

Revista

Perspectivas *de*
Políticas Públicas

Vol. 8 No. 16, enero-junio 2019

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Vol. 8 No. 16
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. 8 No. 16
enero-junio 2019

Presentación *pág. 258-261*
Carlos M. Vilas

Artículos

Victoria Castro Demiryi, *pág. 263-297*
Políticas de promoción y estímulo de la innovación:
La importancia de la implementación de instrumentos
*Promoting scientific and technological innovation through
public policies: the relevance of instruments*

Lautaro Zubeldía y Diego Hurtado, *pág. 299-327*
Políticas Tecnológica e Industrial en Contexto
Semiperiférico: la Producción Pública de
Medicamentos en Argentina (2007-2015)
*Technology and Industrial Policies in Semi-peripheral
environments: Public Production of Medicines in Argentina
(2007-2015)*

**Martín Aguerre y Gerardo Denegri
y Gustavo Acciaresi**, *pág. 329-363*
Políticas de promoción sectorial en Argentina: el caso
de las plantaciones forestales y la conformación del
sector foresto-industrial
*Sectoral policies in Argentina: the case of forest plantations and
the shaping of forest-based industries*

Mariano Javier Salomone, *pág. 365-393*
Todo fallo es político. Fragmentos de ecología política
en la Suprema Corte de Justicia de Mendoza
*Every judicial sentence is political. Fragments of Political
Ecology from Mendoza's Supreme Court*

Rodrigo Carmona y Bárbara Couto, *pág. 395-424*
Políticas e intervención institucional sobre producción
y empleo en municipios del Conurbano Bonaerense
*Fostering production and employment through policy and
institutional interventions in municipalities of the Greater
Buenos Aires Area*

Facundo Solanas, *pág. 427-439*

Políticas Públicas, MERCOSUR y Educación
Superior: la Mercosurización del Estado acreditador
*Public Policies, MERCOSUR and Higher Education: the
Mercosurization of the Accrediting State*

Arlette Pichardo Muñiz, *pág. 441-468*

La Evaluación. Una mirada desde América Latina
y el Caribe
*Evaluation of Public Policies. An appraisal from Latin
America and the Caribbean*

Reseñas

**Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura
Tagina** (Coord.) *pág. 471-475*

Elecciones y partidos en América latina en el cambio de ciclo

Reseña de Emilio Sánchez

**Daniel García Delgado, Cristina Ruíz del Ferrier
y Beatriz de Anchorena** (Comps.) *pág. 477-480*

*Élites y captura del Estado. Control y regulación en el
neoliberalismo tardío*

Reseña de Juan Manuel Ortega

Alberto Sosa y Cristina Diríé, *pág. 483-485*

*Argentina y Brasil. Industrialización, contexto internacional y
relaciones bilaterales (1940-2010)*

Reseña de Amílcar Salas Oroño

Pares evaluadores externos del volumen 8

(N° 15 y 16) *pág. 486*

Indicaciones a los autores, *pág. 487-489*

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Un asunto de importancia crucial para el desarrollo autónomo de la Nación es la promoción de la innovación científica y tecnológica. La reducción del conocimiento a mercancía sometida a las reglas de un mercado crecientemente controlado por grandes corporaciones de negocios no obedece a supuestas leyes naturales o a una inevitabilidad ontológica. Bob Jessop extendió a la producción de ciencia y técnica la caracterización de “cuasi mercancía” que asignó Karl Polanyi a la tierra y otros recursos naturales, al trabajo y al dinero. Su conversión en capital y en mercancías es el resultado de intervenciones políticas desde afuera de los respectivos procesos de producción. Es el poder del estado el que define las condiciones y alcances de esa mercantilización, de acuerdo a determinadas relaciones de poder. Las regulaciones políticas del estado contemporáneo son expresión de conflictos respecto de los grados de mercantilización/desmercantilización de la fuerza de trabajo, los recursos naturales, el dinero, el conocimiento.

La apropiación mercantil de la ciencia y la técnica juega desde hace tiempo un papel de primera magnitud en la configuración de las relaciones de poder en el sistema-mundo del capitalismo financiero. El artículo de Victoria Castro Demiryi con el que se inicia el presente número analiza las características del proceso de implementación de instrumentos de política pública de promoción en ciencia, tecnología e innovación, desde los modelos de gestión y el enfoque Ciencia, Tecnología y Sociedad. La indagación se realiza a la luz de un instrumento particular implementado en 2006 por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica Argentina. El denominado Programa de Áreas Estratégicas (PAE) fue el primer instrumento asociativo puesto en marcha en el marco de la política de integración y fortalecimiento del Sistema Nacional CTI. El análisis de su implementación y su revisión a la luz de los objetivos de política científica constituye un aporte importante al estudio de la gestión pública en el sector.

Por su parte el texto de Lautaro Zubeldía y Diego Hurtado enfoca los procesos de toma de decisiones vinculados al impulso a las políticas de producción pública de medicamentos en Argentina en el período 2002-2015, como caso paradigmático de país semiperiférico que se propone construir capacidades estatales en un sector estratégico de la economía y del desarrollo social. Los autores concluyen su estudio sosteniendo que, como sector emergente, la producción pública de medicamentos (PPM) alcanzó dimensión de política pública y que, a pesar de obstáculos y contradicciones, al final

del período estudiado logró un nivel de organización notable. En su perspectiva, el desenvolvimiento de la PPM explicita un rasgo definitorio de los países semiperiféricos como aquellos que se proponen alterar los roles asignados por la división internacional del trabajo al presionar sobre algunos sectores de altas tasas de rentabilidad reservados a las grandes firmas en la división internacional del trabajo. El artículo muestra asimismo que en éstas, como en otras cuestiones referidas a la generación e implementación de políticas públicas, el estado no se encuentra inmunizado respecto de las presiones de intereses particulares que, desde adentro y desde afuera de su estructura orgánica intentan incidir en los objetivos, el diseño o la implementación de las políticas públicas.

Rasgo recurrente de las economías semi periféricas es la fragilidad, cuando no ausencia, de regulación y control de sus recursos naturales, objetos del impulso re-mercantilizador del capitalismo contemporáneo. Martín Aguerre y Gerardo Denegri estudian el caso de las plantaciones forestales y el desarrollo de un sector foresto-industrial en Argentina. Frente a los esfuerzos de las corporaciones transnacionales de creciente mercantilización del recurso, demuestran la relevancia político-económica de la promoción estatal del sector foresto-industrial mediante políticas promocionales de acuerdo a las características del mapa forestal del país. La mercantilización forestal impacta no sólo en la gestión irracional del recurso sino también en la reducción absoluta del acervo, inversamente proporcional a la cotización financiera estimulada por su creciente escasez. En el caso específico de los bosques, el efecto va mucho más allá de recurso mismo, por su incidencia ecológica y subsiguientemente en la calidad de la vida de las especies. En este particular la depredación forestal se suma a la contribución de cierto tipo de megaminería al deterioro ambiental.

El debate en torno al llamado *extractivismo* y más en general la *reprimarización* de las economías y sociedades semi periféricas, y las acciones públicas o corporativas que lo impulsan o lo someten a restricciones, integra la agenda de un arco amplio de organizaciones sociales, traspasando las fronteras disciplinares convencionales. Infortunadamente los enfoques predominantes sobre el tema tienden a soslayar el arco de opciones de inversión y desarrollo abiertos a los estados que, con diferentes características, optan por esta vía al desarrollo y a la captación de recursos para financiar acciones de integración y desarrollo social. Como en toda cuestión compleja, los intereses particulares tienden a revestirse de discursos normativos y contenidos éticos. El artículo de Mariano Javier Salomone propone la deconstrucción de un fallo de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, que ratificó la constitucionalidad de la ley provincial que prohíbe el uso de sustancias tóxicas en la explotación de minería metalífera. El trabajo propone un análisis de la hegemonía discursiva que construye el Estado a través de uno de sus brazos, el poder judicial; con tal fin realiza una lectura crítica del fallo identificando las referencias principales que tejen su argumentación, organizan su sentido y lo vinculan a cierta ecología política, en tanto trama ideológica que sostiene y organiza una determinada racionalidad en la apropiación social de la naturaleza.

El artículo de Rodrigo Carmona y Bárbara Couto sobre las políticas de intervención institucional sobre producción y empleo en municipios del conurbano bonaerense analiza la reconfiguración de la matriz de políticas orientadas a la producción a partir del cambio de administración nacional y provincial ocurrido en 2015. Se parte del supuesto que si bien los factores económicos y sociales del territorio condicionan el despliegue de las políticas, el alcance de dichas intervenciones varía sustantivamente en función de otros factores, como las relaciones intergubernamentales entabladas por el gobierno local, las redes de organizaciones/actores a nivel territorial y las capacidades o grados de consolidación institucional de la gestión municipal. La reconfiguración profunda de la política económica nacional y provincial, su impacto recesivo en la matriz productiva y en el mercado de trabajo, relativizan adicionalmente la eficacia de las jurisdicciones locales y de los actores que se desempeñan en ellas y definen un cuadro de agudo contraste con el periodo institucional previo a 2015.

El cambio institucional de ese año incidió también en el plano sudamericano, por el menor interés del gobierno nacional en las instancias de coordinación e integración regional que venían impulsando hasta entonces. Tal el caso del MERCOSUR, que había alcanzado una amplitud de incumbencias mucho más allá de lo estrictamente comercial; también el de las políticas de acreditación en materia de educación superior, tema al que se avoca el artículo de Facundo Solanas. Su propósito es dar cuenta de la construcción y continuidad de una política regional en el seno del MERCOSUR y los países asociados en materia de acreditaciones, pese a las redefiniciones, los distintos cuestionamientos y crisis por las que atraviesa este proceso de integración regional.

Finalmente el artículo de Arlette Pichardo identifica y sistematiza el trayecto recorrido por los esquemas o modelos de evaluación de la gestión y las políticas públicas. La autora, una de las mayores especialistas en el tema, dirige su atención a los contenidos y formas de expresión de los patrones de evaluación que en diferentes momentos y coyunturas han sido adoptados en la práctica de la gestión pública y la formulación y ejecución de políticas, los factores intervinientes y las herencias teórico-metodológicas y políticas de las que son portadoras los distintos patrones de evaluación.

ALEJANDRO ISLA (1944-2019)

Con gran dolor **la Revista Perspectivas de Políticas Públicas** comunica el fallecimiento de quien fuera miembro de su Consejo Asesor desde los inicios de la publicación. El doctor Alejandro Isla, antropólogo de renombre internacional, fue miembro de una generación de académicos comprometidos con la construcción de una Argentina justa y soberana; pagó ese compromiso como prisionero político de la dictadura cívico-militar,

en condiciones inhumanas. Recuperada la libertad marchó exiliado a Europa, de donde regresó definitivamente con la restauración de la democracia, integrándose a la investigación y la docencia en la Universidad de Buenos Aires y en FLACSO Argentina, sin excluir cursos y conferencias en muchas otras universidades. Su obra académica es amplia en su temática y profunda en sus enfoques. Como integrante de nuestro Consejo Asesor siempre atendió las consultas que le fueron dirigidas con diligencia y buen juicio.

La **RPPP** se une al duelo de sus amigos, amigas y colegas y manifiesta sus condolencias a su esposa y demás deudos.

Carlos M. Vilas
Director