

Revista

**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Año 13 No 26 (Enero - Junio 2024)

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



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Vol. 13 N°26
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
en trámite

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

Rector *Daniel Bozzani*
Vicerrectora *Lic. Georgina Hernández*

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
María Inés Paulino, Universidad de Buenos Aires
Silvina Pezzetta, Universidad de Buenos Aires
Diego Raus, Universidad Nacional de Lanús
Maximiliano Rey, Instituto Nacional de Administración Pública
Miguel E. V.Trotta, Universidad Nacional de Lanús
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)

Colaboradores *Eduardo Barros / Sebastián Cruz Barbosa* (Editor
Digital OJS) / *Mariano Baladrón / Fernando Durán*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*
Directora *Andrea Michel* (UNLa)

Equipo *Luciana Schiavi* (UNLa) / *Iñaki Bolón García* (UNLa)
Macarena Sol Estevez (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.



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. 13 N°26
enero - junio 2024

Presentación

Carlos M. Vilas, págs. 232-235

Artículos

Carlos Alberto Cattáneo y Ana María

Bocchicchio, págs. 236-254

Articulación interinstitucional en las políticas públicas:
alcances y limitaciones

*Interinstitutional articulation in public policies: scope and
limitations*

Sergio Hernán Blogna Tistuzza, págs. 255-280

Federalismo y coordinación de políticas públicas en
Argentina. El Consejo Federal de Discapacidad

Federalism and public policies coordination in Argentina.

A case study on the Federal Council on Disabilities

Rodrigo Carmona, Bárbara Couto y Matías

Calvo Crende, págs. 281-303

Dinámica institucional y políticas productivas y laborales
en municipios del conurbano bonaerense (2019-2022)

*Institutional dynamics and productive and labor policies in
municipalities of the Greater Buenos Aires (2019-2022)*

Giuseppe M. Messina, págs. 304-329

La protección social de ingresos en la Argentina de la
pandemia y la pospandemia

*Income Support and Social Protection in Pandemic and Post-
Pandemic Argentina*

Chantal Medici, págs. 330-345

Activismos feministas y aliados partidarios durante
la pandemia: la movilización por la legalización de la
interrupción voluntaria del embarazo

*Feminist activism and party alliances during pandemics: social
mobilization in support for the legalization of voluntary abortion*

Mónica Olaza, Natalia Stalla y Eugenia Silva,

págs. 346-375

Acciones afirmativas para afrodescendientes en el área
laboral privada en Uruguay

*Affirmative actions for Afro-descendants in Uruguay's private
sector workplaces*

Lautaro Zubeldia y Sofya Surtayeva, *págs. 376-409*

Capitalismo de Plataforma y filantropía: el caso de la
vacuna Delta PgMpr

*Platform capitalism and philanthropy in the semi-periphery:
the case of the DeltaPgMpr vaccine*

Avances de investigación

Matías Nicolás Galgano, *págs. 410-441*

¿Espectadores administrativos del desarrollo inmobiliario
natural? Representaciones e imaginarios de “progreso/
desarrollo” en la política de renovación urbana en el
Conurbano Bonaerense: “Lanusita”, un estudio de caso
*Social, entrepreneurial and political-administrative approaches
to a process of urban renewal in a municipality in the Buenos
Aires Conurban: A case study on “Lanusita”*

Reseñas

José Alberto Bonifacio, coordinador y Aneley

Bibiana Berard, compiladora, *págs. 442-446*

*Transformaciones en la administración pública ante la nueva
complejidad: Memorias del III Congreso Nacional de Estudios
de Administración Pública.*

Reseña de Eduardo Barros

Ignacio Alonso, Débora Barrera y Diego

Taraborrelli (comps.) *págs. 447-450*

Las políticas públicas desde organismos de ciencia y tecnología.

Reseña de María Mercedes Patrouilleau

**Pares evaluadores externos del volumen 13 (Nos
25 y 26),** *pág. 451*

Indicaciones a los autores, *págs. 452-454*

Avisos, *pág. 455*

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

En la notable diversidad que caracteriza a la gran y creciente cantidad de estudios sobre políticas públicas, hay una coincidencia básica: las políticas públicas se orientan al tratamiento y eventual resolución de *problemas*. A partir de ese consenso central reaparecen las divergencias: cuándo algo –una situación o circunstancia, el comportamiento de un actor, un hecho de la naturaleza, u otro– se convierte en problema, en virtud de qué criterios técnicos, ideológicos, de oportunidad política, etc. ese *algo* deviene *problema* susceptible de tratamiento por una política estatal –como acertadamente denominaron Oszlak y O’Donnell a las políticas públicas–, cómo se elabora, qué factores o criterios inciden en la selección de problemas que integran la agenda de gobierno, qué tipo de racionalidad la orienta.

Los problemas que motivan a las políticas públicas tienen una característica principal: siempre son problemas complejos y en consecuencia multidimensionales, aún los más específicos o particulares, por reduccionista que resulte el enfoque que se practique de ellos. La integralidad de la organización social se proyecta sobre sus múltiples dimensiones. La política de atención en salud, por ejemplo, debe tomar en cuenta factores ambientales, educativos, la existencia de organizaciones profesionales con visiones particulares sobre el tema, la configuración del mercado de producción y comercialización de medicamentos, y otros más. Lo mismo ocurre en todas las otras áreas temáticas encaradas en perspectiva de política estatal. En consecuencia, por específica que sea, toda política pública interseca con facetas de la realidad que son el objeto problemático de otras políticas públicas.

En virtud de la organización político-administrativa de los estados que producen las normas que enmarcan a las políticas, esa intersección se manifiesta en términos sustantivos –los temas y enfoques que componen los problemas– y como interjurisdiccionalidad –la incumbencia institucional y espacial de varios organismos de la administración pública, la verticalidad del deslinde jurisdiccional y la especificidad funcional–. Es decir, como ámbito estructurado de convergencia y coordinación entre múltiples organismos públicos así como diferentes niveles de competencia, decisión y ejecución. Esta pluralidad gravita también en las burocracias públicas que tienen como áreas específicas de desempeño las distintas competencias de gestión que hacen posible que determinadas políticas sean producidas y puestas en funcionamiento y otras descartadas o bloqueadas;

es una estrecha interrelación, por debajo de los altos niveles decisorios políticos, que ilustra la porosidad e inclusive el carácter ficticio (Migdal) de la frontera entre lo público y lo privado, alimentando la literatura acerca del “Estado profundo” (*deep state*) y su eficacia en evadir las limitaciones derivadas de las normativas constitucionales y legales.

Sin alcanzar estos extremos, no es infrecuente la competencia entre organismos por la asignación presupuestaria de recursos, o las rivalidades y celos entre agencias públicas y sus funcionarios. Esto favorece la persistencia de un enfoque fragmentado y contribuye a que las instancias de coordinación, creadas para asegurar coherencia en las acciones en la perspectiva de la agenda integral de gobierno, enfrenten limitaciones en el cumplimiento de sus objetivos. La coordinación resulta en muchos casos una yuxtaposición de aspectos parciales, sobre todo cuando el organismo coordinador tiene menor nivel institucional o político que las unidades supuestamente coordinadas, o cuando la coordinación carece de un enfoque estratégico del aporte de las políticas de cada campo a la “gran política” que impulsa la acción de gobierno. Es esta una situación que se registra tanto entre políticas públicas y los organismos con incumbencia en ellas, como entre distintos niveles de gobierno.

La coordinación no es meramente un ejercicio de técnica administrativa o presupuestaria, sino una función política. Hace ya varias décadas Alejandro Nieto elaboró un diagnóstico implacable de este asunto en la administración pública del estado español: *La desorganización del gobierno* (1984). Lamentablemente no he podido encontrar algo equivalente o parecido en referencia a la experiencia del estado argentino en las cuatro décadas de recuperación de la democracia, a pesar de la gran cantidad de trabajos referidos a la cuestión ya convencional de las competencias del mismo entendidas como eficacia y eficiencia del estado en el desempeño de las funciones que asume. Las denuncias a través de los medios y de las redes sociales, incluso las que se presentan en el ámbito judicial, no han contribuido a resolver las ineficiencias que se vocean.

Los primeros trabajos que integran el presente número de la **RPPP** encaran esta problemática desde distintos ángulos. El texto de Cattáneo y Bocchinichio argumenta la necesidad de adoptar nuevas perspectivas en el diseño y gestión de las políticas públicas en el abordaje de problemas multicausales y multisectoriales, y expone la tensión que se genera en las estructuras y prácticas convencionales de gestión respecto de iniciativas orientadas a superarlas. El artículo llama la atención sobre la necesidad de formar y consolidar una nueva generación de funcionarios que enfoquen los problemas públicos en clave de transdisciplinariedad y señala el destacado papel que corresponde al sistema universitario en la formación de los cuadros técnico-profesionales requeridos para una eficiente articulación institucional de niveles, incumbencias y resultados. Sergio Blogna pone la mira en algunas de las especificidades planteadas por el diseño federal del estado nacional y su relación con los estados provinciales, a través de la configuración de los consejos federales como herramienta institucional de coordinación de políticas públicas

y el caso del Consejo Federal de Discapacidad. Por su parte, el artículo de Rodrigo Carmona, Bárbara Couto y Matías Calvo explora los rasgos que presentan los modelos de intervención local a partir de una metodología de análisis cualitativo para abordar políticas, acciones y capacidades en materia productiva y laboral en una selección de municipios bonaerenses. Surge de su estudio el pragmatismo de las gestiones locales, con relativa autonomía del signo político partidario de los gobiernos municipales. En la sección “Avances de Investigación” Matías Galgano presenta resultados de su estudio del proceso de renovación urbana en un municipio del Conurbano Bonaerense, la gravitación creciente de la financierización neoliberal en el desarrollo del mismo, y las distintas posiciones adoptadas al respecto por la población afectada.

La reciente pandemia de COVID-19 y las acciones de política emprendidas a su respecto en Argentina constituyen el objeto de los artículos de Giuseppe Messina y de Chantal Medici. El texto de Messina estudia las principales medidas adoptadas durante la pandemia del COVID-19 y en el periodo inmediatamente posterior en tres áreas de la protección social argentina: las transferencias a personas mayores, a hogares con niños, niñas y adolescentes y a personas en edad laboral, enfocando los programas Alimentar, Potenciar Trabajo e Ingreso Familiar de Emergencia, las prestaciones del sistema previsional y de las asignaciones familiares. El objetivo de la investigación es analizar cómo evolucionó durante el periodo seleccionado la cobertura de la población destinataria de esos programas y la suficiencia de los montos otorgados en términos de la línea de pobreza. Entre los principales resultados destaca la insuficiencia de los montos otorgados, la caída, con algunas excepciones, del gasto real en políticas sociales y la ausencia de medidas de carácter universal para la población en edad laboral; solo en el caso de las personas mayores se logró una buena, aunque decreciente, protección frente a la pobreza, mientras que la de los niños/as y adolescentes fue la categoría más afectada pese a la concentración de medidas en esta franja etaria, como la AUH y la tarjeta Alimentar. El trabajo de Chantal Medici sintetiza las principales acciones desplegadas por los activismos feministas y grupos aliados, en torno al debate parlamentario del proyecto de ley sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo, que había sido remitido al Congreso por el gobierno surgido de las elecciones generales de octubre 2019. Explora la acción masiva mantenida mientras la posibilidad de organizar grandes manifestaciones públicas se vio interrumpida por la pandemia y el aislamiento obligatorio, y los vínculos y negociaciones con actores políticos (gubernamentales y no gubernamentales) y sociales.

La incorporación del carácter constitutivamente multiétnico de nuestras sociedades a las agendas de políticas públicas y a la gestión de los intereses colectivos tuvo y sigue teniendo una orientación predominante hacia los pueblos originarios del continente. Contrasta marcadamente con la atención prestada a pueblos y organizaciones étnicamente diferenciadas, implantados por las potencias coloniales a partir del siglo XVI en condiciones variadas de esclavitud o servidumbre. El artículo de Mónica Olaza y

asociadas estudia la condición social de la población afrodescendiente en el mercado de trabajo en Uruguay y las modalidades de discriminación a que se encuentra expuesta a pesar de la existencia de un plexo normativo orientado a prevenirlas. El texto es útil asimismo para apreciar la distancia que suele existir entre los diseños normativos e institucionales y las prácticas sociales.

Leopoldo Zubeldía y Sofya Sutrayeva presentan la evolución de un proceso de investigación científica en Argentina –desarrollo de una vacuna veterinaria contra la brucelosis– y las tribulaciones que enfrenta un país de la semiperiferia capitalista para ampliar sus capacidades científico-tecnológicas, los vericuetos de la cooperación internacional, su cuestionable filantropía, y la hegemonía desplegada por los grandes laboratorios de Europa y Estados Unidos. En la línea de los trabajos de María Mazzucato, los autores señalan el papel estratégico del Estado, sus organismos científico-técnicos y las universidades públicas en la producción y aplicación de conocimiento científico y en su impulso al desarrollo del país, así como la formación de alianzas colaborativas con contrapartes empresariales que, además de su utilidad científica y comercial, preserven la primacía de los intereses nacionales en los escenarios planteados por los actores dominantes en la financierización capitalista global.

Carlos M. Vilas
Director