGTSyP). Se trata de un proceso de organización que comenzó a gestarse en pleno apogeo del programa neoliberal y sus consiguientes avances sobre el mundo del trabajo, a mediados de las década de 1990. Como la mayoría de las empresas de servicios públicos privatizadas, la de transporte subterráneo de la ciudad sufrió el vaciamiento previo al pasaje al ámbito privado y un posterior desguace de su estructura en función de criterios que eufemísticamente se anunciaban como “reestructuración productiva” y que en realidad encubrían procesos drásticos de despidos e intensificación del control y la disciplina. Con la llegada de la gestión privada se conformó una suerte de nuevo “orden empresarial”²³ que conjugó todos los factores característicos del avance neoliberal en las relaciones del trabajo (Ventrici, 2013; Montes Cató y Ventrici, 2011).

Esta experiencia se ha convertido en referencia de las corrientes más renovadoras dentro del panorama sindical argentino. El recorrido estuvo entrecruzado por diversos y complejos procesos dilemáticos, en especial en torno a su proyección político-sindical y la posterior decisión de construir un sindicato paralelo. Más allá de la ofensiva de la empresa sobre los delegados, también tuvieron que enfrentar tensiones internas y el gran desafío que supuso resistir el enfrentamiento con el sindicato oficial en el marco del modelo sindical vigente. Sus formas organizativas, modalidades de toma de decisión e institucionalización los emparentan con discusiones históricas del sindicalismo “combativo”, tales como el problema burocratización a partir de la institucionalización, el rol del liderazgo y el horizonte político de la organización gremial. Con estos idearios vigentes lograron rearmar la vida sindical en un espacio laboral que había sido diezmado por las políticas empresarias.²⁴

En gran medida la trayectoria de la AGTSyP estuvo jalonada hasta el año 2015 por una concatenación de conquistas derivadas de la maduración e institucionalización de la organización sindical. Después de décadas de fortalecerse desde sus lugares de trabajo, con delegados que sucesivamente lograron apoyos electorales categóricos, los Metrodelegados lograron una organización con un volumen político que les permitió conformar un sindicato propio y luego dar la disputa –por los canales institucionales correspondientes– por la personería gremial. Buena parte de su representatividad mayoritaria se ganó a partir de las conquistas que fueron consiguiendo a lo largo de las décadas: entre las más emblemáticas se cuentan el reconocimiento de la insalubridad para la actividad con la consiguiente reducción de la jornada laboral (de 8 a 6 horas), el crecimiento salarial y el re encuadramiento dentro del convenio general de los empleados de las empresas tercerizadas vinculadas con la actividad.

Esa dinámica virtuosa de experiencia democrática de organización sindical comenzó a ser perseguida con virulencia a partir de la articulación de un conjunto de recursos de autoridad puestos en juego por el gobierno de Cambiemos. La combinación de acoso judicial, asfixia financiera, represión, sanciones patronales y hostigamiento administrativo

fueron las modalidades de acción del gobierno para desarticular el proceso organizativo con la intención de reeditar las condiciones de posibilidad de la década de los noventa que permitió despejar toda posibilidad de acción gremial y desde ahí desplegar arbitrariamente un conjunto de políticas de flexibilidad laboral.

A principios de 2016, luego de cinco fallos sucesivos entre 2008 y 2015 que cuestionaron la Ley de Asociaciones Sindicales, tendiendo a igualar los derechos de los sindicatos con personería gremial con los aquellos simplemente inscriptos, la Corte negó la reincorporación en su cargo de una trabajadora despedida en el marco de su postulación para un cargo sindical en la Unión de Trabajadores Hoteleros. En junio de ese mismo año, los jueces supremos profundizaron el retroceso con el ya citado fallo Orellano. Siguiendo la lógica de este fallo, ni informales, ni tercerizados, ni comisiones internas inorgánicas a la conducción tendrían derecho a manifestarse. En marzo de 2018 la CSJN rechazó el recurso extraordinario interpuesto por los Metrodelegados en su disputa con la UTA por la personería gremial.

La disputa por las convenciones paritarias de 2018, en las que la empresa se subterráneos intentó desconocer a los Metrodelegados y volver al esquema noventista de negociación con la UTA, disparó el resto de los resortes de la ofensiva. Después de un mes y medio de medidas de fuerza escalonadas, en mayo de ese año se desató el episodio de represión en las estaciones Caseros y Las Heras. El saldo fue de 16 trabajadores detenidos (entre ellos el Secretario Adjunto, Néstor Segovia), 100 telegramas de suspensión y 50 pedidos de desafuero para sancionar y/o despedir a los trabajadores, entre ellos 4 miembros del Consejo Directivo del sindicato. En esos mismos días, recibieron inspecciones intempestivas del Ministerio en la sede del sindicato y se dispuso la desactivación de sus cuentas bancarias. En un trámite acelerado, el Ministerio primero e inmediatamente después el Banco Central emitieron comunicaciones para inhabilitar la percepción de la cuota sindical por parte de la AGTSyP, un vaciamiento literal, abrupto y absoluto de sus fondos. Y un antecedente a la mano para neutralizar a cualquier sindicato sin personería gremial.

Los ecos judiciales de aquellos sucesos todavía resuenan con nuevos fallos que apuntan al corazón del derecho colectivo. Por primera vez desde la existencia del sindicato de Metrodelegados, un juzgado laboral de primera instancia hizo lugar a una de las tantas medidas cautelares que interpuso la empresa Metrovías para separar de su puesto de trabajo a un delegado que participó de las protestas de mayo, hasta tanto se decidiera si se le quitarían los fueros sindicales para despedirlo. El argumento de la jueza fue que el trabajador realizando una medida de fuerza constituye un perjuicio económico para la empresa. En cierta medida, una obvedad pero también un cuestionamiento directo al derecho a huelga.

Como corolario, la fiscal Celsa Ramírez imputó a siete trabajadores que participaron en la protesta de la estación Caseros ser miembros de una “asociación ilícita”, a saber,

el sindicato, definido como “una organización que tiene como único propósito o razón de ser, la interrupción de los servicios del transporte público”. Solicitó entonces la aplicación del Código Penal (art. 210)art. 210 que “pena con prisión o reclusión de tres a diez años al que tomare parte en una asociación o banda destinada a cometer delitos por el solo hecho de ser miembro de la asociación”.

IV. Conclusiones

Este artículo puso el foco de análisis en las estrategias concretas para erosionar el poder sindical durante el gobierno del presidente Mauricio Macri iniciado en diciembre del 2015. La ofensiva sobre el mundo sindical fue coherente con la intención de, una vez debilitados los sindicatos, avanzar en una reforma laboral que permitiese implementar políticas de flexibilización a la par de dotar de mayor arbitrariedad a los empleadores en su búsqueda de aumento de rentabilidad empresaria a través la disminución de derechos laborales y sindicales. Si bien en un primer momento esta meta fue buscada a través de una gran reforma legislativa alentada por la coyuntura del campo sindical que se caracterizaba por la dispersión y heterogeneidad, el despliegue de una amplia resistencia logró frenar tal iniciativa.

Se presentaron hallazgos que permiten observar dos grandes principios rectores a la hora de abordar la trama institucional que facilitó la ofensiva estatal. Por un lado, las directivas emanadas por el propio MTEySS, que evidencian una linealidad clara en función de la estrategia antes descrita. Por otra parte, un acompañamiento de algunos fallos emblemáticos de la Corte Suprema y de un sector del Fuero Laboral. Otros jueces del fuero, claramente contrariaron esta tendencia (en ocasiones, sufriendo importantes represalias como consecuencia), dando cuenta de cierta tensión en torno a este tema en el poder judicial.

A partir de la distorsión en la interpretación de las normas, el MTEySS buscó hostigar a las organizaciones sindicales para acotar su margen de acción y estigmatizar al actor gremial. Esta estrategia del ministerio la emparenta con medidas llevadas adelante en otros contextos históricos, anclados en una ideología refractaria a las organizaciones sindicales y coherente con la vieja reivindicación empresaria de evaporar la presencia sindical en los espacios laborales, en especial de aquellas organizaciones gremiales opositoras. Todas las medidas tanto del ministerio como de parte de importantes sectores del Poder Judicial buscaron obstaculizar los procesos electorales; proceder a la intervención de algunos sindicatos; disponer la intervención de jueces penales sobre cuestiones procedimentales internas de los sindicatos; dilaciones administrativas (certificación de autoridades, no homologación de convenios); auditorías arbitrarias; uso distorsivo de la conciliación obligatoria; intento de “depurar el padrón” y reducir la cantidad de organizaciones sindicales existentes y negación a la inscripción de nuevas asociaciones, negando un derecho constitucional. Lejos de constituir medidas inconexas observamos una coherencia estructurada a partir del paradigma neoliberal que desplegó un ataque frontal a las organizaciones sindicales.

Algunas de estas medidas fueron utilizadas alternativamente en diversos sindicatos. En esta línea interesó profundizar el caso de los Metrodelegados y la constitución del AGTSyP en cuanto sufrió prácticas antisindicales a partir del no reconocimiento del sindicato, represión a medidas de fuerza y asfixia financiera con la intervención de otras instancias del Estado como el Banco Central. En esta ofensiva el gobierno tuvo un aliado en las propias filas del actor sindical de la mano del posicionamiento de la UTA, que se opuso al surgimiento e institucionalización de la nueva experiencia gremial. Aprovechando estas contradicciones en el seno de las organizaciones sindicales el gobierno estimuló las tensiones existentes exacerbándolas. Esto convoca a la reflexión en torno al modo en que se resuelven las disputas por los encuadramientos sindicales y los modos en que se tramita la representatividad.

¹ La desocupación pasó de 5,9% a fines del 2015 a 9,1% en el último trimestre del 2018. Informe sobre situación del mercado de trabajo N°6, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), mayo 2019. Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=142>

² Estas cifras están en consonancia con la caída de la producción industrial (entre septiembre del 2017 y septiembre 2018) del 11,3% (FIEL, 2018). Proceso de desindustrialización que lo emparenta con el llevado adelante por la dictadura de 1976 y con la fase neoliberal más ruinososa ocurrida durante la década de los '90.

³ De acuerdo al Centro de Estudios y Formación de la República Argentina (CIFRA), si se considera todo el período del gobierno de Cambiemos, la caída de los salarios reales trepa al 12,1%. El salario mínimo, fijado unilateralmente por el Ministerio de Producción y Trabajo, exhibe una caída del 25% y en el sector público los salarios tuvieron una trayectoria incluso más negativa que los del sector privado, acumulando una caída de 19,1%. Esto emparenta el estado actual al bienio 2001-2002 (crisis y devaluación a propósito de la salida de la convertibilidad) donde se registraron con dos años consecutivos de caída salarial.

⁴ Ejemplo paradigmático es la modificación del Convenio Colectivo de Trabajo de los trabajadores petroleros en la exploración de Vaca Muerta. Para un mayor desarrollo ver Ventrici y Montes Cató (2017).

⁵ El período de estudio seleccionado es el de la gestión de Jorge Triaca (hijo) y hasta que el Ministerio es degradado al rango de Secretaría en el 2018. Tomamos estos años porque consideramos que son aquellos en los cuales el Ministerio adopta más nítidamente una actitud ofensiva, que se evidencia en sus disposiciones y accionar judicial. En los inicios de la gestión, en el año 2016, el gobierno de la Alianza Cambiemos intentaba todavía construir un polo político sindical afín, de un volumen significativo, por lo que no resulta tan clara la ofensiva institucional. Posteriormente, en 2019, año electoral, la gran debacle económica del país, hizo que se desdibujara (sumado a su pérdida de peso institucional como área de gobierno) la estrategia ofensiva de esta agencia institucional en términos normativos y acciones concretas.

⁶ Para ello se relevaron, matizaron y analizaron disposiciones de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales; intervenciones en los procesos electorales de los sindicatos; declaraciones públicas (realizadas en actos o eventos oficiales); notificaciones de las organizaciones sindicales; fallos judiciales y también se realizaron entrevistas a referentes sindicales y abogados laboristas.

⁷ Entre las primeras medidas dispuestas por todos los golpes cívico-militares acaecidos entre 1955 y 1976 destacan la intervención de los sindicatos y la anulación del derecho a la libre negociación colectiva de trabajo.

⁸ Su padre, Jorge Alberto Triaca, fue un reconocido sindicalista que ejerció como diputado entre 1985 y 1989 y luego asumió como Ministro de Trabajo de la presidencia de Carlos Menem entre 1989 y 1992.

⁹ Entrevista a Matías Cremonte, abril del 2019.

¹⁰ Entrevista a Daniel Yofra, mayo de 2018. El 13% refiere al aumento que el Ministerio pretendía imponer como techo de las negociaciones salariales.

¹¹ <https://www.cels.org.ar/web/2017/10/derechos-laborales-y-sindicales-denuncias-ante-la-cidh/>

¹² Entrevista al Dr. Lopez Cabello, diciembre de 2018.

¹³ La Política On Line, 30/10/2017 <https://www.lapoliticaonline.com/nota/109278-macri-pidio-reducir-gremios-y-obras-sociales-no-puede-ser-que-haya-3000-sindicatos/>

¹⁴ "Queja por injerencia del gobierno argentino en la vida interna de los sindicatos, violaciones al convenio 87, artículo 2 del convenio 98", 15 de febrero de 2018.

¹⁵ Por ejemplo el surgimiento de la Unión Informática responde a esta lógica de expansión de sectores ligados a la producción y servicios asociados al sector software.

¹⁶ Causa N°: 798/2016 - Asociación Gremial de Abogados del Estado c/Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social s/Ley de ASoc. Sindicales.

¹⁷ Se trata de la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 41, 52 y 31. A los que se suman, en un mismo sentido jurídico, los fallos "Codina" y "Piñero" en 2014. Estos fallos encontraron también su expresión en diversos proyectos de modificación de Ley de Asociaciones Sindicales, como lo indicamos oportunamente estas reformas abarcaban "...desde las propuestas más integrales, que abogan por una transformación radical del esquema sindical, la conformación de las organizaciones y su relación con el Estado, hasta aquellas más moderadas que sólo apuntan a la modificación de aspectos muy puntuales, el análisis del conjunto de los proyectos nos permitió identificar los distintos diagnósticos y los temas álgidos a la hora de pensar la práctica sindical. Así, la incorporación de nuevos sujetos sociales, la adecuación del movimiento sindical a las nuevas estructuras económicas del capitalismo tardío, la autonomía sindical, la democratización interna, los mecanismos de gobierno y financiamiento de los sindicatos, la participación de las mujeres en estas organizaciones tradicionalmente muy masculinizadas, aparecen como tópicos centrales en este nivel de la discusión. A pesar de los diferentes diagnósticos y propuestas, tanto los más radicales como aquellos más bien mesurados coinciden en una lectura común: el sindicalismo atraviesa una fuerte crisis. Por eso, agregamos nosotros, necesita ser repensado en sus contenidos y sus formas para estar a la altura de la época y recuperar su potencial político" (Ventrici, 2016).

¹⁸ A pesar de la inclusión expresa del derecho de huelga en el texto constitucional reformado en 1957 –artículo 14 bis–, su garantía no fue respetada en las cuatro décadas posteriores. El derecho de huelga fue objeto de suspensión general o limitada, de tipificación como delito o de limitación directa o indirecta, en este último caso, a través del establecimiento de normas de procedimiento de conciliación obligatoria –como la ley 14.786 y de arbitraje forzoso –como las leyes 16.936 y 17.183 y el decreto 2184/90 (García, 2012).

¹⁹ A pesar de la inclusión expresa del derecho de huelga en el texto constitucional reformado en 1957 –artículo 14 bis–, su garantía no fue respetada en las cuatro décadas posteriores. El derecho de huelga fue objeto de suspensión general o limitada, de tipificación como delito o de limitación directa o indirecta, en este último caso, a través del establecimiento de normas de procedimiento de conciliación obligatoria –como la ley 14.786 y de arbitraje forzoso –como las leyes 16.936 y 17.183 y el decreto 2184/90 (García, 2012).

²⁰ En la causa “Espósito, Dardo Luis c/ Provincia ART S.A. s/ accidente – ley especial”, con la firma de los jueces Lorenzetti, Highton de Nolasco y Maqueda, la Corte Suprema resolvió que el reajuste de las indemnizaciones legales dispuesto por ley 26.773 en octubre de 2012 no puede aplicarse a la reparación de daños provocados por accidentes laborales ocurridos con anterioridad.

²¹ Entrevista a Matías Cremonese, presidente de la Asociación de Abogados Laboralistas, 4/9/18

²² <https://www.uejn.org.ar/articulos/ya-lo-advert%C3%ADamos-vienen-por-todo-traspaso-ganancias-y-jubilaciones-4106>

²³ Parafraseando el clásico trabajo de Gaudemar (1991) el capital busca construir una racionalidad que le permita extraer el máximo rendimiento a la fuerza de trabajo. Para llevarlo a cabo es necesaria la aplicación de un conjunto de técnicas o dispositivos disciplinarios orientados a crear un orden en la producción.

²⁴ Son disciplinas en cuanto desbordan las ciegas leyes de la economía y las imperativas determinaciones de la técnica y por cuanto las empresas son algo más que economía y técnica. Son disciplinas y sobre todo hegemonía, orientadas a la búsqueda de articular las relaciones de poder en los espacios de producción.

Referencias bibliográficas

Basualdo, Victoria (2010) “La “burocracia sindical”: aportes clásicos y nuevas aproximaciones”. *Revista Nuevo Topo* N°7:7-25.

Basualdo, Victoria (2018) “The Argentine Dictatorship and Labor (1976–1983): A Historiographical Essay”, *International Labor and Working-Class History*, 93:8–26.

Canelo, Paula, Ana Castellani y Julia Gentile (2018) “Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri, 2015–2018). En D. García Delgado , C. Ruiz del Ferrier y B. Anchorena (comps.) *Elites y captura del estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: Flacso:117–136.

Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS (2018) “Informe presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas” septiembre. Consultado 15 abril 2019: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/ARG/INT_CESCR_CSS_ARG_32400_S.pdf

Cibils, Alan y Germán Pinazo (2018) “Dólares, Lebac y Fmi : el abismo conocido”, *Margenes* N° 4:67–78.

Cordone, Héctor (1999) “Consideraciones acerca de la evolución de las relaciones laborales e la historia argentina reciente (1955–1983)”. EArturo Fernández y Raúl Bisio, (comps.) *Política y Relaciones Laborales en la transición democrática Argentina*, Buenos Aires: Ed. Lumen Humánitas: 27–90.

Duhalde, Santiago (2018) “El regreso del sindicalismo de base en los años 2000. Sobre dos experiencias argentinas”. *Revista Em Tese*, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política de la Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis; vol. 15:223 – 232.

Fernández, Arturo (1998) “La crisis sindical y la reforma laboral”, *Sociedad* N°12/13: 59–80

Fernández, Arturo (2007) *Estados y sindicatos en perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: Prometeo.

García, Héctor O. (2012) “El Derecho de Huelga”, en Julio C. Simon y Leonardo Ambessi, coords., *Tratado de Derecho Colectivo del Trabajo*. Buenos Aires, Ed. La ley, tomo II:481–666.

Gaudemar, Jean Paul (1991) *El orden y la producción. Nacimiento y formas de la disciplina de fábrica*, Madrid: Trotta Editorial.

Gighiliani, P. y Belkin, A. (2010) “Burocracia sindical: aportes para una discusión en ciernes”. *Revista Nuevo Tópo* 7:103-116.

James, Daniel (1990) *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946 - 1976*, Buenos Aires: Sudamericana.

Marshall, Adriana y Laura Perelman (2002) «Estructura de la negociación colectiva en la Argentina: ¿avanzó la descentralización en los años noventa?», *Estudios del Trabajo* N° 23:3-30.

Montes Cató, J. S. (2006) *Dominación y resistencia en los espacios de trabajo. Estudio sobre las relaciones de trabajo en empresas de telecomunicaciones*. Tesis doctoral defendida para optar al Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Montes Cató, Juan y Patricia Ventríci (2015) “Reconfiguración de la práctica sindical: tradiciones de lucha obrera y saberes políticos en los lugares de trabajo”, en Marcelo Delfini y J. Montes Cató(eds), *Recomposición del capital y respuestas sindicales en Argentina, ¿Hacia nuevas relaciones laborales?*. Buenos Aires: UNGS:125-144.

Montes Cató, Juan S. y Patricia Ventríci (2011) «Labor union renewal in Argentina. Democratic revitalization from the base”, *Latin American Perspectives* 179:38-51.

Natalucci, Ana (2015) “El modelo sindical debatido por el sindicalismo peronista: tópicos y límites (Argentina, 2009-2015)”. *PolHis* 8:95-95.

Palomino, Héctor (2005) “Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales”. En: J. Suriano, *Nueva Historia Argentina, Tomo X, Dictadura y Democracia (1976-2001)*, Buenos Aires: Ed. Sudamericana, págs. 377-442.

Schorr, Martín (2018) “Poder económico, extranjerización y decisiones nacionales”, *Análisis* 26:20-25.

Torre, Juan Carlos (2012) *Ensayos sobre movimiento obrero y peronismo*, Buenos Aires: Siglo XXI editores

Vanoli, Alejandro, Alan Cibils y Cecilia Allami (2018) “Los cambios en la era Cambiemos. Adiós producción y consumo, hola (otra vez) especulación financiera”. *Análisis* 36:1-26.

Ventríci, Patricia y Juan Montes Cató (2017) “Pérdida de derechos laborales en la restauración neoliberal argentina”, *Revista de Políticas Públicas*, Universidade Federal do

Maranhão, São Luís, Brasil, 21 (2) 567-576.

Ventrici, Patricia (2016) “La crisis del modelo sindical. Proyectos para la modificación de la Ley de Asociaciones Sindicales”, *Ciencia, Docencia y Tecnología* vol. 27:73-105.

Ventrici, Patricia (2013) “Modelo sindical y nuevas expresiones de recomposición política del Trabajo. Reflexiones a partir del caso de los trabajadores del subterráneo de Buenos Aires”, *Kairos Revista de Temas Sociales* 32:1-23.

Ventrici, Patricia (2012) *Sindicalismo de base en la Argentina contemporánea. El Cuerpo de Delegados del Subterráneo*. Tesis del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Cómo citar este artículo:

Montes Cató, Juan y Patricia Ventrici (2020) “Estrategias de erosión del poder sindical en Argentina. Un análisis del período 2015-2018”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 10 N° 19: 61-82

Intervenciones estatales en respuesta a crisis alimentarias: la fruticultura

Government interventions in food crises: the case of fruit markets

Soledad González Alvarizqueta
Licenciada en Economía (UBA).
Investigadora del Centro de Estudios
Urbanos y Regionales, CONICET.
solezalez@gmail.com

Resumen

Este artículo considera 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 peras y manzanas frescas argentinas. La metodología de trabajo es cualitativa y combina el método de inventario con una tipología por intención. La metodología pretende facilitar la sistematización de las intervenciones estatales en la promoción de la producción doméstica o desincentivar las importaciones que impliquen cambios en las condiciones globales de inserción de la producción nacional. En el texto argumentamos que los Estados en países desarrollados implementaron una batería de políticas públicas tendientes a fortalecer el crecimiento de la actividad en su territorio nacional en conjunto con una política comercial más restrictiva del ingreso de frutas del resto del mundo, que actualiza la importancia de los Estados para garantizar la seguridad alimentaria a su población, en detrimento de las producciones regionales de exportación en países en desarrollo.

Fecha de recepción:
8.1.20

Fecha de aceptación:
3.8.20

Palabras clave: Estado - comercio internacional - agricultura - fruta fresca - exportaciones - seguridad alimentaria.

Abstract

The article discusses public interventions in both developed and developing countries as a response to the 2007-2008 world food crisis. It focusses on the impact on Argentina's exports of fresh fruits (apples and pears) fruits of policy actions implemented by developed countries. The methodology is qualitative and combines the inventory method with a typology by intention. The methodology aims facilitate the systematization of interventions state in promoting domestic production or discourage imports that involve changes in the global insertion conditions of national production. We argue that after the world food crisis, developed states enacted measures addressed at the promotion of domestic fruit production activity in combination with a more restrictive imports policy, thus reinvigorating the state's relevance to assure food security, while confronting the exporting performance of regional domestic production in developing countries like Argentina.

Key Words: *governemnt policies - international trade - agriculture - fresh fruit production - exports - food security*

Introducción

Tras la crisis alimentaria de 2007-2008, los principales compradores de peras y manzanas argentinas desplegaron una batería de políticas públicas que en este artículo ponemos en relación con el devenir exportador de la economía regional del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. El análisis comparado de las frutas de pepita permite identificar una mayor intervención por parte de los Estados más desarrollados en materia de promoción de la producción doméstica y restricción de la política comercial que coinciden con la reducción en los volúmenes de exportaciones argentinas y afectan sobre todo a la venta de manzanas al exterior a partir de 2012.

El trabajo combina el método de inventario por socio con una tipología por objetivo de la intervención para analizar la evolución de las intervenciones estatales en el circuito productivo de frutas de pepita de los principales socios comerciales de Argentina. La principal fuente utilizada para el análisis de intervenciones estatales es la base de datos de *Global Trade Alert*, que guarda registro de “los anuncios creíbles hechos por gobiernos a partir de noviembre 2008 acerca de un cambio significativo y unilateral en el tratamiento de intereses comerciales

externos vs domésticos” (Evenett & Fritz, 2020). Las categorías para clasificar los objetivos de la política se toman de Laird & Vossenaar (apud Laird 1997). Esta tipología permite integrar al análisis medidas arancelarias e intervenciones sobre la oferta doméstica de alimentos, permitiendo un análisis más cabal de las intervenciones estatales que afectan las posibilidades comerciales de los frutos de exportación. Esta metodología presenta las ventajas de ser relativamente sencilla y permite analizar distintos tipos de políticas públicas. Otras fuentes utilizadas para la confección de indicadores relativos a la evolución de producción, consumo, importación y exportaciones de frutas de pepita por país son INDEC, COMTRADE (Commodity Trade Statistics Database), FAOSTAT (Food and Agriculture Organization of the United Nations Statistics) y USDA (United States Department of Agriculture).

El artículo está organizado en cuatro secciones. En la primera repasamos algunas de las problemáticas estructurales en la producción de alimentos, que actualizan la importancia de la trayectoria y actualidad de las intervenciones estatales tendientes a promover la seguridad alimentaria. En la siguiente analizamos la evolución de las exportaciones argentinas de manzanas y peras en los principales destinos de exportación. En la tercera sección analizamos la batería de instrumentos desplegadas por los principales socios comerciales utilizando el método de inventario por objetivo de la intervención por país. En última se formulan algunas reflexiones respecto de la intervención estatal de los principales importadores tras la crisis alimentaria para caracterizar las condiciones globales que afectaron el devenir de las exportaciones de la economía regional (2008-2019). El análisis permite concluir que la crisis alimentaria reconfiguró un conjunto de políticas, especialmente en los países centrales que concentran la mayor parte de la demanda global y que resultan negativos para las producciones regionales de exportación en países periféricos.

Las causas estructurales de la crisis y la seguridad alimentaria mundial

La actual crisis alimentaria mundial tiene tres características principales: es una crisis multifactorial o compleja, global y duradera (Sumpsi 2011) manifestada en una tendencia fuertemente alcista en los alimentos, que aumentaron en un 83% entre enero de 2005 y junio de 2008, cuando se inaugura un período de precios internacionales más altos y volátiles (McMichael 2016). La escalada no fue homogénea para todos los grupos de alimentos por igual: por ejemplo, si bien el maíz casi triplicó el precio, el trigo creció en un 127% y el precio del arroz aumentó en un 70% respecto de 2005 (Mittal 2009). El precio medio en dólares por kilo de exportación de las manzanas argentinas registró una suba del 68% entre 2005 y 2008, mientras que la suba en el precio medio de exportación de la pera fue de 61%, de acuerdo con los datos de INDEC.¹ Ambos precios mantienen su tendencia alcista, si bien más moderada, durante todo el período de análisis.

Existe una multiplicidad de motivos que causaron la suba de los precios. Entre los elementos estructurales de la configuración alimentaria global se encuentra la hipótesis de

que ya están en uso la totalidad de las superficies cultivables (Moore 2007; Krugman 2013), el creciente riesgo que representa el cambio climático a nivel microeconómico en la rentabilidad del ciclo de cosecha y a nivel macroeconómico en la disponibilidad alimentaria, la pérdida de la productividad de la tierra debido a la erosión de los suelos, la escasez del recurso hídrico para la agricultura y la presión de la urbanización sobre áreas tradicionalmente agrícolas (Sundquist 1992). Por otro lado, a partir de 2007 el precio de los fertilizantes se duplicó y hasta triplicó. Este aumento está vinculado con el fuerte crecimiento en el precio de la energía proveniente del petróleo y el gas natural, afectando los costos de producción del sector agrario. Otro elemento que redujo la oferta de recursos para la producción de alimentos y a su vez presiona sobre la demanda es el crecimiento en la generación de biocombustibles a partir de cereales y otros cultivos. Vinculado con una mayor demanda, se atribuye importancia a los cambios en la dieta alimentaria de las nuevas clases medias en los países en desarrollo, sobre todo en Asia (Heady y Fan 2008) que, al incluir más alimentos cárnicos en la dieta, incrementa la demanda de cereales básicos y superficies cultivables para forrajes. En cuanto a la mayor volatilidad, algunos analistas señalan una nueva causalidad financiera de los movimientos en el precio de las *commodities*, que habría arrastrado el precio de otros productos alimentarios a partir de la creación del mercado de futuros por parte de Goldman Sachs en 1991 y las subsiguientes innovaciones vinculadas a la especulación financiera en *commodities* (Rubio 2007; Kaufman 2010).

El brusco cambio en los precios dificultó la disponibilidad de alimentos al interior de los territorios nacionales, sobre todo en aquellos países que importan la mayor proporción de su canasta básica alimentaria. Pero al interior de los territorios nacionales, la crisis afectó las condiciones de acceso a los alimentos para las poblaciones, impactando diferencialmente sobre los países con salarios más cercanos al nivel de subsistencia, donde los trabajadores gastan entre un 60% y un 80% de sus ingresos en alimentos, en comparación con el 10% o 20% en los países ricos (Mittal 2009).

En ese contexto, se puede observar que los Estados aplicaron, a través de sus instituciones, un conjunto de medidas orientadas a proteger a su población de la inseguridad alimentaria y la desigualdad en el acceso a los alimentos. Los renovados y persistentes problemas de nutrición y salud de la población han provocado alertas sobre la importancia del Estado para garantizar la seguridad alimentaria (Sumpsi 2011). Diversas instituciones, entre ellas el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura han abogado por una reforma del Acuerdo de Agricultura avalado por la OMC de tal manera que las instituciones internacionales permitan a los países elaborar políticas que fomenten una mayor seguridad alimentaria de su población.

Las intervenciones por parte de los Estados frente a la crisis alimentaria presentan un contraste respecto de la orientación en las políticas alimentarias vigentes durante el

Consenso de Washington y las negociaciones tendientes a la liberalización del comercio internacional agrícola pactadas en el Acuerdo de Agricultura, promotoras del desmantelamiento paulatino de las intervenciones por parte de los Estados en el sector agrario con el objetivo de aumentar el flujo de comercio, aunque cabe destacar que el Acuerdo reconoce la legitimidad de las intervenciones estatales con fines “no comerciales”, que incluyen la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y el cuidado del medio ambiente.²

El concepto de seguridad alimentaria refiere al cumplimiento de la disponibilidad y acceso a alimentos suficientes en cuanto a su cantidad y variedad como un derecho de todos los ciudadanos a una alimentación adecuada, estable y sustentable (FAO, 2006; Aguirre, 2004). Un enfoque de derechos para la alimentación supone asumir que la sociedad destinataria de esa demanda tiene suficientes recursos, tanto económicos como institucionales, para asegurar que todos sus miembros estén adecuadamente nutridos. El enfoque de derechos permite considerar a la alimentación como un problema ético, que permite superar los enfoques puramente técnicos y a su vez ofrece un marco legal para desarrollar políticas alimentarias. Además, permite desplazar la responsabilidad de la alimentación de la población a los Estados.

Toda intervención estatal, por acción y/u omisión, tiene efectos sobre las decisiones de producción, inversión y comercio. De acuerdo con la terminología referida en los Acuerdos en el ámbito de la OMC, las subvenciones se identifican en tres compartimentos: el verde refiere a subvenciones permitidas, el ámbar a subvenciones sujetas a reducción y el rojo refiere a subvenciones prohibidas. En agricultura, los países miembros se comprometieron a reducir la ayuda interna y sostener el acceso a los mercados vigentes en los primeros años de negociación, 1986-1988: toda medida que sobrepasa los niveles de compromiso de reducción en el compartimento ámbar están prohibidas, aunque no existe un compartimento rojo. A los efectos del análisis que realizamos en este artículo, clasificaremos todas las medidas ámbar implementadas.

El Acuerdo de Agricultura planteó un tratamiento diferencial de las medidas de intervención sobre el comercio internacional, proponiendo eliminar medidas no arancelarias, como las restricciones comerciales a la importación (cuotas y prohibiciones), aranceles móviles de acuerdo a precios vigentes, precios mínimos de importación, restricciones voluntarias de exportación y compras estatales, y a su vez sosteniendo la implementación de aranceles a la importación tal que permitan sostener las condiciones del acceso al mercado. En la práctica, el instrumento más utilizado son los contingentes arancelarios, donde las cantidades aprobadas dentro del contingente reciben una tarifa diferencial, en general nula o por debajo de la tasa que se aplica a unidades que superan el contingente expresado. El diferencial de tasas puede ser tan alto que limite el ingreso de mercancías a las cantidades expresadas en el contingente. Las barreras para-arancelarias comprenden un gran conjunto de políticas de intervención como por ejemplo trámites aduaneros y administrativos,

implementación de licencias para vendedores y compradores, implementación de certificaciones obligatorias para diferentes productos y/o medidas sanitarias y fitosanitarias. Estas medidas no generan un ingreso para el gobierno importador. Otro tipo de medidas está vinculado al acceso y las condiciones de financiamiento para el comercio exterior, incluye programas de financiamiento a productores y distribuidores, estas pueden incluir cartas de crédito, garantías de pago, bonos y seguros de crédito a la exportación, entre otras medidas.

El Acuerdo de Agricultura contribuyó a una reducción diferencial del apoyo a la agricultura, sobre todo en países en desarrollo –por ejemplo, en Argentina– también impulsada por los graves déficits fiscales y las crisis de deudas que sufrieron algunas economías durante las últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, en los países más desarrollados el proteccionismo agrícola permanece en niveles muy altos (Anderson y Martin, 2006).

El comercio internacional de peras y manzanas argentinas

El circuito productivo de peras y manzanas se desarrolla en el Valle de Río Negro, en las provincias de Río Negro y Neuquén. La región tiene una larga tradición exportadora. El mercado externo ha funcionado históricamente como motor de la expansión productiva (Bandieri 1995), ha ido perdiendo peso como destino de la producción, pero mantiene una escala que supera los requerimientos de este tipo de fruta en el mercado interno. Si bien la fruta de pepita argentina ha ido perdiendo mercados por diversos motivos (De Jong 2008; García y González Alvarisqueta 2015, Rofman 2008), la exportación representa un destino de comercialización muy importante para el Valle.

Durante el período de 2002 a 2013, las exportaciones de manzanas representaron el 26% de los mercados de destino de esa fruta, y ese porcentaje se ha mantenido relativamente estable durante el período hasta 2010, año en que la importancia de las exportaciones disminuye hasta un mínimo del 17% de la producción total en 2012. El mercado interno sostiene una participación más cambiante como destino de exportación que en promedio representa un 30% del total de fruta producida, con un mínimo en 2003 del 24% y un máximo de absorción de la cosecha en 2010 del 37%. La industria absorbe el resto de la producción, e implica menores precios de colocación para los productores, muy por debajo de los costos de producción (Funbapa 2002–2013).

La exportación de manzanas frescas argentinas muestra un comportamiento diferencial antes y después de la crisis alimentaria. Una primera etapa comprende los años 2002 a 2007, en los que se verifica un crecimiento en el volumen exportado y un crecimiento sostenido del precio, que se acelera a partir de 2006. Los años inmediatos posteriores a la crisis verifican un precio más estable en torno a 0,75 dólares por kilo, acompañado por una drástica caída en los volúmenes exportados. En el período que va de 2011 a 2014, los precios vuelven a crecer de manera sostenida, aunque con mayor volatilidad, y los volúmenes colocados registran una

amplia variación, con un pico en cantidades exportadas que se registra en 2011 y que luego cede a volúmenes más bajos y más estables a partir de 2012.

Tabla 1. Venta de manzanas frescas argentinas al resto del mundo: volumen de facturación, producto y precio promedio de manzanas frescas 2002-2017

Año	Monto FOB (USD/kilo)	Peso Neto (kg)	Precio implícito de exportación (u\$s por kilo)
2003	81.986.638	200.430.666	USD 0,41
2004	90.857.145	206.312.577	USD 0,44
2005	125.265.878	273.623.682	USD 0,46
2006	116.649.215	237.300.282	USD 0,49
2007	158.426.610	283.249.814	USD 0,56
2008	175.395.748	235.861.307	USD 0,74
2009	146.353.913	207.195.390	USD 0,71
2010	140.498.809	180.435.696	USD 0,78
2011	189.615.298	234.339.154	USD 0,81
2012	117.644.211	132.116.720	USD 0,89
2013	157.393.986	163.598.176	USD 0,96
2014	137.264.643	144.339.812	USD 0,95
2015	85.596.688	106.309.368	USD 0,81
2016	73.752.272	90.942.080	USD 0,81
2017	75.150.060	77.745.930	USD 0,97

Fuente: Elaboración propia en base a años disponibles del INDEC

Las exportaciones de manzanas argentinas están concentradas hacia los principales destinos de exportación. Los cuatro países que más compran manzanas argentinas, por orden de importancia, son Brasil, Rusia, Países Bajos y Bélgica. Estos cuatro países compraban en 2002 más del 70% de las manzanas exportadas, aunque su participación en las exportaciones cae al 50% en 2014.

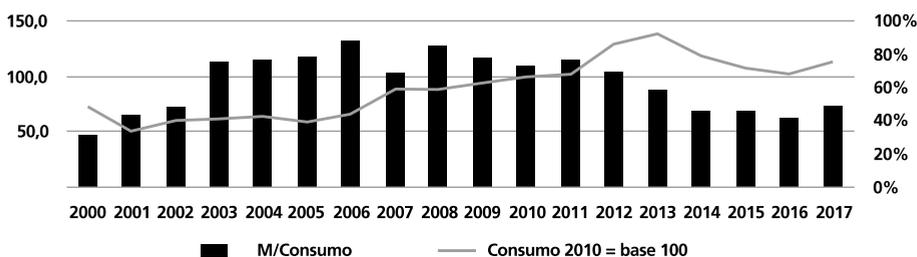
La tabla 2 permite tomar dimensión de la caída porcentual en el volumen de exportación a los principales socios comerciales tras la crisis agroalimentaria internacional, a su vez principalmente impulsada por países desarrollados como son Bélgica y los Países Bajos, que juntos aportan el 80% de la caída. Brasil, el principal socio comercial y Bolivia y Paraguay sostienen, aunque no llegan a compensar, el volumen comercializado.

Tabla 2. Evolución media de exportación de manzana fresca (kilos) por principal destino de exportación. 2002-2007 y 2009 y 2013. Variación y aporte.

País/región	Media	Media	Variación	Aporte
	2002-2007	2009-2013		
Total	154.112.836	115.346.828	-25%	-25%
Brasil	45.177.948	49.301.906	9%	3%
Rusia	53.471.395	42.560.455	-20%	-7%
Países Bajos	29.387.310	19.692.648	-33%	-6%
Bélgica	26.076.184	3.791.820	-85%	-14%

Fuente: Elaboración propia en base al INDEC

Rusia es el principal importador de manzanas del mundo. La caída de las exportaciones hacia ese país está vinculada con la devaluación programada del rublo a partir de noviembre 2008, que afectó los niveles de importación de frutas (Gráfico 1). En agosto de 2012 la Federación Rusa ingresó a la Organización Mundial de Comercio con un Protocolo de Adhesión a través del cual se comprometió a reducir gradualmente las tarifas de importación de alimentos. Sin embargo, a raíz de la intervención rusa en la crisis de Ucrania, desde 2013 Estados Unidos y la Unión Europea (UE) impusieron a Rusia sanciones unilaterales. Como contrapartida, Rusia estableció una prohibición a la importación de alimentos y creó un programa de sustitución de importaciones agrícolas con subsidios a la inversión y a la importación de variedades euroasiáticas que producen frutos de mayor durabilidad. El consumo de manzanas en Rusia alcanzó un pico en 2013 y se sostiene por encima de sus niveles históricos. El gobierno ha logrado profundizar la sustitución de importaciones de manzana, que el Plan de Sustitución de Importaciones propone totales para esta fruta en 2020.

Gráfico 1. Evolución del consumo de manzanas frescas en Rusia y participación de las importaciones en el consumo

Fuente: Elaboración propia con base en USDA

Este contexto político y las medidas de intervención implementadas implicaron una reducción significativa en el volumen de importaciones rusas, afectando en particular a la manzana argentina por la importancia de la participación de las compras rusas en el total exportado por Argentina, que en volumen representaron en promedio un 25% de los envíos de manzana fresca al resto del mundo entre 2003 y 2008, volumen que desciende a un promedio de 18% de los envíos de manzana fresca al exterior en el período que va de 2009 a 2014 y oscila entre 10% y 15% en los años 2015 y 2016.

La reducción en el volumen de envíos de manzanas frescas argentinas hacia Rusia implicó una pérdida de financiamiento importante para el Valle. Rusia era el único comprador que financiaba los programas de exportación mediante anticipos de pago. Si bien el precio de colocación en dólares por kilo en el mercado ruso era sustantivamente inferior al precio de las manzanas frescas colocadas en otros mercados, la forma de pago resultaba un ahorro importante en financiamiento para las exportadoras frutícolas argentinas, sobre todo a partir del encarecimiento del crédito tanto a nivel internacional como local a partir de la crisis 2008.

La reducción de la importancia de los mercados europeos está relacionada con el impulso que ha tomado el consumo generalizado de variedades club, vinculado a innovaciones biotecnológicas en el diseño de la fruta.³ Nueva Zelanda es el país que logró atender esta demanda del mercado europeo, logrando captar los precios diferenciales. Por otra parte, el veto ruso a la fruta proveniente de la Unión Europea generó una mayor acumulación de stock de fruta fresca en el Continente (Toranzo 2016), perjudicando el ingreso de fruta argentina en contraestación en las variedades tradicionales, que ahora provee Polonia, el principal productor de manzanas europeo.

Argentina es el segundo exportador mundial de peras, sólo superado por China, cuya producción está destinada a abastecer al mercado asiático, especializada en variedades chinas de baja demanda en el resto de los mercados. Argentina conserva su ventaja competitiva natural en esta fruta, tradicionalmente destinada a los mercados europeos y a Brasil.

El comercio internacional de peras frescas argentinas se puede analizar en torno a tres etapas. Una primera etapa comprende los años 2002 a 2008, donde hay un crecimiento en el volumen colocado, y un crecimiento acelerado del precio. En el período 2009-2010 el precio se mantiene relativamente estable en torno a los 0,75 centavos de dólar por kilo, con una caída fuerte en volumen. Las cantidades comerciadas crecen nuevamente en 2011, recuperando niveles de venta previos a la crisis de 2008 aunque con alta variabilidad en las cantidades, como se puede apreciar en la en la Tabla 3.

Tabla 3. Venta de peras frescas argentinas al resto del mundo: volumen de facturación, producto y precio promedio de peras frescas 2002-2017

Año	Monto FOB (USD/kilo)	Peso Neto (kg)	Precio implícito de exportación (USD por Kilo)
2002	135.480.299	310.797.484	USD 0,44
2003	148.575.258	328.188.451	USD 0,45
2004	53.970.943	321.017.191	USD 0,48
2005	208.843.111	440.513.601	USD 0,47
2006	210.693.260	395.687.169	USD 0,53
2007	271.161.647	454.429.657	USD 0,60
2008	339.839.629	464.946.447	USD 0,73
2009	338.854.486	454.040.972	USD 0,75
2010	337.437.667	419.852.803	USD 0,80
2011	411.841.857	472.486.568	USD 0,87
2012	364.236.337	394.935.304	USD 0,92
2013	422.065.207	442.281.142	USD 0,95
2014	379.298.670	409.363.884	USD 0,93
2015	282.910.207	332.907.984	USD 0,85
2016	270.109.043	310.065.677	USD 0,87
2017	257.113.951	279.799.563	USD 0,92

Fuente: Elaboración propia en base al INDEC

Los principales destinos de exportación de las peras frescas son la Unión Europea, Brasil, Rusia y Estados Unidos. Estos cuatro destinos concentraban en 2002 más del 95% de las peras exportadas, aunque la pérdida de volumen en los envíos a la Unión Europea y Estados Unidos disminuye la concentración de las ventas para el final del período. Estos destinos caen en su participación de forma leve y progresiva, impulsando la caída del total de exportaciones durante todo el período. En 2016, estos destinos concentran un 87% de las exportaciones de pera frescas.

Tabla 4. Evolución media de exportación de pera fresca (kilos) por principal destino de exportación. 2002-2007 y 2009 y 2013. Variación y aporte.

País/región	Media	Media	Variación	Aporte
	2002-2007	2009-2013		
Total	375.105.592	436.719.358	16%	16%
Unión Europea	155.023.182	120.005.873	-23%	-9%
Brasil	82.720.784	148.362.928	79%	17%
Rusia	73.176.764	99.068.895	35%	7%
Estados Unidos	46.781.734	35.267.098	-25%	-3%

Fuente: Elaboración propia en base al INDEC

El análisis de las variaciones en volumen en el comercio internacional de la pera fresca nos indica que Brasil y Latinoamérica funcionan como motores de la demanda: Brasil durante todo el período y el resto de Latinoamérica presenta una leve caída en el período 2009-2013. Por otro lado, a diferencia de lo que sucedía con la manzana, la pera sostiene su demanda en Rusia durante los dos períodos, aunque a partir de 2013 la demanda se estabiliza y crece a un ritmo más lento. Los destinos de exportación que explican la caída en este caso son Estados Unidos y la Unión Europea, que aportan una reducción del 3% y 9% respectivamente, aunque la caída se ve atenuada en el total de exportaciones por el crecimiento en los envíos a Brasil y Rusia.

Intervenciones de los principales mercados de destino

En cuanto a los instrumentos que los países utilizaron para proteger sus mercados de la manzana argentina, podemos identificar que la Unión Europea es la región que más utilizó las medidas de compartimentos rojos, afectando negativamente a los oferentes de fruta fresca, entre ellos Argentina.

Analizando el devenir de la intervención institucional europea para proteger el mercado interno, vemos que una primera intervención en materia de comercio exterior se da en 2008, cuando los miembros de la Unión Europea unifican la legislación en cuanto a los límites máximos de residuos presentes en la fruta. Esta medida para-arancelaria implica el ajuste de las prácticas productivas a una nueva combinación de insumos para el cultivo. Por otra parte, a partir de 2011 la Unión Europea establece un sistema de precios mínimos para el ingreso de quince tipos de frutas y vegetales. El sistema es diseñado para restringir las importaciones por debajo de ese precio específico, de manera de proteger los precios de colocación de los productores europeos, aunque existen algunas excepciones para determinados productos y socios comerciales. El sistema de precios mínimos se complementa con un esquema de aranceles, definidos de acuerdo con el período del año. Esa estacionalidad funciona para proteger la competitividad de los stocks europeos; disminuye a cero en los períodos en contraestación en los que la Unión Europea importa fruta fresca para el consumo, aliviando los precios de la fruta fresca al consumidor. Estas medidas son complementadas con sistemas de cuotas, en función de la disponibilidad de fruta en el continente y la necesidad de combinar con la oferta de fruta importada.

Además de las intervenciones mencionadas en cuanto al ingreso de fruta fresca, la Política Agrícola Común (PAC) europea establece un sistema de pagos directos a los establecimientos productivos dentro de la Unión. Este sistema se estableció en 1961 con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria del continente. En junio de 2013 se reformó la PAC: la conceptualización de la política agraria dejó de concentrarse en el tema alimentario y contempla ahora la importancia a nivel de ocupación y diseño territorial de las zonas rurales de la UE. En ese sentido, a partir de 2013, las prioridades que se propone la PAC son garantizar una

producción viable de alimentos, garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y favorecer un desarrollo equilibrado de las zonas rurales de toda la UE. La PAC otorga tres tipos de subsidios a los productores primarios. El subsidio principal se otorga a través de una ayuda directa. Este subsidio es condicionado, ya que los productores reciben los pagos a condición de cumplir normas estrictas sobre seguridad alimentaria, protección del medio ambiente y sanidad animal y vegetal. Este subsidio concentra el 70% del presupuesto de la PAC. En la reforma del 2013, se prevé que el 30% de los pagos estén vinculados al cumplimiento de prácticas agrícolas sostenibles, beneficiosas para la calidad de los suelos, la biodiversidad y el medio ambiente en general, como –por ejemplo– la diversificación de cultivos, el mantenimiento de los pastos permanentes y la conservación de zonas ecológicas en las explotaciones. El segundo tipo de medidas que otorga la PAC son las medidas de apoyo al mercado. Estas medidas se activan ante la presencia de factores desestabilizadores del funcionamiento del mercado, como –por ejemplo– la presencia de condiciones climáticas adversas. El tercer tipo de medidas se denominan medidas de desarrollo rural, que se orientan a ayudar a los agricultores a modernizar sus explotaciones y ser más competitivos a la vez que se protege el medio ambiente, a contribuir a la diversificación de las actividades agrarias y no agrarias y a la vitalidad de las comunidades rurales. Estos pagos, financiados en parte por los Estados miembros, son generalmente plurianuales y representan alrededor del 20% del presupuesto de la PAC.

Las medidas implementadas por la UE Europea orientadas a fomentar la producción doméstica de los alimentos frescos son subsidios a la producción, subsidios a la tasa de interés, préstamos estatales y quitas o reducciones a cargas impositivas y/o sociales. En segundo lugar, los países europeos implementaron medidas tendientes a proteger sus mercados internos de productos externos, entre las cuales se verifica el establecimiento de cuotas de importación –aunque este tipo de medidas ya estaban en vigencia por lo que reciben una calificación de ámbar–, aranceles de importación y la combinación de cuotas y aranceles de importación. Esta medida se clasifica como roja o verde de acuerdo a si las cuotas y/o los aranceles son crecientes o más restrictivos que las medidas vigentes hasta el momento. Cabe aclarar que dentro de la Unión Europea, Francia ha sido el país que más medidas estableció y que respondió con mayor urgencia que otros países de la región.

Por su parte, Rusia tomó medidas que implicaron un decrecimiento de los aranceles de importación en el marco del compromiso de reducir sus aranceles a partir del ingreso de este país a la Organización Mundial de Comercio en 2012. Sin embargo, tomó medidas para fomentar el crecimiento de la producción de alimentos en su territorio, subsidiando la tasa de interés de las inversiones.

Estados Unidos se orientó a la implementación de políticas tendientes a apoyar la producción interna, entre las medidas de compartimento rojo se incluyen subsidios a los exportadores, el establecimiento de compras públicas y la estabilización de precios.

Brasil siguió una política de fomento de sus exportaciones a partir de un sistema de incentivos y financiamiento para las operaciones de exportación.

Tabla 5. Instrumentos de intervención por finalidad por país de acuerdo al compartimento ámbar de la OMC (2009-2018) para la manzana argentina

País	Para intervenir producción y exportación	Para controlar el precio de los bienes importados	Para controlar el volumen de importaciones	Total medidas ámbar implementadas durante el período	Total medidas ámbar implementadas y en vigencia
Francia	6	7	1	14	7
Países Bajos	4	7	1	12	5
Rusia	5	0	0	5	1
Estados Unidos	6	0	0	6	5
Bélgica	3	5	0	8	3
Brasil	3	0	0	3	2

Fuente: Elaboración propia con base Global Trade Alert

Para el mercado de las peras, el análisis indica que la implementación de medidas fue menor para este producto que para las manzanas, un factor importante para comprender la conservación de los volúmenes exportados de pera después de la crisis de 2008, a diferencia de la manzana.

En cuanto a los instrumentos que los países utilizaron para proteger a sus mercados de pera argentina, los podemos clasificar en tres grandes tipos: los subsidios a la producción y/o exportación, y las restricciones a la importación que pueden operar por precio o por cantidad. Un análisis de las medidas proteccionistas implementadas nos indica que las medidas tendientes a proteger el mercado interno de productos de Argentina tuvieron mayor frecuencia en su implementación, aunque también se utilizaron instrumentos para fomentar la producción.

Ahora bien, las intervenciones más importantes en la UE estuvieron relacionadas a la implementación de cuotas de mercado para la importación, aranceles de importación y, sobre todo, la implementación de cuotas y aranceles de importación en forma conjunta. En segundo lugar, la Unión Europea implementó medidas tendientes a fomentar la producción interna. A diferencia de la manzana, esto se debe a que la producción argentina de peras tiene una mayor participación en el mercado y al existir menos cantidad de productores internos, es más difícil la sustitución de importaciones.

Tabla 6. Instrumentos de intervención por finalidad de principales países importadores de acuerdo al compartimento ámbar de la OMC (2009-2018) para la pera argentina

País	Para intervenir producción y exportación	Para controlar el precio de los bienes importados	Para controlar el volumen de importaciones	Total medidas ámbar implementadas durante el período	Total medidas ámbar implementadas y en vigencia
Francia	6	8	1	15	7
Países Bajos	4	8	1	13	5
Rusia	5	5	0	10	5
Estados Unidos	6	0	1	7	8
Bélgica	1	2	0	3	1
Brasil	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en Global Trade Alert

Respecto a la duración y vigencia de las medidas implementadas para estas frutas por la UE, cabe destacar que cerca de la mitad de las medidas relacionadas a aranceles de importación continúan vigentes a la fecha; en cambio los subsidios a la producción tomaron el carácter de medida transitoria. En Rusia y Estados Unidos, la mayoría de las intervenciones tendientes a fomentar la producción tomaron el carácter de permanentes, ya que conservan su vigencia al día de la fecha.

Reflexiones finales

A partir de la crisis alimentaria de 2007-2008, los Estados desarrollados reconfiguraron su accionar respecto de la política alimentaria y la política agraria, lo que implicó la imposición de medidas sobre el comercio internacional de frutas frescas. Como conclusión del análisis podemos afirmar que la escalada de intervenciones se verifica en los mercados de la pera y la manzana, aunque las intervenciones estatales se han dado en mayor medida en el mercado de la manzana, y este accionar ha afectado de manera negativa a la colocación de ese producto en los grandes centros importadores, sobre todo en la Unión Europea. Por su parte, si bien la pera también perdió volumen en la exportación hacia la UE, en línea con la implementación de medidas para desestimular las importaciones, otros destinos han compensado esta caída, sobre todo Brasil, que abastece su mercado exclusivamente de importaciones.

Por otro lado, se identifica una protección asimétrica entre los socios comerciales según sean países desarrollados o países en desarrollo. Es principalmente la Unión Europea la que establece medidas proteccionistas que afectan la venta de peras y manzanas argentinas durante el período. Podemos concluir en que son los Estados más desarrollados los que más instrumentos utilizaron para administrar e intervenir en su comercio con el resto de las naciones frente a la crisis alimentaria de 2008.

Estados Unidos y Rusia han utilizado una batería de medidas tendientes a fomentar la producción interna de los alimentos. En segundo lugar, la Unión Europea ha desplegado un conjunto de medidas tendientes a desincentivar la importación de fruta fresca a través de cuotas de importación y aranceles. Además de la implementación de estas medidas, cabe destacar que la UE promueve una reforma de su Política Agraria Común en 2013, con la que busca favorecer a los productores de escala más pequeña, favoreciendo así a los productores de fruta, y que Rusia implementa un plan de sustitución de importación de alimentos, que incluye subsidios a las inversiones, inaugurando una nueva etapa en la gestión de las políticas alimentarias, que implicaron fuertes caídas en los volúmenes importados y dificultarán la inserción de las frutas frescas de pepita argentina en el mediano plazo.

¹ Datos extraídos del INDEC - Sistema de Consulta de comercio exterior de bienes. Fecha de consulta: 30/03/2019. Disponible en: <https://comex.indec.gov.ar/#/>

² El Acuerdo de Agricultura se firmó en 1994 con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y refiere a una serie de compromisos jurídicamente vinculantes entre Estados tendientes a limitar el apoyo interno y las políticas comerciales de fomento a la producción propia. A su vez, el Acuerdo de Agricultura establece un procedimiento de resolución de diferencias.

³ Las variedades club implican una relación contractual entre los desarrolladores, viveros, productores y comercializadoras en las que se vende el acceso a las variedades, y se regulan los estándares mínimos de inversión y calidad para el desarrollo del fruto.

Referencias bibliográficas

Aguirre, Patricia (2004) *Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Anderson, Kim y Will Martin (eds.) (2006) *Agriculture Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Palgrave Macmillan y World Bank.

Bandieri, Susana (1995) “Acerca del concepto de región y la historia regional: la especificidad de la Norpatagonia”. *Revista de Historia* 5:277- 293.

De Jong, Gerardo (2008) *Análisis regional, estructuras agrarias y estrategias de Desarrollo regional en la Fruticultura del Alto Valle de la Cuenca de Río Negro*. Tesis doctoral, UNLP.

Evenett, Simon J. y Fritz Johannes (2019) *The Global Trade Alert database handbook*, Manuscript, 3 February 2020.

FAOSTAT (2016) *Base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. <http://faostat.fao.org>

Funbapa, Fundación Barrera Zoofitosanitaria Patagónica (2014) *Anuario Estadístico de manzanas y peras, 2002-2013*. Disponible en <http://www.funbapa.org.ar/funbapa/servicios-e-informacion/estadisticas-de-ingresoegreso-de-productos/>

García, Ariel y Soledad González Alvarsiqueta (2015) “Crónica de una crisis anuncia. Una reconstrucción histórica del conflicto por la renta en la fruticultura en Alto Valle de Río Negro en el siglo XXI”. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* 11:81-100.

Gutman Graciela y Silvia Gorenstein (2003) “Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina”. *Desarrollo Económico* 42, 168:563-587.

Heady, Derek y Shenggen Fan (2008) *Anatomy of a Crisis*, International Food Policy Research Institute Discussion Paper.

Kaufman, Frederich (2010) “The Food Bubble”. *Harper’s Magazine*, 27:34.

Krugman, Paul (2013) “Still Coring After All These Years”. Descargado de <http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/04/30/still-coring-after-all-these-years/>

Laird, S. (1997) “Quantifying Commercial Policies”. En J. Francois, J. & K. Reinert, *Applied Methods for Trade Policy Analysis*. Edinburgh: Cambridge University Press:27-75.

McMichael, Philip (2016) “Food regime for thought”. *The Journal of Peasant Studies* 43:648-670.

Mittal, Anuradha (2009) *The 2008 Food Crisis: Rethinking food security policies*. UNCTAD, G.24 Discussion Paper Series 56.

Moore J. (2010) “The end of the road? Agricultural revolutions in the capitalist world-ecology (1450-2010)”. *Journal of Agrarian Change*, 10 (3), 389-413.

Rofman, Alejandro (2008) “Las economías regionales: Luces y sombras en un ciclo de grandes transformaciones: 1995-2007”. *Realidad Económica* N° 269:82-95.

Rubio, Blanca (2007) “¿Hacia un nuevo orden agroalimentario energético mundial?”. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 26-27:5-22.

Sumpsi, José María (2011) “Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria”.

Sundquist, W. Burt (1992) “Agricultural Research Institutions and Priorities in an Era of Resource Scarcity: Discussion”. *American Journal of Agricultural Economics* 74 (5): 1109-1110.

Toranzo, Jorge (2016) *Producción Mundial de Manzanas y Pera*. Buenos Aires: INTA Ediciones, Colección Divulgación.

Otras fuentes consultadas

INDEC <https://www.indec.gob.ar/>

Global Trade Alert <https://www.globaltradealert.org/>

USDA <https://www.usda.gov/>

Cómo citar este artículo:

González Alvarizqueta, Soledad (2020) “Intervenciones estatales en respuesta a crisis alimentarias: la fruticultura”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 N° 19: 83-100

Resiliencia urbana y desarrollo local: planificación de la gestión municipal

Urban resilience and local development: municipal management planning

Alfredo E. Ladillinsky

Mgr. en Ciencias Sociales
(FLACSO, Argentina)
y Profesor de Historia.
Docente en la UNLa.
alfredo.lad@gmail.com

Resumen

El artículo propone reflexionar sobre la utilidad del concepto de resiliencia y su articulación con el desarrollo local, como una herramienta efectiva para la planificación de una gestión municipal que, complementariamente a otros instrumentos y tecnologías disponibles, permita otro abordaje al proceso de análisis, diseño y estructuración de la administración, tanto en términos de políticas a implementar como del marco institucional que le de sustento. En esta perspectiva, intenta constituir un instrumento que facilite al gestor el tránsito del llano al gobierno, tenga la menor cantidad de turbulencias y las mayores precisiones posibles.

Palabras clave: resiliencia - vulnerabilidad - planificación - gestión local - desarrollo local

Abstract

The usefulness of resilience as a conceptual tool and in its articulation to local development and municipal management, is focused as both a conceptual and an effective tool for municipal management planning. Together with additional available instruments and technologies, it provides another approach to the process of analysis, design and structuring of local government administration, both in

Fecha de recepción:

8.3.20

Fecha de aceptación:

1.8.20

terms of policies to be implemented and the institutional framework that sustains it. In this perspective, the article attempts at the constitution of a management tool enabling a more accurate smoother translation of social and rank-and-file government policies

Key-words: *resilience - vulnerability - planning - Local management - local development*

Introducción

El año 2015 fue especialmente prolífico en reuniones-cumbre motorizadas por agencias del sistema de las Naciones Unidas. Como resultado de estos encuentros fueron aprobados tres acuerdos de alcance global: los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS),¹ el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030,² y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático (XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático).³ La Nueva Agenda Urbana (NAU),⁴ aprobada al año siguiente, complementa temáticamente estas importantes reuniones.

Si bien sólo el Acuerdo de París es jurídicamente vinculante, todos ellos expresan compromisos que asumen los países; en efecto se espera que los gobiernos establezcan marcos nacionales para su implementación.

De forma más o menos explícita, todos ellos constituyen una completa agenda para el desarrollo de las naciones; destacan la erradicación del hambre y la pobreza como el principal desafío a resolver, y la importancia que los gobiernos implementen acciones concretas tendientes a mejorar la calidad de vida de sus poblaciones; comparten un eje central: *reducir vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia de las comunidades*.⁵ Obviamente, los objetivos y metas están expresados con un grado de generalidad tal que puedan constituir un marco de referencia para cualquier país.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2017: 20) señala que los objetivos y las metas pretenden ser de carácter integral y conjugar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental, considerando que la sostenibilidad ambiental está estrechamente vinculada a la inclusión social y la atención de las necesidades de los más vulnerables.

En esta perspectiva, el desarrollo sostenible plantea que las iniciativas para acabar con la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden necesidades sociales, como la educación, la salud, la malnutrición, la protección social y el empleo, entre otras. La Nueva Agenda Urbana (NAU 2016:6-8) propone “*que nadie se quede atrás*”, lo que supone poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, en especial la pobreza extrema, y facilitar el acceso equitativo para todos a la infraestructura física y social, a los servicios básicos y a una vivienda adecuada y asequible. Con la misma precisión refiere al rol asignado a las ciudades, destacando que tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París como otros acuerdos y marcos mundiales para el desarrollo, coinciden en que las ciudades pueden ser fuente de soluciones a los problemas que enfrenta nuestro mundo en la actualidad, y

Todos los acuerdos enfatizan la importancia de llevar adelante estas acciones en forma articulada desde los distintos niveles del Estado, pero con un especial énfasis en los gobiernos locales, primera línea del Estado y dónde las políticas públicas tienen un impacto más directo e inmediato en las comunidades. El municipio, a través de sus instancias específicas, es el primer respondiente ante la ocurrencia de un desastre o emergencia de cualquier índole, pero también constituye el espacio desde donde es posible pensar, preparar y organizar el futuro de la ciudad y su población.

En la misma lógica, ya en el año 2010, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR por sus siglas en inglés) se anticipaba lanzando la campaña mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes”.

Sin embargo, el grado de generalidad que necesariamente tienen estos acuerdos de carácter global y aplicación universal, hace necesario que sus objetivos y metas sean resignificados y adaptados a cada realidad nacional y local. Y es por ello también, que los mismos organismos han elaborado manuales específicos dirigidos a la implementación de estas iniciativas a nivel municipal.⁶

Herramientas para la gestión local

El escenario político instalado tras el proceso electoral de octubre de 2019, produjo –en especial a nivel municipal– un importante recambio. Junto con las nuevas administraciones, llegaron funcionarios públicos que, más allá de sus capacidades y experiencias, en muchos casos se encontraban por primera vez al frente de la gestión y las complejidades de su entramado institucional.

Al pasar del llano al gobierno, se corporiza lo que Spinelli H. (2012:109) denomina “el temible día después”, momento en que se descubre que el capital político no garantiza las capacidades de gobierno personales e institucionales, y que pocas veces se

problematiza antes de llegar a ocupar los cargos. En general, se presta más atención a lo político que a la relevancia de las capacidades de gobierno

Al asumir nuevas autoridades en cualquier nivel ejecutivo del Estado, se toman decisiones que habrán de conformar el plan de gobierno, instrumento que expresa los lineamientos políticos fundamentales, la asignación de recursos y las estrategias que se van a usar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. “El plan es el momento de verdad de la propuesta política, dado que no es suficiente con la expresión global de los objetivos generales, sino que resulta fundamental indicar cómo van a ser realizados” (Subsecretaría de la Gestión Pública, Pcia. de Buenos Aires 2005:8). Por otra parte, desde tiempo atrás se viene planteando la importancia del desarrollo local. Poggiese y Francioni (1993:4) destacaban la idea de un desarrollo micro-regional como expresión de una sociedad y un estado local, donde lo local no es colocado como escala sino como un espacio intersectorial de la vida social.

Este artículo se propone reflexionar sobre la utilidad del concepto de resiliencia, y su articulación con el desarrollo local, como una herramienta efectiva para la planificación de una gestión municipal que, complementariamente a otros instrumentos y tecnologías disponibles, permita otro abordaje al proceso de análisis, diseño y estructuración de la administración, no sólo en términos de las políticas a implementar sino también del marco institucional que le de sustento. En esta perspectiva, intenta constituir un instrumento que permita al gestor que el salto del llano al gobierno, se realice con la menor cantidad de turbulencias y las mayores precisiones posibles para el “temible día después”.

Esta aproximación a la temática parte de una premisa. Se ha demostrado que, tras una administración que impuso ajustes estructurales pro-mercado, recomendados por el FMI u otros organismos supranacionales, recuperar el manejo y gestión del Estado, no significa recuperar automáticamente la *capacidad de gestión del Estado*, debilitado en términos de sus posibilidades de respuesta e intervención sobre la realidad cotidiana; por el contrario, resulta necesaria una tarea de reconstrucción y regeneración de esta capacidad (Toussaint 2004:158).

De acuerdo a la Ing. Claudia Bernazza (Subsecretaría de la Gestión Pública, Pcia. de Buenos Aires 2005:6), se entiende que “... la planificación en el ámbito público con el enfoque estratégico que hoy puede adoptar, es fundante de la recuperación de institucionalidad estatal, dado que es el Plan Integral de Gobierno -expresado en las planificaciones institucionales- el que otorga sentido y finalidad al Estado

Vulnerabilidad y resiliencia. Algunas precisiones

Desde su origen en la física para referir a la capacidad (“de memoria”) de ciertos materiales -como el acero- para sobreponerse a fuertes presiones externas y recuperar

su forma original, el concepto de **resiliencia** ha tenido cambios significativos en las últimas décadas.

Distintas definiciones del concepto (Ojeda 2004:12), adoptado también por la psicología y otras ciencias sociales, destacan la capacidad de los seres humanos para sobreponerse a la adversidad y construir sobre ella, en un proceso dinámico que tiene por resultado una adaptación positiva, aún en contextos de gran adversidad.

La noción de vulnerabilidad social tiene como potencialidad contribuir a identificar individuos, hogares y comunidades que, por tener menor cantidad de activos y diversificación de estrategias, tienen menos capacidad de respuesta y resiliencia (Busso 2005:17). Por su situación de desventaja social, están expuestos a mayores niveles de riesgo en los planos sociales, políticos y económicos que afectan sus condiciones de vida y la capacidad de desarrollarse por sus propios medios o aún con ayuda externa. El enfoque de la vulnerabilidad excede, aunque la incluye, la dimensión de ingresos que tradicionalmente se ha medido desde el enfoque de la pobreza.

El concepto de vulnerabilidad en sus distintas dimensiones (social, económica, física, institucional, laboral, etc.) aparece como la contracara de la resiliencia, que es definida como “la capacidad de las personas, las comunidades, las organizaciones, e incluso los países, expuestos a desastres, crisis y vulnerabilidades subyacentes, de anticipar, reducir el impacto, y afrontar los efectos de la adversidad, para luego recuperarse sin comprometer sus perspectivas de largo plazo” (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja 2012:7). En síntesis, sobreponerse a la adversidad y construir sobre ella.

A través de un abordaje que enfatiza aspectos sociales del término (Infante 2004:25) se resalta también que la resiliencia tiende a fortalecer características grupales que implican mayor cohesión colectiva y permiten sobreponerse a catástrofes y desastres masivos (terremotos, inundaciones, guerras, etc.). Por su parte González (2009:2) destaca, en su trabajo sobre la vulnerabilidad social, destaca que la mayoría de los autores suele centrarse en dos interpretaciones principales para referirse a este concepto: como fragilidad o como riesgo: la primera asume que la vulnerabilidad es un atributo de individuos, hogares o comunidades, vinculados a procesos estructurales que configuran situaciones de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre. Se trata de condiciones dinámicas que afectan las posibilidades de integración, movilidad social ascendente o desarrollo. Las mismas están correlacionadas con procesos de exclusión social. La segunda se centra en el efecto conjunto de factores de riesgo que aquejan a diversas unidades sociales; desplaza su atención de los atributos hacia el plano de la distribución de riesgos que son consecuencia de procesos colectivos de toma de decisión y que se confrontan con las concepciones vigentes sobre la seguridad. A los efectos de este trabajo nos remitiremos a la vulnerabilidad social en términos de precariedad vinculada con situaciones de exclusión social.

Si el concepto de resiliencia refiere a la “capacidad” como fortaleza o posibilidad, el de vulnerabilidad expresa una debilidad, imposibilidad o capacidad disminuida. La utilización de este par de conceptos antitéticos –resiliencia y vulnerabilidad– ha permitido definir y caracterizar distintas situaciones que afectan a nuestras sociedades, así como posibles vías para su resolución. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2013:15) destaca que las amenazas de origen natural –inundaciones, terremotos, deslizamientos y tormentas– se convierten en desastres como resultado de la vulnerabilidad y la exposición humana y de la sociedad, las cuales se pueden abordar mediante políticas y acciones decisivas y la participación activa de los actores locales.

En los últimos años, el concepto de resiliencia se ha constituido en una referencia o gran paraguas desde el cual analizar, e incluso diseñar, políticas públicas, especialmente a escala municipal. En tal sentido, resulta difícil encontrar alguna acción que, en términos amplios, no pueda ser incluida en la categoría de resiliente o que favorezca la construcción de resiliencia; en esta perspectiva se entiende a la resiliencia en un rol articulador y transversal a las distintas áreas del gobierno. De ahí también su vinculación con la planificación, la organización de la administración y la programación de actividades. De todas formas, hay temáticas que, a nivel social, hacen al núcleo mismo del proceso de construcción de resiliencia: la lucha contra el hambre y la pobreza, la definición del uso del suelo, el acceso a una vivienda digna (y su vinculación con la propiedad de la tierra y las distintas formas de tenencia), al agua potable, a una educación de calidad, a la salud, al trabajo, a la igualdad de género, entre otras.

A los fines de este trabajo, se considera la resiliencia desde un enfoque social e integral (cruza transversalmente las distintas áreas de la administración), y como un concepto dinámico cuyo abordaje y aplicación debe entenderse en términos de proceso, dado el contexto complejo y cambiante al que será aplicado. Así como la planificación estratégica –en el marco de un sistema de mejora continua– requiere una retroalimentación permanente, la resiliencia supone, para potenciar las capacidades de preparación y adaptación, la adecuación de objetivos y acciones a los cambios y desafíos que impone la realidad.

Más allá que su aplicación, en términos del abordaje teórico y metodológico, no está circunscripta a un distrito en particular, el texto fue concebido teniendo como referencia el ámbito de la provincia de Buenos Aires y los municipios del conurbano bonaerense.

Los cambios ocurridos en el escenario político tras el proceso electoral de octubre de 2019 generaron una situación particularmente significativa –y poco frecuente– como es la confluencia de gobiernos del mismo signo político a nivel nacional, provincial y de un número importante de municipios del conurbano bonaerense. El nuevo entramado institucional puede pensarse, a priori, como un contexto favorable para la construcción/ fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de vulnerabilidades a través de

políticas públicas, en especial de los sectores más postergados. Frente a la alta densidad demográfica concentrada en ese territorio, y los altos niveles de exclusión e inequidad social que afectan a importantes sectores de su población, resultará esencial el trabajo mancomunado de los distintos niveles del Estado.

Planificando la gestión para una ciudad resiliente

De acuerdo a Carlos Matus (Subsecretaría Gestión Pública 2005:9) planificar significa “pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro... Se trata de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación”.

A tal efecto, resulta esencial una planificación que, desde una perspectiva estratégica, defina objetivos y metas, programe las actividades de la gestión municipal delimitando responsabilidades y recursos para cada actividad, y garantice un accionar sistemático sobre las necesidades más urgentes y -aún en otros plazos- las más importantes, superando la constante tensión entre lo urgente y lo importante que afecta a la gestión.

En este enfoque, resulta organizadora la definición que Hintze (1999:9) hace de la planificación. En este enfoque, resulta organizadora la definición que Hintze (1999:9) hace de la planificación. Antes de avanzar en la distinción entre la planificación estratégica y la operativa, expresa que la planificación puede ser descripta como el proceso mediante el cual se adoptan decisiones sobre las direcciones en las que se debe tratar de ir (las políticas), los caminos deseables o convenientes para hacerlo (las estrategias), las especificaciones en cuanto a la forma y los recursos necesarios para hacerlo (los planes) y, finalmente, sobre la oportunidad y condiciones particulares en que se utilizarán los recursos disponibles (programación de las actividades).

El planeamiento estratégico permitirá que los funcionarios identifiquen y se concentren en aspectos prioritarios de la gestión, y precisen los recursos con que cuentan localmente; posibilitará también una evaluación de fortalezas y debilidades, y un análisis de los factores externos que pudieran favorecer (u obstaculizar) el logro de resultados concretos y tangibles. En términos de una planificación para la acción, el objetivo del planeamiento estratégico consiste en acotar el margen de incertidumbre que acompaña al proceso de toma de decisiones y dar un marco de racionalidad al diseño y programación de actividades (“reduciendo la improvisación”, diría Matus), y a la asignación de los recursos públicos.

Por tal motivo constituye un insumo esencial de una gestión por objetivos y resultados, ya que “el diseño del futuro deseado y de los escenarios posibles, se convierte, ... en el

marco referencial de las acciones de largo, mediano y corto plazo, y fija los tópicos en la agenda diaria de decisiones y acciones de una organización” (Ossorio 2007:35).

En este punto, merece un párrafo aparte el rol del decisor político; al definir los objetivos de la gestión, éste actúa, de hecho, como un promotor de acciones tendientes al desarrollo, o –por decisión u omisión– como un generador de vulnerabilidades y riesgos. En términos de Matus (2007:432), ningún gobierno puede ser mejor que su selección de problemas. De acuerdo a Vilas (2002) “Ua buena administración no mejora la calidad de los objetivos de las políticas a cuyo servicio se desenvuelve”. De ahí la importancia de hacer algunas precisiones, alrededor de las “premisas” que suelen acompañar estos procesos.

Las iniciativas de modernización del Estado que predominaron en los años 80 y 90, sintetizadas en la llamada Nueva Gestión Pública (NPM por sus siglas en inglés), fueron cuestionadas, en especial en lo referido a la neutralidad de ciertos supuestos sobre los que descansa dicha propuesta. Las teorías del NPM no son neutrales (Thwaites Rey 2008:9) en términos de la valoración de las funciones estatales y de la relación entre la sociedad y el Estado, entre política y economía, entre mercado y Estado, sino que corresponden a una cosmovisión neoliberal no fragmentable: Tampoco son inocuas respecto de la estructura social que se deriva de esta propuesta.

Según Vilas (2002) desde una perspectiva similar, en muchas ocasiones “el debate sobre los objetivos de la política y el desarrollo se desplaza hacia la discusión de las herramientas y los artefactos ... Una visión instrumentalista y de corto plazo predomina en el análisis del Estado y de sus políticas”, escondiendo lo sustantivo, la discusión de fondo. Por ello, al momento de planificar resulta fundamental distinguir las herramientas y tecnologías de gestión –algunas comunes a distintos modelos de administración pública– de las políticas de gobierno a implementar; las decisiones del nivel político son las que definirán los objetivos de la acción estatal y las políticas que llevará adelante la administración. Ninguna herramienta o instrumento, por valiosa que sea, suple la responsabilidad política en la toma de decisiones y en la definición de las prioridades de la gestión. “Las decisiones sobre lo que debería o no hacer el gobierno son, en último término, una labor de los funcionarios elegidos en democracia. Decir lo que es básico y lo que no es necesario, en resumen, es fundamentalmente una cuestión política y no de gestión” (Aberbach y Rockman apud López (2003:23).

Lo anterior, de ninguna manera desestima la importancia de una gestión pública que sea eficaz, eficiente y efectiva⁷. Por el contrario, tras el profundo deterioro que, especialmente en términos económicos y sociales, sufrió nuestro país en los últimos años, resulta necesario destacar el aporte que, desde lo instrumental, pueden hacer algunas tecnologías para regenerar la capacidad de gestión estatal, y el accionar de una administración pública orientada al logro de objetivos y resultados.

Algunos datos permitirán definir, con mayor precisión, la compleja situación que debe enfrentar la nueva administración.

De acuerdo a Salvia (2020), director del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA) la pobreza urbana por ingresos registró dos años consecutivos de deterioro desde 2017, registrándose en la segunda parte de 2019 un 40,8% de personas bajo la línea de pobreza, incluyendo 8,9% debajo de la línea de indigencia. Estas cifras significan que 16 millones de personas viven en la pobreza y 3,6 millones en la indigencia. El dato resulta aún más preocupante porque el 59,5% de los niños y adolescentes están comprendidos en la pobreza, con lo que son afectados unos 7 millones de hogares de este grupo etario. Los niveles de inseguridad alimentaria severa también aumentaron: pasaron del 7,9% en el 2018 a 9,3% en 2019.⁸ En el conurbano bonaerense los niveles de pobreza por ingreso se ubicaron en el 42% mientras que en la CABA registraban 31%. La incapacidad de alcanzar una canasta básica de consumo es mayor en el conurbano bonaerense que en el resto de las áreas urbanas.⁹

Ante esta cruda realidad, la sociedad requiere eficacia y eficiencia en la gestión pública, tanto como transparencia, participación y mayor control ciudadano en los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas públicas. El reconocimiento de estas demandas, su inclusión en la agenda institucional, y –muy especialmente– en la planificación y programación de la gestión, resulta fundamental para decisores y funcionarios.

Lo ocurrido en Argentina en las últimas décadas del siglo XX y principios del actual, deja algunas enseñanzas. El desconocimiento o la falta de percepción de ciertos reclamos sociales vinculados con la corrupción y la gestión de los recursos públicos, implicó que estas inquietudes fueran consideradas patrimonio del sector privado, en desmedro de un Estado que –en el marco de una creciente estigmatización– fue responsabilizado de todos los males que aquejaban a la sociedad.

La defensa de la gestión estatal de los servicios públicos que, durante los años 80 y 90, fue llevada adelante desde distintos sectores de la sociedad, no incluyó –con la misma intensidad– demandas de eficiencia y transparencia. Estas últimas quedaron instaladas en el “imaginario colectivo” como preocupación exclusiva de quienes promovían ajustes estructurales, privatización, descentralización (sin transferencia de recursos) y desregulación como únicas respuestas. La sociedad pagó un precio muy alto como resultado de las políticas implementadas: la destrucción del capital social acumulado por el trabajo y el esfuerzo de generaciones de argentinos.

Las políticas que se llevaron adelante –en especial durante la primera presidencia del Dr. Carlos Menem– tuvieron como ejes casi excluyentes la disminución del déficit fiscal y la reducción del gasto público, a través de sucesivos ajustes estructurales y del rediseño

(léase reducción) del aparato administrativo, afectando incluso funciones indelegables e intransferibles del Estado (Cao y Laguado 2014:141).

Años después, el gobierno de la Alianza sancionó el Decreto 103/01 que creó el Plan Nacional para la Modernización del Estado. El Plan incluía algunas iniciativas valiosas implementadas desde la Subsecretaría de la Gestión Pública,¹⁰ pero no fue posible consolidarlo ni llevar adelante muchos de sus proyectos, debido a la crisis institucional que culminó con la renuncia del Dr. Fernando de la Rúa en diciembre de 2001. Tras un período de transición, a partir del año 2003 fue necesario adecuar el Plan para dar continuidad a algunas propuestas, en especial “aquellas vinculadas con el Subsistema de responsabilización (como el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano), y otras vinculados con el subsistema de Gestión Estratégica (como el planeamiento estratégico) en el marco de un Sistema de Gestión por objetivos y resultados” (Ossorio 2007:41).

El gobierno del Ing. Mauricio Macri, a través del Decreto 434/2016, aprobó una nueva versión del Plan de Modernización del Estado que reiteró desde lo formal algunos de los ejes incluidos en el Dto. 103/01, que fue derogado. Esta nueva versión del Plan no tuvo el bagaje conceptual ni la perspectiva estratégica en relación al rol del Estado de su antecesor. Más allá de la narrativa y los discursos, el Plan constituyó –en especial por sus secuelas– un retorno hacia los objetivos englobados bajo el concepto de “Estado mínimo” de los años 80, más que una propuesta modernizadora. Algunos analistas y referentes económicos van incluso más atrás, y comparan los lineamientos económicos del gobierno de Cambiemos, en especial aquellos vinculados con el sector industrial, con el plan económico de José Alfredo Martínez de Hoz durante la dictadura militar.¹¹

Frente a las condiciones económicas y sociales que dejan tras de sí las administraciones nacional y de la Provincia de Buenos Aires de la alianza Cambiemos, reflejada –entre otras variables– en los niveles de hambre y pobreza, resulta esencial definir con precisión la direccionalidad de la gestión. Por eso, cualquier iniciativa de modernización del Estado, cualquier cambio que se proponga en sus prácticas, herramientas y tecnologías de gestión, deberá tener en cuenta si esto colabora con la inclusión de las personas y el ejercicio real de su ciudadanía (Subsecretaría de la Gestión Pública, Pcia. de Buenos Aires 2005:7) y mejora de sus condiciones de vida.

El desafío hacia el futuro consiste en superar desde la gestión, lo que, para quienes propugnan la preponderancia del mercado por sobre cualquier otra variable, aparece como una contradicción insalvable: la coexistencia de eficiencia y efectividad con equidad en las políticas públicas.

Desarrollando Ciudades Resilientes

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres lanzó en el año 2010 la campaña mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes”, que encuentra sustento en experiencias anteriores basadas en educación y seguridad en escuelas y hospitales.¹² Esta propuesta se elaboró a partir de la preocupación internacional por la ocurrencia, cada vez con mayor frecuencia e intensidad, de “desastres urbanos de origen socio-natural” (en Brasil suele usarse también el término socio-ambiental). Originariamente, esta iniciativa iba a desarrollarse durante el período 2010-2011, pero se prolongó hasta el año 2020 con el objeto de seguir promoviendo la reflexión sobre qué debían hacer las ciudades para ser más resilientes, y de qué manera implementar políticas públicas que complementen y articulen los objetivos de los distintos acuerdos globales.

La Campaña se basa en la propuesta de cumplimiento de una “lista de comprobación de 10 aspectos esenciales”¹³ o puntos básicos a tener en cuenta para el desarrollo de ciudades más resilientes, que se desprenden del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

Entre otros aspectos, pueden destacarse: identificar, comprender y utilizar los escenarios de riesgo actuales y futuros; promover el diseño y desarrollo urbano resiliente; fortalecer la capacidad institucional y social para la resiliencia; aumentar la resiliencia de la infraestructura crítica. La iniciativa fue concebida, esencialmente, como una herramienta de trabajo para gobiernos locales, destinada a contribuir a la preparación y organización de los municipios para enfrentar situaciones de desastre o emergencias de origen natural o antrópico. Por ello, está dirigida a autoridades y niveles dirigenciales, para que éstos hagan partícipes y articulen tareas con distintos sectores del ámbito local, redes comunitarias, y autoridades provinciales y nacionales, para implementar políticas y acciones necesarias para la construcción de ciudades más resilientes.

A los fines de reflexionar y planificar el futuro, en párrafos anteriores se señaló que recuperar la gestión y el manejo del Estado, no implica recuperar mecánicamente la *capacidad de gestión del Estado* (condiciones para actuar efectiva y eficientemente), la cual requiere ser reconstruida tras su vaciamiento y destrucción. El desmembramiento y/o transferencia de funciones y competencias de áreas completas de la administración pública nacional, la expulsión de recursos humanos -en muchos casos los más preparados- y la desmotivación de los que aún permanecen tras años de destrato, el desfinanciamiento, falta de inversión y pérdida de ingresos de las empresas estatales, el abandono o desmantelamiento de sus bienes, constituyen algunos de los resultados de la modernización encarada por el gobierno de la alianza Cambiemos.

El caso de la empresa estatal Aerolíneas Argentinas resulta emblemático. La decisión gubernamental de bajar el déficit operativo y efficientizar la empresa reduciendo los subsidios del Estado y mediante la cesión o abandono de sus rutas más rentables en manos de las nuevas firmas low-cost, conformaron un cuadro que dificultaba cualquier intento de saquear y reinstalar a la empresa en el lugar de jerarquía internacional que supo tener. En relación al ámbito educativo, la decana del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Lic. Flavia Terigi, en un encuentro de especialistas previo a las elecciones de octubre, destacaba el aplanamiento de la responsabilidad del Estado, la pérdida de gran parte de los cuadros técnicos del Ministerio de Educación, y dejando un cambio cultural en las escuelas que parte de un descrédito muy grande de lo público”.¹⁴ Expresiones similares podrían explicar el estado de abandono de las distintas áreas de gobierno que encontró la nueva administración a partir del 10 de diciembre de 2019.

Lo ocurrido en el ámbito educativo, tuvo también su correlato con relación al empleo público en general y a la relación de las autoridades nacionales con el personal a su cargo. En tal sentido, y ante las frecuentes referencias discursivas de los funcionarios salientes sobre el “carácter modernizador del cambio” en la Administración Pública Nacional y sus recursos humanos durante la gestión de la alianza Cambiemos, cabe recordar las reflexiones de Henry Mintzberg (1996:13), uno de los mayores exponentes de la Teoría de la Administración Moderna: “Una organización sin compromiso humano es como una persona sin alma: el esqueleto, la carne y la sangre pueden consumir y excretar, pero no hay fuerza de vida. Y el gobierno necesita desesperadamente una fuerza de vida” (Mintzberg 1996:13).

Las frecuentes referencias discursivas de los funcionarios salientes sobre el “carácter modernizador del cambio” en la Administración Pública Nacional y sus recursos humanos, especialmente durante el primer año de gestión de la alianza Cambiemos, contrastan con las reflexiones de Henry Mintzberg (1996:13), uno de los mayores exponentes de la Teoría de la Administración Moderna: “Una organización sin compromiso humano es como una persona sin alma: el esqueleto, la carne y la sangre pueden consumir y excretar, pero no hay fuerza de vida. Y el gobierno necesita desesperadamente una fuerza de vida” (Mintzberg 1996:13).

Este compromiso no resulta de políticas expulsivas, expresiones denigratorias del empleo público, o poniendo al frente de organismos y empresas públicas a CEOs que actúan desconociendo principios básicos, especificidades y lógicas propias de la gestión pública.

¿Una herramienta de trabajo para municipios?

La Campaña *Desarrollando Ciudades Resilientes* está dirigida a la reducción de riesgos de desastres ante amenazas de origen natural o antrópicas; propone avanzar en el reconocimiento de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades de cada ciudad o población para prepararse, y prevenir las consecuencias negativas que se derivan de un evento adverso.

Tanto a nivel global como nacional, se han realizado a nivel urbano aplicaciones valiosas de la lista de comprobación de los 10 aspectos esenciales para ciudades resilientes en la gestión local.

En Argentina pueden mencionarse, a modo de ejemplo, las políticas implementadas por la ciudad de Santa Fe para reducir el riesgo de inundaciones (premio Sasakawa de Naciones Unidas); la instalación de estaciones meteorológicas y sensores de nivel para monitoreo y alerta temprana en la Cuenca del río Areco, que permite las evacuaciones preventivas ante crecidas en San Antonio de Areco (reconocida municipalidad del mes); y la elaboración de mapas de amenazas y recursos en barrios de la Cuenca del Río Reconquista con participación de los actores comunitarios, y el desarrollo del Plan de Contingencia ante inundaciones para la Cuenca del Arroyo Medrano, en la ciudad de Gral. San Martín (provincia de Buenos Aires).

Sin desconocer la especificidad de su origen (situaciones de vulnerabilidad social desde la perspectiva del riesgo), y entendiendo el concepto de resiliencia como transversal a toda la gestión, la propuesta para el desarrollo de ciudades resilientes puede constituir un modelo analítico para repensar la ciudad con objetivos compatibles a una gestión enfocada en mejorar las condiciones de vida de su comunidad, y una herramienta útil para la organización de la administración y la programación de actividades del gobierno municipal.

Más allá que por voluntad y decisión política no se hable de la “herencia recibida”, esto no debería implicar la aceptación del “legado” sin beneficio de inventario, en especial en lo relacionado con los denominados factores críticos. Un diagnóstico preciso (descripción de la realidad social, económica-financiera, política e institucional del municipio) resulta esencial para la definición de los objetivos, metas e indicadores, y el diseño de las políticas públicas dirigidas a dar respuesta a las necesidades de la comunidad en forma rápida y eficiente.

Por ello, el punto de partida de la etapa preparatoria, es conocer, en palabras de Thwaites Rey (2008:10), la “materialidad del Estado que se recibe, es decir su morfología concreta (cuántas oficinas tiene, cuánto personal contrata, de qué recursos dispone) y sus acciones (políticas que define, tareas que ejecuta, las funciones que cumple y las que ignora)”, el nivel de fragmentación social e institucional, así como los compromisos futuros, sean éstos económico-financieros o referidos a las demandas y urgencias pendientes de resolución. En definitiva, se trata de conocer, de la manera más completa posible, con qué se va a encontrar la nueva administración desde el primer día.

Tal como destaca el Plan Trienal-Gestión Pública 2004-2007 de la provincia de Buenos Aires (Subsecretaría Gestión Pública 2005:7), las prácticas de planificación no tienen sentido si refieren a una pura formalidad volcada en un documento sin relación con la realidad institucional, los deseos, voluntades y capacidad de gestión de los decisores políticos y los equipos que éstos conducen en el marco de las organizaciones públicas.

Esta información debe surgir del intercambio entre el equipo de gobierno saliente y el entrante, y es propia de una etapa de transición. Lamentablemente, la experiencia indica que, debido a la lógica política y cierta fragilidad institucional que caracteriza al sistema político de nuestro país, no siempre se siga esta secuencia, o sólo se lo haga parcialmente. Las situaciones pueden ser clasificadas como *situación inicial*, punto de partida de un plan estratégico en el que se comprenden las causas complejas que generan los problemas, y *situación objetivo*, que es la situación deseada que se pretende alcanzar a través del plan: es el futuro imaginado, pretendido por los actores (Ossorio 2007:60).

Para precisar la situación inicial, la lista de comprobación de los 10 aspectos esenciales de la Campaña *Desarrollando Ciudades Resilientes* constituye una guía para el relevamiento informativo y la elaboración diagnóstica. A tal efecto, el entrecruzamiento de los 10 puntos básicos –como lista de chequeo de problemáticas relevantes–, con variables que el nivel político considere significativas (por ej. aspectos normativos, financieros, organigrama institucional, etc.) puede resultar de utilidad a estos fines.

La Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres presentó su Campaña Global 2010–2011 “Desarrollando Ciudades Resilientes” (aún vigente). Tiempo después, la Comisión Cascos Blancos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto), desarrolló un programa específico para adecuar dicha propuesta a la realidad local. Con tal motivo, elaboró la “Hoja de Ruta para gobiernos locales” (2013) para dar una inserción local a los 10 aspectos esenciales de la lista de comprobación de ciudades resilientes, y proponer su inclusión como metas de un plan de gestión municipal.

En esta lógica, la “Hoja de Ruta para gobiernos locales” (2013),¹⁵ elaborada por la Comisión Cascos Blancos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), punto focal internacional de la UNDRR en Argentina, constituye un ejemplo de su aplicación. Ante el desafío de hacer operativa, a nivel municipal, la campaña global “Desarrollando Ciudades Resilientes”, la Comisión Cascos Blancos desarrolló una herramienta dirigida a funcionarios interesados en dar inserción local a los 10 aspectos esenciales que promueve la campaña.

Si bien las elecciones de octubre 2018(oct.2019) definieron con precisión la representatividad de los distintos actores políticos en cada localidad, esto deberá complementarse con el reconocimiento de otros sectores o grupos relevantes, organizaciones sociales, cámaras empresarias, etc. y su actitud (colaboración, conflicto, indiferencia) frente a la nueva administración, para completar un cuadro de situación al inicio de la gestión.

Lo anterior se corresponde con el momento explicativo de Carlos Matus (2007: 31–32). El análisis situacional, que forma parte de este momento, permite percibir la naturaleza de los problemas que se debe afrontar, y reconocer quién o quiénes están por detrás del

mismo, elaborando una representación o construcción mental de la realidad. Esta explicación situacional resulta un insumo fundamental para realizar el estudio de factibilidad de los proyectos y cursos de acción en la fase de análisis y formulación estratégica.

En este punto, es importante tener presente que esto sólo constituye una “fotografía del momento” y no la “película” del futuro gobierno, que se irá construyendo día a día; por ello deberá ser revisada/actualizada con cierta periodicidad ante los cambios propios de la dinámica política y el desarrollo de la gestión.

El diseño normativo y prospectivo define el objetivo (futuro deseado), punto de llegada al que la administración aspira arribar tras 4 años de gestión, y a partir del cual se priorizarán tanto los problemas como los caminos posibles para su resolución. Si la *situación inicial* se corresponde con el momento explicativo, la *situación objetivo* (cómo debería ser la realidad) lo hace con el momento normativo, donde se diseña el contenido propositivo del plan y la direccionalidad de la gestión, en contraposición con los problemas y carencias relevados en la situación inicial.

Ante la constante tensión entre necesidades insatisfechas y recursos escasos, agudizada en aquellas localidades con mayores índices de pobreza y vulnerabilidad, es importante generar espacios que, a partir de metodologías e instancias participativas, permitan clasificar y jerarquizar -de manera consensuada con los destinatarios de las políticas- un listado de prioridades a los que la gestión se abocará. En base a los objetivos estratégicos definidos para la gestión, las necesidades más apremiantes deberán formalizarse en metas, indicadores y una secuencia de actividades destinadas a lograr el impacto deseado en la comunidad.

La participación de la comunidad en instancias decisorias de la planificación, resulta esencial para dotar de mayor legitimidad a las políticas a implementar, y para ampliar y/o fortalecer las bases de sustentación de la nueva administración.

En este proceso, deberá explicitarse -ya que constituye un componente fundamental del proceso decisorio y de la planificación- qué acciones el municipio está en condiciones de llevar adelante por sí mismo, y cuáles requerirán indefectiblemente la intervención de otros niveles del gobierno (nacional y/o provincial) u otros actores (p.e. aprobación de normativa específica por la legislatura local). En estos casos, resulta más complejo definir plazos para su concreción; supone la búsqueda de nuevos consensos y acuerdos, y el desarrollo de acciones previas a la implementación de los planes, todo lo cual deberá explicitarse a la población.

La fase de análisis y formulación estratégica evalúa el presente en términos del futuro deseado, y determina la factibilidad de las operaciones y acciones para alcanzarlo. Establece un modelo operacional que describe cómo llegar desde el “hoy” al futuro deseado (Ossorio 2002:63-63); en términos de Matus sería el arco direccional que separa la situación inicial de la situación objetivo.

La definición preliminar de posibles estrategias de intervención y encadenamiento de acciones y actividades, constituirá un insumo importante para el diseño de la estrategia y los cursos de acción, desagregados en programas y proyectos. La programación definirá los plazos y el ámbito espacial de proyectos y acciones, así como la asignación de los recursos, responsabilidades y personal a los programas, proyectos y acciones de acuerdo con las prioridades definidas por la gestión. En definitiva, se trata de pensar la gestión en términos de integralidad y no como compartimentos estancos.

Las operaciones y las acciones establecidas en el plan estratégico y en el plan operativo se llevan a la práctica en la fase de acción táctica operacional.

Desde la perspectiva orientada a la acción, *la planificación y la evaluación constituyen dos caras del mismo proceso de diseño e implementación de políticas públicas*; permiten un aprendizaje sobre la gestión, enmarcada en un proceso de mejora continua. Por ello, la evaluación no puede ser concebida como una actividad aislada y autosuficiente; tampoco puede ser entendida simplemente como la etapa final del ciclo de las políticas públicas, limitándose a la evaluación ex post. Por el contrario, analistas y estudiosos destacan la importancia de incluir la evaluación en el diseño de las distintas fases del ciclo de las políticas públicas. De esta forma, la evaluación constituye un componente del proceso de monitoreo y control de la gestión.

Dicho esto, cabe destacar el carácter singular que adquiere la evaluación en la fase táctica-operacional, cuando se ponen en marcha las operaciones del curso de acción seleccionado. En este punto, la evaluación permite el re-cálculo y la revisión de lo actuado, así como la medición del impacto que la política implementada tuvo en la población destinataria; de ser necesario, la evaluación también habrá generado los insumos para la redefinición de la política pública.

Según cita Tamayo Sáez (1997:18), “Si viviésemos en un mundo de absoluta certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, no habría necesidad de efectuar evaluaciones: habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor opción posible, sabríamos cuáles serían los resultados por adelantado. Desgraciadamente, ese mundo de certidumbre no es en el que operan las políticas públicas”.

A modo de conclusión

El artículo reflexiona sobre el concepto de resiliencia, y su articulación con el desarrollo local, como un instrumento efectivo para la planificación de una gestión municipal. Desde un enfoque instrumental, el trabajo centra su mirada en decisores y gestores de políticas públicas, con eje –no excluyente– en la etapa preparatoria del arribo a la gestión.

La referencia a la campaña global “Desarrollando ciudades resilientes”, y a “la Hoja de ruta para gobiernos locales” (Comisión Cascos Blancos 2013), como una herramienta destinada a contribuir a la preparación y organización de los municipios para enfrentar emergencias o situaciones de desastres de origen natural o antrópico, está presente en distintos momentos del trabajo. Ambas están enfocadas en cómo evitar y/o mitigar el impacto generado por una emergencia o desastre, salvar vidas, evitar pérdidas y garantizar la continuidad de los procesos vinculados al desarrollo humano.

En nuestro país se han desarrollado experiencias interesantes, con eje en la reducción de riesgos y la respuesta a desastres, como ya mencionadas en las ciudades de Santa Fe, General San Martín y San Antonio de Areco. Desde esta perspectiva, se han desarrollado experiencias interesantes en nuestro país, con eje en la reducción de riesgos y la respuesta a emergencias y desastres, como las ya mencionadas en las ciudades de Santa Fe, y San Martín y San Antonio de Areco de la provincia de Buenos Aires.

La planificación de estas acciones requirió el despliegue y adaptación de la lista de comprobación de aspectos esenciales para ciudades resilientes a cada realidad local.

La planificación de estas acciones requiere desplegar y adaptar los 10 aspectos esenciales para ciudades resilientes a cada realidad local. En esta lógica, la propuesta para el desarrollo de ciudades resilientes a partir de sus 10 aspectos esenciales, puede constituir un modelo analítico desde donde repensar la ciudad, con objetivos compatibles a una gestión enfocada en mejorar las condiciones de vida de su comunidad, y una herramienta útil para la organización de la administración y la programación de actividades del gobierno municipal.

Una propuesta de abordaje que pueda ser de utilidad para decisores y gestores, y para aquellos interesados en la planificación de una gestión pública que implemente políticas en las que la eficiencia y la efectividad dejen de ser antagónicas de la equidad. Políticas públicas que reconozcan como norte la promoción del desarrollo y el crecimiento económico, la lucha contra el hambre y la pobreza en todas sus formas y dimensiones, y el abordaje de necesidades sociales insatisfechas para el desarrollo de comunidades más resilientes.

¹ La Resolución A/70/1 del año 2015 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprueba el documento “Transformar el mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Esta Agenda, heredera de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), había sido acordada en la Cumbre Mundial de la ONU sobre el Desarrollo Sostenible (Nueva York, septiembre 2015).

² El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030 se aprobó durante la 3ª Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón, marzo de 2015). Instrumento sucesor del “Marco de Acción de Hyogo para 2005–2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”.

³ El Acuerdo de París (dic. 2015), adoptado en la COP 21, constituye el primer acuerdo universal y jurídicamente vinculante en la materia; definió como objetivo que “la temperatura media global del planeta no supere los 2° C respecto a los niveles preindustriales”.

⁴ La Nueva Agenda Urbana (NAU) se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador (oct. 2016). La AGNU refrendó la Nueva Agenda Urbana en su septuagésimo primer período de sesiones (23/12/2016).

⁵ “Oportunidades y opciones para la integración de la Adaptación del Cambio Climático con los Objetivos de Desarrollo Sustentable y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030”. UNFCCC 2017. UNDRR

⁶ La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, 2012) elaboró el documento “Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales”. En el nacional la Comisión Cascos Blancos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto), elaboró la “Hoja de ruta para gobiernos locales. Un paso delante de emergencias y catástrofes”. Bs. As. 2013. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2017) elaboró el “Manual para la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

⁷ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD 2010:22) define los conceptos de eficacia (producir determinados bienes o servicios de calidad) y eficiencia (hacer más con menos -optimización-). Eficacia también es definida como el “grado en que se alcanzan los objetivos previamente definidos”, y la eficiencia como “la medida que se obtiene de la relación entre los recursos aplicados a una actividad y los resultados obtenidos”. La efectividad resulta de la relación entre los objetivos deseados y los productos reales.

⁸ “La pobreza en la agenda pública”. Nota de Agustín Salvia en Ámbito Financiero Opiniones, 20 de febrero de 2020.

⁹ “Según la UCA, la pobreza en la Argentina llegó al 40,8% y es la más alta de la década”. Martín Dinatale. INFOBAE Política 5/12/2019.

¹⁰ El Decreto 229/2000 crea el “Programa Carta Compromiso con el Ciudadano” con el objeto de “lograr una mayor receptividad y mejor respuesta del Estado a las necesidades y prioridades de los ciudadanos en lo referente a la prestación de los servicios a su cargo, estableciendo los principios y criterios generales que propendan a la mejora de la calidad de los mismos y reafirmando los derechos que goza el ciudadano frente a la Administración Pública Nacional ...”

¹¹ La nota titulada “Tres tristes tragedias”, de Alfredo Zaiat, realiza un análisis comparativo de las políticas implementadas por los ministros José Alfredo Martínez de Hoz, Domingo Cavallo y Nicolás Dujovne (Página 12 Economía. 31/3/2019). Héctor Méndez, ex titular de la UIA, se refería en estos términos sobre la política económica de Cambiemos para la industria: “Es más dura que la época de Martínez de Hoz” (El Cronista, Economía y Política. 5/7/2019).

¹² “La Reducción de Desastres comienza en las escuelas” 2006–2007 / “Hospitales seguros para enfrentar los desastres” 2008–2009. UNDRR

¹³ Campaña Global Desarrollando Ciudades Resilientes - Diez Aspectos Esenciales adaptados al Marco de Sendai 2015–2030 (UNDRR)

Aspecto Esencial 1. Organizarse para la resiliencia ante los desastres

Aspecto Esencial 2. Identificar, comprender y utilizar los escenarios de riesgo actuales y futuros

Aspecto Esencial 3. Fortalecer la capacidad financiera para la resiliencia

Aspecto Esencial 4. Promover el diseño y desarrollo urbano resiliente

Aspecto Esencial 5. Proteger las zonas naturales de amortiguación, para mejorar las funciones protectoras brindadas por los ecosistemas

Aspecto Esencial 6. Fortalecer la capacidad institucional para la resiliencia

Aspecto Esencial 7. Comprender y fortalecer la capacidad social para la resiliencia

Aspecto Esencial 8. Aumentar la resiliencia de la infraestructura crítica

Aspecto Esencial 9. Asegurar una respuesta adecuada y efectiva ante desastres

Aspecto Esencial 10. Acelerar el proceso de recuperación y reconstruir mejor después de cualquier desastre

¹⁴ Diario Página 12, Suplemento Universidad, 10 de octubre 2019.

¹⁵ La Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres presentó su Campaña Global 2010–2011 “Desarrollando Ciudades Resilientes” (aún vigente). Tiempo después, la Comisión Cascos Blancos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto), desarrolló un programa específico para adecuar dicha propuesta a la realidad local. Con tal motivo, elaboró la “Hoja de Ruta para gobiernos locales” (2013) para dar una inserción local a los 10 aspectos esenciales de la lista de comprobación de ciudades resilientes, y proponer su inclusión como metas de un plan de gestión municipal.

Referencias bibliográficas

Busso, Gustavo (2005) “Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población”. VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA), Tandil, Provincia de Buenos Aires.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación (2017) *Manual para la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Buenos Aires.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2012) “El camino hacia la resiliencia. Tender puentes entre socorro y desarrollo para un futuro más sostenible”. Documento de debate de la Federación Internacional sobre resiliencia. Ginebra, junio.

Gonzalez, Leandro (2009) “Orientaciones de lectura sobre vulnerabilidad social”. Publicado en Leandro M. González (comp.) y otros, *Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social*. Córdoba, Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba-CONICET, págs. 13-29.

Hintze, Jorge (1999) “Control y evaluación de gestión y resultados”. Documentos TOP sobre Gestión pública. Centro de Desarrollo y asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP, Buenos Aires.

Huertas, Franco (1993) Entrevista a Carlos Matus. PES Planificación Estratégica Situacional. CEREB - Fundación Altadir.

Infante, Francisca (2004) “Reflexiones y paradigmas sobre resiliencia”. En *Resiliencia: tendencias y perspectivas*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLA, págs. 25-41

López, Andrea (2003) *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su abordaje conceptual*. Buenos Aires: INAP, Serie I, Documento N° 68.

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 Aprobada en la III Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Sendai, Japón. Marzo 2015.

Matus Carlos (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas. Fundación Altadir.

Matus, Carlos (1996) *El método PES. Planificación Estratégica Situacional*. CEREB. La Paz, Bolivia.

Matus, Carlos (2007) *Teoría del juego social*. Remedios de Escalada, Ediciones de la UNLa.

Mintzberg, Henry (1996) “El capitalismo necesita del equilibrio”. *Revista Gestión V1* N° 4: 36-44.

Nueva Agenda Urbana (2016) *Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos*. Descargado de www.habitat3.org

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2013) *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales*. Panamá: UNRRD.

Ojeda, Elbio (2004) “Perfiles de resiliencia”. En *Resiliencia: tendencias y perspectivas*. Remedios de Escalada: Ediciones de la Universidad de la UNLa, págs.11-23.

Ossorio, Alfredo (2007) *La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.

Ossorio, Alfredo (2002) *Planeamiento Estratégico. Parte I*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.

Poggiese, Héctor y María del Carmen FRANCIONI (1993) “Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad”. Descargado de www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/argentina/flacso/n°18_Poggiese.pdf

Spinelli, Hugo (2012) “El proyecto político y las capacidades de gobierno”. *Salud Colectiva* 8 (2) 107-130.

Subirats, Joan (1992) “Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los Poderes Públicos”. En *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid. Fondo Editorial MAP / INAP.

Subsecretaría de la Gestión Pública (2005). “Documento N° 4. *Hacia una gestión estratégica: planificación y evaluación en el ámbito provincial*”. Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Provincia de Buenos Aires, La Plata, noviembre.

Tamayo Sáez, Manuel (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Universidad: 281-312.

Thwaites Rey, Mabel (2008) “Qué Estado tras el experimento neoliberal”. *Reforma y Democracia Revista del CLAD*:35-51.

Toussaint E. (2004) *La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Vilas, Carlos M. (2002) “El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la Reforma del Estado y la gestión del gobierno”. En *Estado, Gobierno, Gestión Pública*. *Revista Chilena de Administración Pública* 1:46-68.

Cómo citar este artículo:

Ladillinsky, Adolfo E.: “Resiliencia urbana y desarrollo local: planificación de la gestión municipal”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol.10 N° 19: 103-121

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

Hernán Pablo Toppi

Magister en Políticas Públicas (UTDT)
y Doctor en Ciencias Sociales (UBA).
Docente e investigador en UBA y USAL.
htoppi@sociales.edu.ar

Resumen

Las cuotas y la paridad han sido políticas públicas de género con las que se ha buscado equilibrar la presencia de varones y mujeres a nivel representativo. Sin embargo, la sola introducción de la cuota o la paridad no garantiza (en términos de los valores esperados) el incremento de mujeres representantes en los congresos o legislaturas. Este trabajo resalta la importancia del diseño normativo para incrementar la probabilidad de acercarse a dicho resultado; para ello propone una comparación entre Argentina y Paraguay, países con diseños diferentes en tal sentido. La pregunta general será la siguiente: ¿qué importancia ha tenido el diseño normativo para el porcentaje de mujeres representantes en los congresos nacionales de Argentina y Paraguay desde su implementación?

Palabras clave: Argentina - Paraguay - cuotas de género - representación - diseño normativo - parlamentos.

Fecha de recepción:

30.4.20

Fecha de aceptación:

4.8.20

Abstract

Gender quotas and parity have been public policies tools aiming to balance the presence of men and women at the representative level. However, the mere introduction of the quota or parity does not guarantee (in terms of the expected values) the increase of female representatives in congresses or legislatures. This article highlights the relevance of regulatory designs to increase the probability of approaching to this outcome; in order to do that, a comparison is conducted between Argentina and Paraguay, two countries with different parliamentary designs in this regard. The general question leading the research is : how important has the regulatory design been for the percentage of women representatives in the national congresses of Argentina and Paraguay since its implementation?

Key-Words: *Argentina - Paraguay - gender quotas - representation - normative design - parliaments*

Introducción¹

Desde una perspectiva de política pública, medidas como las cuotas y la paridad de género han buscado actuar en escenarios que evidenciaban la ausencia de equidad entre los varones y las mujeres (con un sesgo a favor de los primeros) en las posibilidades reales de acceso a instancias de representación. Argentina y Paraguay son dos países de América Latina donde se han aplicado diseños normativos tendientes a actuar en escenarios desequilibrados en términos de género, al momento de la conformación de sus respectivos congresos nacionales. Mientras que Argentina ha implementado cuotas y más recientemente la paridad para el armado de listas de candidaturas, Paraguay solo lo ha hecho con la primera alternativa mencionada.

La mera introducción de una normativa que contemple una cuota (sea un porcentaje mínimo o un escenario de paridad) no significará automáticamente un incremento sustantivo de la presencia de mujeres parlamentarias; para que ello suceda deben darse condiciones adicionales, muchas de las cuales derivarán del diseño a implementarse en la práctica. Es aquí donde toma relevancia la comparación entre los parlamentos propuestos.

Desde el inicio podemos señalar dos grandes diferencias entre los casos. Primero, si bien Argentina y Paraguay han contado con cuotas de género, han diferido sustancialmente en las particularidades de la normativa en pos de su implementación (es decir, se han diferenciado en el diseño de la política pública en sí), lo cual ha tenido dos grandes consecuencias a contemplar. Por un lado, exigencias disímiles a los partidos políticos de cara al cumplimiento de la medida propuesta. Por otro, efectos diferentes en el resultado alcanzado con la implementación de las cuotas, en el sentido que en Paraguay el porcentaje de mujeres en el Senado y en la Cámara de Diputados (en ambas cámaras con sistema de representación proporcional, mientras que en Argentina esto ocurre solo en la Cámara de Diputados) nunca superó la cuota establecida por la normativa. Segundo, solo Argentina ha introducido la paridad de género. La consecuencia de ello es el paso hacia un diseño normativo aún más exigente en lo que hace a la presencia de mujeres en las listas de candidaturas. De tal manera y contemplando lo recién indicado, la pregunta general que se pretende analizar en este trabajo es la siguiente: ¿qué importancia ha tenido el diseño normativo para el porcentaje de mujeres representantes en los congresos nacionales de Argentina y Paraguay desde su implementación?

El trabajo continuará de la siguiente forma. En primer término, se presentará un breve repaso de la literatura sobre las cuotas y la paridad, así como los factores que en relación con estas medidas, incidirían favorablemente en el incremento de la presencia de mujeres a nivel representativo. Con posterioridad, se reseñarán las características de la normativa que ha estado presente en ambos países de cara a la conformación de los congresos nacionales. En tercer lugar se evaluará el porcentaje de mujeres que ha habido en la Cámara de Diputados y en el Senado tanto de Argentina como de Paraguay, desde la implementación de las cuotas y teniendo en consideración las características del sistema electoral vigente para la elección de representantes. A continuación, se analizará la conformación de género actual de ambas cámaras a fin de relacionar las características normativas estudiadas y su importancia con los resultados alcanzados a partir de su implementación. Finalmente se presentarán las conclusiones del estudio.

1. Las cuotas y la paridad de género

Las cuotas de género fueron inicialmente pensadas frente a la evidencia de que las mujeres cuentan con menos posibilidades de acceso que los varones a la arena representativa. En otras palabras, se han buscado introducir allí donde la igualdad formal (establecida por la ley) no ha sido real en la práctica, pues las mujeres serían marginadas en sus chances de competencia y representación en igualdad de condiciones respecto al género masculino (Archenti 2000). Por ello, ante la ausencia de igualdad, las cuotas se transformaban en un mecanismo con el cual acercarse a dicho escenario ausente (Ríos Tobar y Villar 2006; Jones 2009). Así pues, siguiendo una perspectiva de política pública, las cuotas han surgido como una propuesta de resolución frente a un problema de ausencia

de equidad política entre varones y mujeres en las democracias contemporáneas (Gallo y Giacobone 2001; Dahlerup y Freidenvall 2005; Toppi 2016; Archenti y Tula 2019).

El impulsar las cuotas de género como política pública responde a diferentes orígenes y características. En primer término, puede distinguirse entre el Estado y los partidos políticos como fuente para la introducción de las cuotas en las listas de candidaturas. Esto es así en tanto estas últimas pueden implementarse ya sea por una legislación general que obligue a todos los partidos por igual a cumplir con ella (es decir con el cumplimiento de la cantidad de mujeres candidatas que exija la ley) de cara a la participación en las elecciones o mediante una cuota voluntaria (en tanto la establece el partido y no la ley) explicitada por cada partido político en su carta orgánica. Por otro lado, puede diferenciarse entre la presencia de escaños reservados que remiten a bancas exclusivas para las mujeres (las cuales no pueden ser ocupadas por varones) y las cuotas legislativas de las que se desprende el porcentaje mínimo que las primeras deberían ocupar en las listas de candidaturas (Peschard 2002; Marx, Borner y Caminotti 2007; Krook 2008; Caminotti y Freidenberg 2016). En un caso o en el otro, se está ante acciones vinculadas a la llamada discriminación positiva (Archenti 2000), en tanto son diferentes alternativas para promover la mayor participación política de las mujeres en la arena política y representativa.

Desde la literatura también se indicó que para asegurar un incremento destacable en la presencia de mujeres a nivel representativo, no basta con la mera introducción de cuotas de género, sino que la probabilidad de alcanzar dicho objetivo estaría más bien vinculada a la combinación de diferentes factores, muchos de los cuales surgirán del diseño normativo que las englobe. En resumidas cuentas, los elementos serían los siguientes: a) que las cuotas sean obligatorias para todos los partidos políticos; b) que exista un porcentaje mínimo de mujeres en la lista de candidaturas; c) que haya un mandato de posición claro (es decir que se indique en qué lugar de las listas deben encontrarse mujeres) y en posiciones competitivas; d) que se aplique una sanción (por ejemplo, la no oficialización de la lista) a los partidos que no cumplan con la cuota establecida; e) la presencia de listas cerradas y bloqueadas (el total de nombres y el orden de las candidaturas indicadas en la lista es fijo y no puede modificarse una vez oficializada la misma), lo cual impediría la manipulación de los nombres y del orden de las mujeres candidatas; f) la representación proporcional (en combinación con listas cerradas y bloqueadas) con magnitudes medianas a grandes;² g) ausencia de un comportamiento minimalista (limitarse al cumplimiento de la cuota establecida por la normativa) por parte de los partidos políticos a la hora de conformar las listas (Htun y Jones 2002; Schmidt-Bayer 2006; Archenti y Tula 2008; Archenti y Tula 2014; Caminotti y Freidenberg 2016).

Desde la literatura se ha remarcado que las políticas tendientes a alcanzar un marco de mayor equidad en la representación de género no debían limitarse a las cuotas sino que deberían ir más allá, a partir de la paridad. Más cuando se evidenciaba la presencia de límites en los resultados de las cuotas, representado ello en un techo que alcanzaba la representación femenina,

que no lograba superarse (Archenti y Tula 2008; Johnson 2014; Caminotti 2017). Fruto de ello, la introducción de las cuotas y posteriormente de la paridad, remitían a dos etapas diferentes pero relacionadas entre sí, respecto a la inclusión política de las mujeres, pues el techo alcanzado por las cuotas de género debía ser superado por una alternativa igualitaria como la paridad (Archenti y Tula 2019). Esta no sería entendida únicamente como una medida correctiva más, sino como una redefinición de la concepción democrática, sosteniendo la necesidad de la equidad plena entre los géneros, siendo la representación política (la paridad debería encontrarse a nivel político, social y económico) uno de los ámbitos donde esto debería reflejarse (Marques-Pereira 2004; Millard 2008; Rodríguez Ruíz y Rubio-Marin 2008; Albaine 2010; Praud 2012; Piscopo 2016; Tula 2017). De esta manera, la paridad implicaría abandonar un porcentaje mínimo de mujeres en las listas, para exigir un escenario de equidad en las nominaciones con el género masculino (tendiente al 50% para cada sexo), ordenados de forma secuencial y alternada (Archenti y Tula 2014). Como destacan Mariana Caminotti y Flavia Freidenberg (2018) el buen funcionamiento de la paridad (del mismo modo que las cuotas de género) también dependería de las exigencias relacionadas al mandato de posición, al hecho de que se vincule con las listas de titulares y suplentes, que se establezcan sanciones frente al incumplimiento y que no se permitan excepciones en su implementación, aspectos referenciados más arriba en esta sección.

Vemos pues, que desde la literatura se ha resaltado la importancia de una combinación de factores definidos para alcanzar el objetivo que se persigue tanto con las cuotas como con la paridad, el cual atañe a una mayor igualdad en las condiciones de representación entre los varones y las mujeres. De acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, salvo la magnitud de distrito (pequeña, mediana o grande), el formato de listas (si son o no cerradas y bloqueadas) y el comportamiento partidario (si es o no minimalista), los demás elementos pueden surgir (de señalarse explícitamente) desde el mismo diseño normativo que promueve la incorporación de las cuotas o la paridad: la obligatoriedad del cumplimiento para todos los partidos; el porcentaje de mujeres a presentar en las listas; el mandato de posición; la implementación de sanciones ante el incumplimiento de la cuota. De este modo, se destaca el diseño normativo como elemento destacable a la hora de evaluar a las cuotas y la paridad como políticas públicas que buscan promover una representación ecuánime de género. Partiendo de esta última afirmación, se comenzará a analizar a los casos de estudio desde la próxima sección.

2. El diseño normativo en Argentina y Paraguay

Teniendo en consideración lo planteado en la sección previa, puede comenzar a indicarse que Argentina y Paraguay han diferido sustancialmente en las características de las normativas respectivas. Por un lado, en el diseño de las cuotas de género; por otro, porque (hasta el momento) solo Argentina ha adoptado la paridad. Como se desarrollará a continuación, los puntos más destacables en la comparación, se encuentran en el

ámbito de obligatoriedad para la implementación de la normativa, en el piso mínimo de mujeres que deberían encontrarse en las listas de candidaturas y en las características del mandato de posición fijado por la ley.

Ambos países introdujeron las cuotas de género en la década de 1990 aunque con unos años de diferencia: Argentina en 1991 mediante la Ley 24012 y Paraguay en 1996 con la Ley 834. En Argentina la primera implementación sucedió en 1993 en la renovación parcial de la Cámara de Diputados, mientras que en el Senado tuvo su primera experiencia en 2001, año a partir del cual comenzó a elegirse de manera directa a los/las representantes de la cámara alta. En 2017 Argentina introdujo la paridad de género para la elección de legisladores nacionales y del Mercosur, en virtud de la Ley 27412. En Paraguay la primera oportunidad en la que se implementó esta normativa para la conformación de ambas cámaras del Congreso Nacional fue en 1998.

El análisis que sigue se basa en la normativa y también en la amplia literatura que ha discutido las características de ambos diseños normativos. Los estudios que han evaluado lo sucedido en la Argentina han destacado la presencia de un piso mínimo con un mandato de posición explícitamente indicado, pero al mismo tiempo han señalado la tendencia a un comportamiento minimalista de parte de los partidos políticos en el cumplimiento de las cuotas (Archenti 2000; Gallo y Giacobone 2001; Tula 2002; Marx, Borner y Caminotti 2007; Archenti y Tula 2008; Lopreite 2015; Toppi 2016). Frente a ello, se ha promovido la necesidad de la introducción de la paridad en un marco de secuencialidad y de forma alternada entre los géneros (Caminotti 2017; Tula 2017; Archenti y Tula 2019). Los estudios sobre Paraguay han focalizado en cambio en la presencia de una cuota baja, con un mandato de posición que le brinda a los partidos mayor discrecionalidad en el cumplimiento de la misma y también en el hecho de ser un caso donde la normativa es solo aplicable en las primarias y no en la competencia general (Duarte Recalde 2013; Soto y Schwartzman 2014; Bareiro y Soto 2015; Soto 2015, Zub Centeno 2015; Toppi 2018). A continuación se desarrollan estos aspectos en mayor detalle.

Hay dos aspectos de la normativa donde se resalta la coincidencia en el diseño e implementación (sea de cuotas o de paridad) en Argentina y Paraguay: la aplicación obligatoria para todos los partidos, y la no oficialización de las listas que no cumplan con el porcentaje (cuota o paridad) establecido por la ley.

Más allá de estos aspectos compartidos, las diferencias adquieren relevancia:

a) *Nivel exigido de candidatas presentes y sanciones ante el incumplimiento*: los diseños normativos de cuotas han partido de lo que anteriormente se ha señalado como cuotas legislativas, es decir un porcentaje

de mujeres candidatas que deben encontrarse en las listas. Sin embargo, el nivel de cuota exigido ha diferido en los casos. En Argentina se estableció un piso del 30% (con la Ley 24012) y se llegó a la paridad a partir de la exigencia de ubicación intercalada de mujeres y varones (con la Ley 27412). En cambio, en Paraguay el porcentaje es del 20%. Así pues, en el primero se le ha impuesto a los partidos políticos una mayor presencia de mujeres candidatas que en el segundo. El no cumplir con lo establecido, implicaría en ambos países, la no oficialización de la lista de candidaturas propuesta.

b) *Ámbito de implementación*: si bien los diferentes diseños normativos contemplados, son de implementación obligatoria para todas las fuerzas políticas, difieren en el ámbito donde esto debe ocurrir. En el caso de Argentina las cuotas y la paridad han debido alcanzar a las listas de candidaturas para la elección general (y no solo las primarias). Sin embargo, en Paraguay no hay referencia sobre las listas generales sino sobre las candidaturas para las primarias partidarias. Esto significa, que con las cuotas de género, en la Argentina no debían poder presentarse listas sin al menos un 30% de mujeres y con la paridad dicha exigencia ha comenzado a ser aún mayor, mientras que en Paraguay pueden participar en la elección general partidos políticos con una oferta de candidatos enteramente masculina, en tanto las cuotas impactan únicamente sobre las listas para las primarias.

c) *Mandato de posición*: en los dos países estudiados, el diseño normativo estableció un mandato de posición aunque con características diferentes, lo cual en definitiva ha impactado de manera diversa en el nivel de discrecionalidad que se ha tenido desde las organizaciones partidarias la hora de constituir las listas de candidaturas. En la Argentina, las especificaciones del mandato de posición con las cuotas se fue modificando con el fin de asegurar la adecuada presencia de mujeres en las listas. Se destacan dos decretos en

tal sentido. El 1246/2000 establecía que si bien era indiferente iniciar la lista con un varón o una mujer, la segunda ubicación debía corresponder a una persona del sexo opuesto. También señalaba que en los casos con dos cargos a renovar, en las listas una de las candidaturas debía corresponder para una mujer. Luego también se indicaba que debía haber al menos una mujer por cada dos varones y que no podía nominarse a tres personas del mismo sexo hasta tanto cubrir el 30% exigido por la ley. El decreto 451/2005 modificó el anterior en tanto se consideró que establecía valores máximos y no mínimos para el comportamiento partidario. Así, se modificó en el sentido de que en caso de renovarse dos escaños, en la lista de candidaturas en uno de los dos lugares debía nominarse “como mínimo” una mujer y que en los casos donde hubiera mayor cantidad de candidaturas, por cada dos varones debía encontrarse “como mínimo” una mujer. En resumidas cuentas, el mandato de posición ha establecido que en caso de renovarse dos cargos, uno de ellos debía corresponder para una mujer y en caso de una mayor cantidad de cargos en juego, no debía encontrarse más de dos varones seguidos antes de la aparición de una candidata en la lista. Por su parte, La Ley 27412 fue explícita en el camino a seguir: debían conformarse las listas ubicando de manera intercalada a las mujeres y los varones, desde la primera candidatura titular hasta la última suplente. En el caso de Paraguay el mandato de posición ha sido menos preciso, permitiendo una mayor discrecionalidad en su implementación. La única indicación que desde la normativa se desprende en este aspecto, es la que señala que deben conformarse las listas de candidaturas bajo el criterio de una mujer por cada cinco lugares en lista, sin indicarse la ubicación precisa que deberían ocupar dentro de dicho quinteto. Por lo aquí indicado, el mandato de posición de las cuotas en Paraguay presenta una menor robustez que el caso argentino en términos de la exigencia sobre la ubicación que las mujeres tendrían que ocupar en las listas de candidaturas.

El caso argentino se ubicaría en consecuencia en una posición más favorable que el paraguayo en pos de la expectativa teórica para incrementar la presencia de mujeres en las cámaras. Mientras en Argentina la cuota ha sido superior (30 % y paridad, frente a un 20%), el ámbito de aplicación ha alcanzado a la elección general (frente a las primarias) y el mandato de posición ha sido más preciso (frente a uno que ofrece mayor discrecionalidad respecto a la ubicación de las mujeres).

3. El impacto del diseño normativo nacional en Argentina y Paraguay

Argentina y Paraguay son países con sistema parlamentario bicameral, con una Cámara de Diputados y un Senado. No obstante existen características particulares que las diferencian. En lo que interesa a este trabajo, difieren en la cantidad de escaños con las que cuentan cada una, en los procedimientos de selección de los/las representantes, en la renovación (parcial o total) de las cámaras y en el número de bancas con las que cuentan los/las diputados/as y senadores/as.

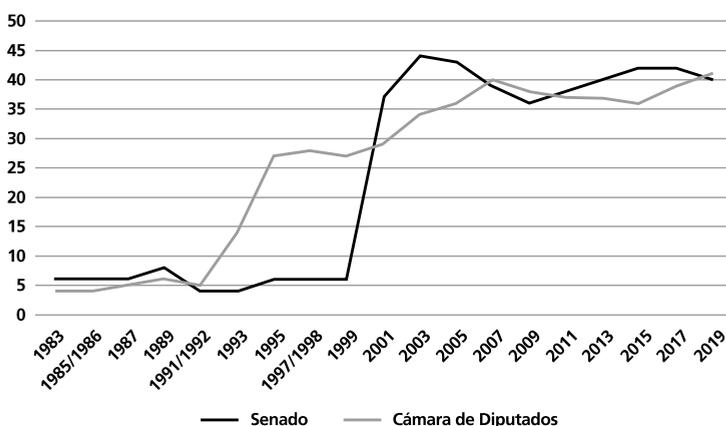
En Argentina la Cámara de Diputados (257 miembros) es definida mediante un proceso de representación proporcional (con listas cerradas y bloqueadas), con distritos (las provincias y la Ciudad de Buenos Aires) de magnitud efectiva variable (entre dos y treinta y cinco bancas en juego) y con renovación parcial cada dos años. En línea con estos últimos puntos, la cantidad mínima de bancas es de cinco y la máxima es de setenta (correspondiendo este último valor a la Provincia de Buenos Aires). Como la renovación es parcial, los distritos de menor cantidad de bancas renuevan dos y tres, mientras que la Provincia de Buenos Aires hace lo propio con treinta y cinco cada dos años. Por su parte la Cámara de Senadores (72 miembros) cuenta para su conformación con un sistema de mayoría simple (con listas cerradas y bloqueadas), donde la fuerza ganadora de la elección se lleva dos bancas, mientras que la segunda obtiene un escaño. Esto significa que cada distrito cuenta con tres senadores/as, los cuales renuevan por tercios cada dos años.

En Paraguay la Cámara de Diputados (80 integrantes actualmente) se conforma a partir de un procedimiento proporcional de transformación de votos en bancas (con listas cerradas y bloqueadas), con distritos de magnitud variable (entre uno y veinte) y la renovación es total cada cinco años. El Senado (45 senadores/as en la actualidad) también es elegido a partir de un sistema proporcional (con listas cerradas y bloqueadas) y del mismo modo que con los/las diputados/as, la renovación es total cada cinco años. La diferencia en Paraguay entre ambas cámaras, es que para el Senado el país se transforma en distrito único (lo cual significa que los partidos presentan listas de cuarenta y cinco candidaturas).

De este modo, se observa la presencia de tres cámaras de representación proporcional (la Cámara de Diputados de ambos países y el Senado de Paraguay), mientras que la restante (el Senado de Argentina) es de representación mayoritaria (con dos de las tres

bancas de cada provincia para la fuerza ganadora en el distrito). Siguiendo esta distribución, podría suponerse (a partir de la expectativa teórica sobre el impacto positivo de la magnitud y sin considerar la presencia siquiera de las cuotas) que Paraguay (al tener dos cámaras con representación proporcional con magnitudes que no son todas *chicas*, sino que incluye *medianas* y *grandes*) estaría en mejor posición que la Argentina para la promoción de una mayor equidad de género en la arena legislativa. Sin embargo, como se verá a continuación solo en Argentina la presencia de mujeres en ambas cámaras ha superado la cuota establecida por la Ley 24012 (sin alcanzar la paridad indicada por la actualmente vigente Ley 27412), mientras que en Paraguay nunca se ha superado el 20% de mujeres en ninguna de las cámaras del Congreso Nacional.

Gráfico 1: Presencia de mujeres en ambas Cámaras del Congreso Nacional de Argentina (1983-2019)



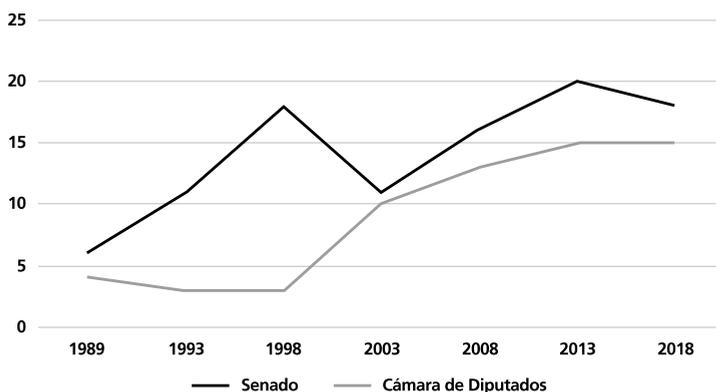
Fuente: Elaboración propia en función de datos de Marx, Borner y Caminotti (2007), Toppi (2016) y *Gender Quotas Database*.

En el caso de Argentina la normativa vinculada a las cuotas de género se implementó por primera vez en 1993 para la renovación parcial de la Cámara de Diputados de la Nación. Esto significa que recién en 1995 todas las bancas fueron electas a partir de listas de candidaturas que debieron atenerse al cumplimiento del porcentaje exigido de mujeres candidatas. Esto también explica lo sucedido en ambas renovaciones con el nivel del incremento de la presencia femenina en la cámara, pues fueron en estas donde se observan los aumentos más pronunciados respecto al pasado inmediato (de 5% a 14% en 1993 y de 14% a 27% en 1995). En términos de la comparación entre el periodo previo y posterior a la introducción de las cuotas se observa una destacable diferencia en lo que hace al porcentaje de mujeres diputadas, pues desde el regreso a la democracia en 1983 y hasta 1993, dicho valor nunca alcanzó los dos dígitos (el máximo hasta entonces

había sido de 6% en 1989), pero desde la implementación de las cuotas la situación cambió desde un mínimo de 14% en 1993 (con la primera renovación parcial) hasta un máximo de 40% en 2007. Desde 2019 rige la conformación de las listas de candidaturas con paridad entre varones y mujeres. Es de destacar que su primera implementación permitió no solo superar el porcentaje previo (39%) sino también alcanzar el máximo histórico hasta la fecha (41 % de mujeres en la Cámara de Diputados).

En el Senado las cuotas de género comenzaron a tener vigencia en 2001. Por esto último y debido a la renovación total de la cámara en aquel año (desde 2003 es por tercios), se observa un 37% de senadoras, 31% más que en 1999, cuando en esa había solo un 6% de mujeres. Es de destacar también que antes de las cuotas y desde el regreso a la democracia el porcentaje de mujeres en el Senado no había superado el 8% (cifra del año 1989). Mientras tuvieron vigencia las cuotas de género, el punto máximo de mujeres en el Senado se encuentra en 2005 (43%). A diferencia de lo sucedido en la Cámara de Diputados, la paridad no implicó en 2019 un incremento respecto al periodo inmediatamente anterior, pues el porcentaje de senadoras se encuentra en el 40% (dos puntos menos que en 2017).

Gráfico 2: Presencia de mujeres en ambas Cámaras del Congreso Nacional de Paraguay (1989-2018)



Fuente: Elaboración propia en función de datos de Soto y Schwartzman (2014) y *Gender Quotas Database*.

Las cuotas de género se implementaron por primera vez en Paraguay en 1998, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Al ser ambas cámaras de renovación total cada cinco años, desde 1998 se han llevado adelante en total cinco elecciones con la vigencia de la normativa aquí estudiada. En la Cámara de Diputados la aplicación de las cuotas no generó un incremento que evidencie un aumento progresivo que se repite hasta 2013 inclusive (10% en 2003; 13% en 2008 y 15% en 2013), ya que en 2018 el porcentaje fue el mismo que cinco años atrás. No obstante esta evolución, es de destacar

que las diputadas nunca superaron el 15% del nivel alcanzado en las últimas dos renovaciones totales), lo cual implica un valor menor del indicado por la normativa como cuota para las listas de candidaturas en las primarias partidarias.

En la Cámara de Senadores se verificó en 1998 un incremento en el porcentaje de senadoras respecto a 1993 (18% en 1998 frente al 11% en 1993); sin embargo la tendencia no continuó en 2003 ya que se volvió al nivel registrado con anterioridad a las cuotas (11%). En 2008 y 2011 la direccionalidad recuperó el sendero positivo, al punto que en 2011 se evidencia el porcentaje máximo de mujeres representantes alcanzado en ambas cámaras del Paraguay que fue de 20% (idéntico valor al indicado por la normativa para las cuotas). Finalmente, 2018 no superó el porcentaje previo sino que registró un leve retroceso al 18%.

A partir de esta breve reseña pueden formularse algunas reflexiones que se desprenden de la comparación:

- i) Desde la introducción de las cuotas de género en ambos países, solo en Argentina el porcentaje de mujeres en las cámaras superó el piso establecido por la normativa para las listas de candidaturas (en el Senado desde la primera implementación en 2001 y en la Cámara de Diputados desde el año 2003). En Paraguay nunca se superó la cuota, sino que el punto máximo fue el alcanzado en el Senado en 2013 cuando el porcentaje de mujeres en los escaños fue de 20%;
- ii) En ninguno de los países se alcanzó (hasta el momento en el que se escriben estas líneas) un escenario de paridad de 43% en el Senado (año 2005) y 41% en la Cámara de Diputados (año 2019, con paridad), mientras que en Paraguay el máximo en el Senado fue 20% (año 2013) y 15% en Diputados (años 2013 y 2018). Se observa pues, que la presencia de mujeres sigue aún lejos al 50% del escenario de paridad en ambos países;
- iii) En Argentina se advierte un impacto relevante de la primera implementación de las cuotas de género en ambas cámaras, pues en comparación al momento previo (es decir renovación sin cuotas) hay un incremento en la presencia de diputadas y de senadoras. En lo que hace a la primera aparición en escena de la paridad, se ha generado un leve

aumento en la Cámara de Diputados, pero no el Senado. Por su parte, en Paraguay la primera implementación implicó un aumento en el Senado pero no en la Cámara de Diputados, donde la primera elección con cuotas registró el mismo porcentaje que en la renovación previa (sin cuotas). En otros términos, el impacto inmediato de las cuotas en Argentina fue mayor que el registrado en Paraguay. La paridad ha tenido hasta el momento resultados modestos pero positivos en la Cámara de Diputados de la Argentina;

iv) Paraguay tiene un Senado con renovación total a distrito único y una Cámara de Diputados con renovación total en distritos de magnitud variable. En Argentina se encuentra un Senado con renovación por tercios con un sistema mayoritario (dos bancas para la primera fuerza y una para la segunda) y una Cámara de Diputados con renovación por mitades en distritos de magnitud variable. Pese a estas características vinculadas a la elección y renovación de representantes, Paraguay ha tenido un peor desempeño que Argentina en términos de la representación femenina. Esto demuestra que la magnitud de distrito por sí sola no beneficia la presencia de mujeres en las cámaras.

4. Congresos y género en la actualidad

Como se desprende de la sección anterior, ya en un escenario de implementación de la paridad y luego de la última renovación por tercios en el año 2019, el Senado en Argentina pasó a contar con un 40% de mujeres, y la Cámara de Diputados 41% (su máximo histórico). En Paraguay, con la renovación total del año 2018, el Senado se encuentra conformado por un 18% de mujeres; la Cámara de Diputados hace lo propio con un 15%. Si bien el Senado argentino presenta 40% de mujeres, 83% de las provincias argentinas (sumando a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) solo cuenta en la actualidad con una senadora. Los distritos que tienen dos senadoras son las provincias de Mendoza, Neuquén, Santa Cruz y Tucumán.

Sin embargo en esas cuatro provincias se registró una misma situación: en la fuerza política ganadora la candidata mujer fue segunda en la lista, mientras que en la alternativa electoral que secundó a la vencedora una mujer encabezó su propuesta, resultando así electa. Esto

permitió que dichos distritos pasaran a tener dos bancas (de tres) para ser ocupadas por senadoras electas. Adicionalmente, se desprende de la Tabla 1 que en ninguna provincia (incluyendo las anteriores) las dos listas que obtuvieron representación en la cámara fueron simultáneamente encabezadas por una mujer. En cambio, en más del 70% de dichos escenarios ambas listas electas fueron lideradas por varones. Puede agregarse que únicamente en 8% de los distritos la lista ganadora tuvo una mujer en el primer lugar y que en poco más del 20% fue una mujer la que encabezó la fuerza política que salió segunda de la elección. En resumidas cuentas, puede concluirse que en la mayoría de los casos (evaluándose la última renovación al momento de la redacción de este estudio), el ingreso de mujeres a la Cámara de Senadores mediante el proceso electoral ha estado vinculado a la segunda banca obtenida por la fuerza ganadora de la elección (incluso con la vigencia de la paridad).

Tabla 1: Mujeres en listas para el Senado Nacional en Argentina (2015–2019)

Distrito	Ubicación de la candidata en la fuerza ganadora	Ubicación de la candidata en segunda fuerza electoral	Cantidad de candidatas que ingresaron
Buenos Aires	Segunda	Primera	Dos*
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Segunda	Segunda	Una
Catamarca	Segunda	Segunda	Una
Chaco	Segunda	Segunda	Una
Chubut	Segunda	Segunda	Una
Córdoba	Primera	Segunda	Una
Corrientes	Segunda	Segunda	Una
Entre Ríos	Segunda	Segunda	Una
Formosa	Segunda	Segunda	Una
Jujuy	Segunda	Segunda	Una
La Pampa	Segunda	Segunda	Una
La Rioja	Segunda	Segunda	Una
Mendoza	Segunda	Primera	Dos
Misiones	Segunda	Segunda	Una
Neuquén	Segunda	Primera	Dos
Río Negro	Segunda	Segunda	Una
Salta	Segunda	Segunda	Una
San Juan	Segunda	Segunda	Una
San Luis	Segunda	Segunda	Una
Santa Cruz	Segunda	Primera	Dos
Santa Fe	Segunda	Segunda	Una
Santiago del Estero	Primera	Segunda	Una
Tucumán	Segunda	Primera	Dos
Tierra del Fuego	Segunda	Segunda	Una

* La Senadora Cristina Fernández de Kirchner fue electa Vicepresidenta en el año 2019. Fue reemplazada por Jorge Taiana. **Fuente:** Elaboración propia con base en el *Atlas Electoral* de Andy Tow.

En la Cámara de Diputados, solo 25% de las provincias alcanza o supera en la actualidad un escenario de paridad entre varones y mujeres. Esto significa que la mayoría de las provincias tiene más representantes de género masculino que del femenino entre sus representantes en esta cámara. Chaco (57%), Corrientes (57%), Entre Ríos (56%), Río Negro (60%), Santiago del Estero (57%) y Tierra del Fuego (60%) son las provincias con mayor o igual presencia de diputadas que de diputados. Por su parte 54% de las

provincias tiene no más del 40% de mujeres entre sus representantes: Catamarca (40%), Chubut (40%), Formosa (40%), Jujuy (33%), La Pampa (20%), La Rioja (20%), Mendoza (30%), Misiones (29%), Neuquén (20%), Salta (29%), San Juan (17%) –siendo esta la provincia con menos diputadas en la actualidad– San Luis (20%) y Santa Cruz (40%). Los distritos con mayor magnitud superan el 40% pero sin alcanzar un escenario de paridad: Buenos Aires (47%), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (44%), Córdoba (44%) y Santa Fe (42%). De este modo, si bien la Cámara de Diputados ha logrado superar el 30% inicialmente exigido por la Ley 24012 para las listas de candidaturas y ha alcanzado su porcentaje máximo de mujeres representantes luego de la primera implementación de la paridad, ocurre lo mismo que en el Senado: sigue habiendo más varones que mujeres en el conjunto y en la mayoría de los distritos vistos de manera individual.

El escenario indicado se encuentra relacionado con lo sucedido en las dos renovaciones parciales de 2017 y 2019 (las cuales implican, de manera agregada, en conjunto, la renovación total de la cámara). Contemplando las listas que obtuvieron representación para la Cámara de Diputados en todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Tabla 2 se indican los valores máximos y mínimos del porcentaje de mujeres en dichas listas. Un dato a recordar es que en 2017 se implementaron las cuotas de género, mientras que en 2019 ya encontramos la paridad para las listas. Pese a ello, en la última renovación parcial no se aprecia un incremento sustantivo de mujeres en listas respecto a lo sucedido en 2017. En este último año, hubo convivencia de propuestas que alcanzaron o superaron un escenario de paridad con aquellas que presentaron un comportamiento minimalista en el cumplimiento de la cuota. Esto es así, al punto que si se analizan los distritos donde ocurrió una cosa o la otra, surgen los siguientes datos: en el 67% de los distritos, hubo al menos una lista que alcanzó o superó la paridad (sin que esta aún esté vigente). Pero también, en un 67% de los mismos escenarios, se identifican listas con un comportamiento más minimalista (menos del 40% de las candidaturas fueron ocupadas por mujeres). En 2019, solo en el 50% de las provincias, todas las listas de candidaturas presentaron un escenario de paridad. Esto significa, que en la otra mitad de los casos, hubo al menos una lista que presentó menos de 50% de mujeres como candidatas (por ende, se identifica la permanencia de un comportamiento minimalista). Entonces, ¿por qué la continuidad de esta divergencia en un escenario con paridad? La respuesta implica una interacción entre la cantidad de bancas en juego, con la ubicación de los varones y las mujeres en las listas. Así, si el número es impar (3, 5, etcétera) y el porcentaje de mujeres es inferior al 50% (incluso en un marco de paridad), significa que la lista fue encabezada por un varón. En 2019, Chubut, Córdoba, Formosa, La Rioja, Río Negro y San Juan fueron casos con magnitudes impares y donde ninguna lista que obtuvo representación parlamentaria alcanzó el escenario de paridad, producto de que todas ellas fueron encabezadas por varones.

Si se efectúa un análisis desde la cantidad de bancas en juego se puede dividir a los distritos entre aquellos que tienen una magnitud grande (más de diez bancas), mediana (entre seis y diez) y chica (hasta cinco) de acuerdo a la ya citada clasificación de Nohlen

(2004). La Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires son los distritos de mayor magnitud y el máximo alcanzado por una lista con representación en el Congreso se registró en la primera (51% en 2019). El mínimo también se encontró en la Provincia de Buenos Aires (31% en 2015). Por su parte, Córdoba y Santa Fe son los distritos de magnitud mediana. Destaca el primer caso por encontrarse un comportamiento minimalista en todas las fuerzas que accedieron al Congreso (33% en 2017 y 44% en 2019). A diferencia de ello, Santa Fe tuvo listas con un 50% (2019) o por arriba de dicho número (2017). El resto de los distritos cuentan con magnitudes menores. En los distritos de magnitudes pequeñas, por el diseño de la normativa (sea cuotas o paridad) y por la exigencia de su cumplimiento (que no implica que las candidaturas tengan que iniciar necesariamente con una mujer), puede llevar a que las listas queden muy por encima o muy por debajo del 50%. Por ejemplo, de haber tres bancas en juego, si va solo una mujer, el porcentaje es 33% pero si van dos es 67%. La convivencia de ambas situaciones (en el mismo año) ocurrió en 2017 (Catamarca, Corrientes, Misiones, Neuquén y Salta) y 2019 (Chaco, Jujuy, Mendoza y Tierra del Fuego).

De la Tabla 2 se desprende un dato adicional que debe ser indicado. En 2017, se evidencia la presencia de una lista que obtuvo representación pero que tuvo un porcentaje de mujeres menor al indicado por la normativa. En otros términos, hubo participación de listas que no cumplieron las exigencias de la Ley 24012 respecto al piso de la cuota. Esto sucedió en Tucumán. En este sentido, el *Equipo Latinoamericano de Justicia y Género* (ELA) es una organización de la sociedad que civil que ha denunciado el incumplimiento de la cuota por parte de diversas fuerzas políticas en la Argentina. En un informe sobre lo sucedido en 2017 que ELA realizó junto a la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina, el Consejo Nacional de las Mujeres y a otras organizaciones de la sociedad civil como la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), la Fundación Mujeres en igualdad (MEI) y la Fundación Siglo 21, se sostiene que ha habido un comportamiento deficitario de la Justicia Electoral, por la presencia de casos de incumplimiento de la cuota exigida frente a los cuales no se actuó de oficio permitiendo que las listas terminaran siendo oficializadas. Adicionalmente, también se indica que esta práctica se ha encontrado en fuerzas pertenecientes a todo el arco político.³ De este modo, las sanciones si bien presentes en el diseño normativo, no siempre se habrían aplicado de manera adecuada.

Tabla 2: Mujeres en listas con representación en la Cámara de Diputados en Argentina (2017-2019)⁴

Distrito/magnitud 2017 y 2019	% máximo 2017	% mínimo 2017	% máximo 2019	% mínimo 2019	% Diputadas sobre total del distrito (actual)
Buenos Aires/ 35 y 35	46%	34%	51%	49%	47%
C. de Buenos Aires/ 13 y 12	38%	38%	50%	50%	44%
Catamarca/ 3 y 2	67%	33%	50%	50%	40%
Chaco/ 4 y 3	50%	50%	67%	33%	57%
Chubut/ 2 y 3	50%	50%	33%	33%	40%
Córdoba/ 9 y 9	33%	33%	44%	44%	44%
Corrientes/ 3 y 4	67%	33%	50%	50%	57%
Entre Ríos/ 5 y 4	60%	40%	50%	50%	56%
Formosa/ 2 y 3	50%	50%	33%	33%	40%
Jujuy/ 3 y 3	67%	67%	67%	33%	33%
La Pampa/ 3 y 2	33%	33%	50%	50%	20%
La Rioja/ 2 y 3	50%	50%	33%	33%	20%
Mendoza/ 5 y 5	40%	40%	60%	40%	30%
Misiones/ 3 y 4	67%	33%	50%	50%	29%
Neuquén/ 3 y 2	67%	33%	50%	50%	20%
Río Negro/ 2 y 3	50%	50%	33%	33%	60%
Salta/ 3 y 4	67%	33%	50%	50%	29%
San Juan/ 3 y 3	33%	33%	33%	33%	17%
San Luis/ 3 y 2	33%	33%	50%	50%	20%
Santa Cruz/ 3 y 2	33%	33%	50%	50%	40%
Santa Fe/ 9 y 10	56%	33%	50%	50%	42%
Santiago del Estero/ 3 y 4	67%	67%	50%	50%	57%
Tucumán/ 4 y 5	50%	25%	40%	40%	44%
Tierra del Fuego/ 2 y 3	50%	50%	67%	33%	60%

Fuente: Elaboración propia con base en el *Atlas Electoral* de Andy Tow.

En lo que refiere al Senado de Paraguay, es de destacar que la conformación actual de esta cámara presenta 18 % de mujeres en el total de 45% de integrantes. La última renovación no se ha diferenciado a la tendencia histórica iniciada con la primera implementación de las cuotas de género en 1998, la cual no ha superado el 20%.

La Tabla 3 presenta a las fuerzas políticas que obtuvieron bancas en el Senado de Paraguay. Al relacionarse el cumplimiento de las cuotas de género con las listas primarias y no las de la competencia general, estas no están obligadas a reproducir el piso mínimo y el mandato de posición establecido por la normativa. Las consecuencias directas de ello se encuentran reflejadas en la tabla mencionada. Aunque la mayoría de las agrupaciones tuvieron un porcentaje superior al 30 % de candidatas a senadoras, se encuentra el caso del Partido Colorado que presentó una lista con solo 18% de mujeres (8 candidatas en un total de 45), lo cual representa un porcentaje menor al establecido por el diseño vigente. Un segundo aspecto interesante remite a la mejor posición alcanzada por una mujer en las listas consideradas. Es de destacar la discrepancia en este aspecto entre las agrupaciones, pues la mejor ubicación alcanzada en la lista, va desde la primera candidatura hasta la novena. Como se mencionó recién, esta divergencia es producto de la ausencia de un mandato de posición para las listas generales, lo cual le otorga a los partidos una discrecionalidad en la conformación (en términos de cantidad y distribución) de género de sus listas de candidaturas. El resultado final de la combinación de estos sucesos, es la baja presencia de mujeres en

la cámara. Destacan en este aspecto las dos fuerzas más votadas y con más bancas ganadas, pero también las que peor primera ubicación le otorgaron a mujeres en sus listas para el Senado. El Partido Colorado obtuvo 17 escaños y solo 2 correspondieron a personas de sexo femenino; el partido Liberal Radical Auténtico consiguió 13 bancas, de las cuales 3 pasaron a ser ocupadas por mujeres.

Tabla 3: Mujeres en listas de partidos con representación en el Senado de Paraguay (2018)

Partido político con representación en el Senado	Mujeres en lista	Mejor posición	% sobre total de lista	Bancas obtenidas	Mujeres electas
Colorado	8	7	18%	17	2
Cruzada Nacional	17	5	38%	1	0
Democrático progresista	19	1	42%	2	1
Frente Guasú	14	3	31%	6	1
Hagamos	18	5	40%	2	0
Liberal Radical Auténtico	14	9	31%	13	3
Patria Querida	14	3	31%	3	1
U. Nacional de Ciudadanos Éticos	20	4	44%	1	0

Fuente: elaboración propia en función de datos de la Justicia Electoral del Paraguay

La situación en la Cámara de Diputados dista de ser mejor. Partiendo del 15% de bancas ocupadas por mujeres desde la renovación de 2018, se destaca que en la mayoría de los departamentos son todos varones los que ocupan las correspondientes bancas. Sobre un total de dieciocho departamentos, doce de ellos no cuentan con mujeres entre sus representantes (la mayoría de ellos con una magnitud pequeña, siendo la excepción Itapuá que renovó seis escaños). Entre aquellos departamentos que sí cuentan con mujeres, están Alto Paraguay (donde la única banca correspondiente a este territorio es ocupada por una mujer), Alto Paraná (con ocho bancas, solo dos banca la ocupa una diputada, esto representa un 25%), Canindeyú (teniendo dos bancas, una es ocupada por una mujer), Caaguazú (una banca sobre seis, es decir un 17%, pertenece a una representante de sexo femenino), Capital (con siete bancas, solo una corresponde a una mujer, representando un 14%), y Central (seis de las veinte bancas son de mujeres, lo cual implica un 30%). De esta manera, de los seis departamentos con mujeres entre sus representantes, cuatro (sobre dieciocho) superan la cuota del 20% establecida por la ley (Alto Paraguay, Alto Paraná, Canindeyú y Central).

Tabla 4: Mujeres en listas con representación en la Cámara de Diputados de Paraguay (2018)

Distrito/Magnitud	% máximo	% mínimo	% Diputadas sobre total del distrito (actual)
Capital/ 7	29%	0%	14%
Concepción/ 3	0%	0%	0%
San Pedro/ 5	0%	0%	0%
Cordillera/ 4	0%	0%	0%
Guairá/ 3	33%	0%	0%
Caaguazú/ 6	17%	0%	17%
Caazapá/2	0%	0%	0%
Itapúa/ 6	17%	0%	0%
Misiones/ 2	0%	0%	0%
Paraguari/ 4	50%	0%	0%
Alto Paraná/ 8	38%	13%	25%
Central/ 20	35%	15%	30%
Ñeembucú/ 2	0%	0%	0%
Amambay/ 2	0%	0%	0%
Canindeyú/ 2	50%	0%	50%
Presidente Hayes/ 2	50%	0%	0%
Alto Paraguay/ 1	100%	100%	100%
Boquerón/ 1	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia en función de datos de la Justicia Electoral del Paraguay

La Tabla 4 muestra que los efectos de la ausencia de un piso mínimo también se registran en la Cámara de Diputados. En varios distritos se observa la ausencia de mujeres candidatas en varios distritos o de listas con menos de 20% de mujeres.

En lo que respecta al análisis por magnitudes, tanto el departamento de mayor magnitud (Central) como los de tamaño mediano (Capital, Caaguazú, Itapúa y Alto Paraná) contaron todos con listas con candidatas, pero tres de los cinco también tuvieron oferta sin candidatas (Central, Caaguazú e Itapúa). Por ello, los departamentos que carecieron de mujeres entre todas las candidaturas de las fuerzas políticas que accedieron a la Cámara de Diputados, fueron de magnitud chica. No obstante, se destaca Alta Paraná, departamento con una sola banca en juego, la cual fue ganada por una mujer.

Esta sección tuvo el objetivo de analizar la composición actual en términos de género de las dos cámaras de representantes que conforman el Congreso Nacional de Argentina y de Paraguay. Para ello se evaluó, por un lado, el porcentaje de mujeres que se encuentran en la actualidad en la cámara de diputados y senadores de ambos países y por otro, se consideró el porcentaje de mujeres en las listas de las fuerzas políticas que accedieron a bancas. Finalmente, el porcentaje de mujeres que representan a cada distrito en particular.

En términos del primer aspecto, la Argentina presenta un mayor porcentaje de mujeres que Paraguay tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, superando en

ambos recintos el 40% (en Paraguay, ninguna Cámara llega al 20% actualmente). No obstante, hay un elemento en el que coinciden ambos países. Ni en el pasado ni en la actualidad (en Argentina en un escenario con ley de paridad), se alcanzaron niveles de paridad entre varones y mujeres. Siempre el porcentaje de representantes del género femenino ha sido inferior al masculino (de hecho, en la conformación estudiada en esta sección ha sido la Cámara de Diputados en la Argentina la mejor posicionada al respecto con un 41% de diputadas).

La consideración del porcentaje de mujeres en las listas de las diferentes fuerzas políticas que obtuvieron representación, arrojó información adicional a destacar en términos de la implementación de las cuotas de género y de la paridad (esto último, en el caso argentino). En la Argentina, si bien se ha alcanzado en el Senado el 40% de mujeres, las fuerzas políticas han tendido a tener un comportamiento minimalista en la formación de las listas. Es decir, han sido pocas las listas que obtuvieron representación y que contaron con dos mujeres en su propuesta electoral. La Cámara de Diputados presenta un escenario dispar, pues se observa una mayor coexistencia (incluso dentro de un mismo distrito y en un escenario con paridad) de listas con un comportamiento minimalista y otras superando ampliamente el 50%. No obstante, un punto a recordar también es el hecho de que pese a lo explícito de la normativa sobre el piso mínimo y sobre las sanciones por el incumplimiento, se evidenció la presencia de un caso con un porcentaje menor al exigido y que pese a ello compitió y ganó bancas. Esto se tradujo en la presencia de falencias en la implementación de las cuotas de género en la Argentina.

En lo que respecta a Paraguay, la ausencia de legislación que regule las listas para la competencia general, implicó para el Senado listas por debajo del 20% de mujeres o el hecho de que la primera candidata apareciera en la novena posición sobre cuarenta y cinco. La situación en la Cámara de Diputados distó de ser mejor, pues aquí además de listas con un porcentaje menor al 20%, hubo una gran cantidad que se presentaron sin candidatas mujeres. Así, muchas de las listas que obtuvieron representación parlamentaria en Paraguay durante la renovación de 2018 estuvieron completamente integradas por varones, lo cual no solo significó una restricción para el ingreso de representantes mujeres sino que además evidenció la ausencia de impacto de la legislación existente sobre la competencia general.

El último punto a destacar refiere al porcentaje de mujeres que representa en la actualidad a cada distrito de los que provienen los representantes. Se señaló más arriba que en el Senado de Argentina, 17 % de las provincias cuenta con dos mujeres sobre tres representantes. En el 83% restante los varones son mayoría. En la Cámara de Diputados, las provincias con paridad o más mujeres que varones en la actualidad alcanza el 25%. Como resultado, la tendencia continúa siendo en la actualidad un dominio masculino en la mayoría de los distritos que conforman ambas cámaras. En Paraguay, es la Cámara de Diputados que tiene discriminados a los departamentos pues el Senado se elige a distrito único. Teniendo presente este dato, pudo observarse que actualmente doce de dieciocho departamentos no cuenta con mujeres entre

sus legisladores, o sea un 67%. Por ende, menos del 35% de los departamentos paraguayos tiene legisladoras en la Cámara de Diputados de la Nación.

En definitiva, la actualidad de la representación de mujeres sigue siendo más favorable en la Argentina que en Paraguay. Un diseño normativo más riguroso y de aplicación para las elecciones generales, primero con las cuotas y luego con la paridad, ha sido importante para tal efecto. Sin embargo, el caso argentino ha presentado falencias como lo demuestra tanto la presencia de una oferta que pudo competir y obtener representación pese a no cumplir con el piso exigido como la continuidad de prácticas minimalistas. Una segunda falencia que presenta el caso argentino y compartida con el Paraguay, es la ausencia de un escenario de paridad (en la actualidad y a lo largo del periodo estudiado) en las dos cámaras que conforman el Congreso Nacional. La consecuencia de lo indicado es la esperable: en la actualidad y del mismo modo que a lo largo de la historia parlamentaria, tanto en Argentina como en Paraguay sigue habiendo más varones que mujeres en las bancas del poder legislativo nacional.

5. Conclusiones

Las cuotas y la paridad de género integran políticas públicas generadas para incrementar la presencia de mujeres en la arena representativa. Mientras que la Argentina y Paraguay implementaron diseños normativos con presencia de cuotas de género para la confección de listas de candidaturas, únicamente la primera ha establecido la paridad de género. De este modo, las diferencias entre los casos radican en tres aspectos iniciales: las características de los dos diseños vinculados a las cuotas, el hecho de que solo la Argentina ha implementado la paridad, y finalmente en los resultados alcanzados con la implementación de los respectivos diseños.

El éxito de una política pública puede estar relacionado con el diseño de la misma y tanto las cuotas como la paridad de género no son la excepción. Por ello y a partir de lo plasmado recién, puede retomarse la pregunta general del trabajo: ¿qué importancia ha tenido el diseño normativo para el porcentaje de mujeres representantes en los congresos nacionales de Argentina y Paraguay desde su implementación?

Del análisis de las páginas precedentes se desprende que el impacto del diseño normativo ha sido importante en el caso de la Argentina y marginal en la experiencia paraguaya. En ambos casos ha existido un piso mínimo y un mandato de posición, aunque en el caso argentino el primero ha sido superior (30% primero y paridad después) y el segundo es más preciso (con las cuotas se indicaba que en caso de renovarse dos bancas, una debe ser para una mujer y en caso de renovarse dos, no pueden encontrarse más de dos varones antes de una persona de género femenino; mientras que con la paridad se sostiene el principio de secuencialidad y alternancia un varón y una mujer); en Paraguay se exige 20% de cuota y en la lista debe encontrarse al menos una mujer cada

cinco ubicaciones. La diferencia principal y de donde se deriva el efecto central de la política pública se encuentra en que en Argentina la obligatoriedad de las cuotas y de la paridad de género ha alcanzado a las listas para la competencia general, mientras que en Paraguay las cuotas solo se limitan a las listas para las elecciones primarias, lo cual permite que luego los partidos puedan presentarse con propuestas electorales sin reproducir el porcentaje esperado de mujeres.

Que se presenten listas con un porcentaje de mujeres menor al indicado por la normativa o incluso sin presencia alguna del género femenino, como ha ocurrido en Paraguay, indica una falencia del diseño normativo de la política. Ahora bien, en la Argentina pese a la existencia de una legislación de cuotas obligatoria para la conformación de listas de cara a la competencia general, se llegó a identificar la presencia de casos que también han competido con un porcentaje de mujeres menor al exigido por la ley. De esta manera, el diseño normativo en la Argentina también evidenció debilidades en lo que concierne a las sanciones frente al incumplimiento de las cuotas, mientras estas existieron. El trabajo ha cubierto todas las elecciones desarrolladas hasta el momento con cuotas de género en ambos países y con la primera con paridad en Argentina. En este último país, las mujeres han tenido mayores posibilidades que en Paraguay para ingresar al poder legislativo. Este es un punto a favor para dicho país. Sin embargo, en ambos casos, las mujeres han accedido siempre a menos cargos que los varones, ratificándose lo señalado por la literatura respecto al comportamiento minimalista que muchas veces han tenido los partidos a la hora de conformar las listas de candidaturas. Aspecto aún a resolver tanto para Argentina como para Paraguay.

¹ El autor agradece los comentarios esgrimidos por las evaluaciones anónimas. Los mismos permitieron realizar una mejor versión del trabajo en comparación a la original. Por supuesto, ninguno/a de los/las evaluadores/as es responsable por posibles errores u omisiones presentes en estas páginas.

² Dieter Nohlen (2004) clasifica a la magnitud de distrito (la cantidad de escaños por los que se compite electoralmente en un distrito específico) en tres niveles: magnitud pequeña (hasta cinco bancas); magnitud mediana (entre seis y diez bancas); magnitud grande (más de diez escaños en juego).

³ El informe se llama “Ley de Cupo Femenino. Monitoreo del cumplimiento de la ley en las pre-candidaturas de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO)”. En el siguiente link se puede descargar el informe Completo: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&codcontenido=2952&plcontampl=43&aplicacion=app187&cni=15&opc=49>

⁴ El porcentaje de diputadas de la última columna es el actual y no implica un necesario correlato con la información de las columnas de candidatas en listas. Esto es así, pues diputados/as originalmente electos/as pueden haber abandonado sus respectivas bancas y haber sido reemplazados/as por personas (no necesariamente del mismo género) que actualmente ocupan dicho escaño. Fuente: elaboración propia con base en el Atlas Electoral de Andy Tow.

Referencias bibliográficas

Albaine, Laura (2010) “Paridad de género y ciudadanía política de las mujeres. El caso de Bolivia y Ecuador (2009)”. *Argumentos. Revista de crítica social* 12: 109-131.

Archenti, Nélica (2000) “Representación, Ley de Cuotas y sistemas electorales”. *PostData* 6: 171-194.

Archenti, Nélica y María I. Tula (2008) “La Ley de Cuotas en la Argentina. Un balance sobre logros y obstáculos”. En Nélica Archenti y María I. Tula (editoras) *Mujeres y política en América Latina*. Buenos Aires: Heliasta, 31-53.

Archenti, Nélica y María I. Tula (2014) “De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica”. En Nélica Archenti y María I. Tula (editoras) *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba, 13-36.

Archenti, Nélica y María I. Tula (2019) “Teoría y política en clave de género”. *Colección 30 (1)*: 13-43.

Bareiro, Line y Lilian Soto (2015) *La hora de avanzar*. Asunción: ONU-Mujeres.

Caminotti, Mariana (2017) *La paridad política en Argentina: avances y Desafíos*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidad para el Desarrollo-PNUD.

Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg (2016) “Federalismo electoral, fortaleza de la cuota de género y representación femenina en el ámbito subnacional en Argentina y México”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (228): 121-141.

Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg (2018) “Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política”. En Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomás Dosek (editores) *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México, 7-32.

Dalherup, Drude y Lenita Freidenvall (2005) “Quotas as a ‘Fast Track’ to Equal Political Representation for Women: Why Scandinavia is No longer the Model”. *International Feminist Journal of Politics* 1 (7): 26-48.

Duarte Recalde, Liliana R. (2013) “Límites de la democracia electoral en el Paraguay”. *Jóvenes Investigadores*: 42-59.

Gallo, Edit R. y Carlos A. Giacobone (2001) *Cupo femenino en la política argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

Htun, Mala y Mark P. Jones (2002) “Engineering the right to participate in decision-making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”. En Nikky Craske y Maxine Molyneux (editoras) *Gender, Rights and Justice in Latin America*. Londres: Palgrave, 32-56.

Johnson, Niki (2014) “Las barreras que la cuota no superó: selección de candidaturas y desigualdades de género en América Latina”. En Nélide Archenti y María I. Tula (editoras) *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba, 37-61.

Jones, Mark (2009) “Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard”. *Comparative Political Studies* 42 (1): 56-81.

Krook, Mona L. (2008) “La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global”. En Marcela Ríos Tobar (editora) *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO, 27-59.

Lopreite, Débora (2015) “Gender Policies in Argentina after Neoliberalism: Opportunities and Obstacles for Women’s Rights”. *Latin American Perspectives* 42 (1): 64-73.

Marques-Pereira, Bérengère (2004) “Cuotas y paridad: Miradas cruzadas entre Bélgica y Francia a la luz de la teoría política sobre ciudadanía y género”. En Kathia Araujo et al. (editoras) *Igualdad de derecho, Igualdad de Oportunidades, Igualdad de Ejercicio*. Santiago de Chile: Fundación Instituto de la Mujer (35-66).

Marx, Jutta; Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007) *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Millard, Eric (2008) “La paridad en Francia: concepción y puesta en marcha”. *Anuario de derechos humanos, Nueva época* 9: 431-460.

Nohlen, Dieter (2004) *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Peschard, Jacqueline (2002) “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”. En Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (editoras) *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: IDEA Internacional, 173-186.

Piscopo, Jennifer (2016) “Democracy as gender balance: the shift from quotas to parity in Latin America”. *Politics, Groups and Identities* 4 (2): 214-230.

Praud, Jocelyne (2012) “Introduction: Gender Parity and Quotas in European Politics”. *West European Politics* 35(2): 286-300.

Ríos Tobar, Marcela y Andrés Villar (2006) *Cuotas de género. Democracia y representación*. Santiago: FLACSO.

Rodríguez Ruiz, Blanca y Ruth Rubio-Marin (2008) “The Gender of Representation: On Democracy, Equality and Parity”. *International Journal of Constitutional Law* 6 (2): 287-316.

Schwindt-Bayer, Leslie (2006) “Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators”. *American Journal of Political Science* 3 (50): 570-585.

Soto, Lilian (2015) *Partidos políticos y participación política de las mujeres en Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

Soto, Lilian y Gabriela Schwartzman (2014) *Las mujeres y la política en Paraguay. ¿Qué mueven las mujeres en la política y qué mueven la política en las mujeres?* Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Toppi, Hernán P. (2016) “Políticas públicas y derechos políticos: Del voto femenino a las cuotas de género como respuestas a los problemas de representación política de las mujeres en la Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 10: 87-120.

Toppi, Hernán P. (2018) “Las cuotas de género y los tres filtros en su implementación: análisis de la integración de las Juntas Departamentales en Paraguay”. En Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomás Dosek (editores) *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México, 249-277.

Tula, María I. (2002) “La Ley de Cupos en la Argentina: la participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno”. En Silvia Vázquez (compiladora) *Hombres públicos, mujeres públicas*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert y Fundación Karakachof, 59-89.

Tula, María I. (2017) *Paridad de Género: Política e Instituciones. Hacia una democracia paritaria*. Documento de Trabajo, Colección de Documentos-Guía para poderes públicos y tomadores de decisión. Ciudad del Saber: ONU Mujeres.

Zub Centeno, Marcella (2015) *La participación política electoral de las mujeres en Paraguay*. Asunción: ONU-Mujeres y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Fuentes documentales

Ley 24012 (Argentina)

Ley 27412 (Argentina)

Ley 834 (Paraguay)

Decreto 1246/2000 (Argentina)

Decreto 451/2005 (Argentina)

Cámara de Diputados de la Nación (Argentina) <https://www.diputados.gov.ar/>

Cámara de Diputados de la Nación (Paraguay) <http://www.diputados.gov.py/>

Cámara de Senadores de la Nación (Argentina) <http://www.senado.gov.ar/>

Cámara de Senadores de la Nación (Paraguay) <http://www.senado.gov.py/>

Gender Quotas Database <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/>

Atlas Electoral de Andy Tow <https://www.andytow.com/blog/>

Justicia Electoral del Paraguay <https://www.tsje.gov.py/>

Informe conjunto de ELA, Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina, el Consejo Nacional de las Mujeres, la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), la Fundación Mujeres en igualdad (MEI) y la Fundación Siglo 21: “Ley de Cupo Femenino. Monitoreo del cumplimiento de la ley en las pre-candidaturas de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO)”: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cf m?muestra&codcontenido=2952&plcontempl=43&aplicacion=app187&cnl=15&opc=49>

Cómo citar este artículo:

Toppi, Hernán Pablo (2020) “La representación de género: comparando las características y efectos del diseño normativo en los Congresos de Argentina y Paraguay”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 N° 19: 123-149

Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019)¹

Gendered Cabinets. Women's participation in National and Subnational executive branches in Argentina (2011-2019)

Paula Canelo

Investigadora Independiente del
CONICET (CITRA-UMET),
Profesora de la Carrera de Sociología
de la FCS-UBA.
pvcanelo@yahoo.com

Resumen

El artículo estudia diversas dimensiones de la generización del ejecutivo argentino entre 2011 y 2019. Presenta un análisis exhaustivo de las variables cargo ocupado y sexo del conjunto de los 1032 individuos que ocuparon los cargos de ministro, secretario, subsecretario (y jerarquías equivalentes) en las 94 dependencias de 5 gabinetes seleccionados. Los casos en estudio son los gabinetes nacionales de Cristina Fernández de Kirchner (2011), Mauricio Macri (2015) y Alberto Fernández (2019), y los gabinetes subnacionales de María Eugenia Vidal (provincia de Buenos Aires, 2015) y de Horacio Rodríguez Larreta (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015).

Palabras clave: generización - desigualdad de género - gabinetes nacionales - gabinetes subnacionales - Argentina

Fecha de recepción:

7.9.20

Fecha de aceptación:

2.10.20

Abstract: *The article studies various dimensions of the gendered Argentine executive between 2011 and 2019. To do this, it presents an exhaustive analysis of the variables occupied position and sex in a set of 1032*

individuals who held the positions of minister, secretary, undersecretary (and equivalent hierarchies) in the 94 dependencies of 5 selected cabinets. The cases under study are the national cabinets of Cristina Fernández de Kirchner (2011), Mauricio Macri (2015) and Alberto Fernández (2019), and the sub-national cabinets of María Eugenia Vidal (province of Buenos Aires, 2015) and Horacio Rodríguez Larreta (Autonomous City of Buenos Aires, 2015).

Key-words: *gendered - gender inequality - national cabinets - sub-national cabinets - Argentina*

Introducción

De acuerdo a una extensa bibliografía la desigualdad de género en el espacio de la representación política es una de las principales problemáticas de la democracia, tanto en la Argentina como en el resto de América Latina.²

Los avances hacia las llamadas “democracias paritarias” han sido relativamente significativos sin embargo en los espacios legislativos, gracias al empleo de cupos de género y leyes de paridad. La Ley N° 24.012, sancionada en Argentina en 1991, fue la primera cuota legal a nivel mundial establecida para aumentar la representación femenina en los espacios parlamentarios nacionales. La iniciativa fue imitada por otros países latinoamericanos, que establecieron porcentajes mínimos de candidaturas femeninas con los que debían contar las listas presentadas por los partidos políticos en los procesos electorarios (Archenti y Tula, 2014). Hacia 2011 Argentina se encontraba entre los países con niveles más altos de participación femenina en el poder legislativo nacional, con proporciones de diputadas y senadoras (38% y 35% respectivamente) que superaban ampliamente el promedio mundial (19%) (Caminotti, Rotman y Vareto 2011).

A pesar de estos logros en el plano legislativo, otros espacios centrales del poder político continuaron mostrando un claro predominio masculino. Es el caso de los poderes judicial y ejecutivo, nacionales y subnacionales. Allí, tal como ha sido demostrado por importantes trabajos, tanto en la Argentina como en otras latitudes, las mujeres han tendido a ser una minoría, a estar ausentes de muchas áreas de gestión y a ser nombradas para ocupar los cargos de niveles más bajos (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson 2008; Krook y O’Brien 2012, entre otros).

Este artículo analiza la generización del ejecutivo argentino a partir del estudio de diversas dimensiones de la desigualdad de género en los gabinetes nacionales en las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2011), Mauricio Macri (2015) y Alberto Fernández (2019), y en los gabinetes subnacionales de la gobernadora María Eugenia Vidal (provincia de Buenos Aires, 2015) y el jefe de gobierno Horacio Rodríguez Larreta (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015).³

La selección de estos casos responde a múltiples razones. En primer lugar, la investigación académica se ha centrado en el acceso de las mujeres al poder político, casi exclusivamente cuando se trata de cargos legislativos, y los ejecutivos han quedado relativamente en las sombras, siendo espacios donde la desigualdad de género, a falta de regulaciones, presenta sus aristas más agudas.

En segundo lugar, estos casos incluyen tanto el nivel nacional como el subnacional. Como señala la bibliografía, el estudio sobre los gabinetes le ha otorgado mucha atención a los nacionales en detrimento de los subnacionales (Barnes, Ciocci y Lopreite 2019; Caminotti, Rotman y Varetto 2011), soslayando el análisis del acceso femenino a puestos ejecutivos subnacionales. Sin embargo, frecuentemente cargos de este tipo son más codiciados incluso que los legislativos, no sólo porque las posiciones ejecutivas tienden a tener mayor visibilidad y poder simbólico, sino porque además otorgan acceso a recursos fiscales decisivos para influir en la vida cotidiana de los ciudadanos de a pie (Barnes, Ciocci y Lopreite 2019).

En tercer lugar, los casos elegidos aquí destacan por su extrema relevancia: se seleccionan nada menos que los últimos 3 gabinetes nacionales y 2 de los gabinetes subnacionales más importantes del país, el de la Provincia de Buenos Aires (PBA) y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

En cuarto lugar, estos gabinetes fueron reclutados por jefes ejecutivos con propiedades variadas, señaladas por la bibliografía como determinantes. Diferente sexo: por un lado, la ex presidenta Fernández de Kirchner y la ex gobernadora Vidal; por otro lado, el ex presidente Macri, el actual presidente Fernández y el actual Jefe de Gobierno Rodríguez Larreta. Diferente pertenencia partidaria: se trata de los máximos dirigentes de las que continúan siendo las dos fuerzas políticas mayoritarias en la Argentina, con orientaciones ideológicas marcadamente opuestas. Por un lado, Macri, Vidal y Rodríguez Larreta por la coalición de centro-derecha Cambiemos (integrada por partidos como Propuesta Republicana y la Unión Cívica Radical), hoy rebautizada “Juntos por el Cambio”; y por otro lado, Fernández de Kirchner y Alberto Fernández, ambos dirigentes del Partido Justicialista que alcanzaron la presidencia de la Nación en 2011 por el Frente para la Victoria y en 2019 por el Frente de Todos, respectivamente.

Este artículo diferencia entre las categorías “sexo” y “género”. La primera refiere a la representación de hombres y mujeres en altos cargos políticos; mientras que la segunda

habilita la de “generización”, término central en este trabajo ya que refiere al “continuo, variable y tenaz proceso que usualmente conduce a claras desventajas para las mujeres” (Kenney 1996: 445), cultural y políticamente “imbuido de valor sobre lo femenino y lo masculino” (Caminotti, Rotman y Varetto 2011: 191).

Los apartados siguientes presentan una descripción de la metodología y de los casos bajo estudio, y un detalle sobre la estructura y posiciones jerárquicas de cada gabinete; un análisis de la presencia de las mujeres en el total de cada gabinete; un estudio de la generización de las diferentes dependencias/carteras y de las “áreas de gestión” en que las mismas pueden ser agrupadas (social, política-institucional y económico-productiva); y un análisis de la generización de las jerarquías políticas (cargos) en los 5 gabinetes.

Estructura de los gabinetes y posiciones jerárquicas.

Este artículo releva exhaustivamente y analiza las variables cargo ocupado y sexo del conjunto de los 1032 individuos designados para ocupar las “las más altas posiciones jerárquicas” (de Imaz 1964) en las 94 dependencias que integraron los 5 gabinetes entre 2011 y 2019. Estas posiciones son las de ministro, secretario, subsecretario, y cargos con jerarquía equivalente.

La decisión metodológica de no estudiar sólo el cargo más alto (ministro) como lo hace la mayor parte de la literatura (Barnes, Ciocci y Lopreite 2019; Giorgi 2014, etc.) e incorporar también las dos jerarquías inferiores, permite evaluar más eficazmente cuestiones tan importantes como el vínculo entre género y jerarquía; y la mirada de largo plazo posibilita, además, evitar miradas estáticas y apreciar la evolución de las dimensiones analizadas.

Para preservar la comparabilidad entre gabinetes se trabajó en todos los casos con los gabinetes iniciales, es decir, los efectivamente designados entre el momento de asunción de cada presidente/gobernador/jefe de gobierno (mes de diciembre) y mediados del mes de marzo del año siguiente.

La reconstrucción de las diferentes estructuras orgánicas, variables en cada nivel de gobierno y en cada gabinete, fue realizada a partir de los organigramas de la Administración Nacional centralizada (no se incluyó la Administración Descentralizada). Las fuentes principales, tanto para las designaciones como para la reconstrucción de las estructuras, fueron el Boletín Oficial de la República Argentina, el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires y el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, relevados para cada caso entre diciembre y marzo del año siguiente.⁴

Cuadro 1: Descripción de los casos estudiados

Gabinete	Dependencias/carteras	N° de posiciones jerárquicas
2011 - Presidenta Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria)	17: 15 ministerios, Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), Secretarías de la Presidencia de la Nación (SP).	232
2015 - Presidente Mauricio Macri (Cambiamos)	22: 20 ministerios, JGM, SP.	336
2015 - Gobernadora María Eugenia Vidal (Cambiamos), provincia de Buenos Aires	20: 11 ministerios, 6 secretarías, 1 dirección general, 1 asesoría general de gobierno y 1 unidad gobernador.	91
2015 - Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta (Cambiamos), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	13: 10 ministerios y 3 jefaturas.	84
2019 - Presidente Alberto Fernández (Frente de Todos)	22: 20 ministerios, JGM y SP.	289
Total	94	1032

En cuanto a los gabinetes nacionales, el gabinete inicial 2011 de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria) estuvo integrado por una elite de 232 funcionarios y funcionarias distribuidos en 17 dependencias: 15 ministerios, la Jefatura de Gabinete de Ministros y las Secretarías de la Presidencia de la Nación, estas últimas consideradas en conjunto. El del ex presidente Mauricio Macri (Cambiamos), por un total de 336 individuos designados en 22 dependencias (20 ministerios, la Jefatura de Gabinete y las Secretarías de la Presidencia). El del presidente Alberto Fernández, electo en 2019 por el Frente de Todos, por 289 funcionarios distribuidos en 22 dependencias (20 ministerios, Jefatura y Secretarías).

En cuanto a los gabinetes subnacionales, el de la ex gobernadora de la PBA, María Eugenia Vidal (Alianza Cambiamos) estuvo integrado en 2015 por 91 individuos que ocuparon 20 dependencias: 11 ministerios, 6 secretarías, 1 dirección general (de Cultura y Educación), la Asesoría General de Gobierno y la Coordinación General de la Unidad Gobernador.⁵ Finalmente, el gabinete inicial 2015 del Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta, en CABA, incluyó 84 individuos reclutados para ocupar 13 dependencias: 10 ministerios y 3 jefaturas (Jefatura de Gobierno, Jefatura de Gabinete de Ministros y Vicejefatura de Gobierno).

Presencia de personal político femenino en los gabinetes nacionales y subnacionales

De acuerdo con Giorgi (2014), entre 1854 (año de asunción del primer gobierno nacional regido por la Constitución de 1853) y 2011, sobre un total de 636 individuos designados

ministros nacionales, sólo 11 fueron mujeres (1,72%). A pesar de que la presencia del personal político femenino ha ido aumentando en el tiempo (en general), las mujeres fueron siempre una minoría en los ejecutivos argentinos, como muestra el Cuadro 2:

Cuadro 2: Composición de género de los gabinetes argentinos nacionales y subnacionales (casos seleccionados).

Sexo	Gabinete Fernández de Kirchner (2011)	Gabinete Macri (2015)	Gabinete Vidal (2015)	Gabinete R. Larreta (2015)	Gabinete Fernández (2019)
Mujer	22,84%	23,51%	16,48%	23,81%	37,37%
Hombre	77,16%	76,49%	83,52%	76,19%	62,63%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
% Ministras mujeres	19%	14%	14%	25%	19%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

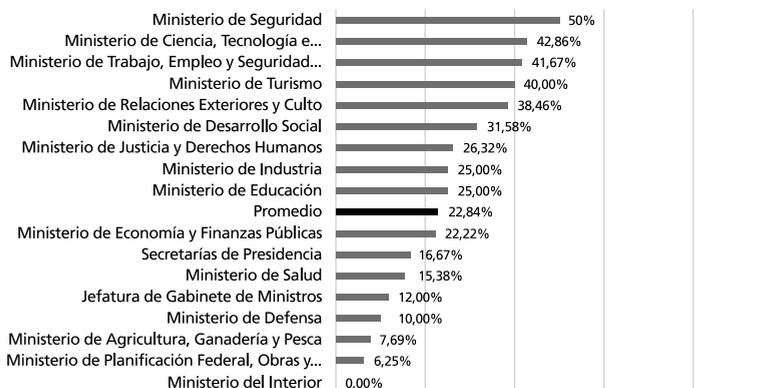
Entre 2011 y 2015 las mujeres nunca lograron ocupar más de un cuarto del total de cada gabinete, tanto en el nivel nacional como en el subnacional, e independientemente de las orientaciones político-ideológicas o el sexo de los máximos dirigentes.

Cuando se observa el conjunto de los cargos más altos destaca por un lado una mayor desigualdad de género en el gabinete subnacional de la que fuera la primera gobernadora mujer de la PBA, María Eugenia Vidal, con sólo un 16,48% de altas funcionarias (Canelo, 2019; Canelo y Lascurain, 2017). Por otro, un porcentaje inusual de alto personal político femenino en el gabinete de Fernández (2019), donde las mujeres ocuparon el 37,37% del total de los cargos más altos, el porcentaje más elevado de todos los gabinetes nacionales argentinos hasta el momento (Canelo, 2020). Asimismo, si se consideran sólo los datos de la fila inferior del Cuadro 2, se aprecia que el ejecutivo argentino raramente logró superar lo que González y Sample (2010) identificaron como el promedio latinoamericano en 2010 (24%).

Generización de las dependencias/carteras

A continuación se presenta el grado de generización de las dependencias en los gabinetes nacionales (gráficos 1, 2 y 3).

Gráfico 1. Mujeres por dependencia y promedio general.
Gabinete nacional de F. de Kirchner (2011).



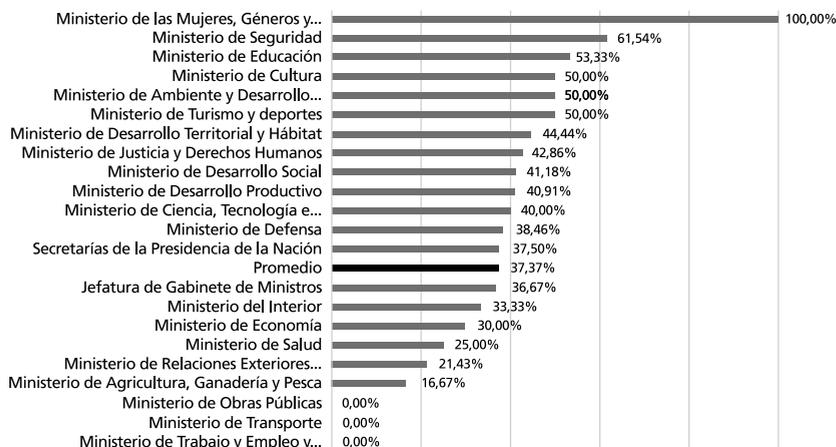
Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Gráfico 2. Mujeres por dependencia y promedio general.
Gabinete nacional de Macri (2015).



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Gráfico 3. Mujeres por dependencia y promedio general. Gabinete nacional de Fernández (2019).



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Tanto el gabinete 2011 como el 2015 muestran, una importante desigualdad de género, con indicadores lejanos a la paridad en casi todas las dependencias.

En el primero de ellos sólo el Ministerio de Seguridad (conducido por una ministra) alcanzó la paridad entre hombres y mujeres. Algunas de las carteras consideradas “tradicionalmente femeninas”, como Desarrollo Social y Educación, muestran indicadores de género apenas sobre el promedio, mientras que las económicas (Economía, Agricultura o Planificación) y las carteras políticas (Secretarías de la Presidencia, Jefatura o Interior) se presentan muy masculinizadas.

Los tres ministerios más feminizados del gabinete 2011 fueron Seguridad (50%), Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (42,86%) y Trabajo, Empleo y Seguridad Social (41,67%), tendencia que se revertirá en 2015. Las dependencias más masculinizadas fueron Defensa (10% de mujeres), Agricultura (7,69%), Planificación (6,25%) e Interior, única dependencia que no reclutó ni una sola mujer para ocupar altos cargos en 2011.

En el gabinete nacional 2015 se observa una sola dependencia donde las mujeres fueron mayoría: el Ministerio de Desarrollo Social (60%), una de las áreas del gabinete “tradicionalmente femeninas”, conducido entonces por una ministra mujer. Ninguna otra dependencia del gabinete superó el 40% de mujeres. Los ministerios más feminizados, además de Desarrollo Social, fueron Salud (37,50%) y Relaciones Exteriores (también entonces conducido por una mujer), Comunicaciones, y Ambiente, con un

tercio de mujeres en sus cúpulas. Las áreas más feminizadas de 2011 se masculinizaron: en Seguridad, las mujeres se redujeron al 15,38%, en Trabajo al 23,08% y en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva a 0%. Las carteras más masculinizadas del gabinete de Macri fueron Defensa y Ciencia (0% de mujeres), Energía (5,56%), Turismo (11,11%) e Interior (14,29%). Las dependencias con funciones más económicas o políticas nuevamente quedaron por debajo del promedio.

El gabinete 2019 muestra un cambio importante en la generización de las dependencias. A diferencia de los gabinetes anteriores, el de Fernández muestra una mayor orientación hacia la paridad de género. Sobre 22 dependencias en total, hay 6 que alcanzan la paridad o que invierten la mayoría masculina, mientras que otras 5 superan el 40% de mujeres.

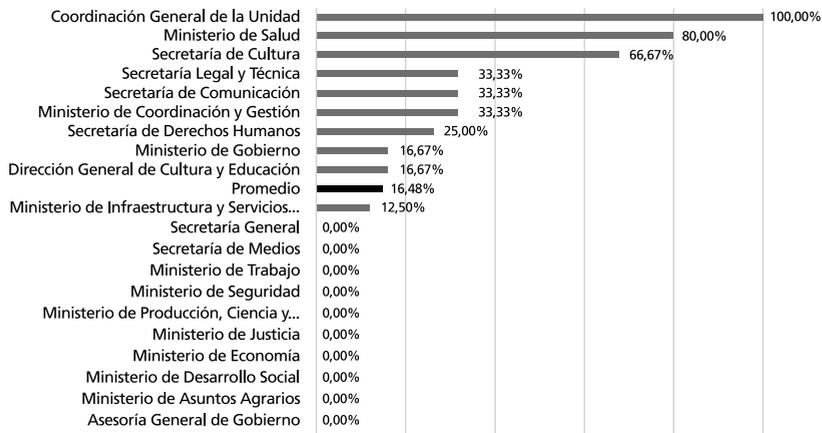
El Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, novedad dentro de la estructura de los gabinetes argentinos, posee una cúpula enteramente femenina. Lo siguen el Ministerio de Seguridad, con un 61,54% y también conducido por una mujer. En tercer lugar se encuentra el Ministerio de Educación, con un 53,33% de personal político femenino. Turismo y Deportes, y Cultura y Ambiente (50%); y Desarrollo Territorial y Hábitat (44,44%), Justicia y Derechos Humanos (42,86%) y Desarrollo Social (41,18%) se encuentran también cerca de la paridad.

Entre los ministerios más masculinizados del gabinete 2019 se encuentran Obras Públicas, Transporte y Trabajo, los 3 conducidos por hombres, donde no fue designada ninguna mujer, seguidos por Agricultura (16,67% de mujeres), Relaciones Exteriores (21,43%) y Salud (25%).

Los gráficos 4 y 5 muestran dos particularidades de los gabinetes subnacionales analizados en este artículo. La primera es que presentan indicadores de género diferentes, a pesar de ser coetáneos y de que sus jefes pertenecían a la misma fuerza política (Cambiamos). La segunda es que en ambos casos la presencia de mujeres se vuelve más importante en las carteras vinculadas con el “área social” (por ejemplo Salud, Cultura) lo que sugiere una concepción más tradicional del rol de la mujer en política en esta fuerza en particular, como ya ha sido observado (Canelo 2019; Salerno 2019; Romero 2016; Vommaro 2017).

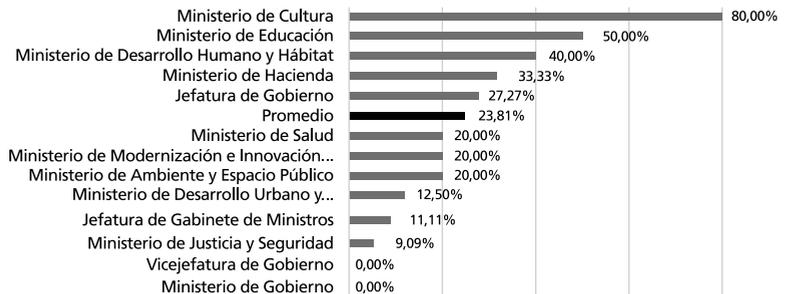
Como muestra el gráfico 4, el gabinete de la PBA es el que presenta la mayor desigualdad de género entre los cinco analizados. La mitad de las dependencias no tuvo mujeres ocupando altos cargos. Solo en áreas “tradicionalmente femeninas” como la Secretaría de Cultura y en el Ministerio de Salud, las mujeres superaron a los hombres, con 66,7% en la primera y 80% en el segundo.

Gráfico 4. Mujeres por dependencia y promedio general.
Gabinete subnacional de Vidal (2015).



Nota: El 100% que muestra la Unidad de Coordinación de la Gobernación de la PBA corresponde a una única funcionaria.

Gráfico 5. Mujeres por dependencia y promedio general.
Gabinete subnacional de R. Larreta (2015).



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

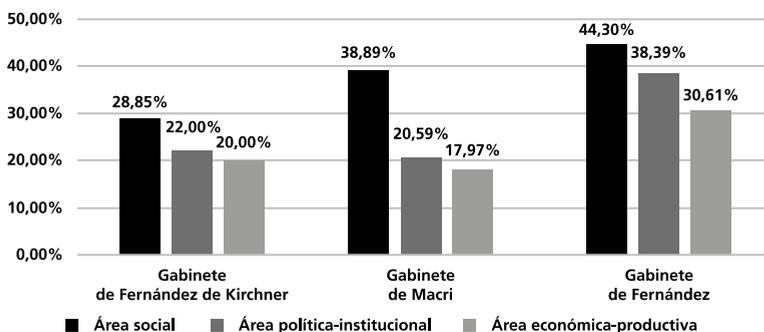
El gráfico 5, correspondiente al gabinete de Horacio Rodríguez Larreta en CABA, muestra una desigualdad de género menos pronunciada que la de PBA. El jefe de la CABA no nombró mujeres ni en las cúpulas de la Vicejefatura de Gobierno ni en las del Ministerio de Gobierno, y estas “empataron” o superaron a los hombres solo en dos dependencias “tradicionalmente femeninas” como Educación (50%) y Cultura (80%), mientras que en Desarrollo Social alcanzaron un 40% (Canelo, 2019).

Áreas de gestión generizadas: social, político-institucional y económico-productiva.

La literatura especializada afirma que las diferentes áreas de gestión de los gabinetes tienden a estar muy generizadas, presentando perfiles de género diferenciados⁶. Tradicionalmente, las mujeres habrían tenido más espacio en las áreas sociales (Desarrollo Social, Salud, Educación, Cultura), mientras que las áreas con funciones más económicas (Economía, Hacienda, Finanzas, Agricultura, etc.) o políticas (Interior, Jefatura de Gabinete, Secretarías de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Defensa, etc.) habrían estado reservadas para los varones, configurando “techos de cristal” al avance de las mujeres.

A pesar del elevado número (94) y de la variedad de dependencias que se incluyen en este trabajo, o de las unificaciones y/o cambios de jerarquía o nominación que fueron relativamente frecuentes a lo largo del tiempo, se propone una clasificación de las carteras en 3 grandes “áreas de gestión”: “área social”, “área político-institucional” y “área económico-productiva”.

Gráfico 6. Porcentaje de mujeres por área de gestión. Gabinetes nacionales.



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

El gráfico 6, que compara los gabinetes nacionales 2011, 2015 y 2019, muestra que la presencia de las mujeres tendió a aumentar en las tres áreas de gestión. Sin embargo, también se observa que en 2015 las mujeres retrocedieron en dos de las tres áreas de

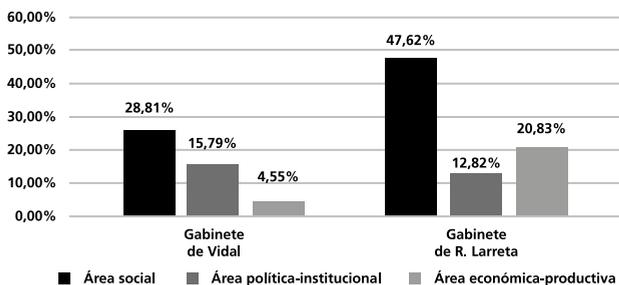
gestión en relación con el gabinete 2011: la “político-institucional” y la “económico-productiva”, reforzando la concepción tradicional de la mujer en política de Cambiemos que ya se observó antes en el nivel subnacional.

Las áreas de gestión analizadas se presentan, efectivamente, muy generizadas. En 2011, 2015 y 2019, independientemente del sexo del máximo mandatario y de sus orientaciones político-ideológicas, las mujeres reclutadas predominaron en el área social, donde su presencia creció más de 15 puntos entre 2011 y 2019: 28,85% en 2011, 38,89% en 2015 y 44,30% en 2019.

En los tres gabinetes nacionales el área “económico-productiva” fue uno de los techos de cristal del gabinete, y la más restringida al avance de las mujeres, aunque en 2019 la presencia femenina creció de aproximadamente un 20% al 30,61%.

Finalmente, las carteras del “área político-institucional” se mantuvieron en una posición intermedia. La presencia de las mujeres aquí fue de alrededor del 20% tanto en 2011 como en 2015, mientras que en 2019 su presencia aumentó al 38,39%. Esto sugiere que, además de una tendencia general más marcada a la paridad de género, otra de las particularidades del reclutamiento de Alberto Fernández fue la de “abrir” relativamente el área político-institucional a las mujeres.

Gráfico 7. Porcentaje de funcionarias mujeres por área de gestión. Gabinetes subnacionales PBA y CABA.



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

El gráfico 7, que compara la presencia femenina en las áreas de gestión de los gabinetes subnacionales, muestra que en este nivel de gobierno la generización es más profunda, y la presencia de las mujeres es menor. Nuevamente, el gabinete de PBA presenta los peores indicadores de género; y en ambos casos, la presencia de las mujeres es mayor en el área social, con un 25,81% en el caso de PBA y un 47,62% en el caso de CABA. La presencia femenina es también muy baja en las otras 2 áreas de gestión, que presentan un comportamiento disímil de acuerdo al gabinete: Vidal tendió a reclutar mujeres en el área

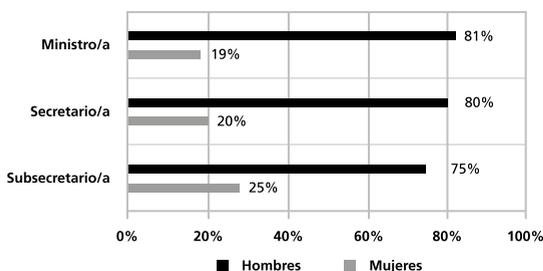
político-institucional con relativamente mayor frecuencia que Larreta (15,79% contra 12,82%), mientras que Larreta tendió a reclutar mujeres en el área económico-productiva con mucha mayor frecuencia que Vidal: 20,83% contra sólo un 4,55% en PBA.

Jerarquías generizadas

Se ha afirmado ya que dentro de las jerarquías más altas del poder ejecutivo es posible reconocer subjerarquías internas que constituyen techos de cristal (Canelo 2020). Uno de los indicadores más importantes para identificar estos fenómenos es el tipo de cargo ocupado, poco estudiado por la bibliografía, que se limita a analizar sólo las posiciones más altas.

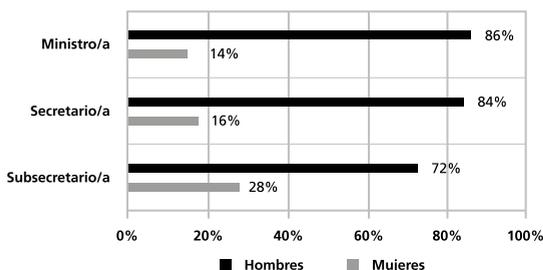
Los gráficos 8 a 10 muestran para qué tipo de cargo jerárquico (ministro, secretario, subsecretario) han sido reclutadas las mujeres en los últimos tres gabinetes nacionales.

Gráfico 8. Tipo de cargo por género. Gabinete nacional de F. de Kirchner (2011).



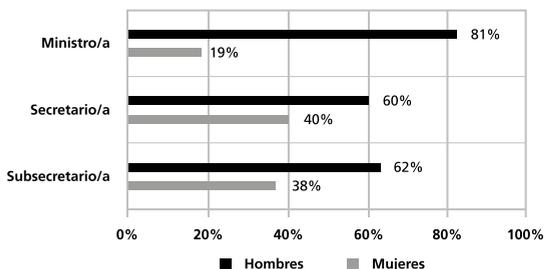
Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Gráfico 9. Tipo de cargo por género. Gabinete nacional de Macri (2015).



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Gráfico 10. Tipo de cargo por género. Gabinete nacional de Fernández (2019).

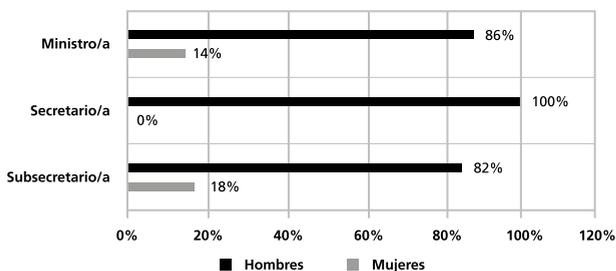


Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

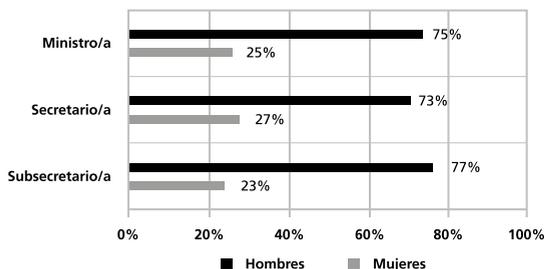
En los tres gabinetes nacionales las mujeres fueron minoría en todos los tipos de cargo. En el gabinete 2011, las mujeres tuvieron un peso relativo similar en los tres tipos de cargo (19-20-25%), con una leve tendencia a ocupar el más bajo (subsecretaría); en 2015 esa tendencia aumentó (14-16-28%).

En el gabinete nacional de 2019 se observan algunas diferencias. Aunque las funcionarias mujeres continuaron siendo minoría en los tres tipos de cargo (19-40-38%) su presencia creció en las dos jerarquías inferiores: sobre todo en las secretarías, donde avanzaron del 16% en 2015 al 40%, pero también en las subsecretarías, donde crecieron del 28% de 2015 al 38% en 2019.

Gráfico 11. Tipo de cargo por género. Gabinete subnacional de Vidal (2015).



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Gráfico 12. Tipo de cargo por género. Gabinete subnacional de R. Larreta (2015).

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Los gráficos 11 y 12 muestran que los casos subnacionales tienen perfiles diferenciados. La PBA presenta, nuevamente, la menor participación de mujeres de los 5 gabinetes y en los 3 tipos de cargo, con sólo un 14% de ministras, ausencia de secretarías mujeres⁷ y un peso muy bajo de las subsecretarías (18%). CABA muestra mejores indicadores (25-27-23%): aunque la presencia de mujeres tiende a ser minoritaria en los 3 niveles, es el gabinete que posee el mayor porcentaje de mujeres ministras (25%), acercándose de esa forma al promedio latinoamericano identificado por González y Sample (2010), como se mencionó más arriba.

En los cinco gabinetes se observa claramente uno de los mayores techos de cristal, ya identificado por la literatura: la relativa ausencia de las mujeres del máximo cargo jerárquico no electivo de la estructura, el de ministra.

Reflexiones finales

El ejecutivo argentino es una institución fuertemente generizada. La noción de “instituciones generizadas” remite a que los protagonistas de la política no sólo tienen sexo, sino sobre todo género, y que éste “está presente en los procesos, prácticas, imágenes e ideologías y distribuciones del poder en los más variados sectores de la vida social” (Kenney 1996: 446), y que “las instituciones producen, reproducen y transforman patrones de desigualdad de género” (Caminotti, Rotman y Varetto 2011: 196).

La evidencia empírica presentada aquí muestra que en los gabinetes argentinos analizados el personal político femenino tendió siempre a ser una minoría, a estar relativamente ausente de varias importantes áreas de gestión y a ocupar los cargos jerárquicos más bajos (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson 2008; Krook y O’Brien, 2012). En términos generales, los cinco gabinetes confirman que uno de los rasgos más importantes del reclutamiento en estos distintos espacios ejecutivos es una clara desigualdad de

género. Desde 2011 las tendencias se presentan muy similares, estables, e independientes del sexo del primer mandatario, de su orientación político-ideológica y del nivel de gobierno (nacional/subnacional).⁸

Los gabinetes de Fernández de Kirchner, Macri, Vidal y Rodríguez Larreta, más allá de haber sido designados en distintos niveles de gobierno y por funcionarios de distinto sexo y con notables diferencias en términos de orientación ideológica y política, mantuvieron un reclutamiento de género similar. En ninguno de los casos las mujeres llegaron a un cuarto del total de los funcionarios más altos. Sólo el gabinete de Fernández revela una tendencia diferente, porque muestra el porcentaje más elevado de altas funcionarias y una orientación más clara y general hacia la paridad de género.

Los dos gabinetes conducidos por mujeres aquí analizados (nacional 2011 y PBA 2015) contradicen una hipótesis muy extendida en la literatura que afirma que las mujeres al frente del ejecutivo son más propensas que sus pares masculinos a designar mujeres.⁹ Ni el equipo nacional reclutado por Cristina Fernández de Kirchner ni el subnacional de María Eugenia Vidal destacan por presentar indicadores de reclutamiento de género más igualitarios que los de sus pares masculinos.

La PBA en 2015 es un caso excepcional: no sólo presenta el porcentaje más bajo de mujeres de los gabinetes aquí analizados, sino además el menor en el conjunto de las 24 jurisdicciones subnacionales argentinas entre 1992 y 2016 (Barnes, Ciocci y Lopreite 2019). Esta excepción podría ser explicada por la decisión de la ex gobernadora de abrir su gabinete a miembros de otros partidos o facciones, o bien para ampliar su base legislativa, o bien para lograr gobernabilidad en uno de los territorios más complejos de la política argentina (Canelo y Lascurain 2017).

Al observar la composición de género de cada una de las dependencias que integraron todos los gabinetes estudiados, o de sus diferentes áreas de gestión, se revela un panorama heterogéneo y diferenciado.

En el nivel nacional hay un conjunto de dependencias que profundizan su masculinización, como Relaciones Exteriores, Planificación/Obras Públicas, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Transporte, las carteras más establemente masculinizadas de los últimos tres gabinetes nacionales. Un segundo grupo de dependencias muy masculinizadas, sin embargo, parece haber comenzado a habilitar un progresivo avance femenino: Interior, la Jefatura de Gabinete de Ministros, las Secretarías de la Presidencia y el Ministerio de Defensa. En tercer lugar, y siempre a nivel nacional, se consagra un conjunto de dependencias muy feminizadas: Desarrollo Social, Educación, Seguridad, y Mujeres, Género y Diversidad.

En el nivel subnacional destacan dos cuestiones. Primero: a pesar de ser contemporáneos y de pertenecer a la misma fuerza política, ambos presentan indicadores de género

diferentes. El gabinete de Vidal muestra la mayor desigualdad de género, tanto por el peso menor de las mujeres en el conjunto, como porque se trata además del que posee la mayor cantidad de dependencias completamente masculinizadas: las mujeres están ausentes de la mitad de las carteras. Segundo: en ambos casos, la presencia de las funcionarias mujeres se vuelve más importante en las carteras vinculadas con el área social, lo que confirma una concepción más tradicional del rol de la mujer en política, característica de la fuerza política de centro-derecha Cambiemos.

Si se observan las diferentes áreas de gestión se confirma que, a nivel nacional, la presencia de las mujeres tendió a aumentar en todas. Sin embargo, en 2015 las mujeres retrocedieron en el área político-institucional y en la económico-productiva, lo que se corresponde con lo que sucede a nivel subnacional en los gabinetes de la misma fuerza de gobierno.

Las áreas de gestión se muestran muy generizadas en el nivel nacional. Independientemente del sexo y de las orientaciones político-ideológicas diversas de los máximos mandatarios, las mujeres predominaron en el área social y fueron muy excluidas del área económico-productiva, un claro techo de cristal, aunque esta última tendencia tendió a debilitarse en 2019. Sin embargo, y especialmente en el gabinete del presidente Alberto Fernández, el área político-institucional, que en general se había mantenido intermedia a las anteriores, tendió a abrirse al avance de las mujeres, cuya participación creció más de 16 puntos entre 2011 y 2019. Si esto se consolidara en el tiempo, hablaría de la ruptura de una tendencia identificada por la literatura (por ejemplo Taylor-Robinson & Gleitz 2016; Caminotti, Rotman y Varetto 2011) e impactaría favorablemente en las oportunidades, no sólo para las mujeres que ya participan en política, sino para las que deseen hacerlo en el futuro (Barnes & Taylor-Robinson 2018; Barnes, Ciocci y Lopreite 2019).

En los gabinetes subnacionales la generización de las áreas de gestión es más pronunciada. Tanto en PBA como en CABA la presencia de las mujeres es mucho mayor en el área social. El peso del personal político femenino en el área político institucional se mantiene relativamente igual en ambos gabinetes, y el área económico-productiva, que como se mencionó es un techo de cristal, lo es con mucha mayor intensidad en PBA (sólo 4,55% de mujeres).

Hasta aquí, puede afirmarse que la generización que se percibe en los tres gabinetes de Cambiemos (Macri, Vidal y Rodríguez Larreta) responde más a la orientación político-ideológica de centro-derecha de estas fuerzas que a otros factores. En los gabinetes de Cambiemos, puntualmente en los subnacionales, no se cumplen al menos dos de las tendencias señaladas por Barnes, Ciocci y Lopreite (2019) para el conjunto de los gabinetes provinciales del período 1992-2016. En primer lugar, la profunda desigualdad de género que se percibe en el gabinete de Vidal contradice la hipótesis que las mujeres tienen más probabilidad de ser nombradas ministras cuando la gobernadora es una mujer. Segundo: la relativa mejor performance de las mujeres en el gabinete de Larreta desafía

la hipótesis de que las mujeres tienen más oportunidades en gabinetes más grandes: la CABA es el gabinete con menos dependencias y menos posiciones jerárquicas, y aun así es el que presenta mejores indicadores de género en general.

En todos los gabinetes analizados aquí, nacionales y subnacionales, conducidos por hombres o por mujeres, las mujeres fueron siempre una minoría en los tres tipos de cargo analizados (ministro, secretario, subsecretario), y con una tendencia general a ser reclutadas para ocupar los cargos más bajos de la estructura. En el plano de la generización de los cargos se destacan dos aspectos importantes: en el gabinete nacional de Fernández las mujeres vieron más abierta la posibilidad de obtener el cargo de secretaria que en todos los otros casos; pero el cargo de ministra se consolidó en los cinco casos como otro de los techos de cristal más sólidos del gabinete.

La evidencia también muestra que se asiste en Argentina, especialmente desde 2019, a un cambio en las dinámicas de reclutamiento del gabinete nacional, tendiente hacia una mayor paridad en las ramas ejecutivas (Canelo, 2020). Aunque evidentemente inseparable de las luchas y conquistas del movimiento de mujeres en los últimos años, y especialmente a partir de 2018, este fenómeno fue logrando una mayor permeabilidad de los gobernantes a la agenda de género. Fue la lucha del movimiento de mujeres la que instaló en la agenda pública, entre otras importantes cuestiones, el reclamo por la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo (que llegó a tomar estado parlamentario en 2018 y que no fue aprobada por pocos votos) y por políticas públicas de prevención de los femicidios y de la violencia de género en general, con las correspondientes transformaciones en la representación femenina en los espacios de toma de decisiones.

En suma, aún persisten importantes barreras para el logro de una mayor igualdad en los ejecutivos argentinos, espacios de representación política altamente generizados. Es fundamental, así como sucedió con las cuotas por género legislativas, crear “oportunidades institucionalizadas” (Archenti y Tula 2009) para que las mujeres puedan no sólo ejercer su derecho a ser representantes políticas, sino también a ser representadas por mujeres, incluso en los espacios ejecutivos. En América Latina, algunos gobiernos como el de Bolivia y Chile han implementado recientemente gabinetes de paridad (Barnes, Ciocci y Lopreite, 2019), al igual que, en el caso argentino, el gobierno municipal de la ciudad de Rosario, que designó al primer gabinete paritario del país.

Dado que la representación de la mitad de la población no puede quedar librada a la voluntad de los máximos jefes ejecutivos, es imprescindible abrir y fortalecer espacios de discusión entre variados actores (gobierno, parlamentarios, movimiento de mujeres, académicos, intelectuales) sobre la necesidad y oportunidad de debatir y sancionar leyes de paridad de género, también en los espacios ejecutivos.

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada para su discusión en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina” (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Organización de Estados Americanos, en la ciudad de México entre el 30 de septiembre y el 2 de octubre de 2020).

² Entre otros Araújo (2009), Archenti y Tula (2014), Caminotti y Freidenberg (2016), Caminotti, Rotman y Varetto (2011), Canelo (2020), Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2008), Inglehart y Norris (2003), Krook y O’Brien (2012), Paxton y Kunovich (2003).

³ Los resultados de investigación que se presentan aquí forman parte de un trabajo más amplio sobre el perfil sociológico de las elites argentinas que lleva adelante el Observatorio de las Elites del Centro de Innovación de los Trabajadores (CONICET-UMET). Esta investigación marco reconstruye los perfiles sociológicos de las elites argentinas (económicas, políticas y técnicas) durante la historia reciente, a través del relevamiento sistemático de un conjunto de variables sobre los hombres y mujeres que ocuparon las más altas posiciones de elite: sexo, edad, nivel educativo, trayectoria ocupacional, participación en organizaciones, etc. <<https://citra.org.ar/observatorio-de-las-elites/>> disponible el 8/9/2020. El estudio que aquí se presenta sólo incluye gabinetes subnacionales 2015 como una forma de evaluar sus diferencias o similitudes con respecto a los casos nacionales, y no por ser representativos del nivel subnacional, lo que se aclara en todos los casos.

⁴ El trabajo de campo que hizo posible esta investigación fue dirigido por la autora de este texto y realizado entre marzo de 2016 y marzo de 2020 por el equipo del Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET).

⁵ Más allá de su denominación, todas poseen rango ministerial según Ley de Ministerios N°14853, del 30/11/2016.

⁶ Entre otros Barnes y Taylor-Robinson (2018), Caminotti, Rotman y Varetto (2011), Escobar-Lemmon and Taylor-Robinson (2016), Grassi (1989) y Taylor-Robinson y Gleitz (2016).

⁷ En la estructura jerárquica de PBA no está previsto el cargo de secretario en la mayor parte de las dependencias y en muchos casos a un ministro le “corresponden” sólo subsecretarios, por lo que los datos de PBA no son estrictamente comparables con los de los demás gabinetes.

⁸ Según Barnes, Ciocci y Lopreite (2019), que sólo consideran las posiciones más altas, gabinetes previos a 2011, como el de Eduardo Duhalde (2002-2003) y el de Néstor Kirchner (2003-2007), también mantuvieron un nivel estable de representación femenina (22-23%).

⁹ Sobre esta hipótesis, consultar Barnes, Ciocci y Lopreite (2019).

Referencias bibliográficas

Araújo, Clara (2009) “Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: As cotas entre as instituições e a cultura”. *Revista Brasileira de Ciência Política* 2: 23-59.

Archenti, Nélide y María Inés Tula (2014) “Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: Los casos de Bolivia y Ecuador”. *América Latina Hoy* 66: 47-68.

Archenti, Nélide y María Inés Tula (2009) “Representación política, sistemas electorales y género. Análisis de las listas partidarias en cinco distritos subnacionales. Argentina 2007”, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009.

Barnes, Tiffany, Tomás Ciocci y Débora Loppreite (2019) “Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016)”. *Revista de Ciencia Política* 39 (1): 1-23. 19

Barnes, Tiffany & Michelle Taylor-Robinson (2018) “Women Cabinet Ministers in Highly Visible Posts and Empowerment of Women: Are the Two Related?”. In Amy Alexander, Catherine Bolzendahl & Farida Jalalzai (eds.) *Measuring Women's Political Empowerment across the Globe: Strategies, Challenges, and Future Research*, Switzerland: Palgrave, 2018:229-255.

Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg (2016) “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México”. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 61 (228): 121-144.

Caminotti, Mariana, Santiago Rotman y Carlos Varetollos (2011) “Carreras políticas y oportunidades ‘generizadas’ en la Provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)”. *POSTData* 16: 191-222.

Canelo, Paula (2020): *Género y poder en el gabinete de Alberto Fernández*, Informe de Investigación N°9 del Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET), Buenos Aires, CITRA.

Canelo, Paula (2019) *¿Cambiamos?: La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Canelo, Paula y María Cecilia Lascurain (2017) *¿Quiénes gobiernan la Provincia de Buenos Aires? El perfil sociológico del gabinete de María Eugenia Vidal*, Informe de Investigación N°3 del Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET), Buenos Aires, CITRA.

De Imaz, José Luis (1964) *Los que mandan*, Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Escobar-Lemmon, María & Michelle M. Taylor-Robinson (2008) “Getting to the Top: Career Paths of Women in Latin American Cabinets”. *Political Research Quarterly* 62 (4): 685-699.

Escobar-Lemmon, María & Michelle M. Taylor-Robinson (2016) *Women in presidential cabinets: Power players or numerous tokens?* New York: Oxford University Press.

Giorgi, Guido (2014) “Ministros y ministerios de la Nación argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)”. *Apuntes, Revista de Ciencias Sociales*, 41 (74): 103-139.

Grassi, Estela (1989) *La mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Humanitas. 20.

González, Keila y Kristen Sample (2010) *Muchos modelos, un objetivo. Experiencias de comisiones y bancadas de género en los Congresos*, Lima, International Democratic Institute & International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Inglehart, Ronald & Norris, Pippa (2003) *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge University Press.

Kenney, Sally (1996) “New Research on Gendered Political Institutions”. *Political Research Quarterly* 49, N° 2: 445-466.

Krook, Mona Lena & Diana Z. O’Brien (2012) “All the president’s men? The Appointment of female cabinet ministers worldwide”. *The Journal of Politics*, 74 (3): 840-855.

Paxton, Pamela & Shery Kunovich (2003) “Women’s Political Representation: The Importance of Ideology”. *Social Forces* 82: 87-113.

Romero, Jesica (2016) *La construcción de lo femenino en la vida partidaria de la Argentina reciente: El caso de las Mujeres PRO*. Buenos Aires: Memoria de Licenciatura en Estudios Políticos, UNGS.

Salerno, Agustín (2019) “Una nueva derecha embarrada: Perfiles de gestión PRO en torno a la cuestión social de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015)”. *Sociohistórica*, 44: e083-e083.

Taylor-Robinson, Michelle M. & Gleitz Meredith (2016) “Women in presidential cabinets: Getting into the elite club?”, paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA, Sept.1-4, 2016.

Vommaro, Gabriel (2017) *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Cómo citar este artículo

Canelo, Paula (2019) “Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019)”.

Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol. 10 N° 19: 151-172

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?

Agustina Iglesias Skulj

Doctora en Derecho.
Coordinadora de Investigación
de la Escuela del Cuerpo de Abogades
del Estado/Procuración del Tesoro
de la Nación.
fermelita@gmail.com

Resumen

La Resolución General 34/2020 de la Inspección General de Justicia establece un conjunto de prescripciones legales orientadas a asegurar la paridad de género en los órganos de administración y fiscalización de personas jurídicas civiles.

Palabras clave: paridad de género - Inspección General de Justicia - Resolución 34/2020 - Argentina

Abstract

A brief discussion on legal prescriptions recently issued from Argentina's General Inspection of Justice (IGJ) addressed at the promotion of gender parity in both administration and control bodies of civil organizations.

Key-words: gender parity - General Inspection of Justice - Resolucion 34/2020 - Argentina

Fecha de recepción:

5.10.20

Fecha de aceptación:

20.10.20

Con la Resolución General 34/2020, publicada el 5 de agosto, la Inspección General de Justicia (IGJ), en ejercicio de sus facultades de autorización y control de funcionamiento de las entidades civiles, estableció con carácter obligatorio que los **órganos de**

administración, y en su caso, los **órganos de fiscalización** deberán promover la diversidad de géneros entre quienes los integren.¹ Según surge de los considerandos, el objeto de esta medida consiste en impulsar la internalización, reflexión y toma de conciencia sobre la trascendencia que reviste la real igualdad de género para un estado democrático, de conformidad con las atribuciones reglamentarias de la IGJ que integran, complementan y fijan los alcances de la garantía constitucional de asociarse con fines útiles y, en este caso, dinamizada con las prescripciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Las personas jurídicas comprendidas en esta norma son: las asociaciones civiles en proceso de constitución; las simples asociaciones que soliciten su inscripción en el registro voluntario y las sociedades anónimas que se constituyan, en cuanto estuvieren o quedaren comprendidas en el artículo 299, de la Ley N° 19.550 con excepción de aquellas enumeradas en los incisos 1, 2 y 7 de ese artículo quedan exceptuadas las que hagan oferta pública de sus acciones o debentures, las que tengan un capital superior a \$50.000.000 y las Sociedades Anónimas Unipersonales; las fundaciones que tengan consejo de administración de integración temporaria y electiva y las sociedades del Estado (Ley N° 20.705).

Asimismo, la Resolución en comentario estipula que los dictámenes de precalificación profesional para la inscripción en el Registro Público de autoridades de las sociedades, asociaciones civiles y fundaciones antes mencionadas deberán especificar la composición por género de los órganos e indicar los porcentajes que corresponden a varones y mujeres (cis y trans). Cuando su integración fuese un número impar de sus miembros, el órgano deberá integrarse de forma mixta, con un mínimo de un tercio ocupado por mujeres cis y trans.

Con todo, la IGJ estará facultada para conceder excepciones totales, parciales, transitorias o definitivas a esta normativa frente a un pedido expreso de la persona jurídica en razón de circunstancias singulares, extraordinarias, atendibles y objetivas, derivadas de sus antecedentes constitutivos y/o tipo de conformación y/o de la actividad social tendiente a la consecución de su objeto.

La memoria de los estados contables exigida por el Art. 66 (Ley N° 19.550) deberá incluir una descripción de la política de género aplicada en la relación al órgano de administración, incluyendo sus objetivos, las medidas adoptadas, la forma en la que se han aplicado, en particular, los procedimientos para alcanzar la paridad establecida por la Resolución en comentario. Si bien se establece el carácter obligatorio de esta norma, frente al incumplimiento de estas disposiciones la IGJ pondrá en conocimiento de dicha situación al INADI y del Ministerio de la Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación quienes deberán instar a las personas jurídicas obligadas a materializar estas acciones positivas contra la discriminación.

La paridad de género en los organismos de control de las personas jurídicas: diagnóstico y desafíos

De acuerdo con un relevamiento de “Mujeres en la Bolsa” (2019) sobre un total de 1.830 empresas latinoamericanas y españolas analizadas, se constató que por siete puestos jerárquicos ocupados por hombres, solo uno es ejercido por mujeres. Para el caso de la República Argentina, casi un cuarto de las empresas que cotizan en bolsa no tienen ni una sola mujer en su directorio.

Esa misma brecha fue constatada por un informe de la Organización Mundial del Trabajo (OIT 2019): “de las casi 13.000 empresas encuestadas de 70 países, prácticamente la mitad de ellas comunicaron que las mujeres ocupaban menos del 30% de los puestos del personal directivo de nivel básico. Con estas cifras, no podemos sorprendernos de que, en el 60% de las empresas, menos del 30% de los puestos directivos y de los ejecutivos de alto nivel sean mujeres”. Este estudio concluyó “que la diversidad de género constituye una estrategia comercial acertada y que reviste una gran importancia para mejorar el rendimiento comercial. La mayoría de las empresas del mundo, con independencia de sus dimensiones, declaran que la diversidad de género contribuye a mejorar sus resultados comerciales. De las empresas encuestadas que así lo han comunicado, más del 60% afirman que aumenta su rentabilidad y productividad”.

Frente a ello, la eficacia de la Resolución General de la IGJ depende de sortear dos fenómenos propios del ámbito laboral y empresarial de las mujeres; en primer lugar, el de “tubería con fugas” que explica que la proporción de mujeres que desempeñan cargos directivos en la empresa es cada vez menor a medida que se asciende en la jerarquía de gestión; y en segundo lugar, el concepto de “techo de cristal” que refiere a los obstáculos que han de superar las mujeres y diversidades sexo-genéricas en puestos directivos, en particular al desempeñar funciones de recursos humanos, finanzas y administración, consideradas menos estratégicas y, por lo general, menos proclives a facilitar una promoción que permita ocupar un puesto de dirección ejecutiva o formar parte de un consejo de administración. A pesar de las evidencias que establecen que la diversidad de géneros contribuye a mejorar los resultados comerciales y financieros de las empresas (OIT 2019), junto a la valoración positiva de las “habilidades gerenciales femeninas” ello no se ha traducido en una mayor participación de las mujeres (cis y trans) en puestos de decisión jerárquicos (Höpfl y Matilal 2007).

En este sentido, la OIT ha enumerado algunos factores que influyen en la inhibición del desarrollo profesional tales como los prejuicios culturales y los estereotipos de género que consideran que sus ingresos no son los principales para el núcleo familiar tradicional, o cuando las acciones individuales de las mujeres son tomadas como representativas de todas las mujeres, por ejemplo cuando una mujer no acepta una promoción ello

servirá para reforzar el prejuicio de que las mujeres no quieren asumir responsabilidades jerárquicas. También entran a jugar aquí los estereotipos de género en el liderazgo; experiencias operativas y presupuestarias; sistemas discriminatorios de promoción y recompensa; relaciones de poder de género y cultura corporativa y tokenismo, es decir, la inclusión simbólica de grupos discriminados.

La Resolución de la IGJ constituye indudablemente un avance hacia la igualdad de género, pero puede adolecer de eficacia si no es acompañada por otras medidas en el ámbito público y privado dirigidas a modificar las construcciones patriarcales del trabajo y del liderazgo dominantes. Por lo tanto, esta medida debe integrarse en los procesos de transversalización de la perspectiva de género como una responsabilidad estatal que amplíe el ámbito de su actuación institucional en la búsqueda de un cambio sustantivo en la operacionalización de políticas y programas (CEPAL 2017). La falta de políticas públicas relativas a los cuidados y/o de conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado, la mala distribución de ingresos, estatus, la exposición diferencial a la precarización y los estereotipos (PNUD 2019), entre otros factores, evidencian que aunque las estructuras y los sistemas organizativos puedan cambiar, debe “intervenir(se) sobre las desigualdades estructurales en el acceso a bienes materiales y simbólicos que afectan a los sujetos en función de su identidad o expresión de género” (Moreno y Rossi 2018).

Anexo

INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA

Resolución General 34/2020²

Ciudad de Buenos Aires, 03/08/2020

VISTOS:

Los artículos 37 y 75, incisos 22 y 23, de la Constitución Nacional, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer suscripta por la República Argentina y ratificada mediante Ley N° 23.179, las leyes N° 27.412, 26.485, 27.499, 19.550, 22.315 –y su reglamentación por Decreto N° 1493/82–, 22.316 y 26.994, las Resoluciones Generales N° 797/2019 de la Comisión Nacional de Valores y N° 7/2015 de esta INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA; y CONSIDERANDO:

Que el derecho a la igualdad; y el ejercicio de sus derechos en forma igualitaria y sin discriminación por género, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género; ni por otras condiciones subjetivas, constituyen principios jurídicos universales, reafirmados en la Carta de las Naciones Unidas y reconocidos en diversos textos internacionales sobre Derechos Humanos, entre los que destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969 y aprobada mediante Ley N° 23.054 en 1984; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos firmados el 19 de diciembre de 1966 y aprobados por la República Argentina por Ley N° 23.313 del año 1986; y, realizados, por la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (conocida internacionalmente por sus siglas en inglés como CEDAW), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, suscripta por la República Argentina el 17 de julio de 1980 y ratificada mediante Ley N° 23.179 del año 1985

Que a todos esos instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y varios otros, también sobre la misma materia, que no es necesario detallar aquí exhaustivamente, se les ha reconocido jerarquía constitucional en el artículo 75, inciso 22, segundo párrafo, de la Constitución Nacional.

Que, asimismo, por el artículo 37 de la Constitución Nacional, se proclama la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios; y se establece que la misma se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

Que por su parte en el artículo 75, inciso 23, de la Carta Magna, se prevé a cargo del Congreso de la Nación legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional y por los Tratados Internacionales vigentes sobre Derechos Humanos, en particular respecto de la niñez, las mujeres, personas adultas mayores y las personas con discapacidad.

Que, en línea con la referida prescripción constitucional, fue sancionada en 1991 la Ley N° 24.012, reglamentada por el Decreto N° 1246/2000, que estableció un mínimo o “piso” de participación femenina en cargos electivos legislativos nacionales del 30%.

Que, como consecuencia de los avances en la materia, se sancionó en el año 2017 la Ley N° 27.412, modificatoria del Código Nacional Electoral, con la que se produjo un salto cuantitativo y cualitativo que estableció la paridad de ambos géneros para las listas de cargos electivos y partidarios, incrementando la exigencia de la participación femenina del 30% al 50%, y extendiendo dicha cobertura a cargos en el Parlamento del Mercosur. Tal paridad ya había sido consagrada, con anterioridad al año 2017, en la legislación electoral de varios países hispanoamericanos (Ecuador y Costa Rica en 2009, Bolivia en 2010, Nicaragua, Honduras y Panamá en 2012, y México en 2014).

Que, a pesar de que el reconocimiento de la igualdad para el acceso a cargos electivos y partidarios, es un paso decisivo, resulta ser insuficiente y no se corresponde, por otra parte, con la extensión que de acuerdo con la Convención sobre la Eliminación de

todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) debe alcanzar la igualdad efectiva entre varones y mujeres ni con los ámbitos más amplios de la vida social en los que debe manifestarse y producir consecuencias.

Que, entre otras situaciones, la de violencia de género, precarización laboral de las mujeres y diferencias salariales y previsionales a ella ligadas, la presencia más bien reducida de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica, son muestras de cómo la igualdad plena, efectiva, entre mujeres y varones, dista aún de completarse y precisa de nuevos instrumentos jurídicos.

Que nuestro país cuenta con una ley de Protección integral a las mujeres (Ley N° 26.485) y también con la llamada “Ley Micaela” (Ley N° 27.499), de capacitación en género y violencia contra las mujeres, la cual propone que todas/os las/os servidoras/es públicas/os conozcan la Constitución, en particular, lo que a través de las Convenciones Internacionales sobre los derechos de las mujeres y de la diversidad incorporadas a ella constituyen obligaciones estatales de jerarquía iusfundamental. Para ello, y tal como lo expresa la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no resulta suficiente transmitir el contenido normativo sino, esencialmente, proporcionar las herramientas que permitan visualizar las desigualdades estructurales de las mujeres, de modo de generar una práctica transformadora.

Que, en lo relacionado a las personas jurídicas de su incumbencia, la Comisión Nacional de Valores (CNV) ha trabajado con el fin de que los directorios de las sociedades que operan en el Mercado de Valores, incorporen un directorio que respete la diversidad de géneros. En este sentido, se aprobó el “Código de Gobierno Societario” de fecha 14 de junio de 2019 que establece como principio que el directorio deberá contar con niveles adecuados de independencia y diversidad que le permitan tomar decisiones en pos del mejor interés de la compañía, evitando el pensamiento de grupo y la toma de decisiones por individuos o grupos dominantes dentro del Directorio.

Que, en particular, la Resolución General N° 797/2019 de la CNV indica que: “El directorio deberá activamente propiciar la conformación de un directorio diverso, teniendo en consideración la diversidad de género, origen geográfico, edad, perfil étnico y experiencia profesional ... En cuanto a la diversidad de género, resulta de especial relevancia que la compañía no solo considere la composición del Directorio sino la equidad en la remuneración de sus miembros y también la posibilidad de que mujeres tengan acceso a puestos de liderazgo en el Directorio, tales como la Presidencia del órgano o algunos de sus comités. La transparencia y divulgación en materia de diversidad en el directorio es un elemento importante para los inversores y muestra la profesionalización del órgano...”.

Que desde el ámbito de la INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA se ha procurado y seguiremos procurando, a través de las llamadas medidas positivas, efectuar un aporte que

contribuya a desmontar las desigualdades reinantes con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzar la igualdad real, mediante disposiciones que constituyan deberes a concretar y que tiendan a garantizar la diversidad de géneros e identidades, y la paridad efectiva entre mujeres y varones. Es que el logro del norte de esa igualdad real y efectiva en nuestra sociedad requiere no sólo del compromiso de los sujetos cuya actuación está enmarcada en el Derecho Público, sino también de su promoción decidida en la órbita de las relaciones entre particulares por parte de todos los poderes públicos.

Que, en tal sentido, esta INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA, en ejercicio de sus facultades de autorización y control de funcionamiento de las entidades civiles, ya ha establecido en su día que no será admisible la inclusión, en los estatutos de las asociaciones civiles, de cláusulas que admitan discriminaciones arbitrarias, de cualquier índole, y además limiten los derechos a los beneficios que la entidad otorga por razones de sexo, nacionalidad, creencias religiosas y políticas, edad, raza, condición social y cualquier otra situación análoga, habiéndose también estipulado que el funcionamiento de los órganos de las asociaciones civiles no podrá violar derechos adquiridos de los asociados ni producir efectos de discriminación de los mismos por razones como las mencionadas (art. 361, inciso 3º, y artículo 407, ambos de la Resolución General IGJ N° 7/2015 -"Normas de la INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA"-).

Que, en referencia a las antes citadas normas reglamentarias (artículos 361, inciso 3º, y 407, de la Resolución General IGJ N° 7/2015) que vedan situaciones de discriminación o indebida limitación de derechos en perjuicio de socias/os de las asociaciones civiles por razones de sexo, nacionalidad, creencias religiosas y políticas, edad, raza, condición social y análogas, esta INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA cuenta con las atribuciones de fiscalización necesarias para controlar su debido cumplimiento, tanto a tenor de los textos estatutarios, cuanto de los reglamentos internos que tales entidades pueden darse.

Que, dable es recordar, que lo prescripto en los arts. 1º y 2º del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) imponen una aplicación normativa e interpretación derivada, desde la atalaya de nuestra Ley Fundamental, y, particularmente, teniendo en cuenta lo establecido en los Tratados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a los que ya se ha considerado más arriba. En línea con esto, en el artículo 171 del CCyCN, aprobado por la Ley N° 26.994, se establece que quienes integran la comisión directiva de las asociaciones civiles deben ser asociadas/os y su derecho a participar en dicho órgano no puede ser restringido abusivamente.

Que siendo que las leyes deben ser interpretadas con consideración a diversas pautas entre las cuales se cuentan las disposiciones que surgen de los Tratados de Derechos Humanos (artículo 2º, del CCyCN), la omisión de aplicar a la elección de quienes integran la comisión directiva de las entidades, la Convención sobre la Eliminación de todas

las formas de Discriminación contra la Mujer, entrañaría una restricción antijurídica y abusiva pasible de ser prevenida y, en su caso, remediada en sede reglamentaria, lo que habilita la atribución en tal sentido de esta INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA.

Que no media disposición legal infraconstitucional alguna en contrario de la cual resulte una diferente interpretación acerca de la paridad de género en determinadas entidades de bien público, como las asociaciones civiles y, en su caso, el Consejo de Administración de las fundaciones, toda vez que las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación deben ser aplicadas e interpretadas conforme a los Tratados sobre Derechos Humanos, tal como se ha indicado.

Que, sobre el trascendente tópico que se viene discutiendo y la actuación en tal sentido de los poderes públicos, la ya aludida Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) recoge el principio de debida diligencia estatal, que resulta fundamental para garantizar el goce efectivo de los derechos, y, por ella, los Estados partes se han comprometido a seguir por todos los medios apropiados una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, y a adoptar, en consecuencia, diversas medidas conducentes a ello, entre ellas –sin carácter taxativo– las destinadas a establecer por conducto de los tribunales y otras instituciones públicas la protección de la mujer contra todo acto de discriminación; las apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas y asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre; las necesarias para garantizar a las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país; y, en definitiva, adoptar las disposiciones necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres en otras esferas de la vida económica y social, a fin de asegurar, en condiciones de igualdad, los mismos derechos entre ellas y los hombres (artículos 2º, 3º, 7º y 13, CEDAW).

Que, con formulación efectuada en su artículo 1º, la relacionada Convención (CEDAW) no efectúa distinción en orden a las esferas en las que debe verificarse ese pleno e igualitario goce de los derechos a que se refiere, por lo que la interpretación favorable a dar la mayor plenitud posible a los Derechos Humanos lleva a concluir que se encuentran implicadas en sus alcances las órbitas privadas y públicas como ámbitos de consagración efectiva de aquellos.

Que, desde su jerarquía “para-constitucional”, tal Convención recoge como compromiso de los Estados utilizar todos los medios apropiados y prever también la intervención de instituciones públicas diversas de los tribunales de justicia con medidas adecuadas y necesarias al efecto de eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas, y garantizar a las mujeres en igualdad de

condiciones con los hombres, el derecho a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país y para eliminar la discriminación contra las mujeres en otras esferas de la vida económica y social y en todos los aspectos de la vida cultural.

Que esta INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA tiene la atribución que le confiere el artículo 21, inciso b), de la Ley N° 22.315.

Que, por lo considerado precedentemente, resulta entonces inexcusable concluir que esta INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA cuenta con atribuciones reglamentarias para dar efectividad -largamente postergada, cuanto menos desde 1994, cuando adquirieron rango constitucional- a las prescripciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, las cuales no sólo tienen por sí mismas la apuntada jerarquía constitucional sino que, desde la perspectiva de equidad de género en que dicha Convención se enfoca, se integran, complementan y fijan los alcances de la garantía de asociarse con fines útiles en la dimensión dinámica que esta tiene, puesto que no se agota en el derecho de in origine constituir una asociación y redactar sus primeros estatutos, sino que comprende también ejercer los derechos que esos estatutos confieren (cfr. BIDART CAMPOS, Germán J., Derecho constitucional, Ediar, Bs. As., 1966, T. II, N° 41, pág. 255).

Que, respecto al ejercicio de las facultades reglamentarias, es asimismo válido considerar que la doctrina constitucionalista ha caracterizado como operativas (o autosuficientes, o autoaplicativas) a aquellas normas de la Constitución Nacional que, por su naturaleza y formulación, ofrecen aplicabilidad y funcionamiento inmediatos y directos, sin necesidad de ser reglamentadas por otra norma.

Que, la mentada operatividad, no impide la reglamentación, sino que no la exige como imprescindible; y esa operatividad es propia de las normas constitucionales y las de los Tratados de Derechos Humano con jerarquía constitucional que otorgan derechos (Cfr., BIDART CAMPOS, Germán J., Manual de la Constitución Reformada, ed. EDIAR, Bs. As., 3ª reimp., 2001, T. I, págs. 299, 300 y 491).

Que ello lleva inexorablemente a razonar que si un tribunal puede, sin intermediación legal o reglamentaria alguna, operativizar una cláusula constitucional que otorga derechos o garantías mediante una norma individual (sentencia) creada para un caso especial -como aconteció con el caso "Siri", resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1957 (Fallos 239:459)-, tanto más puede hacerlo en tono de alcance general un Organismo dotado de facultades de reglamentación interpretativas del ordenamiento jurídico considerado como totalidad, esto es abarcando el bloque de constitucionalidad y convencionalidad -en la especie la CEDAW- sito en la cúspide del mismo, a los

finde de reglar las condiciones de integración de órganos de determinadas entidades sometidas a su autorización, registración y control.

Que, con foco en la eficacia de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, pero atendiendo, también, a las demás normas transitadas precedentemente, en esta instancia, la regulación a efectuarse, propicia establecer pautas que otorguen a las entidades alcanzadas un grado de autorregulación que, sin perjuicio de ulterior análisis particular y a sus resultados, se juzga apropiado como forma remanente de un proceso de reflexión y toma de conciencia sobre una cuestión de la trascendencia que para la vida comunitaria reviste la real igualdad de género, la cual debe también reflejarse en aspectos de la misma como la asociación en personas jurídicas que pueden ser internalizadas por la esfera competencial propia de esta INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA.

QUE, POR TODO ELLO, en mérito a las prescripciones citadas en los considerandos de la presente, de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas y ratificada por la República Argentina mediante Ley N° 23.179, de la restante normativa citada en la presente y de lo dispuesto en los artículos 3°, 4°, 6°, 10, 11, inciso c) y 21, inciso b), de la Ley N° 22.315, 1°, 2° y 5° del Decreto PEN N° 1493/82, y 39 y concordantes de la Resolución General IGJ N° 7/2015 (“Normas de la Inspección General de Justicia”), y normativa concordante e integradora relacionada en estos CONSIDERANDOS, en estricto uso del control de legalidad que le compete, EL INSPECTOR GENERAL DE JUSTICIA

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: A partir de la entrada en vigencia de esta resolución las asociaciones civiles en proceso de constitución; las simples asociaciones que soliciten su inscripción en el registro voluntario; las sociedades anónimas que se constituyan, en cuanto estuvieren o quedaren comprendidas en el artículo 299, de la Ley N° 19.550, excepto las abarcadas por los incisos 1°, 2° y 7°, las fundaciones con un consejo de administración de integración temporaria y electiva y las Sociedades del Estado (Ley N° 20.705) deberán incluir en su órgano de administración, y en su caso en el órgano de fiscalización, una composición que respete la diversidad de género, estableciendo una composición de los órganos referidos que esté integrado por la misma cantidad de miembros femeninos que de miembros masculinos. Cuando la cantidad de miembros a cubrir fuera de número impar, el órgano deberá integrarse de forma mixta, con un mínimo de un tercio de miembros femeninos.

ARTÍCULO 2°: Lo previsto en el artículo precedente para todas las personas jurídicas allí referidas inscriptas ante esta INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, deberá aplicarse para las designaciones de los miembros de los órganos de

administración, y en caso de corresponder de fiscalización, electos en cada oportunidad de su designación con posterioridad a la entrada en vigor de esta Resolución.

ARTÍCULO 3º: Los dictámenes de precalificación para la inscripción en el Registro Público de autoridades de las sociedades, asociaciones civiles y fundaciones comprendidas en el artículo 1º de la presente resolución, deberán incluir como un punto especial la composición por género de los órganos e indicar los porcentajes de la misma.

ARTÍCULO 4º: La INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA podrá, a través del dictado de resoluciones fundadas y ante un pedido expreso al respecto, exceptuar de lo previsto en la presente, de forma total, parcial, transitoria o definitiva, a la persona jurídica que así lo requiera, fundado ello sólo en virtud de circunstancias singulares, extraordinarias, atendibles y objetivas, derivadas de sus antecedentes constitutivos y/o tipo de conformación y/o de la actividad social tendente a la consecución de su objeto.

ARTÍCULO 5º: En cualquier instrumento público o privado registrable ante la INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, que por su naturaleza requiera incorporar datos obrantes en el documento nacional de identidad de personas humanas, se podrá utilizar a los efectos de identificar a la persona un sistema que combine las iniciales del nombre, el apellido completo, día y año de nacimiento y número de documento y el nombre de pila elegido por razones de identidad de género del interesado/a.

ARTÍCULO 6º: El informe del art. 66 LGS deberá contener una descripción de la política de género aplicada en la relación al órgano de administración, incluyendo sus objetivos, las medidas adoptadas, la forma en la que se han aplicado, en particular, los procedimientos para procurar en el órgano de administración un número de mujeres que permita alcanzar una presencia equilibrada de mujeres y hombres.

ARTÍCULO 7º: El DEPARTAMENTO DE DENUNCIAS Y FISCALIZACIÓN DE ENTIDADES CIVILES examinará oportunamente los reglamentos internos de las asociaciones civiles relativos al uso de bienes sociales y acceso a servicios por parte de asociados y terceros vinculados a estos, a fin de evaluar su contenido en orden a la existencia o no en ellos de previsiones que admitan o posibiliten discriminaciones arbitrarias, de cualquier índole y/o limitaciones de los derechos a los beneficios contemplados en dichos reglamentos, por razones de sexo, nacionalidad, creencias religiosas y políticas, edad, raza, condición social y cualquier otra situación análoga.

ARTÍCULO 8º: La INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA pondrá en conocimiento del INADI y del MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD DE LA NACIÓN los antecedentes que justifiquen su intervención, en caso de incumplimiento o reticencia en la implementación de medidas tendientes a alcanzar, respetar y mantener la paridad de género.

ARTÍCULO 9º: Esta resolución entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 10º: Regístrese como Resolución General. Publíquese. Dese a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL. Comuníquese a las Direcciones y Jefaturas de los Departamentos y respectivas Oficinas del Organismo y al Ente de Cooperación Técnica y Financiera, solicitando a éste ponga la presente resolución en conocimiento de los Colegios Profesionales que participan en el mismo. Remítase copia al MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD y al INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO (INADI). Para los efectos indicados, pase a la Delegación Administrativa. Oportunamente, archívese. Ricardo Augusto Nissen.

¹ Como antecedente pueden citarse, si bien no son normas de carácter obligatorio, en primer lugar, la Resolución General Nro. 797 de la Comisión Nacional de Valores (CNV) que actualizó los lineamientos contenidos en el Código de Gobierno Societario, receptando nuevos principios trazados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como alinearlos con las mejores prácticas internacionales. En segundo lugar puede citarse, la Decisión Administrativa N° 85/2018 que aprobó los lineamientos de buen gobierno para empresas de participación estatal mayoritaria.

² Fuente: Boletín Oficial de la República Argentina No 30.250. Fecha de publicación: 05/08/2020

Cómo citar este artículo:

Iglesias Skulj, Agustina (2020) “¿La Resolución 34/2020 de la Inspección General de Justicia logrará impactar en el techo de cristal?”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 N° 19: 173-185

Lineamientos para la igualdad de género en las empresas y sociedades del Estado.

Guidelines to gender equality in State enterprises and societies

Jefatura de Gabinete de Ministros

Decisión Administrativa 1744/2020

VISTO el Expediente N° EX-2020-46331308-APN-DGDYD#JGM, las Leyes N°23.179, N° 24.632, N° 26.485 y su modificatoria, N° 26.743, N° 27.412, N° 27.499, la Resolución General N° 34 de la Inspección General de Justicia del 3 de agosto de 2020,y

CONSIDERANDO:

Que el derecho de igualdad ante la ley y el principio de no discriminación se encuentran previstos en la CONSTITUCIÓN NACIONAL y en diversos instrumentos internacionales que gozan de igual jerarquía, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Que mediante la Ley N° 23.179 se aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), mientras que por la Ley N° 24.632 se aprobó la Convención Interamericana

para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994), por las que los Estados miembros se comprometen a impulsar normas y políticas para asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres, así como para prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra ellas.

Que la mencionada CEDAW recoge el principio de debida diligencia estatal, que resulta fundamental para garantizar el goce efectivo de los derechos, y por ella los Estados partes se han comprometido a seguir por todos los medios apropiados una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y a adoptar, en consecuencia, diversas medidas conducentes a ello.

Que, específicamente dispone, en su artículo 11, inciso 1. que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo con el fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular: a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano; b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo; c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico y d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo.

Que, asimismo, la REPÚBLICA ARGENTINA ratificó diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) que son esenciales en materia de igualdad de género en el empleo, tales como el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, el Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) y el Convenio 156 sobre los trabajadores y las trabajadoras con responsabilidades familiares.

Que por su parte, la Ley N° 26.485 establece entre sus objetivos, promover y garantizar: el desarrollo de políticas públicas de carácter interinstitucional sobre violencia contra las mujeres; la eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida; la remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres; y las condiciones aptas para sensibilizar y prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones y ámbitos.

Que, por su parte, la Ley N° 26.743 establece el derecho al reconocimiento, trato, identificación y libre desarrollo de las personas, conforme su identidad de género.

Que en ese orden de ideas, la Ley de Paridad de Género en ámbitos de Representación Política N° 27.412 establece la paridad de géneros para las listas de cargos electivos y partidarios, exigiendo la participación femenina en un CINCUENTA POR CIENTO (50%), alcanzando además los cargos electivos en el Parlamento del Mercosur.

Que, asimismo, cabe mencionar la Ley “Micaela de Capacitación Obligatoria en Género para todas las Personas que integran los Tres Poderes del Estado” N° 27.499, por la que se estableció con carácter obligatorio la capacitación en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL de la Nación.

Que además, los Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género promueven la eliminación de toda discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género en el empleo, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades.

Que en cuanto a la gestión empresarial, en abril de 2004 la REPÚBLICA ARGENTINA adhirió al Pacto Mundial de Naciones Unidas que impulsa a las empresas a adoptar, apoyar y promulgar, dentro de su esfera de influencia, un conjunto de valores fundamentales en las áreas de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y anticorrupción.

Que en septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cuyo objetivo es alcanzar un mundo más justo, equitativo e inclusivo comprometiéndose los Estados, entre otras acciones, a aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Que por otra parte, la Resolución General N° 34/20 de la INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA estableció que las Sociedades del Estado (Ley N° 20.705), junto con otros entes destinatarios de la norma, deberán incluir en su órgano de administración y en su caso en el órgano de fiscalización, una composición que respete la diversidad de género.

Que en dicho marco, la creación del MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD respondió al compromiso asumido de garantizar los derechos de las mujeres y diversidades frente a toda forma de discriminación y violencia, en pos de la construcción de una sociedad más igualitaria que promueva la autonomía integral de todas las personas, sin establecer jerarquías entre las diversas orientaciones sexuales, identidades o expresiones de género, siendo estos objetivos prioritarios de gobierno.

Que el MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD desde sus inicios ha fomentado los intercambios pertinentes entre organismos, actores de la

sociedad civil y el sector empresarial para reducir las desigualdades de género en el acceso y permanencia en el ámbito laboral público y privado.

Que, entre otras situaciones, la violencia de género, la precarización laboral de las mujeres y diversidades y las diferencias salariales y previsionales a ellas ligadas y la presencia más bien reducida en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica, son muestras de cómo la igualdad plena y efectiva dista aún de completarse y precisa de nuevos instrumentos.

Que con el fin de remover los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzar la igualdad real, y conforme el plexo normativo citado, resulta necesario establecer los lineamientos específicos y aplicables en el ámbito de las Empresas y Sociedades del Estado, con el fin de garantizar la diversidad de género e identidades.

Que en virtud de ello, resulta procedente aprobar los “Lineamientos para la igualdad de género en las Empresas y Sociedades del Estado”.

Que el servicio jurídico pertinente ha tomado la intervención de su competencia.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 100 inciso 1 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por ello,

EL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS

DECIDE:

ARTÍCULO 1º.- Apruébanse los “Lineamientos para la igualdad de género en las Empresas y Sociedades del Estado” que como ANEXO I (IF-2020-63378610-APN-UGA#MMGYD) forman parte integrante de la presente medida.

ARTÍCULO 2º.- Establécese que los lineamientos aprobados por el artículo 1º de la presente medida serán de aplicación para las empresas y sociedades consignadas en el artículo 8º, inciso b) de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y para todos aquellos Organismos Descentralizados cuyo objetivo esencial sea la producción de bienes o servicios.

ARTÍCULO 3º.- EL MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD coordinará las acciones destinadas a la implementación de la presente medida, pudiendo dictar las normas complementarias y aclaratorias que resulten pertinentes.

ARTÍCULO 4º.- Instrúyese al MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD a llevar adelante las acciones necesarias para promover la amplia difusión de los lineamientos aprobados por el artículo 1º del presente, entre las empresas, sociedades y organismos alcanzados, el resto del Sector Público Nacional y la sociedad civil.

ARTÍCULO 5º.- Comuníquese, publíquese, dese a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. Santiago Andrés Cafiero - Elizabeth Gómez Alcorta

ANEXO I

“Lineamientos para la Igualdad de Género en las Empresas y Sociedades del Estado”

1) INTRODUCCIÓN

Los “Lineamientos para la Igualdad de Género en las Empresas y Sociedades del Estado”¹ constituyen un conjunto de buenas prácticas destinadas a la gestión de las empresas y sociedades con participación estatal. Su principal objetivo es realizar un compendio de las expectativas que el Estado tiene en relación con la organización y funcionamiento de estas entidades para promover la transversalidad de la perspectiva de géneros.

Los lineamientos que se presentan son orientaciones para lograr estándares de igualdad de género en la organización interna de las empresas y sociedades con participación estatal. La implementación de los “Lineamientos para la igualdad de género en Empresas y Sociedades del Estado” reafirma la posición del Estado como garante de los derechos humanos e impulsor de la igualdad de género.

2) FUNDAMENTO

La construcción de una sociedad más igualitaria y la defensa de los derechos de las mujeres y de las personas LGBTI+ frente a toda forma de discriminación y violencia constituyen obligaciones de gobierno. Así, la articulación entre el Estado, los actores de la sociedad civil y el sector empresarial es fundamental para reducir las desigualdades de género que existen en las organizaciones públicas y privadas.

En dicho marco, la REPÚBLICA ARGENTINA suscribió, en el año 2000, la Declaración del Milenio de Naciones Unidas asumiendo importantes compromisos tales como la promoción del “trabajo decente” y la igualdad de género. Además, la Declaración afianza la convicción de que una sociedad más justa e inclusiva se construye garantizando el empleo digno, tanto en organizaciones públicas como privadas y con la participación de distintos actores y sectores como el sindical, las corporaciones empresariales y las asociaciones y colegios profesionales.²

Sobre el particular la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) sostiene que la igualdad en el trabajo es responsabilidad primordial del Estado y el requisito fundamental para alcanzarla es la igualdad de oportunidades y trato. Enfatiza, además, que las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de empleadores y de trabajadores también tienen un papel significativo para su logro.

Asimismo, se advierte en la comunidad internacional un creciente consenso, reflejado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, acerca de que alcanzar la igualdad de género y la participación plena de las mujeres y personas GTBI+, tanto en la esfera pública como privada, es fundamental para acelerar los resultados del desarrollo sostenible. La articulación entre el sector público y el privado resulta central para la construcción de una agenda innovadora que tenga a la inclusión y la igualdad como fuente de crecimiento.

Al respecto, los indicadores laborales básicos en la REPÚBLICA ARGENTINA señalan con claridad que la participación de las mujeres y de las personas LGBTI+ en el mundo del trabajo es mucho más limitada que la de los varones. Sin embargo, estos indicadores son contruados a partir de una variable de sexo binaria, lo que los torna estrechos para reflejar cabalmente la situación laboral de quienes no se encuentran representados por estas categorías.

Debe tenerse presente que además de brechas en los niveles de ingresos, existen barreras para la participación de las mujeres y de las personas LGBTI+ en determinados empleos y para el acceso a puestos jerárquicos, conocidos como fenómenos de segregación horizontal (paredes de cristal) y vertical (techos de cristal).

A modo de ejemplo, cabe mencionar que mientras el OCHO COMA CINCO POR CIENTO (8,5%) de los varones ocupados tiene puestos de jefatura o dirección, solo el CUATRO COMA SIETE POR CIENTO (4,7%) de las mujeres alcanza ese nivel jerárquico.³ Esta desigual participación de las mujeres y de las personas LGBTI+ en el mundo laboral se asienta en una serie de estereotipos de género por lo que es primordial avanzar en políticas que la reviertan. Cabe señalar que para ello resulta crucial abordar específicamente las violencias y el acoso por motivos de género en el mundo laboral.

Para las personas LGBTI+ la realidad en el mundo laboral contiene situaciones de mayor desigualdad, siendo común enfrentar discriminación por orientación sexual y/o identidad de género o su expresión, llegando en muchos casos a sufrir hostigamiento, acoso o violencia sexual. En relación con las personas travestis, transgénero y transexuales, la escasa información pública disponible sobre su situación laboral proviene de una prueba piloto del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) sobre la Encuesta Nacional sobre Población Trans, Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans, llevada a cabo en La Matanza en junio de 2012.

Los datos de ocupación evidenciaron una situación laboral precaria de elevada inseguridad e informalidad, en la que el VEINTE POR CIENTO (20%) de las personas encuestadas declaró no realizar ninguna actividad por la que obtenga dinero y el OCHENTA POR CIENTO (80%) restante expresó dedicarse a actividades vinculadas a la prostitución y otras actividades de precaria estabilidad y de trabajo no formal.

La información disponible sobre la proporción de mujeres en los directorios de las empresas con participación estatal indica que, a mayo 2019 (cf. CIPPEC)⁴, alcanzaba un escaso OCHO COMA CUATRO POR CIENTO (8,4%). Esta cifra es muy similar a la proporción de mujeres en directorios de empresas que operan bajo el régimen de oferta pública, OCHO COMA OCHO POR CIENTO (8,8%), pero inferior a la observada en altos rangos de la Administración Pública Nacional que es de un DIECINUEVE POR CIENTO (19%) a nivel Ministerios, un CUARENTA POR CIENTO (40%) a nivel Secretarías y un TREINTAY OCHO POR CIENTO (38%) a nivel Subsecretarías.⁵

En relación con las tareas de cuidado, que es otro factor relevante a abordar para alcanzar la mentada igualdad en el ámbito laboral, cabe mencionar que la REPÚBLICA ARGENTINA aprobó, a través de la Ley N° 23.451, el Convenio N° 156 de la O.I.T., que busca garantizar la igualdad efectiva de oportunidades y trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen cubrir un empleo.

Así, tanto la normativa mencionada, como la contundencia de las estadísticas y el compromiso político asumido en pos de la igualdad, vuelven imperioso fijar los “Lineamientos para la Igualdad de Géneros en las Empresas y Sociedades del Estado”. Estas directrices constituyen estándares en cuanto a la aplicación de políticas de igualdad de trato y de oportunidades en las condiciones de trabajo, la distribución de responsabilidades, los modelos de organización y otros aspectos tales como la publicidad y los servicios o productos que brinden.

Al incorporar la perspectiva de género en la estructura de gestión organizacional, los sujetos alcanzados adoptan medidas integrales que crean condiciones más justas para los trabajadores y las trabajadoras. De este modo, las empresas que opten por avanzar con la implementación de los Lineamientos para la Igualdad de Géneros en las Empresas y Sociedades del Estado trabajarán en detectar y eliminar brechas salariales de género; fomentar la composición paritaria de sus directorios; incrementar la participación de las mujeres y de la población LGBTI+ en posiciones de liderazgo y de toma de decisiones; desarrollar e implementar políticas para mejorar el equilibrio de la vida laboral y personal desde la corresponsabilidad en las tareas de cuidados; incrementar la presencia de mujeres y de personas LGBTI+ en ocupaciones tradicionalmente masculinas así como la presencia de varones en tareas feminizadas, erradicar el acoso sexual y la violencia por

motivos de género en el lugar de trabajo, utilizar lenguaje inclusivo y no sexista en la comunicación institucional tanto interna como externa y promover a las mujeres y a las personas LGBTI+ en los negocios entre otras acciones.

3) PRINCIPIOS

a) Igualdad de trato y oportunidades

El Estado como accionista promueve la adopción y cumplimiento de políticas destinadas a garantizar el principio de igualdad de trato y oportunidades a todos y a todas las y las integrantes de las empresas, con el fin de lograr la igualdad de géneros en todas sus áreas.

La igualdad de oportunidades posibilita el desarrollo de carreras laborales satisfactorias para más personas en una sociedad. Para el sector empleador, el beneficio es el acceso a una fuerza de trabajo más diversa y, por lo tanto, mejor calificada. Para los trabajadores y las trabajadoras, la igualdad de oportunidades se traduce en mayores posibilidades de desarrollo de carrera, de acceso a la formación profesional y a una remuneración justa teniendo en cuenta el compromiso asumido por el Estado a los fines de disminuir la brecha de desigualdad que existe por motivos de géneros.

b) Principio de no discriminación por motivos de género

El Estado como accionista promueve la adopción y cumplimiento por parte de las empresas de políticas destinadas a prevenir y erradicar toda acción u omisión que conlleve a la discriminación por motivos de género. La discriminación laboral se define como “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”.⁶ La discriminación puede manifestarse en la instancia o momento de acceso a un empleo –en la selección, en la convocatoria o cuando se arma un perfil o una solicitud–, cuando se desestiman candidatos o candidatas aun cumpliendo con los requerimientos necesarios; o por medio del despido injustificado o supuestamente “justificado” pero fundado en estereotipos o prejuicios.

La discriminación por razones de género se ejerce al valorar como superiores o inferiores determinados atributos asignados a lo femenino o lo masculino. Se trata de construcciones sociales que establecen un sistema tácito de jerarquías que ubica al varón en una posición de superioridad. Esto implica que varones, mujeres y personas LGBTI+ no ocupan el mismo lugar, ni son valorados o valoradas de la misma manera, ni tienen las mismas oportunidades, ni un trato igualitario en nuestra sociedad, lo cual relega a las mujeres y a las personas LGBTI+ a una situación de subordinación. c. Principio

de prevención y erradicación de la violencia por motivos de género El Estado como accionista promueve la adopción y cumplimiento por parte de las empresas de políticas destinadas a prevenir y erradicar todo tipo de violencia por motivos de género en el ámbito laboral. Para ello las empresas deben garantizar el diseño e implementación de medidas que se encuentren en consonancia con las disposiciones contenidas en la CEDAW, en la Convención de Belém do Pará, en el Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) y en la Ley N° 26.485.

4) LINEAMIENTOS Y PROPUESTAS.

Lineamiento 1: Área de Género en este sentido se sugiere:

A. Impulsar la creación de un área especializada en género y diversidad a cargo de la confección de un plan de trabajo que contemple los lineamientos descriptos en el presente documento.

B. Impulsar capacitaciones en género y diversidad para todas las personas que forman parte de la empresa, incluidas aquellas que ocupan cargos jerárquicos.

C. Fomentar el uso del lenguaje inclusivo y no sexista en la comunicación institucional tanto interna como externa incluyendo publicidades, productos y servicios que brinde la empresa, con especial atención en la no transmisión de estereotipos sexistas, promoviendo el trato digno y de respeto hacia las mujeres y las personas LGBTI+.

D. Desarrollar un manual interno de utilización del lenguaje inclusivo.

E. Desarrollar un sistema de comunicación institucional interno de información y sensibilización sobre la igualdad de género que incluya las medidas adoptadas y resultados obtenidos.

F. Articular los lineamientos propuestos con las áreas internas de la organización para fortalecer la transversalización de la perspectiva de géneros y diversidad.

G. Fomentar la incorporación del plan de trabajo diseñado en los procesos de monitoreo y auditoría de la empresa para dar cuenta de los avances y posibilidades de mejora.

Lineamiento 2: Tareas de cuidado

Adoptar medidas destinadas a la promoción de la corresponsabilidad de los trabajadores y las trabajadoras para el cuidado de personas dependientes a su cargo. En este sentido se sugiere:

A. Promover licencias que contribuyan a la igualdad entre los géneros en la distribución de tareas de cuidado y la tarea doméstica con perspectiva de diversidad familiar; corresponsabilidad parental para el nacimiento, la adopción, parto múltiple y técnicas de reproducción humana asistida; licencia por enfermedades de hijas e hijos o personas a cargo, adaptación escolar, lactancia y gestación.

B. Brindar un espacio de cuidado compartido o propio para las trabajadoras y los trabajadores o, de no existir estos, abonar plus por guardería.

C. Fomentar la creación de espacios de lactario que contemplen las medidas de seguridad e higiene correspondientes.

Lineamiento 3: Inclusión

Adoptar políticas de promoción para la inclusión de mujeres y de personas LGTBI+. En este sentido se señala:

A. Respetar un principio de composición que contenga a todas las identidades de género para la conformación del Directorio, del órgano de administración o del órgano de fiscalización, según el caso, conforme lo establecido en la Resolución General N° 34/20 de la Inspección General de Justicia.

B. Propender a la aplicación del inciso precedente para miembros representantes del Estado en el

Directorio, en el órgano de administración o en el órgano de fiscalización, según el caso.

C. Promover la paridad de género en todas las áreas de la empresa.

D. Realizar un relevamiento de cantidad de mujeres y de personas LGBTI+ por área, y que ocupan puestos jerárquicos.

E. Realizar un relevamiento de cantidad de mujeres y de personas LGBTI+ que fueron ascendidas durante los últimos CUATRO (4) años.

F. Impulsar la participación de personas LGBTI+ en los espacios de toma de decisión y en puestos de jerarquía.

G. Brindar una oferta formativa interna que facilite a las mujeres y a las personas LGBTI+ el acceso a puestos de trabajo donde se encuentren sub-representadas, focalizando en aquellos puestos de mayor responsabilidad.

H. Promover el acceso y la estabilidad laboral de personas transgénero y travestis a través de políticas inclusivas con base en la formación y en la capacitación de las áreas de Recursos Humanos, que contribuyan a erradicar las barreras de discriminación, transfobias/transodio y violencia laboral.

I. Fomentar la publicación de vacantes laborales en los canales oficiales que cada empresa determine, con perspectiva de género e inclusión integral, publicitadas de manera visible y clara para garantizar los máximos niveles de participación posibles.

J. Impulsar que las convocatorias permitan a los y las postulantes combinar las iniciales del nombre, el apellido completo, día y año de nacimiento y número de documento y el nombre de pila elegido por razones de identidad de género, de conformidad con la Ley N° 26.743.

Lineamiento 4: Prevención y erradicación de las violencias por razones de género

Adopción de medidas tendientes a prevenir y erradicar las violencias por razones de género dentro del ámbito laboral. En este sentido se sugiere:

A. Impulsar la creación y/o adecuación de protocolos para prevenir y erradicar la violencia, el acoso y maltrato por razones de género en el ámbito laboral.

B. Fomentar mecanismos de acceso efectivo a la presentación de quejas y denuncias para las víctimas de violencia laboral por razones de género.

C. Fomentar mecanismos de protección de la víctima y de los o las testigos.

D. Fomentar mecanismos de implementación de los protocolos establecidos.

E. Promover en el área de género un sector conformado por personal capacitado para contener y asesorar a las mujeres y a las personas LGBTI+ víctimas de violencia en el ámbito laboral.

F. Procurar acciones de concientización, prevención, erradicación y formación en materia de violencias por razones de género en el ámbito laboral.

¹ La Ley N° 24.156() en su artículo 8°, inciso b) detalla que las empresas que forman parte del Sector Público Nacional son: “Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias”.

² Declaración del Milenio, Organización de Naciones Unidas, 2000.

³ “Las brechas de género en Argentina. Estado de situación y desafíos”. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía, en base a datos EPH, INDEC, 3er trimestre 2019, en población urbana ocupada de 14 años y más.

⁴ “¿Quiénes dirigen las empresas públicas en Argentina? Recomendaciones para fortalecer los mecanismos de designación de sus directorios”. CIPPEC. Mayo 2019: <https://www.cippec.org/wpcontent/uploads/2019/05/213-DPP-GP-Quienes-dirigen-las-empresas-publicas-en-Argentina-Jimena-Rubio-y-Paula-Nu%C3%B1ez-mayo-2019.pdf>

⁵ Observatorio de las elites CITRA-CONICET-UMET. Mayo 2020 <https://citra.org.ar/wpcontent/uploads/2020/06/2020-informe-9-Observatorio-de-las-Elites.pdf>

⁶ “Construir futuro con trabajo decente. Igualdad de oportunidades”. Programa Explora. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Educación, Organización Internacional del Trabajo: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/domestico/explora_fasciculo_01_Igualdad_de_Oportunidades.pdf

Reseña

Comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria

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

Compilado por Beatriz de Anchorena; editado por Beatriz de Anchorena y Pablo Ariel Campos. Prefacio de Claudia Bernazza; Beatriz de Anchorena ; prólogo de Carlos M. Vilas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019. 253 págs. 1ª edición. Libro digital. Archivo Digital: descarga y online. ISBN 978-987-86-2514-0

Reseña de Diego Pando
UMET

Más y Mejor Estado: una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional, constituye un aporte valioso para reflexionar sobre la imperiosa necesidad de fortalecer el aparato estatal en nuestro país. Se trata de un tema clave para el bienestar de una sociedad, dado que el Estado es la llave indispensable para los derechos de la ciudadanía, en particular para aquellos sectores que menos tienen y más sufren, los cuales son los que más necesitan de un Estado fuerte.

A lo largo de la compilación elaborada por la comisión de Estado y Administración Pública del Instituto Patria subyace una idea fundamental: para entender al Estado es necesario hacer hincapié en dos dimensiones. Por un lado, el Estado es un conjunto complejo de múltiples instituciones, con objetivos e intereses propios y hasta potencialmente contradictorios, que poseen diferentes lógicas y dinámicas organizacionales. Por otro lado, el Estado

es una instancia de articulación y expresión de relaciones sociales; es decir, no se puede entender al Estado divorciado de la sociedad dado que el aparato estatal tiende a reflejar las contradicciones subyacentes en el orden social.

Esta doble dimensión nos permite ver que así como los cambios en la configuración de las relaciones sociales impactan de manera decisiva en la forma y contenido que asume el Estado, éste, a su vez, mediante la elaboración de políticas públicas, precisa y regula importantes aspectos de la vida social organizada. Reconocer esta relación entre Estado y sociedad implica la necesidad de alejarse de visiones simplistas para tratar de captar las complejidades del fenómeno en cuestión.

Bajo esta premisa bidireccional, existen cada vez más evidencias en relación a los crecientes retos de los diseños y arquitecturas organizacionales configuradas sobre la base de las ideas del siglo XX para estar en sintonía con los desafíos complejos, multidimensionales y de baja estructuración (cada vez menos susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales) con los que el Estado argentino se enfrenta hoy en día.

Desde un punto de vista metafórico podemos afirmar que el libro aborda la cocina del Estado. Invisible para los ciudadanos, lo cual hace en parte que muchas veces no ocupe un lugar relevante en la agenda de los gobiernos, esta cocina está compuesta por procesos, reglas, tecnologías y recursos que son fundamentales para entender los resultados e impactos de las políticas públicas.

Entre estas cuestiones de la cocina del Estado en el libro del Instituto Patria se destacan diversos artículos vinculados a 1) la planificación, 2) la transparencia, la rendición de cuentas y la participación (principios asociados a lo que genéricamente se conoce como “gobierno abierto”), 3) la evaluación, 4) las tecnologías digitales y 5) el empleo público. Es tan importante reflexionar sobre estas cuestiones como ver las interrelaciones que existen entre ellas.

La acción de gobierno no puede consistir en respuestas aleatorias a desafíos coyunturales, sino que debe prestar atención más sistemática al futuro. Para ello, la **planificación** es una herramienta de gestión que permite la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados. El libro no pierde de vista que la planificación es un trabajo eminentemente político, en el sentido que para la pluralidad de actores que intervienen conlleva conflictos, negociación, incertidumbres, costos y beneficios.

La revalorización de la planificación es un proceso dispar que no ha llegado a todos los organismos públicos, en muchos de los cuales aún predomina la convicción de que la planificación es un ejercicio estéril que no hace sino malgastar recursos y en otros termina siendo más una manifestación de buenas intenciones que una herramienta clave de gestión.

A diferencia de la planificación tradicional, de características normativa, lineal y con sesgo determinista (consolidada bajo la influencia de la CEPAL durante la década de los 60), los enfoques de la planificación que aparecen en el texto son más modestos en sus requerimientos y más realistas en cuando a las condiciones de incertidumbre, complejidad y conflicto enfrentadas por las políticas públicas.

Contar con buenos diagnósticos es clave para definir problemas complejos que alimenten planes orientados a identificar las incertidumbres propias de los procesos políticos, económicos y sociales. Un buen diagnóstico es una condición necesaria para una planificación exitosa. En este sentido, al momento de elaborar diagnósticos no siempre se reconoce la necesidad de valorar lo existente y de hacer esta valoración explícita tanto al momento del diseño como de la implementación de programas y proyectos. Tan importante como identificar los problemas que se enfrentan es identificar las fortalezas con las que ya se cuenta para encararlos dado que permiten afrontar mejor las tensiones asociadas a la planificación.

El gobierno abierto es una noción que agrupa los principios de la **transparencia**, la **rendición de cuentas** y la **participación** y que es interpelado en el libro (incluyendo hasta su propia denominación). Al igual que las diferentes nociones que sucesivamente dominaron el campo de los estudios sobre Estado y administración durante las últimas décadas (nueva gestión pública, gobernanza, buen gobierno, por citar casos de las últimas décadas), se puede observar que la noción de gobierno abierto se origina en países desarrollados (principalmente Estados Unidos), tiene fuerte influencia directa o indirecta sobre las estrategias de mejora del aparato estatal en América Latina y presenta más continuidades que rupturas con las nociones precedentes, dado que recoge varias ideas y valores de corrientes académicas ya existentes. Por ende, el denominado gobierno abierto está lejos de ser algo totalmente novedoso.

Esta interpelación que propone el texto del Instituto Patria de ninguna manera significa que los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación no tengan sentido. Más aún: para evitar falsas expectativas que terminen deslegitimando los beneficios reales y potenciales que conllevan estos principios en la administración pública, el libro identifica cuestiones y desafíos relevantes que deben ocupar un lugar destacado en la agenda de debate, entre los cuales sobresalen los conflictos de interés.

En esta dirección, y tal como señala el trabajo, si bien la noción ampliamente extendida es la de Gobierno Abierto, sería más apropiado hablar de Estado Abierto, asumiendo que deben incluirse a todos los poderes del Estado, sus instituciones y los distintos niveles político-territoriales. Por cierto, el término *open government* cobra fuerza a partir de la iniciativa lanzada con ese título por el gobierno de los Estados Unidos al asumir la presidencia Barack Obama en 2009, país en el cual la noción de Estado se aplica a las jurisdicciones subnacionales equivalentes a nuestras provincias.

Como mencionáramos al principio de esta reseña, además de un complejo conjunto de instituciones con objetivos e intereses propios, el Estado puede ser visto como un reflejo de los procesos que ocurren en la sociedad. Así, no hay experiencia histórica que muestre un Estado abierto sin que articule esta fortaleza con la de una sociedad abierta (ni viceversa). Así, es necesaria una mirada más “sistémica”, esto es, que no piense al Estado o a la sociedad como términos divorciados. En este sentido, cabe alertar sobre el riesgo de algunas visiones simplistas que predominan en el debate que caracterizan a políticos y funcionarios públicos como feos, sucios y malos, mientras que dirigentes y miembros de (algunas) organizaciones de la sociedad civil son vistos como bonitos, limpios y buenos.

Además de ser un momento valioso para obtener información en relación a los resultados que se están obteniendo o en qué grado los objetivos planteados se están alcanzando, la **evaluación** constituye una etapa fundamental para el aprendizaje, la rendición de cuentas y la mejora de la calidad del debate público.

Desde nuestra perspectiva, además de un asunto cultural, la falta de rendición de cuentas de nuestras administraciones públicas es un problema de diseño y gestión institucional. Así, es necesario comenzar a medir y divulgar, por ejemplo, el costo social y económico de la corrupción en nuestro país –especialmente para los grupos más desaventajados-. Además, resulta conveniente poner énfasis en el desarrollo de evaluaciones sectoriales en cada área de la actividad del Estado (compras públicas, educación, salud, etc.) que permitan incrementar las capacidades de control estatal y social.

La expansión de las **tecnologías digitales** (otra de las cuestiones de la cocina del Estado que aparece en el texto) no solo ha llegado a la esfera personal, alterando comportamientos, formas de vivir y de relacionarse, sino que ha modificado y modificará mucho más los procesos de gestión pública, ya que produce importantes efectos en los procesos de intermediación que no aportan valor y rompe esquemas más o menos asentados de negociación y configuración de acciones.

Particularmente relevante es el uso intensivo de las tecnologías digitales para hacer frente a un factor determinante de la confianza en las instituciones públicas: la simplificación de trámites. En Argentina se ha prestado poca atención al nodo crítico donde se conectan los ciudadanos con los proveedores de bienes y servicios públicos: el trámite. La simplificación de los trámites públicos es clave para mejorar no solo la calidad de los bienes y servicios sino más fundamentalmente la confianza en el Estado. El trámite es una transacción cuyo objeto es cumplir con alguna obligación legal o solicitar un permiso, servicio o beneficio, lo que lo convierte en un condicionante para el acceso a distintos servicios. Esto aplica a todos los ámbitos de políticas públicas, pero se refleja con mayor claridad en el área de las políticas sociales (trabajo, salud, educación).

En este sentido, el panorama es bastante desalentador. A modo de ejemplo, un mismo ciudadano suele ser registrado según criterios distintos en las diversas agencias gubernamentales, lo cual hace que su acceso a derechos o el cumplimiento de obligaciones demande trámites que le parecen interminables y costosos. A su vez, en un mismo gobierno, el camino hacia un servicio público no pasa necesariamente por la oficina gubernamental más conveniente para el ciudadano, que percibe la heterogeneidad desarticulada del aparato estatal como si debiera relacionarse con varios Estados.

El carácter más perverso de estos costos es la penalización de los ciudadanos socialmente más vulnerables, quienes dependen más de los servicios públicos, utilizan menos los canales virtuales de servicio, y no tienen acceso a los atajos burocráticos que puede proporcionar la intermediación profesional. Los sectores más bajos de la pirámide social son los que más precisan la ayuda estatal y, a la vez, son los que más dificultades tienen en la interacción con la burocracia. De igual forma, estos costos afectan especialmente a las microempresas y las pequeñas empresas.

Dado el veloz e intenso desarrollo de las tecnologías de información de los últimos años, lo novedoso de la actual fase del desarrollo digital es que los datos han pasado de ser escasos a ser masivos a partir del volumen de producción, la velocidad en que son transmitidos, la variedad de fuentes que los generan y la variedad de formatos necesarios para representarlos. Este fenómeno de volumen, velocidad y variedad de datos, conocido genéricamente como Big Data, constituye un insumo central e inédito para el desarrollo de las herramientas tecnológicas de la denominada IV Revolución Industrial a partir de las cuales los gobiernos pueden fortalecer la eficacia y la eficiencia de la toma de decisiones públicas.

En este contexto, una cuestión central es cómo hace el aparato estatal para obtener, producir, procesar y apropiarse los datos, los cuales constituyen el alimento básico de los algoritmos inteligentes que reemplazarían o minimizarían la intervención humana. Este desafío es más complejo de enfrentar ante la ausencia de un marco ético-normativo, desarrollos poco transparentes, sesgos y decisiones cada vez más difíciles de interpretar por medios humanos.

Desde ya, y como si fuera la otra cara de la moneda, los gobiernos deben garantizar la inclusión digital. Conforme se expande el universo digital, no sólo la conectividad es crucial, sino también el acceso a las herramientas tanto materiales como simbólicas para aprovechar esa conexión (algo que la pandemia del Covid-19 ha demostrado claramente). Las desigualdades en Argentina se suman y se potencian: los más pobres, los que tienen menos años de educación formal, los más viejos y quienes viven en zonas rurales o subdesarrolladas (y que más necesitan del Estado), tienen menores probabilidades de estar incluidos digitalmente. En el siglo XXI, no hay ciudadanía plena sin derechos digitales.

Finalmente, la compilación indaga otra cuestión fundamental que aparece en la cocina del Estado: el **empleo público**. Un lugar común pero no por ello menos cierto es considerar que el mayor activo de las instituciones son las personas que las componen. El desarrollo de un servicio público profesional es una condición esencial en todo intento de fortalecer el aparato estatal dado que, bajo la conducción del nivel político, son los funcionarios y trabajadores públicos los que tienen un rol protagónico en la elaboración de políticas orientadas a resolver los problemas que afectan a la sociedad.

Avanzar en esta dirección implica abordar (entre otros) ejes vinculados al ingreso mediante selección por examen abierto a la ciudadanía; la planificación estratégica y con sustentabilidad financiera de la planta de personal; los ascensos por criterios de antecedentes y oposición y la promoción por capacitación y calificación que acrediten la idoneidad para el ejercicio de las tareas; la creación de un régimen de funcionariado civil superior para preservar la memoria institucional; el cumplimiento del derecho constitucional a la negociación colectiva así como la presencia equilibrada de personal contratado bajo figuras de dependencia laboral a término; y la inversión en capacitación a partir de las necesidades de los organismos públicos. Desde una mirada estratégica, tan importante como avanzar en estos ejes relacionados al empleo público es hacerlo de manera conjunta y coordinada.

La pandemia del Covid-19 abre una ventana de oportunidad no solo para revalorizar el rol del Estado sino también (y principalmente) para fortalecer sus capacidades a partir del abordaje de estas cuestiones de la cocina que son clave para que la calidad de las políticas públicas esté en sintonía con los nuevos desafíos y exigencias ciudadanas. En este contexto, el libro del Instituto Patria encuentra un momento oportuno dado que en el marco del proceso político actual lo que está en disputa es la construcción de sentido sobre las causas que llevaron a la actual situación de deterioro político, económico y social en la que se encuentra el país. De esta disputa dependerá en buena medida la legitimidad de las acciones que se lleven adelante por parte del gobierno para retomar la senda del desarrollo institucional, el crecimiento económico y la inclusión social.

Reseña

Pasquale Serra

El populismo argentino

Buenos Aires. Prometeo libros. Primera edición 2019. 168 págs. Traducción de Alejandro Gutiérrez. Prólogo de Mario Greco. ISBN 978-987-8331-21-8

Reseña de Juan Martín Errecalde
Universidad Nacional de Mar del Plata

La traducción del título se presta a equívocos. El título original es *Populismo progressivo. Una riflessione sulla crisi della democrazia europea*, o sea *El populismo progresivo. Una reflexión sobre la crisis de la democracia europea*. La “crisis de la democracia europea” sólo indirectamente forma parte del volumen, que presenta una interpretación de la sociología de Gino Germani sobre el peronismo. La “crisis de la democracia europea” aparece como telón de fondo de la formación intelectual de Germani; en realidad, fue parte del desafío político-existencial a la que se enfrentó toda una generación de intelectuales: Polanyi, Arendt, Mannheim, Neuman, Heller, Laszki entre los más conocidos. El Primer Congreso Nacional de Filosofía reunido en San Juan en 1949 es ilustrativo del impacto de esa crisis en lo más granado de la intelectualidad de nuestro país.

En la sociología de Germani el peronismo fue la expresión argentina de esa crisis. Es posible que la adjetivación *argentino* en el título y la exclusión de lo europeo hayan obedecido a una invitación a lectores que podrían no estar particularmente interesados en “la crisis de la democracia europea” de los años treinta y cuarenta, cuando desde hace más de una década estamos observando y viviendo otra crisis de esa democracia, ahora a manos del neoliberalismo y la globalización financiera. Por consiguiente el libro del profesor Serra tampoco es

un análisis del populismo argentino en tanto fenómeno político multidimensional de la manera en que ya se han llevado a cabo muchos estudios del peronismo en sus distintos momentos, sino una propuesta de interpretación del análisis teórico de Germani, la discusión suscitada en torno a la posición de parte de la izquierda política argentina después de 1955 y la hipótesis de un puente epistemológico gramsciano entre la sociología de Germani y el constructivismo post estructuralista de Ernesto Laclau.

Para Germani, plantea Serra, el peronismo se encuentra en la encrucijada entre modernización y autoritarismo; en concreto, es una *desviación* en el itinerario desde lo tradicional a lo moderno. El recorrido formalmente predecible de la modernización democrática liberal –de la participación restringida a la participación ampliada habilitada en Argentina por la ley Sáenz Peña y por el proceso de movilización social que Karl Deutsch identificó coetáneamente a Germani– se ve “torcido” por la opción de una nueva masa popular constituida básicamente por los migrantes que huían de la crisis agrícola de los años treinta y eran atraídos por las opciones de progreso que ofrecían las ciudades. Ese nuevo sujeto social reacciona frente a la incompatibilidad entre dominación oligárquica y formalismo democrático liberal, incurre en una situación de *disponibilidad* y en definitiva opta por un régimen que pone en tensión al liberalismo, resuena a autoritarismo y genera respuestas a las demandas de esas nuevas masas.

Esta es, en síntesis, la crisis de la democracia. Presentándose como el régimen de gobierno del pueblo, la democracia no es reconocida como tal por el propio pueblo. Germani no se pregunta si acaso la que entra en crisis es la única forma posible de democracia o si existen formas alternativas de democracia a partir de otras formas de organizarse el poder (por ejemplo las que en distintos momentos plantearían Talmon, Zakaria, O’Donnell entre otros); un debate que sigue abierto. Serra, que obviamente escribe casi medio siglo después de Germani, reitera el desinterés del maestro.

Tiene lugar en consecuencia, nos dice el autor, una “disyunción entre realidad-existencia y conciencia”: los nuevos urbanos se hicieron peronistas en vez de socialistas o comunistas. Serra llama la atención a lo que la aparición de ese nuevo sujeto y su condición de disponibilidad significa como introducción de la heterogeneidad social en la homogeneidad formal del sistema político y destaca el acierto de la interpretación germaniana. Soslaya en cambio las críticas a que fue sometida la tesis por investigadores posteriores –varios de ellos ex alumnos de Germani– en cuanto a un sobredimensionamiento de la gravitación en la instalación del peronismo de esos nuevos urbanos votantes. Ni todos los votos peronistas de 1946 provinieron de esos sectores, ni solamente provino de ellos el voto por Perón. A partir del estudio de Murmis y Portantiero varios trabajos pusieron de relieve cuestiones que no habían sido tomadas en cuenta por Germani: el papel de las dirigencias sindicales y políticas laboristas y socialistas por ejemplo, incluso la cuestionable fiabilidad de la información estadística electoral para llegar a conclusiones firmes. Serra opta por dedicarse

a desligar a Germani de una supuesta influencia formativa por parte de la entonces dominante sociología estructural-funcionalista, afirmando que, si influencia hubo, ella provino de Robert Merton mucho más que de Parsons. El capítulo III del libro contiene una meticulosa reseña de las críticas y autocríticas suscitadas por la interpretación originaria de Germani, pero que dejan al margen las limitaciones de su base de datos.

Es cuestionable empero que la “heterogeneidad social” apareciera recién en los prolegómenos del peronismo, como parece suponer el profesor Serra. Radicalismo, anarquismo, socialismo, comunismo eran formas de dar expresión a la diferenciación social que se agudizó desde inicios del siglo veinte y que haría eclosión con la ley de sufragio masculino universal y secreto y el primer gobierno de Irigoyen. El peronismo, es obvio, no creó la lucha de clases y más bien trató de acotarla y encauzarla.

Este no es el lugar para ensayar una crítica (más) de Germani o una celebración de su sociología -innecesaria tratándose del verdadero fundador de la sociología científica en nuestro país (sin perjuicio de sus reconocidas limitaciones)-, sino de señalar el modo en que Serra se aproxima a él. Pero es inevitable destacar el estructuralismo subyacente en la interpretación de Germani, porque ese estructuralismo constituye un punto de fragilidad en el intento de construir el puente gramsciano que debería llevar a Laclau, que dedicó gran parte de su obra más importante (co-autorada con Chantal Mouffe) a la crítica del estructuralismo y el clasismo de Gramsci (*Hegemonía y estrategia socialista*, 1985). Este estructuralismo problematiza la vinculación que el libro afirma entre lo “nacional-popular” de Germani y el populismo de Laclau. La heterogeneidad social explicitada por los migrantes que no “encajan” en el sistema liberal realmente existente -fraudulento, excluyente y explotador- genera su condición de disponibilidad, condición que según Serra se correspondería con el “significante vacío” de la teoría del discurso de Laclau.

Aquí radicaría la convergencia y al mismo tiempo la divergencia entre ambas miradas. La “disponibilidad” de Germani no se reduce a la materialidad de la estructura sociolaboral y no excluye configuraciones institucionales, dimensiones espirituales o estilos de vida, sólo que Germani no asigna a éstas igual relevancia en la generación del efecto final. Laclau sostiene que el “discurso populista” no es sólo construcción retórica, pero se desentiende de las condiciones de vida y del contexto que dan plausibilidad a ese discurso. Ello no obstante, en la lectura que Serra efectúa de ambos, Laclau resulta una potenciación de Germani: “Laclau radicaliza sustancialmente la reflexión de Germani y, radicizándola, la arrastra al corazón de nuestras sociedades. ... (M)ientras para Germani el populismo es, como hemos dicho, un *problema de la democracia*, para Laclau, en cambio, el populismo es un componente esencial de aquella, es su premisa fundamental” (19).

Con el fin de dar sustento a la tesis de una continuidad potenciada que conduce de Germani a Laclau, el libro explora algunos aspectos y circunstancias del marxismo post-

gramsciano en Italia, que estima pertinentes para apreciar los intentos de acomodamiento de parte de la intelectualidad afiliada o vinculada al Partido Comunista Argentino (PCA) y la Federación Juvenil Comunista, de liberarse de la rígida posición mantenida por esas organizaciones frente al peronismo, posición que se mantuvo a lo largo de los gobiernos de Perón –el PCA integró la Unión Democrática opositora en 1946– y llevó a dar decidido apoyo al golpe militar de 1955. La Editorial Lautaro, ligada al partido y dirigida por Héctor Agosti publicó en la década de 1960, posiblemente por iniciativa de Palmiro Togliatti –compañero de militancia de Gramsci y Secretario General del PCI durante décadas–, algunas de las recopilaciones de los escritos de Gramsci desde la cárcel que abonarían cierto revisionismo teórico-político en algunos de sus jóvenes intelectuales.

Serra reconstruye la historia de este grupo desde su inicio en la Universidad Nacional de Córdoba y la Federación Juvenil Comunista (que sería conocido como Grupo Pasado y Presente, claro homenaje al italiano), el intento fracasado de reorientar la política partidaria hacia una mejor comprensión del fenómeno peronista, la consiguiente ruptura en 1967, la creación del Partido Comunista Revolucionario (PCR), y los intentos de influir con sus ideas en las tendencias revolucionarias del peronismo de los años setenta. El hilo conductor de este itinerario fue la persistente constatación del divorcio entre la teoría (marxista) del proletariado codificada en los manuales del PCUS, y la identificación de grandes sectores del proletariado argentino con el peronismo tanto en tiempos de gobiernos militares como en las acotadas oportunidades de democracia representativa.

En la conflictiva década de 1970 la estrategia del grupo fue conocida como *entrismo*: penetrar con la teoría revolucionaria el mundo de los trabajadores, que se expresó sobre todo en el seguidismo del PCR a la política del peronismo posterior a la muerte de Perón. Una estrategia que ni lo aproximó al poder, ni lo ubicó en posiciones revolucionarias porque para entonces el gobierno de Isabel Martínez de Perón había quedado en manos de la derecha, ni lo puso a salvo de las tropelías represivas de los grupos paramilitares auspiciados o al menos tolerados por la extrema derecha del peronismo –incapaces explicar, desde la teoría disponible, la fractura del peronismo entre fracciones en extremo antagónicas.

Desde el exilio mexicano muchos de aquellos intelectuales redescubrirían las virtudes de la socialdemocracia; a su regreso a Argentina abandonarían formalmente la política o practicarían un nuevo capítulo del *entrismo* esta vez en el gobierno del presidente Alfonsín, en el que veían una variante de la socialdemocracia. En la visión del profesor Serra, fueron las lecturas de Gramsci las que orientaron estos desplazamientos y alimentaron la hipótesis de un nexo entre lo nacional-popular del peronismo de Germani y lo nacional-popular de Gramsci. Destaca con acierto, dentro de esta corriente, las figuras de José Aricó y Juan Carlos Portantiero. Aunque el autor no lo menciona, llama la atención la coincidencia cronológica de estas lecturas y revisiones y la primera versión sistemática de la tesis de Ernesto Laclau de la construcción discursiva del populismo.

Mientras Germani tiene como preocupación fundamental comprender la “naturaleza y especificidad del peronismo”, los gramscianos criollos, afirma Serra, están concentrados en “cómo, a partir de tal comprensión, es posible elaborar una alternativa política a éste” (pág.101). Esa alternativa no es otra que una revalorización de la socialdemocracia como alternativa política a las reverberaciones autoritarias del peronismo (vid por ejemplo la edición mexicana de 1983 de *Los usos de Gramsci*, de Portantiero). Y en cuanto según Laclau el populismo es constitutivo de la democracia, resulta clara para Serra la vinculación entre Germani y Laclau, mediada por los intelectuales gramscianos de Pasado y Presente.

Fracasada la opción revolucionaria porque su ocasión ya pasó y por el peso de la brutal represión, surge entonces, de la mano de este Gramsci entre socialdemócrata y populista, la eventual metamorfosis del populismo en una especie de socialdemocracia vernácula. No advierte el profesor Serra, en todo caso no surge de sus páginas, que algo así ya había planteado Torcuato di Tella (h.), otro discípulo de Germani, en *El sistema político argentino y la clase obrera* (EUDEBA 1964): la conversión del peronismo en una variante del laborismo. Ironías de la política: el laborismo, que fue una de las fuerzas constitutivas del peronismo en los años cuarenta, que organizó sus primeras grandes movilizaciones y sería poco después absorbido por el Partido Peronista y su principal dirigente encarcelado, reaparece, en las imaginaciones sociológicas posteriores, como una hipótesis de regeneración democrática del peronismo.

El libro de Serra ofrece material para el debate académico. A pesar de su título original y el asignado a la edición argentina, mucho más que una discusión sobre el populismo argentino o la crisis de la democracia argentina es, en el fondo, una presentación de los debates académicos a partir de una sugerida potenciación laclausiana de la interpretación germaniana del peronismo, incluyendo la visión del propio Serra. Esto no descalifica el esfuerzo intelectual, pero reitera la lejanía respecto de la política realmente existente. No por casualidad el hipotético puente entre ambos autores habría sido construido, según el profesor Serra, por quienes más interés mostraron, al menos en ciertos momentos, por articular sus debates teóricos con una efectiva articulación con la política efectiva.

Lamentablemente el libro carece de un capítulo final de conclusiones; ello habría ayudado a dar precisión a algunas proposiciones insuficientemente fundamentadas. Por lo tanto las discusiones planteadas en el libro quedan abiertas, aunque acaso esa carencia no sea tal sino un rasgo característico de un estilo de debate intelectual. Es de lamentar también el sistema de referencias, apelando a notas al pie de página excesivamente extensas que con frecuencia ocupan más de 50 o 60 por ciento de la página y desarrollan argumentos laterales a los del texto principal. Considerando la gran cantidad de títulos citados, habría sido igualmente conveniente la inclusión de un listado final por orden alfabético de autor.

Indicaciones editoriales y de estilo

Los autores y autoras interesados en publicar artículos o reseñas bibliográficas en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** pueden enviar sus trabajos a través del sistema OJS ingresando a la página revistas.unla.edu.ar/perspectivas o bien por correo electrónico a perspectivas@unla.edu.ar

Previamente, deberán verificar que sus textos se ajustan al Reglamento Editorial y normas de estilo que se detallan a continuación. En caso contrario los textos serán devueltos al remitente.

Reglamento Editorial

Los artículos presentados para publicación son sometidos a dos evaluadores externos de acuerdo al sistema “doble ciego”. La evaluación versará sobre la calidad sustantiva del texto (aportes teórico-metodológicos, nuevos enfoques, relevamiento de nuevos aspectos de un tema, etc.) así como de su pertinencia respecto de la temática de la Revista. Artículos y reseñas serán arbitrados por efe Revista serán sometidos previamente a arbitraje de acuerdo al sistema “doble ciego”. Las reseñas serán sometidas a dictamen del Comité Editorial.

Los textos presentados a dictamen y publicación deberán ser originales. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano. Los textos serán presentados en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

La extensión máxima de los artículos es 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas será de 2000 palabras en las mismas condiciones.

Normas básicas de estilo

1. Artículos

La tipografía utilizada deberá ser Times New Roman tamaño 12, interlineado 1.5, incluso las notas y referencias.

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de 150 palabras como máximo. Deberán proponerse cinco (5) palabras clave, en ambos idiomas. El resumen deberá presentar claramente el objeto del trabajo y sus principales conclusiones.

Las transcripciones literales se harán entre comillas en tipo Times New Roman 12, sin sangría, salvo que excedan las tres (3) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Todas las notas, sin excepción, serán identificadas con numeración arábica correlativa y ubicadas al final del texto.

Se aconseja evitar cuadros y gráficos que utilicen colores. Unos y otros se incluirán al final del texto, con la indicación “AQUÍVA EL CUADRO (O GRAFICO) No” en el lugar correspondiente del texto. Se sugiere limitar los gráficos al mínimo indispensable.

Referencias bibliográficas: En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección “Referencias”, de la manera siguiente: **Sassen, Saskia** (2010) *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo resaltando el nombre de la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: **Mato, Daniel** (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. *Estudios de Sociología* 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: **Vilas, Carlos M.** (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) *La universidad en la Argentina*. Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia de autor, etc. seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: **Hill, General James T.** (2004) *Statement of General James Hill before the Armed Forces Commission of the House of Representatives of the USA, March 24*. <http://usinfo.state.gov/espanol/04032904.html> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo APA se aplicarán subsidiariamente.

2. Reseñas bibliográficas:

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), publicados no más atrás de un año del de circulación del respectivo número de la Revista.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada.

Ej.: **Oscar Madoery**, *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. 1a edición. Ushuaia: Ediciones UNTDF, 2016. 317 págs. ISBN 978-987-45975-4-0

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed.

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/index.php/perspectivas-de-politicas-publicas-presentacion>

Proceso de arbitraje por pares

Los originales que se sometan para su publicación en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Éste, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los responsables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitros que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

Derechos de autor y política de responsabilidad

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original. En ningún caso serán devueltos los originales.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús.

Realidad Económica es la revista de ciencias sociales del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, abocada al tratamiento interdisciplinar de cuestiones económicas, políticas y sociales; desde una línea de pensamiento comprometido con el desarrollo económico y con la defensa de los derechos humanos. Ha sido incorporada al Núcleo Básico de Revistas del CAICYT y está dirigida a profesionales, investigadores, estudiantes, empresarios, dirigentes, trabajadores y cooperativistas.

La revista se edita desde 1970 y tiene un tiraje de 4 .000 ejemplares con una periodicidad de 45 días. Se accede a la misma mediante suscripción.

Nº 334 - 16 de agosto al 30 de septiembre de 2020

ÍNDICE

Las empresas de energía eléctrica entre las reformas de mercado y la posconvertibilidad

Leandro Navarro Rocha

El Proyecto Nacional Simón Bolívar y la Agenda Alternativa Bolivariana en los orígenes del chavismo (1992-1996)

Luis Wainer

La dependencia tecnológica de la Argentina agroexportadora: el caso de la maquinaria agrícola

Pablo Volkind

Superexplotación y diferenciación de la fuerza de trabajo en América Latina y su expresión en Argentina

Facundo Lastra

X Jornada Debate Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr.

Horacio Giberti

Estructuras agrarias provinciales con datos censales y fuentes alternativas

Rubén de Dios, Raúl Paz, Carlos Rossi, Roxana Albanesi y Patricia Propersi



ISSN 0325-1926

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º Piso

CABA, Argentina, C1086AAT

Tel. (5411) 4381-7380/9337

www.iade.org.ar

realidadeconomica@iade.org.ar

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

Artículos

Carlos Manuel Matías Yáñez

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

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 Ventrici

Estrategias de erosión del poder sindical en Argentina. Un análisis del período 2015-2018.
Eroding union power in Argentina, 2015-2018.

Soledad González Alvarizqueta

Intervenciones estatales en respuesta a crisis alimentarias: la fruticultura.
Government interventions in food crises: the case of fruit markets.

Alfredo E. Ladillinsky

Resiliencia urbana y desarrollo local: planificación de la gestión municipal.
Urban resilience and local development: municipal management planning.

Hernán Pablo Toppi

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

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

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

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

Reseña de Diego Pando

Pasquale Serra

El populismo argentino.

Reseña de Juan Martín Errecalde