

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Vol. 6 No. 12, enero-junio 2017

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



**Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas**

Vol. 6 No. 12
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
Intelectual nro. 5.341.888

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

www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Revista catalogada “Nivel 1”
por el CAICYT

latindex

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 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
Juan Carlos Geneyro, Universidad Nacional de Villas María
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, Universidad de Buenos Aires
Cecilia Varela, Universidad de Buenos Aires
Gabriel Vommaro, Universidad Nacional de General Sarmiento

Staff de la Revista

Director *Carlos M. Vilas*
Secretario de Redacción *Mariano Baladrón*
Colaboradores *Sebastián Cruz Barbosa / Fernando Durán*
y *Hernán Morandeira*

Traducción *Claudia Bértolo*

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

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 peer 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: (+54 11) 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.

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
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
Arturo FERNÁNDEZ,
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
José GANDARILLA SALGADO,
Universidad Nacional Autónoma de México
Richard HARRIS,
California State University, Estados Unidos
Alejandro ISLA,
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Argentina
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. RAMIREZ LOPEZ,
Universidad Nacional Autónoma de México
Alexis ROMERO SALAZAR,
Universidad del Zulia, Venezuela
Guillermo SCHWEINHEIM,
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Joan SUBIRATS,
Universidad Autónoma de Barcelona, España
Juan Carlos TEDESCO,
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
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. 6 No. 12
Enero-junio 2017

Presentación *Págs. 198/203*

Carlos M. Vilas

Artículos

Jorge Francisco Cholvis, *págs. 205/216*

Doctrinas, normas y figuras jurídicas para el despojo del patrimonio nacional.

Legal doctrines, rules, and schemes for the pillage of the Nation's patrimony.

Vanesa Marazzi y Natalia Gualdoni, *págs. 217/244*

Cambios y continuidades en las políticas públicas de hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2016.

Changes and continuities in public policies on people's habitat in Buenos Aires City, 2011-2016.

Ricardo Sebastián Piana, *págs. 245/274*

El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos.

The Strategic Plan for the Modernization of Public Administration in Buenos Aires Province. Its fundamentals, assumptions and policy-patterns.

Horacio Cao, *págs. 275/303*

Reforma estatal y provincias en el sexenio alfonsinista.

State Reform and Provinces during Alfonsin's government.

Javier Moro y Guillermo Orizaola, *págs. 305/331*

Adolescentes con episodios conflictivos con la ley penal: restituir derechos y construir ciudadanía. Reflexiones a partir del Programa Propiciar de La Matanza.

Youngsters in conflict with criminal law: giving back rights and building citizenship. The "Propiciar Program" in the Municipality of La Matanza.

Ximena Baráibar, *págs. 333/367*

¿Qué ves cuando me ves? Acerca de lo que los programas de proximidad muestran sobre las políticas sociales en el Uruguay.

¿What do you see when you see me?: What the proximity programs show about social policies in Uruguay.

Nahuel Currá, *págs. 369/393*

Los desafíos de una nueva ciudadanía pampeana. Consecuencias de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (2009-2015).

The challenges of a new pampean citizenship and the outcomes of implementing the Universal Allowance per Child (2009-2015).

Damián Paikin y Federico Dulcich, *págs. 395/414*

El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional.

MERCOSUR sixth partner: A study of China's penetration through imports policy and its impact on intra regional trade.

Reseñas

Emilio Duhau / Angela Giglia

Metrópoli, espacio público y consumo.

Primera edición. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

321 págs. ISBN 978-607-16-3492-4

Reseña de Pedro Sondereger,

Universidad Nacional de Lanús *Págs. 415/418*

Matías Kulfas

Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015.

Primera edición - Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016. 240 págs. ISBN 978-987-629-633-5

Reseña de Jazmín Castaño,

Universidad Nacional de Lanús *Págs. 419/423*

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Uno de los principios centrales de la teoría y la práctica de los derechos humanos es el de *integralidad*. Afirma como realidad fáctica y con fuerza normativa que tales derechos son indivisibles e interdependientes, por más que sea posible identificar en ellos una variedad de dimensiones constitutivas: económicas, sociales, culturales. El principio es consistente con la naturaleza del sujeto titular de esos derechos: no existe un ser humano económico separado del ser humano productor y portador de cultura, del ser humano social (todo ser humano es social por naturaleza), o del ser humano político —el que no lo es, “es más que humano o menos que humano, es dios o animal”, afirmó Aristóteles en los orígenes de la filosofía política.

El corolario del principio de integralidad es claro: la observancia o promoción de una de esas partes constitutivas no valida ni compensa la violación de otra u otras. La violación de los derechos humanos en su “departamento” económico, por efecto de un diseño macroeconómico (por ejemplo pérdida de empleos por el sesgo recesivo de las políticas económicas o por reformas laborales regresivas, incremento de la desigualdad social, aumento de la pobreza por políticas incentivadoras de la concentración de los recursos...) no se compensa por acciones adoptadas respecto del capítulo “social” o con interpelaciones retóricas de reconciliación y perdón.

Algo parecido ocurre en materia de políticas públicas, aunque en este campo no se hable de principio de integralidad sino de *coherencia*. Las políticas públicas son cursos específicos de acción emprendidos por el Estado a través de sus órganos de gobierno y de la colaboración de actores sociales, para la consecución de determinados objetivos que son siempre políticos —en cuanto orientan la organización y el desempeño del colectivo social. Se espera de ellas coherencia con los objetivos que orientan el desempeño gubernamental, así como con las políticas públicas que se diseñan e implementan para encarar otras áreas problemáticas y que en conjunto integran la agenda de acción gubernamental. Ambos aspectos son estratégicos para la unidad de propósito de la organización y el funcionamiento estatal.

Ha sido objeto de muchos estudios y cuenta con sobrada evidencia la coherencia y funcionalidad de la política de violación sistemática de los derechos humanos de la dictadura cívico-militar 1976-1983, con su política económica, cultural, social e institu-

cional, engendradora de un cuarto de siglo de neoliberalismo y sus conocidas y trágicas secuelas, que habrían de alimentar el estallido social de 2001-2002.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación aportó nueva evidencia de esa singular coherencia cuando el pasado 3 de mayo pasado autorizó, en voto dividido, la puesta en libertad de un condenado por crímenes de lesa humanidad durante la dictadura cívico-militar, habilitando el acceso al mismo beneficio para casi la mitad de los condenados por similar causa, incluyendo varios de los más notorios.¹

La proximidad temporal de este fallo “con el dictado de los decretos N° 29 y N° 231 del Poder Ejecutivo Nacional, señala la continuidad de esa coherencia. Ambos decretos establecen la prórroga de jurisdicción hacia tribunales de las ciudades de Nueva York y Londres, y de Suiza, para conflictos que puedan suscitarse entre el Estado argentino y los tomadores de bonos de la deuda cuya emisión esos decretos facultan. A tales efectos se renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana y se afecta como garantía de cumplimiento los bienes del patrimonio privado del Estado nacional, provincial y municipal enumerados en el art. 236 del Código Civil y Comercial. La gestión y operatoria del endeudamiento autorizado es asignada a varias importantes instituciones bancarias y financieras de Europa y Estados Unidos.

El constitucionalista Jorge Francisco Cholvis analiza críticamente ambos decretos como herramientas de una política fiscal y financiera que abre las puertas a la apropiación de los bienes estatales brindados en garantía de un endeudamiento de extraordinaria magnitud, sin destino cierto. El autor llama la atención sobre la relación entre este tipo de endeudamiento y la formación de activos externos facilitada por el manejo político de las tasas de interés y la tasa de cambio, y la operatoria del *carry trade* o “bicicleta financiera”. Cuando su texto ya se encontraba en edición, un informe de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) destacó que el 39,1% de la deuda en dólares emitida en el primer trimestre del año en curso fue destinada a la fuga de capitales —demostrando que la de Cholvis es algo más que una hipótesis de trabajo—.² Su artículo destaca asimismo el efecto vulnerador de derechos humanos de este tipo de políticas de endeudamiento y cesión de soberanía.

La política habitacional para los sectores populares, del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante los periodos 2007-2011 y 2011-2015 es enfocada por Vanesa Marazzi y Natalia Gualdoni como un potencial predictor del tratamiento de esa temática por el gobierno nacional inaugurado en diciembre 2015. La hipótesis subyacente en el artículo apunta a la continuidad de los elencos encargados del diseño y ejecución de esa política en el gobierno municipal y ahora en el gobierno nacional, que permiten inferir la continuidad de las concepciones de política. El paso de una dimensión subnacional a otra de carácter nacional que abarca jurisdicciones de perfil socioeconómico y trayectorias históricas muy diferentes a las que caracterizan a la ciudad de Buenos Aires incluso si se considera a los mismos actores sociales, se da orientado por una misma construcción ideológica, o doctrinaria según se la mire, de ese campo de intervención. El estudio permite percibir asimismo la dinámica articulación que tiene lugar entre objetivos, diseño y ejecución de políticas, y aparatos y procedimientos de gestión.

Los cambios en los objetivos de las políticas públicas tienden siempre, antes o después, a expresarse en modificaciones más o menos profundas, pero siempre coherentes, con los organismos de gestión: diferentes objetivos requieren de diferentes herramientas institucionales. El artículo de Ricardo Sebastián Piana analiza los principales puntos del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, sancionado por la Legislatura provincial a iniciativa de la actual administración, que tiene por objeto declarado instalar un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos acorde con las ideas que sobre la modernización del Estado se difunden desde el gobierno nacional. El Plan se articula a través de un conjunto de programas, normas y procedimientos que cuestionan los modelos de funcionamiento burocrático de la Administración Pública bonaerense. A través del estudio de la norma se advierten los supuestos teóricos que sustentan estos cambios y el modelo de Estado pretendido.

La compleja matriz de relaciones entre el Estado nacional y las autonomías provinciales es analizada por Horacio Cao a través de iniciativas emprendidas durante la gestión del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989). Presentadas muchas veces como relación entre jurisdicciones territoriales de diferente jerarquía institucional, en sentido sustantivo son relaciones entre fuerzas políticas y formaciones de poder en las que lo *nacional* expresa básicamente la supremacía de fuerzas económicas y sociales territorialmente

situadas que ejercen hegemonía sobre el conjunto y que en virtud de ella se articulan preferencialmente en el orden internacional. La *cuestión federal* es así una relación de poder entre actores políticos referenciados territorialmente, en la que la preservación de las autonomías subnacionales, incluyendo sus proyecciones transnacionales, depende en buena medida –variable según circunstancias y momentos– del tipo de las relaciones que se procesan entre los actores subnacionales y los que se expresan como poder nacional, y la preservación de la hegemonía del poder central y sus articulaciones externas son sensibles a la relación de ese poder con las autonomías provinciales. El trabajo de Cao destaca las principales tensiones y conflictos experimentadas por un proceso que debió enfrentar las resistencias de los sobrevivientes beneficiarios socioeconómicos de la dictadura cívico-militar, la fragilidad de la democracia representativa recién recuperada, y las limitaciones de las capacidades estatales para hacerse cargo de nuevas funciones.

Javier Moro y Guillermo Orizaola proponen reflexionar en torno a las posibilidades de intervenir en problemáticas complejas a través de políticas sociales con enfoque de derechos desde un municipio del conurbano bonaerense. En un contexto fuertemente influenciado por un poder mediático que da relevancia a actores que promueven la baja de la edad de punibilidad a partir del estereotipo de los jóvenes de sectores populares como peligrosos, los autores analizan la gestión del Programa Propiciar en el municipio de La Matanza (Provincia de Buenos Aires) con adolescentes no punibles. Con un enfoque teórico-metodológico que cruza derechos humanos y políticas sociales, los autores ponen énfasis en una redefinición del problema que ponga fin al sentido punitivo de las intervenciones públicas, a través de un abordaje territorial basado en derechos. Ponen de relieve asimismo tensiones en la implementación de las acciones públicas derivadas de las profundas desigualdades, las fuerzas macroeconómicas y políticas que agravan la exclusión social, y el déficit de políticas públicas de mayor escala a las que se articulen las más específicas y circunscriptas territorialmente.

Los desencuentros y rispideces entre políticas locales y políticas provinciales o nacionales no son privativos de estados federales ni derivan de visiones doctrinarias o ideológicas adversarias en unos y otros niveles institucionales. El texto de Ximena Baráibar enfoca la relación entre algunos programas “de proximidad” de asistencia a la pobreza y las restantes prestaciones del Estado uruguayo. La autora identifica las principales ten-

siones que se registran entre aquellos y éstas y concluye planteando que los programas de proximidad son en realidad una nueva expresión de la desigualdad en el acceso a las políticas públicas y, más ampliamente, una muestra de la persistencia de la desigualdad social. El análisis de Baráibar plantea asimismo interrogantes acerca de las limitaciones de los denominados abordajes territoriales, que tanto pueden potenciar la eficacia de las intervenciones por su proximidad a los escenarios en que se desenvuelve la existencia de los sujetos, como a reproducir las desigualdades preexistentes y la consiguiente fragmentación social.

Desde hace varias décadas es casi lugar común considerar a la política social como productora y propulsora de ciudadanía. La vinculación entre una y otra remite generalmente a cierta interpretación de la tesis de T.H. Marshall sobre la ciudadanía social. La tesis ha sido sometida a profundas y no siempre convergentes críticas, que en general dejan sin respuesta, y a veces tampoco se plantean, una interrogante fundamental: ¿qué tipo de ciudadanía emerge, o se potencia, a partir de la política social? Reelaborando la crítica del sociólogo peruano Carlos Franco, a la tesis de Marshall y apoyándose en la experiencia recogida en la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), Nahuel Currá elabora el concepto-metáfora de *ciudadanía pampeana*, en clara paráfrasis de la *ciudadanía plebeya* de Carlos Franco y lo propone como herramienta que brinda una mejor caracterización de las opciones de protección social.

La emergencia de la República Popular China como nueva potencia económica mundial, y las tribulaciones recientes experimentadas por el MERCOSUR –acentuadas por las turbulencias y cambios institucionales en varios de sus Estados miembro– convierten a las relaciones comerciales, y en general económicas, entre este y aquella en tema relevante de la agenda de las relaciones internas al bloque y a sus relaciones con la potencia asiática. El texto de Damián Paikin y Federico Dulcich analiza el intercambio comercial argentino-brasileño reciente y la presencia creciente de China en la región, y el impacto que pueden provocar en las perspectivas de desarrollo futuro del MERCOSUR y en las opciones de políticas públicas en materia de inserción internacional. El análisis sectorial del comercio revela una caída de la participación del comercio bilateral entre Argentina y Brasil y el progresivo pero desigual desplazamiento de la producción regional por proveedores asiáticos en todos los sectores. El artículo abre interrogantes sobre el futuro

de la relación comercial bilateral y sobre el tipo de relaciones económicas del bloque y sus miembros con la potencia asiática.

El N° 12 que aquí se presenta se completa con la sección Reseñas y con una sección de legislación en la que se transcriben las partes resolutivas de los decretos N° 29 y N° 231 mencionados anteriormente.

Juan Carlos Tedesco (1944-2017)

Estando en producción el presente número de la Revista, tomamos conocimiento del fallecimiento del Doctor Juan Carlos Tedesco. Juan Carlos fue profesor universitario, alto funcionario de UNESCO en América Latina y Europa, y Ministro de Educación de la República Argentina. Dictó cursos de posgrado en las principales universidades de América Latina y Europa y publicó numerosos e importantes libros sobre la relación entre educación y sociedad. Desde el primer número de nuestra Revista se incorporó a su Consejo Asesor. Lamentamos profundamente su desaparición.

Carlos M. Vilas
Director, RPPP

¹ CSJ 1574/2014/RH 1 “Bignone, Reynaldo Benito Antonio y otro s/recursos extraordinario”, caso Luis Muiña. www.cij.gob.ar/Nota-25746-La-Corte-Suprema--por-mayor-a--declar--aplicable-el-c-mputo-del-2x1-para-la-privi-n-en-un-caso-de-delitos-de-lesa-humanidad.html accesado el 5/5/2017

² <http://umet.edu.ar/nuevo-informe-del-observatorio-de-la-deuda-externa/> accesado el 4/5/2017