

Revista

**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Vol. 8 No. 15, junio-diciembre 2018

**Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina**



**Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas**

Vol. 8 No. 15
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
Intelectual nro. 5.353.094

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 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
Juan Carlos Geneyro, 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*

Secretario de Redacción *Mariano Baladrón*
Colaboradores *Sebastián Cruz Barbosa / Eduardo
Barros / Fernando Durán*

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 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

latindex



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
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. RAMÍREZ LÓPEZ,
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
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. 8 No. 15
julio-diciembre 2018

Presentación *pág. 10-12*

Carlos M. Vilas

Artículos

Luján Menazzi, *pág. 13-40*

¿Una comunidad profesional de la obra pública?

Empresarios, ingenieros y funcionarios durante la última dictadura (1976-1981)

A professional community in public works?

Businessmen, engineers and public officers during dictatorship in Argentina (1976-1981)

Elsa Pereyra, *pág. 41-65*

Recursos y saberes en la construcción de poder en el nivel subnacional: la experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987-2007)

Resources and knowledge in the construction of power at the subnational level: the experience of the team of the Ministry of Economy of the Province of Buenos Aires (1987-2007)

Gisela Cánovas Herrera, *pág. 67-87*

Las mujeres y los regímenes de bienestar. Una mirada feminista para el debate de la organización social del cuidado en Argentina

Women and welfare regimes. A feminist perspective to assess the social organization of care in Argentina

Erika Van Rompaey, *pág. 89-106*

La calidad del cuidado como desafío de las políticas públicas de atención a la dependencia

The quality of care as a challenge for public policies addressed at the elderly and disabled people

Javier Moro, *pág. 107-137*

Diez años del sistema de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia: un balance desde el Conurbano Bonaerense

Advancing and protecting children and teen-agers' rights in Greater Buenos Aires municipalities: A ten-years appraisal

Malena Victoria Hopp y Eliana Lijterman, pág. 139-171

Trabajo, políticas sociales y sujetos “merecedores” de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina

Labor, social policies and “deserving” subjects of assistance: agreements and debates in Argentina’s new neoliberal environment

Juan Pablo Hudson, pág. 173-205

Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos

Promoting cooperative self-management through public policies: the Alianza Cambiemos approach

Graciela Mingo y Elisa Sarrot, pág. 207-231

Estado y actores sociales en la política pública. El caso del Pro.Cre.Ar en la provincia de Entre Ríos (2012-2015)

The State and social actors in public policies.

The case of Pro.Cre.Ar in Entre Ríos Province

Reseñas

Darío Melossi, pág. 233-235

Controlar el Delito, Controlar la Sociedad. Teorías y debates sobre la cuestión criminal, del siglo XVII al XXI

Reseña de Maximiliano Korstanje

Gabriel Vommaro, coordinador, pág. 237-242

Estado, democracia y derechos en Argentina.

Controversias en torno a los años kirchneristas

Reseña de Salvador Martínez

Indicaciones a los autores, pág. 244-246

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Relaciones e instituciones informales como la amistad, el compañerismo, las comunidades intelectuales o profesionales, el vecindario, el patronazgo, son el cemento blando que en las sociedades complejas une los intersticios que siempre existen entre las instituciones formales, sancionadas por la ley. El modo en que se articulan las instituciones formales y las informales imprime características particulares al desempeño efectivo de las sociedades. Esto es algo que el historiador y antropólogo Eric Wolf (1923-1999) señaló hace algo más de medio siglo, cuando aún el auge del neoinstitucionalismo no había desembarcado en estas playas. Wolf se refirió a prácticas sociales que definían lealtades, solidaridades y enfrentamientos en el entramado de interacciones individuales y colectivas, que permiten a los sujetos avanzar de manera creativa hacia sus objetivos, a través de los acotamientos planteados por las instituciones formales.

La formación de agrupamientos sobre la base de este tipo de lealtades sustantivas, por diferenciación pero no necesariamente exclusión con las lealtades y afinidades formales del civismo, la ciudadanía u otras derivados del plexo normativo/imperativo del Estado, constituyen recursos de poder a los que los actores echan mano con fines variados. La intensidad de estas relaciones intersticiales ha dado pie a su asimilación a relaciones de parentesco: las *familias políticas*, la *familia judicial*.

Igual que en otras áreas de la vida social, lo que empieza como esporádico o informal deviene persistente y formal merced al reconocimiento explícito o a la tolerancia de la autoridad pública en la promoción de los intereses de sus integrantes: colegios profesionales, cámaras empresariales, asociaciones categoriales, *lobbies*. La literatura sobre políticas públicas abunda en estudios sobre el involucramiento y eficacia de estos actores en la formación de las agendas y en el tejido de redes de incidencia en las acciones públicas que de manera directa o indirecta se refieren a asuntos de su interés.

El presente número de la **RPPP** se inicia con dos estudios sobre el papel de estas comunidades informales y su gravitación en otras tantas áreas de política pública. El artículo de Luján Menazzi rastrea el funcionamiento de esta articulación público-privada durante la última dictadura militar en el terreno de la obra pública. La autora identifica la existencia de una comunidad profesional y empresarial vinculada al desarrollo de obras públicas y su articulación con las áreas del gobierno que definen los presupuestos

y asignan las obras, con un frecuente tránsito de funcionarios públicos y empresarios privados que se mueven de un lado a otro de la diferenciación institucional, define una convergencia de intereses simbólicos y materiales y legitima la caracterización de esta etapa como dictadura *cívico-militar*. Lo mismo que en otras sociedades capitalistas, la eficiencia empresarial (matriz de costos, productividad, impacto ambiental, etc.) y la proximidad, a través de una variedad de prácticas formales e informales, a los lugares del entramado institucional donde se toman las decisiones de política, han contribuido a configurar uno de los ámbitos estratégicos del poder político-corporativo, al vertiginoso crecimiento de patrimonios empresariales y al prestigio social de sus titulares, con fronteras difusas entre el interés público y el privado.

Elsa Pereyra presenta el caso de un grupo de funcionarios y profesionales que, a partir de una comunidad de ideas, formación técnica y voluntad política enfrentó los desafíos planteados por un profundo desbarajuste fiscal y a reducir su impacto sobre la población más vulnerable. Su artículo analiza la experiencia del equipo que condujo el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires entre 1987 y 2007 desde el punto de vista de la construcción de capacidades analíticas, políticas y técnicas. Para ello, reconstruye el proceso que condujo a la creación de la cuasi-moneda conocida como “Patacón”, como ejemplo del tipo de producciones que caracterizaron la actuación de ese colectivo de funcionarios. El análisis de los modos en que se combinaron política y técnica en las intervenciones del equipo económico provincial, permite a la autora componer perfiles de actores estatales más complejos que los estilizados en la literatura predominante en el campo de las políticas públicas.

Los tres artículos siguientes son estudios sobre las políticas del cuidado, un asunto que en años recientes ha ingresado a la arena de las políticas públicas. Gisela Cánovas Herrera pone el foco en los debates acerca de la organización social del cuidado, en el marco de los estudios del bienestar y los aportes del feminismo. La Asignación Universal por Hijo es tomada como caso que permite a la autora indagar los supuestos relacionados con el rol implícitamente asignado a las mujeres en esta política social y sus efectos sobre su participación en el mercado de trabajo. Erika Van Rompaey examina el concepto de calidad del cuidado en domicilio de personas en situación de dependencia y sus distintos abordajes, para reflexionar sobre el impacto que tienen las condiciones materiales y técnicas de la atención ofrecida por el Estado en la protección del derecho a ser cuidado; toma como referencia la experiencia reciente de Uruguay, donde se ha diseñado e implementado una nueva política de cuidados que cuenta con una prestación orientada específicamente hacia los cuidados en domicilio. El texto de Javier Moro analiza el desempeño de las nuevas áreas municipales de atención a la niñez y adolescencia en el conurbano bonaerense. Sostiene el autor que el énfasis en el eje de atención en el ámbito doméstico-familiar en desmedro de la expansión de una oferta programática de promoción y acceso a derechos plantea un alcance limitado y restrictivo de

la transformación declamada en la normativa. El artículo postula la adopción de una “nueva arquitectura” institucional que contemple los alcances de la política de niñez y adolescencia en el nivel local, la definición del problema con la que trabajan estas áreas y una mirada territorial de las políticas sociales.

Las acciones de asistencia dirigidas a grupos vulnerables de población (planes de empleo de emergencia, transferencias condicionadas de ingreso, subsidios específicos) integraron una parte importante de las políticas sociales de los años recientes. Además de la discusión respecto de la eficacia de esas acciones para enfrentar las problemáticas a las que apuntan, se registraron debates acerca de las condiciones objetivas y subjetivas efectivamente reunidas por los receptores de la asistencia, frecuentemente teñidos de tonalidades discriminatorias. El artículo de Malena Hopp y Eliana Lijterman reconstruye los argumentos y controversias suscitadas en torno a estos programas en los sujetos destinatarios y en trabajadores integrados a mercados de trabajo.

Juan Pablo Hudson discute el cambio del enfoque institucional registrado a partir del cambio de gobierno de 2015 respecto de las políticas de empleo dirigidas a sectores desempleados o de empleo precario, destacando el énfasis en el emprendedorismo y el individualismo, así como en el asociativismo *libre* por contraste con la promoción de formación de cooperativas y los amplios programas de estímulo a la economía popular y a sus más dinámicos actores de los gobiernos que se sucedieron entre 2002 y 2015. Finalmente Graciela Mingo y Elisa Sarrot enfocan las interacciones entre Estado y una variedad de actores sociales y laborales en el plan Pro.Cre.Ar (2012-2015) en un municipio de la provincia de Entre Ríos, como política activa para facilitar el acceso de sectores medios de la sociedad a la vivienda propia; un programa que también ha sufrido recortes y reorientaciones en los años recientes.

Carlos M. Vilas
Director