

Revista

**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Vol. 11 No. 21 (julio-diciembre 2021)

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Vol. 11 No 21
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

Rectora *Ana María Jaramillo*
Vicerrector *Pablo Mario Narvaja*

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
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 Québec, 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. 11 No 21
julio-diciembre 2021

Presentación

Carlos M. Vilas, págs. 10-12

Artículos

Chantal Medici, págs. 15-25

El estado y los movimientos sociales: propuestas para superar un escollo teórico

The State and Social Movements: propositions to overcome a theoretical pitfall

Sofya Surtayeva, págs. 27-57

La nanotecnología en Argentina: el rol de la Comisión Nacional de Energía Atómica (2003-2018)

Nanotechnology in Argentina: the role of the Atomic Energy National Commission

Mariano Gil, págs. 59-91

Políticas públicas sobre consumos problemáticos de sustancias: la provincia de Santa Fe, Argentina (2007-2019)

Public policies on problematic consumption of substances: the case of the Province of Santa Fe, Argentina (2007-2019)

Miguel Alfredo y Pablo Granovsky, págs. 93-125

Centros de Formación Profesional en Argentina: un análisis a partir del actor sindical como mediador de políticas públicas en educación y trabajo

Vocational Training Centers in Argentina: an analysis based on the union actor as a mediator of public policies in education and work.

Pablo Schamber y Francisco Suárez, págs. 127-151

De trenes y camiones a campanas y etapas.

Trasformaciones del sistema de inclusión de recuperadores urbanos en la gestión de los residuos secos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2008-2020)

From trains and trucks to bells and stages. Changes in the policy systems addressed at scavengers in Buenos Aires City (2008-2020)

Pinos Montenegro, Judith Elizabeth, págs. 153-180

La igualdad en las políticas públicas para la educación general básica del Ecuador

Equality in public policies on elementary education in Ecuador

Osuna García, José Candelario, págs. 181-210

Programa Binacional de Educación Migrante en el estado de Baja California, 2014-2019: análisis de resultados

The Binational Migrant Education Program: An appraisal of findings in Baja California state, 2014-2019

Baráibar Ribero, Ximena, págs. 211-243

Lo viejo en lo nuevo: la política asistencial en el

Uruguay actual

Old wine in new bottles: social assistance policy in today's

Uruguay

Reseñas

Oscar Madoery, págs. 245-249

Espacios de la política. Cartografías, geoculturas y geopolíticas americanas.

Reseña de Martín Saballes

Daniel Cieza, págs. 251-255

De la servidumbre por deudas al trabajo indecente. Grupos económicos, mundo del trabajo y derechos humanos en Latinoamérica.

Reseña de Miguel Edgardo Vicente Trotta

Indicaciones a los autores, págs. 256-258

Avisos, pág. 259

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

El análisis de la elaboración y ejecución de políticas devela siempre una dinámica imbricación público-privada, que Michael Mann caracterizó como ejercicio de “poder infraestructural”, poder del estado *con* la sociedad. Claro está que poder *con* la sociedad no es indefectiblemente poder *con toda* la sociedad, ni siquiera en situaciones de guerras, catástrofes o pandemias, según estamos advirtiendo en estos tiempos. Ni la sociedad es un terreno plano en el que todos los actores cuentan con los mismos recursos o capacidades para hacer oír su voz, ni el Estado es simplemente un conjunto de normas, aparatos y procesos que se desenvuelven de manera coherente frente a la sociedad. Una y otro son terrenos de disputa entre fuerzas sociales y políticas. El Estado es, en definitiva, la institucionalización de una estructura de poder que se abre paso desde la sociedad.

La instalación de un tema como problema de política pública y eventualmente como parte de la agenda de gobierno es una cuestión de arreglos institucionales y del tipo de régimen político y no sólo de la dinámica “interna” del ámbito social. Los primeros habilitan o inhiben la participación de ciertos actores y establecen los tiempos y formas de participación; la articulación con el régimen político –con las élites políticas y burocráticas que se desempeñan en sus espacios institucionales– genera modalidades variadas de intercambio y tironeo respecto de qué hacer y cómo hacerlo. Las convergencias y conflictos introducen modificaciones en la formulación inicial del problema y en las acciones para encararlo, como parte del *quid pro quo* de la negociación política.

La idea generalizada de que las buenas políticas públicas siempre tienen origen en la sociedad, en las muchas modalidades de organización que ella presenta y en su confrontación al Estado, es errónea o por lo menos parcial la mayor parte de las veces. Entre otras razones, porque desconoce el involucramiento frecuente de actores del espacio estatal en la instalación “social” de problemas, aportando saberes, recursos y experiencia y a menudo sus propias concepciones e intereses, empoderando, condicionando o neutralizando a determinados actores de la sociedad.

Es indudable sin embargo que la literatura sobre políticas públicas está más dedicada a la dinámica social de la construcción de problemas a ser encarados por las políticas, que a las acciones proactivas y reactivas del Estado en esos mismos aspectos. En particular se ha interesado poco por indagar qué ocurre dentro de esa aparente “caja negra” de los aparatos estatales en torno a

la traducción de los problemas o las ideas normativas en acciones de política. La misma alegoría a una “caja negra” estatal indica el aferramiento a una concepción simplista de una frontera entre lo estatal y lo social desvirtuada por la antropología y la sociología políticas –recordemos por ejemplo la metáfora de las “zonas marrones” de Guillermo O’Donnell, los regímenes “de institucionalidad frágil” de Medellín Torres, las múltiples modalidades de construcción y reconstrucción práctica cotidiana del Estado de Corrigan y Sayer o de Peter Bratsis, el actual post estructuralismo de Jessop, o las muchas manifestaciones del pluralismo jurídico-. En la realidad de la vida esa frontera es siempre porosa, ambigua y móvil; expresa las relaciones de poder material y simbólico entre diferentes actores con intereses y desigual involucramiento en el asunto en debate, de acuerdo a la especificidad de ese asunto en el marco de un dado ordenamiento estructural político e ideológico. En estos escenarios las políticas públicas son un resultado contingente de la acción de coaliciones integradas por actores ubicados formalmente a uno y otro lado de esa supuesta frontera que se diluye como efecto de actores sociales que desempeñan funciones de estado y actores estatales que transforman hegelianamente lo particular en universal, pero no desde un “afuera” de lo social sino desde la imbricación con éste –la recíproca articulación gramsciana entre sociedad civil y sociedad política–.

El artículo de Chantal Medici con que se inicia este número de la revista discute contribuciones críticas a la teoría convencional de la acción colectiva heredera de los trabajos seminales de Charles Tilly y del supuesto de la nitidez de una hipotética frontera entre lo público y lo privado, agrupándolas en tres tipos de abordaje: las que ponen énfasis en el activismo institucional del Estado, las que lo hacen en la construcción de redes o comunidades de políticas y las que dan especial atención a la articulación público/privado en la construcción del problema y en su implementación. Las contribuciones revisadas entroncan con una variedad de enfoques desde la Ciencia Política, en particular la tesis de Lindblom sobre la relación entre estados y mercados en la formación de las políticas públicas, el planteo de Migdal sobre “el Estado en la sociedad” o, en nuestra América, la teoría de Carlos Matus sobre la complejidad del juego social.

El texto de Sofya Surtayeva muestra el rol estratégico del Estado en la gestación y desarrollo de una política pública en un asunto de alta complejidad, en un país de la semiperiferia del capitalismo. Hace casi dos décadas nuestro compatriota Hugo Notcheff demostró la estrecha vinculación del carácter dependiente del capitalismo argentino y la consiguiente fragilidad de la política de ciencia y tecnología, con la orientación de la cúpula del poder económico hacia la valorización de su capital por la vía de la obtención de ganancias extraordinarias de la explotación de recursos naturales, la disponibilidad de trabajo barato y la obtención de subsidios y otras preferencias estatales, mucho más que del estímulo a la innovación científico-tecnológica y a una política encaminada a su desarrollo. El corolario es una *modernización* de la economía basada en la importación de innovaciones provenientes de las economías centrales, favorecida por la estrecha integración con capitales extranjeros, con efecto en la fragilidad de las políticas de desarrollo científico y tecnológico y la preservación de la dependencia.

Tomando como hilo conductor el papel de la Comisión Nacional de Energía Atómica en el desarrollo de la nanotecnología la autora muestra las particularidades de un proceso de innovación en una doble faceta: el impulso a un área de conocimiento y la promoción por la CNEA de un enfoque propio más afín a una estrategia de desarrollo sostenible y mayor autonomía nacional. El artículo brinda asimismo una detallada aproximación a la pluralidad de actores e intereses, la relevancia del liderazgo en la definición de la política y la gravitación de todo ello en el desarrollo científico-tecnológico y la inserción en el tema y la gravitación de las diferentes respuestas posibles en la inserción de Argentina en el sistema global.

En esta línea de elaboración, Mariano Gil describe las políticas públicas ejecutadas en la provincia de Santa Fe para el abordaje del consumo problemático de sustancias. Su trabajo destaca los varios actores públicos, privados y comunitarios que intervienen con desigual eficacia en la construcción del problema, la incidencia de esa construcción en las acciones y organismos que habrán de encararlo, las modificaciones que la política adoptada experimenta a medida que va siendo implementada y esa misma implementación introduce cambios en los escenarios, en los sujetos a quienes se dirige, en los aparatos del estado y en los agentes que tienen a cargo la implementación. Burócratas, decisores políticos, organizaciones no gubernamentales, familias, organismos de seguridad pública, profesionales y técnicos de la salud integran un arco amplio de sujetos que intervienen en la gestión de la política. Por su parte Miguel Alfredo y Pablo Granovsky se ocupan de dos experiencias de centros de formación profesional en el marco del entramado de actores que intervienen en la intersección entre políticas de educación, políticas laborales y organizaciones categoriales: los casos de gestión de políticas de formación profesional de la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina) y del SMATA (Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor). El artículo de Pablo Schamber y Francisco Suárez ofrece un detallado análisis de una experiencia de articulación estado/actores sociales en la ejecución de una política ambiental urbana, a través de la inclusión de los recolectores informales de residuos reciclables en la política estatal de gestión de los residuos. Una experiencia que, a juicio de los autores, supera cualquier otra existente en el mundo.

Más allá de la especificidad de sus temas de estudio, los tres artículos destacan la pluralidad de actores que participan desde uno y otro “lado” de la diferenciación público-privada en cada uno de esos temas, en el empeño de configurar una política que es siempre herramienta de una construcción de poder que, en la medida en que institucionaliza alguna forma de transacción entre quienes participan, se proyecta hacia ámbitos más amplios que los específicos.

El fomento de la educación pública es presentado normalmente como una vía para la reducción de los niveles de desigualdad social: una típica “ventana de oportunidades”. Judith Pinos Montenegro discute este asunto en su trabajo sobre la promoción de la educación básica en Ecuador durante los gobiernos de la Revolución Ciudadana. Destaca la

polisemia del vocablo igualdad como aparece en los documentos oficiales, incrementada por la naturaleza pluriétnica de la sociedad ecuatoriana y las contradicciones culturales y de clase que se registran entre la educación pública y la privada. José Candelario Osuna García encara el tema desde la perspectiva del desplazamiento temporal de miles de familias mexicanas de bajos ingresos por razones laborales, que lleva a la interrupción de la trayectoria escolar de los niños, niñas y jóvenes involucrados en esas migraciones y relativiza a su respecto el principio de igualdad en el acceso al derecho a la educación. El artículo enfoca el Programa de Educación para Poblaciones Migrantes elaborado por el gobierno del estado de Baja California, con el fin de minimizar los riesgos en materia de formación escolar y cultural derivados de la inserción de las familias en la estructura transfronteriza del mercado de trabajo y el sistema productivo.

Fácilmente se advierte entonces que el modo de inserción en la matriz social condiciona el acceso efectivo a derechos. Los campesinos pobres, los trabajadores migrantes, las poblaciones originarias a quienes se refieren los textos precedentes ven reducidas sus oportunidades de educación por la posición que ocupan en esa matriz social; en ausencia de intervención estatal las desigualdades se potencian porque el sistema educativo no cumple respecto de esos sujetos la función promocional que debería contribuir a un cambio en su posición en la estructura. El régimen político, con su propia concepción de la igualdad, refuerza y expande o acota y neutraliza el sistema dominante de desigualdades. Hace veinticinco siglos Aristóteles destacó que las ideas predominantes en materia de igualdad y desigualdad y sus causas varían de acuerdo al régimen político, es decir a la organización y distribución del poder. Cambiando el régimen político, cambian antes o después las ideas de igualdad, y por tanto de justicia promovidas desde el Estado y las políticas públicas. La asunción en Uruguay en marzo 2020 de un gobierno de corte neoliberal implicó cambios importantes en las políticas sociales en general y asistenciales en particular, de fuerte contraste con las que caracterizaron a los quince años precedentes de gobierno del Frente Amplio. Ximena Baráibar Ribero analiza la conceptualización de la política del nuevo gobierno de asistencia a poblaciones en situación de pobreza: un conjunto de acciones de estímulo a la superación individual y la responsabilidad personal de los afectados, y un papel residual del Estado. Pobreza y desigualdad son, en el diseño intelectual de las nuevas autoridades, fenómenos individuales tanto en sus causas como en sus efectos. Las políticas sociales no tendrían otro fin que facilitar un tránsito a oportunidades individuales que se asumen discursivamente, no se discuten como realidad y dejan de lado la pregunta sobre los factores sociales, es decir colectivos, que crean condiciones para la gestación y desarrollo de las situaciones individuales.

Carlos M. Vilas
Director