

Revista

Perspectivas *de*
Políticas Públicas

Vol. 9 No. 18, enero-junio 2020

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Vol. 9 No. 18
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
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. 18
enero-junio 2020

Presentación

Carlos M. Vilas, págs. 256-260

Artículos

Arturo Guillén Romo, págs. 261-287

La política comercial estadounidense en el contexto de la crisis global y de la declinación de su hegemonía
US Trade Policy in the context of global crisis and declining hegemony

Lucas Ferrero y Alejandro San José, págs. 289-317

Patrones de aglomeración-expulsión y estructuras jerárquicas urbanas en la periferia argentina
Patterns of Urban Agglomeration and Structural Hierarchies in Argentina's Periphery

Verónica Pérez y Jorge Sánchez, págs. 319-343

La relación Estado-mercado en la configuración del autotransporte público colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2018)
State-Market Relationships in Public Transportation in the Metropolitan Region of Buenos Aires (1928-2018)

Letizia Vazquez, Sergio Andrés Kaminker y Renata Hiller, págs. 345-371

Políticas nacionales en el plano local: el caso del Pro. Cre.Ar. en la provincia de Chubut
National policies at the local level: the Pro. Cre.Ar Program in Chubut

M. Claudia Cabrera, págs. 373-399

¿De qué se ocupa la economía popular del conurbano bonaerense?
People's economy in the Buenos Aires Conurban Area: what is it about?

María Victoria Deux Marzi, págs. 401-427

Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019
Shaping and reshaping public policies for the promotion of Popular and Solidary Economy at the national level, 2015-2019

Matías Mattalini, págs. 429-457

Paradigmas y prácticas políticas en el campo de la niñez y la adolescencia. Los servicios y los consejos locales de promoción y protección de derechos del niño en Lomas de Zamora (2005-2014)

Focusing on childhood and adolescents' rights: public policy paradigms and practices in Lomas de Zamora, Buenos Aires Province (2005-2014)

María Alejandra Bowman y Mariana Tosolini, págs. 459-484

Los aportes de Raymond Williams al estudio de los procesos de implementación de políticas públicas de educación y empleo

On the contributions of Raymond Williams to the study of public policies in education and employment

Reseñas

Mariana Gené, págs. 485-488

La rosca política. El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)

Reseña de Ana Inés Ferreyra

Nerio Neirotti (coordinador); Matías Mattalini y Luciana Carpinacci (editores)

Prólogo de Ana Jaramillo, págs. 489-493

Evaluación y toma de decisiones. Diálogo entre políticos y académicos para fortalecer la democracia

Reseña de Alfredo Ossorio

Axel Kicillof, Cecilia Rodríguez, Eduardo M.

Basualdo, Silvina Batakis, Roberto Baradel, Daniel

Gollan, Pablo Manzanelli, Laura V. Alonso, págs. 495-499

Radiografía de la provincia de Buenos Aires. Crisis de un territorio en disputa.

Reseña de Máximo Lanzetta

Indicaciones a los autores, págs. 501-503

Avisos, pág. 504

Puntos de venta, pág. 505

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

El No 18 de la **RPPP** entró en producción cuando el COVID-19 ya azotaba a gran parte del mundo, y una semana antes que el Poder Ejecutivo Nacional decretara el distanciamiento social obligatorio como una de sus respuestas a la amenaza de contagio. La UNLa cerró sus instalaciones físicas y quienes nos desempeñamos en ella nos acogimos disciplinadamente al mandato político-sanitario recurriendo a las técnicas del trabajo y el estudio *on line*.

En Argentina el flagelo se hizo presente tras cuatro años de endeudamiento insostenible (de acuerdo al propio FMI), elevada y persistente inflación, retracción de la producción durante dos años consecutivos, fuga masiva de capitales y empobrecimiento de amplios sectores de población, en un marco de inestabilidad de los escenarios internacionales y desaceleración fuerte del crecimiento que nunca pudo recuperarse plenamente de la gran recesión de 2008-2009. Se agregó a todo ello, en años recientes, el conflicto político-comercial entre las mayores economías del globo.

Hay que reconocer que gran parte de lo mucho que se ha escrito sobre cómo será el mundo después de la pandemia obedece más a la sorpresa ante lo inesperado que a una ponderada reflexión. Esto se aplica tanto a quienes auguraron -con entusiasmo o consternación- el final del capitalismo y el advenimiento de algún tipo de socialismo más o menos estatista, como a quienes anticipan un largo periodo inicial de revigorización capitalista -regulado o más neo-liberal aún- ya que quienes están sufriendo más los peores efectos de la crisis sanitaria son los más vulnerables; abandonadas a su inercial dinámica, las crisis generalmente han resultado en mayor concentración y centralización de los recursos. Cuando ese no fue el resultado, ello se debió a decisivas intervenciones estatales, lo cual inserta a todo el asunto en una dimensión claramente política y no meramente administrativa, porque el tipo, sentido y modalidades de involucramiento estatal dependen siempre de las relaciones de poder a las que el estado da expresión, y de la calidad de su desempeño.

En *La doctrina del shock* Naomi Klein advirtió sobre el “capitalismo del desastre” impulsado a partir del miedo y el terror que se disemina en la población, a la que se convence de que no hay más salida a la crisis que la postulada por quienes ya la pasaban muy bien antes del desastre. El libro tiene más de diez años y eso le acuerda adicional importancia, porque no puede pensarse que esté *contagiado* por la presente coyuntura. El pánico ante cualquier acontecimiento que genere o pueda llegar a generar enormes efectos nocivos

en los negocios y las finanzas globales –“nada es más miedoso que el dinero” reconoció en medio de la *crisis del tequila* un muy rico empresario mexicano, por lo tanto hombre de muchos miedos–, en el empleo y la calidad de vida de la gente, no impide reconocer la persistencia y ahondamiento de conflictos sociales y políticos de larga data, ahora agudizados por la pandemia, y que el capitalismo del desastre propone encarar como siempre lo ha hecho el capitalismo sin desastre –es decir capitalismo de desastre cotidiano para millones de familias–. En consecuencia la configuración del *mundo post* pandemia comienza a diseñarse desde las acciones, políticas y estrategias encaradas en el *mundo del durante*. Una vez más esto dota al asunto de una dimensión claramente política: cuando frente a un problema varias respuestas técnicas son factibles, la opción no es técnica sino política.

El desarrollo exponencial de la globalización en décadas recientes favoreció el rápido despliegue universal de la pandemia, capturando sobre todo a las naciones y regiones más ampliamente insertas en esos procesos: Europa Occidental y Estados Unidos. El auge del turismo global contribuyó adicionalmente a una más amplia y rápida difusión. En el siglo XIV se necesitó una década para que la peste negra se propagara desde China hasta Europa continental, a través de la ruta de la seda. Luego, años para seguir a Gran Bretaña y más allá, a través de rutas comerciales y el movimiento de ejércitos durante la Guerra de los Cien Años. Con el capitalismo bien establecido y en su fase imperialista, la “gripe española” de 1918 se propagó en menos de un año desde varias bases militares en Estados Unidos a Europa y el resto del mundo. Hacia el fin de la guerra el virus ya había matado a 19 millones de personas, frente a los 18 millones que murieron por el conflicto bélico.

El coronavirus en cambio tardó apenas unos días en propagarse desde Wuhan a otras ciudades chinas. Demoró solo dos semanas en salir de China a lo largo de las principales cadenas de suministro, comercio y rutas de viaje aéreas a los enclaves industriales y comerciales de Asia oriental, el Oriente Medio devastado por la guerra, y a la Europa industrial, Estados Unidos y América Latina. De acuerdo a un analista del MIT, la creciente interconexión de la economía mundial la hace cada vez más propensa al contagio. “*Los acontecimientos contagiosos, incluidos los problemas médicos y financieros, pueden propagarse a través de redes humanas que a menudo se correlacionan fuertemente con las redes de las cadenas de suministro*”. Es interesante destacar que Wuhan es posiblemente la ciudad china más integrada a los circuitos del capitalismo globalizado. Se estima que 51.000 empresas de todo el mundo tienen uno o más proveedores directos en Wuhan, mientras que 938 de las 1000 empresas mayores de la lista de Fortune tienen proveedores de nivel uno o dos en esa región. El énfasis que se ha puesto en las últimas dos o tres décadas en la producción *lean*, la entrega *just-in-time* y, más recientemente, en la “competencia basada en el tiempo”, junto con la actualización de la infraestructura de transporte y distribución, han acelerado la velocidad de transmisión. Es interesante observar que, hasta ahora, el continente africano ha recibido un impacto comparativamente menor, posiblemente como efecto de su inserción marginal en los grandes circuitos del capital.

Todo esto abona las denuncias sobre la responsabilidad global de los esquemas neoliberales en la difusión del coronavirus y en la vulnerabilidad de estados autodesmantelados en función de esos esquemas, y la ineficacia del mercado, para hacerle frente.

El escenario político-institucional ofrece en consecuencia facetas que incrementan las restricciones para la toma de decisiones en políticas públicas, sobre todo cuando se trata de restañar las profundas heridas producidas en el tejido social y de retomar el camino del desarrollo con justicia social. La inserción periférica de nuestro país en los escenarios globales, ahondada en el periodo reciente, reduce los márgenes de maniobra para generar acciones que permitan romper las restricciones estructurales y las que son efecto de la gestión gubernamental precedente. Al mismo tiempo define desafíos a la voluntad y la creatividad de la dirigencia política.

Este número de la Revista se inicia con un artículo del economista mexicano Arturo Guillén Romo sobre las principales tensiones en la economía y el comercio mundial a partir de la crisis de 2007-08 y la recesión de los años siguientes. Se destaca en él la pérdida de terreno de Estados Unidos en la producción, el comercio internacional y la inversión extranjera directa, aunque preservando una clara ventaja militar. Una conclusión que es posible extraer del texto es la configuración de un escenario en el que es plausible esperar una consolidación del control de Estados Unidos sobre sus zonas de influencia, entre ellas América Latina, como parte de su estrategia frente a la Unión Europea, Rusia y, especialmente, China. En este contexto, la condición de EEUU de accionista mayoritario del FMI plantea un elemento de particular complejidad respecto de la estrategia de reperfilamiento de la deuda externa y frente al organismo multilateral y que deviene uno de los ingredientes de la relación bilateral EEUU-Argentina. El texto de Guillén Romo, permite discernir el escenario en el que necesariamente habrá de moverse Argentina, intentando sacar ventaja de las reconfiguraciones de las relaciones de fuerza en el plano global.

Los tres artículos siguientes abordan desde ángulos diversos pero complementarios la dimensión territorial de los procesos sociales y los modos en que éstos contribuyen a la producción de aquél. El texto de Lucas Ferrero y Alejandro San José analiza la formación de la estructura socioeconómica y demográfica argentina y las dinámicas de aglomeración y expulsión poblacional de la periferia en las regiones periféricas, considerando tales las regiones Noreste y Noroeste. En contrapunto desde el punto de vista territorial pero como complemento en cuanto a la sinergia entre intervenciones y regulaciones estatales, tendencias estructurales y desempeño de los actores privados, el artículo de Verónica Pérez y Jorge Sánchez pone la mira en la organización y desempeño del sector del autotransporte público de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires y sus variaciones en los últimos noventa años, y la gravitación de este servicio en el diseño del área a lo largo de casi un siglo. Por su parte, el trabajo de Letizia Vazquez, Sergio Andrés Kaminker y Renata Hiller reconstruye el modo en que una política pública nacional impacta de manera diferencial en distintos territorios de acuerdo con los contextos socioeconómicos locales y los diferentes actores. Los resultados

diferenciales del programa en dos localidades permiten afirmar la importancia de los entramados locales a la hora de formular una política de alcance nacional.

La economía popular, o economía social, ha probado ser en sus múltiples expresiones y ámbitos de desarrollo, mucho más que un recurso de sobrevivencia para los excluidos del mercado de trabajo por la dinámica regresiva del neoliberalismo. Los artículos de Claudia Cabrera y de María Victoria Deux Marzi enfocan desde ángulos variados la rica problemática que ofrece la articulación entre organización popular, inserción en relaciones mercantiles y modalidades de intervención estatal. La investigación de Cabrera en el conurbano bonaerense tiene por objeto el análisis de las estrategias de reproducción social de los hogares de la economía popular que habitan en barrios a los que accedieron por fuera del mercado inmobiliario formal. De acuerdo a la autora la economía popular encuentra en el territorio sus condiciones de posibilidad; hay por lo tanto una racionalidad de adaptación al medio por parte de quienes se incorporan a ella; esto significa que no es posible explicar las particularidades de las estrategias de reproducción de los hogares por fuera de los territorios que ellos habitan. Frecuentemente la especificidad de los modos de inserción laboral en estos contextos entra en colisión con los sistemas taxonómicos de encuadre de las ocupaciones de los trabajadores; de ahí la inadecuación de las categorías estadísticas convencionales para dar cuenta de la variedad de situaciones concretas que se presentan, planteando de esta manera un desafío teórico y metodológico a las formas convencionales de investigación social. El artículo de Deux Marzi reconstruye las políticas del Estado nacional de promoción de la economía popular entre 2015 y 2019, un período de gobierno de fuerte contraste, en este como en otros muchos aspectos de las políticas públicas, con el que le precedió. Su mirada abarca tanto a los organismos públicos que durante ese período gestionaron las políticas referidas al sector, como los programas ejecutados, los actores involucrados y las variadas modalidades de intervención. Destaca la autora la orientación predominante de las intervenciones carentes de un abordaje más amplio e integrador de las varias modalidades de la economía popular, que podrían haber potenciado las estrategias productivas y laborales. Obviamente, el paradigma predominante en las concepciones teóricas y filosóficas de la administración neoliberal –centradas en el individualismo, la competencia interindividual, el emprendedorismo– iban en contra de la dimensión comunitaria y solidaria que es una de las características centrales de los esquemas de la economía popular.

Los dos artículos siguientes, aunque dedicados a diferentes temas, plantean la necesaria adecuación de las grandes categorías intelectuales que orientan el diseño de las instituciones y las políticas públicas, con la necesidad de achicar el desfase de esos diseños y su efectiva implementación, producto de una variedad de factores derivados de los escenarios o los actores involucrados de diversa manera en esta dimensión de la política. Matías Mattalini presenta un estudio de caso del sistema de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en la provincia de Buenos Aires. En él distingue diversos paradigmas o modelos de abordaje: representaciones sociales devenidas en prácticas, dispositivos y estructuras que abordan la problemática según la visión dominante de una época. El autor adopta la postura

de la convivencia de paradigmas asumiendo que, al explorar la cotidianeidad institucional de las organizaciones dedicadas a esta problemática, emerge una pluralidad de prácticas que tienden a instaurar desde abajo una institucionalidad basada en la corresponsabilidad institucional. Apelando a las categorías de análisis de la filosofía política de Raymond Williams, María Alejandra Bowman y Mariana Tosolini centran su mirada en la implementación de dos políticas públicas de la historia reciente argentina, en sendos momentos de profunda diferenciación sociopolítica e ideológica, presentes en las políticas bajo examen: la Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción desarrollada entre los años 1973 y 1975, y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo creado en 2008. De acuerdo a las autoras, las categorías analíticas de Williams contribuyen a despejar la dinámica de resignificación de las políticas, entre las definiciones formuladas desde las instancias estatales, las intervenciones administrativas de los gestores de las políticas, y los sentidos que los sujetos asignan a las prescripciones normativas a partir de sus vínculos con las instituciones, a sus concepciones de mundo y al modo en que estas son vividas. Una proposición cuyo alcance va mucho más allá de las políticas examinadas, en cuanto apunta al desfase conceptual y operativo que suele existir entre el diseño de las políticas y su efectiva implementación.

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** informa con profunda tristeza la muerte de Juan Carlos Geneyro acaecida el pasado 13 de marzo. Autoridad de reconocido prestigio nacional e internacional en Teoría y Filosofía de la Educación y en gestión de la política universitaria, fue un entusiasta propulsor de la creación de esta revista e integró su Comité Editorial desde el primer número. Juan Carlos Geneyro era Profesor y Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional del Litoral (1968); Master en Educación por la Universidad de Puerto Rico (1972) y Doctor en Filosofía por la Universidad Autónoma de Barcelona (1988). Desempeñó diversos cargos directivos en universidades nacionales de Argentina y México. En nuestro país fue Secretario Académico de la recién creada Universidad Nacional del Comahue (1973-1974), tras lo cual debió sumarse a la diáspora político-académica forzada por el terrorismo de estado. Fue Secretario Académico de la Universidad Nacional de Lanús (1999-2004) en la que luego ejerció el Vicerrectorado (2004-2010). Integró la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y en 2016-17 fue Rector Organizador de la Universidad Nacional de Villa María (2016-2017). La Revista, su equipo editorial y quien esto firma se unen al dolor generado por su desaparición física y expresan sus condolencias a familiares y amigos.

Carlos M. Vilas
Director