

*Revista*

**Perspectivas de  
Políticas Públicas**

**Vol. 9 No. 17, julio-diciembre 2019**

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



**Revista**  
**Perspectivas de Políticas**  
**Públicas**

Vol. 9 No. 17  
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](http://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  
*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*  
(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

*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. 9 No. 17  
julio-diciembre 2019

**Presentación**

**Carlos M. Vilas**, págs. 10-12

**Artículos**

**María Emilia Val**, págs. 13-39

La política de manejo de la deuda durante el canje de 2005: una estrategia novedosa para la reestructuración de pasivos soberanos

*Debt management policy during the 2005 debt exchange: a different strategy for the restructuring of sovereign liabilities*

**Jimena Pesquero Bordón**, págs. 41-71

La fórmula ejecutiva subnacional y el rol de la Vicegobernación en Argentina. Estudio de los casos provinciales de Neuquén, Río Negro y Chubut (2015-2018).

*Subnational executive formula and the role of Vicegovernorship in Argentina. Neuquén, Río Negro and Chubut provinces (2015-2018).*

**Catalina Luz Bressán**, págs. 73-100

Escala y participación: ¿Cuánto importa el tamaño para la democracia?

*Scale and participation: How important is size for democracy?*

**Braulio Carimán Linares**, págs. 101-117

Realismo sin renuncia: manifestaciones estudiantiles y política de gratuidad en la educación superior en Chile  
*Realism with no Resignation: Student Demonstrations and Free Higher Education Policy in Chile*

**María Florencia Marcos**, págs. 119-140

Desarrollo rural y constitución de nuevas categorías de sujetos de gobierno:

el caso del Programa Social Agropecuario (1993-2013)  
*Rural development and the constitution of new categories of government subjects:*

*the case of the Agricultural Social Program (1993-2013)*

**Soledad Ni3n Celio**, p3gs. 141-171

Perspectivas del riesgo en torno a la producci3n de soja.  
un pa3s “natural” vs un pa3s “productivo”: ¿Esa es la cuesti3n?  
*Prospects of risk in soybean production. A “natural” country vs  
a “productive” country: Is that the question?*

**Martha Jhiannina, C3rdenas Ruiz y Mar3a dos**

**D3res Saraiva de Loreto**, p3gs. 173-199

Implicaciones de la miner3a informal/ilegal sobre la  
calidad de vida de las familias: Huamachuco, Per3  
*Implications of informal/illegal minning on the quality of life  
of households: The case of Huamachuco, Per3*

**Victoria Matozo**, p3gs. 201-225

Conectar Igualdad: de pol3tica social a pol3tica educativa  
*Connecting equality: from social policy to education policy*

## **Reseñas**

**Guillermo Caviasca**, p3gs. 227-230

*Los pueblos ind3genas y la cuesti3n nacional. Valent3n  
Sayhueque y la construcci3n del Estado en la Patagonia*

**Reseña de Carlos Humberto Silva**

**Gustavo Blutman y Horacio Cao**, p3gs. 231-235

*El Futuro del Estado. Escenarios en Disputa hacia el a3o 2030*

**Reseña de Isidoro Luis Feldman**

**Sabino Vaca Narvaja y Zou Zhan (eds.)**, p3gs. 237-241

*China, Am3rica Latina y la geopol3tica de la Nueva Ruta de la Seda*

**Reseña de Mart3n Burgos**

**Indicaciones a los autores**, p3gs. 242-244

**Avisos**, p3g. 245

**Puntos de venta**, p3g. 246

*Revista*  
**Perspectivas de  
Políticas Públicas**

Los artículos que integran este número cubren un amplio arco de temas: el impacto ecológico de algunas prácticas productivas, la constitución de los sujetos de las políticas públicas por las propias políticas, los alcances y limitaciones en la eficacia de la participación social de acuerdo a los asuntos que la motivan, los niveles en los que se desenvuelve y el sistema político que la enmarca; la organización institucional del poder y las estrategias de negociación y confrontación a las que recurren los actores en determinados contextos y momentos.

El texto de María Emilia Val sobre el proceso de reestructuración de la deuda externa argentina en 2005 estudia la estrategia de negociación de deuda soberana desarrollada por el gobierno de Néstor Kirchner, con una orientación que se continuaría hasta 2015 sentando un precedente novedoso respecto a la política con la que los estados pueden impulsar procesos de reestructuración de deuda en el actual estadio de la globalización financiera. Resulta particularmente oportuno regresar a esa experiencia en momentos en que Argentina ha sido conducida a un endeudamiento gigantesco por una gestión gubernamental imprudente y desacertada –a juzgar por los resultados, que son lo que cuenta en materia de acción política– generando una crisis económica, financiera y social de profundidad y dimensiones sin paralelo en los últimos setenta años. El artículo de Val permite apreciar la sutileza de la estrategia argentina que, en un marco de explícita adversariedad con el bloque acreedor, supo al mismo tiempo aprovechar diferencias internas o puntuales entre distintos acreedores, y entre estos y sus garantes políticos, para optimizar las perspectivas de éxito.

Uno de los mayores pasivos del capitalismo a lo largo de su historia es el ambiental. Dos artículos analizan sendos aspectos de la cuestión. Soledad Nión Celio trata la construcción social del riesgo en la producción de soja en el Uruguay a partir de la percepción de diferentes actores –un asunto que toca de lleno a Argentina–. Este rubro es tomado como un ejemplo de los cambios que la producción agrícola ha experimentado en las últimas décadas. Martha Jhiannina Cárdenas Ruiz y María dos Dôres Saraiva de Loreto presentan los resultados de un estudio cualitativo sobre la minería informal en una región de Perú y sus efectos en la calidad de vida de las familias involucradas en la actividad.

El texto de Jimena Pesquero Bordón enfoca el papel de la vicegobernatura en la política de tres provincias patagónicas en años recientes. El trabajo abre el camino para el estudio

de un tema que hasta ahora había sido soslayado por el análisis político “subnacional”. La autora destaca la relevancia estratégica que la figura del Vicegobernador suele desempeñar en determinadas coyunturas institucionales y el contrapunto de juegos políticos que se desenvuelven dentro de las respectivas provincias en torno a la relación Gobernador/ Vicegobernador y a la gravitación de esa relación en la política provincial y en su articulación con el sistema político federal. Por su parte el artículo de Catalina Luz Bressán se inscribe en la reflexión teórica contemporánea sobre la relación entre escala de la participación ciudadana y democracia. Las críticas a las modalidades efectivas en que se desarrollaron las “transiciones a la democracia” en varios países de nuestra región, en particular lo que esas críticas plantearon como un creciente distanciamiento entre los sistemas políticos formales y las demandas de sectores amplios de la ciudadanía, llevó a exaltar las virtudes de lo local, lo directo, eventualmente lo inmediato, en detrimento de las prácticas de la democracia representativa orientadas en el mejor caso hacia temas y con enfoques ajenos a las problemáticas concretas de los ciudadanos y a una participación efectivamente democrática, generando una visión de lo local como ámbito idealizado de participación y profundización de la democracia. Al contrario, la autora argumenta que la participación democrática no está condenada a los límites de la pequeña escala; sostiene que la democracia se fortalece cuanto mayor es la escala de participación en cuanto permite alcanzar un involucramiento ciudadano de mejor calidad y politicidad.

“Quien nomina domina” reza el viejo apotegma; nombrar significa identificar y también llamar, interpelar a alguien o algo, constituirlo como sujeto u objeto. El estado nombra a través de sus políticas y de las herramientas de que se vale para alcanzar sus objetivos. El artículo de María Florencia Marcos indaga acerca de la producción de sujetos de desarrollo rural a partir del análisis del Programa Social Agropecuario (PSA), política estatal que se desarrolló en Argentina entre el 1993 y el 2013. El análisis del PSA explicita el modo en que el nombre constituye al sujeto; más a menudo el nombre, la palabra, no cambia, pero la mutación identitaria ocurre por efecto de políticas sustantivas, particularmente aquellas encaminadas al empoderamiento de sus destinatarios. Es el caso de Conectar Igualdad, a la que se dedica el artículo de Victoria Matozo. Conectar Igualdad fue uno de los programas más conocidos y posiblemente exitosos diseñados e impulsados por el gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, posteriormente desmantelado y concluido por el gobierno de la Alianza Cambiemos. Fue también un programa rodeado de algunas polémicas, referidas al papel de la ANSES en su implementación y financiamiento, y a cómo encasillar al programa dentro de las rigideces de las clasificaciones académicas: ¿política social? ¿política educativa? ¿democratización tecnológica? –para no mencionar el despliegue de adjetivaciones denigratorias y prejuicios sociales que se dirigieron contra el programa y sus beneficiarios-. El artículo de Victoria Matozo se mete en la discusión desde la perspectiva de derechos debatiendo con algunos cuestionamientos sociales, popularizados mediáticamente, sobre los destinatarios del programa y su alcance con relación a los objetivos de esta política.

Las masivas movilizaciones estudiantiles que tuvieron lugar en Chile en la década de 1990 y en años recientes pusieron de relieve, en el terreno de la educación pública, las limitaciones de un sistema democrático representativo firmemente estructurado y la inevitabilidad de la formulación de reclamos de participación y mayor democratización mucho más allá del nivel local. Braulio Carimán Linares las enfoca recurriendo a abordajes teórico-metodológicos desarrollados en el estudio de los movimientos sociales y el análisis de políticas públicas. El artículo permite ver asimismo los desafíos que las demandas estudiantiles plantearon a sucesivos gobierno de la Concertación Democrática y las diferentes respuestas con que estos intentaron acordar con las organizaciones, con el trasfondo de una estructura de poder que, en el terreno económico-financiero, mantenía continuidades con la que había servido de sustento al régimen militar que se instaló en 1973.

**Carlos M. Vilas**  
**Director**