

*Revista*

Perspectivas *de*  
Políticas Públicas

21

ISSN 1853-9254 (edición impresa)  
ISSN 2362-2105 (edición digital)  
Año 11, Nro 21. julio-diciembre 2021

Publicación semestral del  
Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús  
Provincia de Buenos Aires, Argentina



*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](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 *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**



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

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

## **Chantal Medici**

Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM- Georgetown University) – Socióloga (UBA).  
chantalmedici2@gmail.com

## **Resumen**

La teoría clásica de la acción colectiva conceptualiza a los movimientos sociales como el principal motor de los cambios en las políticas, y a su vez como antagonistas del *establishment* o el estado. El artículo resume las propuestas teóricas para superar esta limitación y las agrupa en tres tipos de abordajes: las que enfocan las situaciones en que parte del Estado es también activista; las que consideran la construcción de redes, monopolios, comunidades o campos de las políticas que convocan actores institucionales y no institucionales en la búsqueda de un cambio en las regulaciones o políticas públicas; y las que parten de la construcción del problema público alrededor del cual se agrupan actores de diversa índole. Por último, se sintetizan algunas propuestas para abordar los efectos mutuos de los movimientos sociales y el estado y las consecuencias de esta relación sobre las políticas públicas, sobre la sociedad civil y la democracia.

## **Fecha de recepción:**

9.3.21

## **Fecha de aceptación:**

22.6.21

**Palabras clave:** movimientos sociales – acción colectiva – estado – problemas públicos – activismo institucional

**Abstract:**

*Classic theory on collective action approaches social movements as the major source of policy change, and the state as their antagonist. This article offers theoretical routes to overcome this shortcoming, grouping them in three sets: those that focus on initiatives for policy change inside the state apparatus; those who directly dilute the difference between the state and movements and put emphasis on the building of policy networks, monopolies, or issue communities; and those that do not address actors but political problems around which actors gather and struggle. Finally, we sum up some proposals for the study of the mutual effects between social movements and the state are presented, together with the consequences on public policies, civil society and democracy of this relationship*

**Key-words:** *social movements - collective action - state - institutional activism - public problems.*

## **Introducción**

En los años recientes existe una creciente preocupación por reformular la manera en que la teoría de la acción colectiva conceptualiza la relación entre el activismo de la sociedad civil y el estado, así como también los roles de ambos en el proceso “normal” de las políticas y la política. El acervo teórico clásico sobre la acción colectiva, fuertemente influenciado por Tilly (1978), los caracteriza de forma dicotómica, como los *challengers* o *outsiders*, por un lado, y los *insiders*, el *establishment* o las élites, por otro.

Tanto la teoría de movilización de recursos como la teoría del proceso político reforzaron esta división. Las élites son vistas como simpatizantes o reactivas a la causa, pero siempre totalmente ajenas al activismo, que debe lograr su atención para alcanzar sus objetivos. Este problema se refleja por ejemplo en el modelo de *ciclo contencioso* propuesto por Tarrow (1998), que retrata a la relación de la sociedad civil movilizadora y el estado como un conflicto sostenido que se resuelve cuando el *establishment* responde, ya sea ofreciendo resoluciones a los reclamos o mediante la represión, lo cual marca el fin de la movilización (Pettinicchio 2012: 500).

Varias autoras y autores reconocen que, a pesar de que esta división continúa siendo una característica saliente de la literatura específica, abundan ejemplos que muestran la inconveniencia

de esta caracterización (Pettinicchio 2012; Verhoeven y Duyvendak 2017). Existe un creciente reconocimiento de que los movimientos sociales se han vuelto una parte de la política cotidiana (Meyer y Minkoff 2004), que están incrustados dentro o tienen una relación estrecha con las instituciones (Pettinicchio 2012). Por otra parte, el estado no es monolítico, sino que sectores del mismo pueden tener un rol activo, no sólo reactivo, en la persecución de las causas compartidas con parte de la sociedad civil (Verhoeven y Duyvendak 2017).

En este trabajo se hará un breve recorrido a las propuestas elaboradas para superar esta dificultad teórica, que se resumen en tres tipos de abordajes: aquellos que buscan describir la relación de parte del estado con el activismo; los que directamente diluyen los límites del estado y la sociedad civil, abordando la construcción de comunidades, redes, monopolios o campos de las políticas públicas, y aquellos que proponen enfocarse no ya en los actores estatales y no estatales sino en los problemas públicos alrededor de los cuales éstos se agrupan. Por último, se sintetizan algunas propuestas para abordar los efectos mutuos de los movimientos sociales y el estado.

### **¿Puede el estado ser activista?**

En primer lugar, una serie de académicos y académicas centran su interés en destacar la capacidad del estado, o individuos y grupos dentro de él, de impulsar activamente los cambios en las políticas, o bien de vincularse con los movimientos sociales.

Pettinicchio (2012: 500) construyó la definición de “activismo institucional” para retratar a estos individuos que efectúan el cambio desde las organizaciones e instituciones. Esta definición sencilla, amplia y flexible incluye desde agentes estatales de rangos menores hasta el alto funcionariado estatal o el/la presidente. Este “activismo institucional” puede tomar demandas de los movimientos o incluso promover cuestiones que no plantea la sociedad civil. Las y los activistas institucionales trabajan en diversas cuestiones de manera superpuesta con los movimientos sociales, creen en la causa que los ocupa y pueden incluso mantenerla en la agenda y continuar los cambios que se propone cuando la movilización decae. Además, tienen acceso a mayores recursos y mayor influencia en las políticas públicas. Por otra parte, pueden incluso sumarse a la protesta, especialmente cuando se encuentran en posiciones marginales, con menos capacidad de acción al interior del estado.

Verhoeven y Duyvendak (2017) utilizan la expresión “activismo gubernamental” para referirse a estos sectores del *establishment* que participan de las causas de los movimientos y suman esfuerzos con actores no gubernamentales contra políticas que quieren frenar o redireccionar. Parten de la idea de que el Estado no es monolítico, sino que está compuesto por una plétora de actores frecuentemente opuestos los unos a los otros, que tendrán diferentes actitudes frente a la demanda. Consideran que en estos casos se trata de una mímica de los actores no gubernamentales que es ignorada tanto por la literatura sobre la gobernanza como aquella dedicada a los movimientos sociales. Entienden que este activismo suele tener

características distintas al llevado adelante por los movimientos sociales, dado que es habilitado y a la vez restringido por las instituciones. De todas formas, puede recurrir a tácticas *insider* o *outsider*: suele llevar adelante repertorios de la acción que sean vistos como actividad gubernamental legítima, tales como la presentación de proyectos de ley o de moción, la inclusión de una demanda en una campaña electoral, el lanzamiento de un petitorio o referéndum, etc, aunque en ocasiones pueden utilizar tácticas menos convencionales como la convocatoria de movilizaciones o el estímulo de grupos de litigio estratégico. El activismo por una causa puede entonces ser iniciado desde sectores gubernamentales o no gubernamentales, puede ser llevado adelante primordialmente por el gobierno o constituir una forma de gobernanza a partir de dependencias mutuas con los movimientos sociales. Puede haber una mayor o menor coordinación con estos últimos, incluso una división del trabajo entre los sectores institucionales y no institucionales que impulsan determinada demanda. Por lo tanto, el gobierno no sólo es el destinatario de los reclamos sino que sectores del gobierno o del aparato estatal pueden iniciarlos: pueden ser *challengers*.

También Banaszak (2005) insiste en que el estado es una amalgama de actores que tienen distintos comportamientos respecto de los movimientos sociales, son más o menos permeables o abiertos a estos en distintos niveles y jurisdicciones. Los miembros del plantel estatal pueden apoyar o participar de los movimientos, ya sea de manera sistemática o acompañar ocasionalmente algunas actividades, mientras que las y los activistas pueden procurar entrar al Estado para actuar dentro de él. Por lo tanto, existen membresías yuxtapuestas con el estado. Este autor llama “intersección” entre los movimientos sociales y el estado a esta yuxtaposición, que puede tener lugar en cualquiera de los tres poderes. La intersección se construye a partir de la incorporación de activistas al estado, dado que en algunas ocasiones éste puede convocar a activistas de una causa en busca de su experiencia en el asunto. Por otra parte, un cambio en las políticas puede implicar un recambio del personal e implicar una oportunidad para el activismo que procura entrar a las instituciones (Banaszak, 2005).

Silva (2017), en cambio, considera la contratación de activistas por parte del estado o la designación de dirigentes como funcionarias y funcionarios como una de las tres formas posibles de incorporación de un sector social movilizado. Retoma este concepto, creado originalmente por Collier y Collier (1991) para pensar la relación entre el estado y actores formales como los sindicatos, para analizar la redefinición de las relaciones estado/activismo en la “marea de izquierdas” latinoamericana. En su análisis la incorporación no parte de la diversidad al interior del estado, ni vincula con la actividad de sectores subalternos de este que resisten una política, sino que se trata de una política de gobierno de determinado signo. Advierte Silva que en ocasiones la incorporación fue “desde abajo”, mediante la incorporación de dirigentes de los sectores populares a roles de decisión política o a los partidos políticos, o bien “desde arriba”, mediante la formulación de políticas dirigidas a dar respuesta a las demandas expresadas. Puede incluir una reordenación de los sectores populares movilizados desde el estado, es decir, el estado

puede fomentar este activismo. Por lo tanto, desde el concepto de incorporación Silva explora distintas formas de construcción de este nexo como una forma de gobernanza elegida por un gobierno de determinado signo político. El estado puede ser receptivo a los sectores movilizados o dirigir la formación de este vínculo de distintas maneras.

### **Redes dentro y fuera del Estado**

Un abordaje distinto es ofrecido por la literatura que opta por diluir las diferencias entre el estado y otros actores políticos, y enmarca la acción colectiva dentro de redes, comunidades, monopolios o campos que se extienden dentro y fuera de aquél.

Diani (2002) propone el análisis de los movimientos sociales en tanto redes. Señala que la creación de éstas se relaciona con formas anteriores de vinculación y a su vez las condiciona. El enfoque de redes condicionan su emergencia y la nueva creación de relaciones, que condicionará a su vez la acción colectiva, protesta o acción subcultural. Este punto de vista permite comprender los lazos entre la gente que es activa o simpatizante, entre grupos de distinto grado de formalización, sus fronteras, nodos y las relaciones entre ellos. Diani resalta que los movimientos sociales nunca son los únicos actores que intervienen en una cuestión determinada, sino que negocian con partidos políticos, agentes gubernamentales y otros actores institucionales (Della Porta y Diani 2011).

Se señala asimismo que las élites y movimientos sociales trabajan en “campos”, “redes” o “comunidades” que trascienden las fronteras institucionales. De acuerdo con Knoke (1993) estas redes se forman a partir de coaliciones y clivajes entre agentes estatales, partidos políticos, corporaciones, grupos de interés, movimientos sociales, públicos masivos, segmentos de clase y otras formaciones sociales; reflejan cuestiones más amplias como valores, clivajes y conflictos de largo plazo y pueden estar incrustados en redes más amplias, y tienen sus propios valores emergentes (Pettinichio 2016). Para Meyer (2005) en cambio, las políticas son sostenidas por los “monopolios de las políticas”, es de decir, una red de grupos e individuos que operan dentro y fuera del gobierno, vinculados por su reconocimiento mutuo como actores legítimos, enfocados a un conjunto de políticas sobre temas específicos. Incluye miembros de la burocracia, activistas y miembros de grupos de interés.

En comparación con los monopolios de las políticas, que suelen ser mucho más cerrados y reticentes al ingreso de actores externos (Cobb y Elder 1983), las comunidades de las políticas son una red de actores mucho más sueltos que reflejan ideas heterogéneas e incluso en conflicto sobre las políticas. De todas formas, se reconoce que al interior de éstas el poder no está distribuido de manera igualitaria (Baumgartner y Jones 1993). Una conceptualización similar que proviene de los estudios de género es aquella que se centra en la construcción de “redes de asuntos”, definidas como “coaliciones de élite de abogadas, activistas feministas, médicas y médicos, legisladoras y legisladores y personal estatal, que producen el cambio en las políticas públicas” (Htun 2003).

Fligstein y Mc Adam (2011: 3) proponen la noción de “campos de acción estratégica”. Éstos son unidades fundamentales de la acción colectiva y en ellos un conjunto de actores interactúan con conocimiento unos sobre los otros a partir de un conjunto de entendimientos comunes sobre los propósitos, las reglas y las relaciones en el campo (incluyendo quién tiene el poder y por qué). A su vez, están incrustados en redes complejas con otros campos. Esta integración puede ser vertical u horizontal, según haya una relación jerárquica entre ellos. Sus fronteras no son fijas; se definen y se mueven en función de la situación y los asuntos en cuestión.

### **La sociología de los problemas públicos**

En lugar partir desde los actores, la sociología de los problemas públicos se centra en “situaciones problemáticas” alrededor de las cuales aquellos se movilizan, entran en relaciones de cooperación y conflicto y configuran “arenas públicas focalizadas” en “problemas públicos” (Cefai, 2011). Destaca que los problemas sociales son productos de un proceso de definición colectiva, en lugar de cuestiones que existen de forma objetiva e independiente a su definición. El diagnóstico de las causas y posibles soluciones es parte de este proceso de construcción del problema (Blumer 1971), un proceso que involucra variados tipos de actores. Algunos de ellos son el funcionariado público, los grupos de interés organizados, las y los profesionales de las políticas que actúan dentro y fuera del gobierno (Cobb y Elder 1984). Para Blumer (1971) los problemas públicos ganan legitimación en las arenas de discusión pública. Señala a la prensa, los medios, la iglesia, la escuela, las organizaciones de la sociedad civil, las cámaras legislativas y otros espacios de participación como algunas de estas arenas. Estas no son un campo de juego en el que todo el mundo opera bajo las mismas reglas, sino que algunos actores tienen mayor acceso que otros y también detentan poder mayor para dar forma a la definición de problemas públicos (Gusfield, 1981).

Desde esta perspectiva se comprenden tanto los movimientos sociales como el activismo *institucional* o *gubernamental* como parte de una multiplicidad de actores intervinientes en una determinada política, mediante interacción en una diversidad de arenas con distintas reglas y entre los que existe una desigualdad de poder.

### **Los efectos mutuos de los movimientos sociales y el Estado, la sociedad civil y la democracia**

Más allá del análisis de las formas organizativas, la reconceptualización de la relación de los movimientos sociales y el estado implica teorizar sobre sus efectos mutuos y sus múltiples formas de relacionarse y enlazarse, así como también sobre las repercusiones en el sistema político. Cefai (2011) propone la creación de una “cartografía de modos de interacción concretos entre el estado, la sociedad política y sociedad civil, que explore sus zonas de interfase, espacios de interpenetración y lugares de fricción”. El estado ya no es sólo un adversario, sino que las diferentes instituciones estatales pueden ser enemigas o aliadas, investigadoras, legisladoras, juezas. La lucha abierta puede combinarse

con procedimientos de accesibilidad al núcleo del estado. A menudo las formas de participación política institucionalizada son el resultado de las movilizaciones colectivas. Della Porta y Diani (2011) opinan que el impacto de la movilización suele medirse a través de la sanción de nuevas leyes, y proponen estudiar asimismo las consecuencias en la aplicación efectiva de estas, en las políticas públicas, en la creación de institucionalidades relacionadas con las demandas al interior del Estado, de nuevas instancias de toma de decisiones y también en la transformación del sistema de valores y la conducta de la ciudadanía. Recuerdan también que el impacto de los movimientos sociales nunca es un producto sólo de su actividad, sino un resultado de la negociación con múltiples actores que intervienen en el mismo asunto, entre ellos sectores gubernamentales.

Cefai (2011:146) también señala que los efectos de las movilizaciones colectivas pueden ser múltiples y profundos, y dejar su marca en los dispositivos de participación política, en las políticas públicas, o bien capitalizar sus experiencias, reputación y confianza en el plano sindical o partidista. La literatura sobre gobernanza democrática avanza sobre estas reflexiones y considera que las redes de las políticas son piezas claves para la reinención y adecuación del rol del Estado en el mundo contemporáneo, crecientemente integrado a nivel internacional y presionado por múltiples demandas de la sociedad civil (Bevir 2014). Silva (2017), por su parte, explora los efectos mutuos entre el Estado y los movimientos sociales como una forma de gobernanza de un gobierno de un signo político específico, como se resumió más arriba.

Además, varios autores (Baumgartner y Mahoney 2005; Meyer: 2005) destacan que no sólo los movimientos sociales influyen en las políticas, sino que las segundas dan forma a los primeros. Sobre este punto, Meyer (2005) expresa que hay un problema del tipo “el huevo y la gallina”. Es decir, las políticas influyen en las formas de participación y las actitudes de los movimientos sociales (Baumgartner y Mahoney, 2005). Más aún, la aparición de movimientos sociales puede influir en la organización en pos de otras demandas. La aparición del movimiento por los derechos civiles, por ejemplo, alteró el ambiente político de tal forma que facilitó la movilización de las mujeres, el activismo pacifista, ambientalista, antinuclear y otros (Mc Adam, 1996; Snow y Benford, 1992).

## **Conclusiones**

Desde la literatura de la acción colectiva se han realizado esfuerzos para superar el escollo teórico que representa lo que Pettinicchio (2012) llama “la dicotomía insider / outsider”. Aquellas teorías que caracterizaron al Estado y la sociedad civil como actores opuestos mostraron importantes límites a la hora de explicar una variedad de casos concretos.

El estado ya no puede ser tratado como un actor monolítico opuesto a la sociedad civil movilizadora, sino que se lo reconoce como compuesto por una variedad de actores que pueden tener diferentes posiciones respecto de la causa y del activismo, y procurar

diferentes formas de oponerse o vincularse con éste. Existen dependencias mutuas y colaboración; el estado necesita el activismo para la gobernanza, el activismo necesita a las élites estatales para alcanzar sus objetivos. Ya no es visto como el foco de los reclamos, ni los movimientos sociales como el único motor de cambio en las políticas. Sectores del Estado actúan en conjunto con parte de la sociedad civil movilizadora, ya sea en ONGs o en movimientos sociales, o responde a las protestas, según creencias, identidades y posiciones políticas compartidas con parte de la población.

De todas formas, en algunos casos (Verhoeven y Duyvendak 2017 y Banaszak, 2005) el análisis continúa centrado en el activismo proveniente de la sociedad civil, y se entiende el activismo gubernamental o la intersección mayormente como un producto del accionar de los movimientos sociales. Por el contrario, Silva (2017) reconoce que este vínculo puede ser activamente buscado y creado por el Estado.

La conceptualización del activismo como redes, campos, comunidades o monopolios de las políticas sortea este escollo. Se reconoce una multiplicidad de diversos actores tanto institucionales como no institucionales que se vinculan entre sí en torno a las políticas. Por su parte, la sociología de los problemas públicos, en lugar de partir de los actores, parte de los problemas públicos alrededor de los cuales los actores se agrupan, cooperan y luchan entre sí. Reconoce actores de diversos tipos, y también diversas arenas en las que las que interactúan para dar forma a las políticas.

La acción colectiva tiene efectos múltiples, no sólo sobre las políticas sobre las cuales formula sus demandas, sino sobre la opinión pública, los canales de participación, la cultura política, las movilizaciones a favor de otras cuestiones. Abren arenas de debate y permiten la formulación de problemas públicos. A su vez, diferentes factores modelan la acción colectiva. El estudio de la acción colectiva puede nutrirse de perspectivas que contemplan influencias mutuas entre diferentes factores dentro de un espectro más amplio.

## Referencias bibliográficas

**Banaszak, L.A.** (2005) “Inside and Outside the State: Movement, Insider, Status, Tactics, and Public Policy Achievements”. En D.S. Meyer, V. Jenness y H. Ingram (eds) (2005): *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy and Democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp 149-176.

**Baumgartner, F. y C. Mahoney** (2005) “Social Movements, The Rise of New Issues, and the Public Agenda”. En D.S. Meyer, V. Jenness y H. Ingram (eds) (2005): *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy and Democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 65-86.

**Baumgartner, F.R. y B.D. Jones** (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

**Bevir, M.** (2010) “Democratic Governance: A Genealogy”. *Observatoire de la société britannique*. <https://journals.openedition.org/osb/1695>, accesado el 24 de junio de 2021.

**Blumer, H.** (1971) “Social problems as collective behaviour”. *Social Problems* 18(3) págs. 298-306.

**Cefai, D.** (2011) “Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso”. *Revista de Sociología* 26:137-166.

**Cobb, R. y C. Elder** (1993) “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. En L. F. Aguilar Villanueva, ed., *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, págs. 77-104.

**Collier, R.B. y D.C. Collier** (1991) *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and the Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

**Della Porta, D. y M. Diani** (2011) *Los movimientos sociales*. Madrid: UCM – Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

**Diani, M.** (2002) “Network Analysis”. En B. Klandermans y S. Staggenborg, eds. *Methods of Social Movements Research*. Minneapolis-London, University of Minnesota Press *Social Movements, Protest, and contention*. Vol 16, pp 173-200.

**Fligstein, N. y D. McAdam** (2011) “Towards a General Theory of Strategic Action Fields”. *Sociological Theory*. 29:1-26.

**Gusfield, J. (1981)** *The Culture of Public Problems*. Chicago: University of Chicago Press.

**Henry, A.D. (2011)** “Ideology, power and the structure of policy networks”. *Policy Studies Journal*, 39, 361-383.

**Htun, M. (2003)**: *Sex and the State; Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. Cambridge University Press.

**Knoke, D. (1993)**: “Networks of elite structure and decision making”. *Sociological Methods and Research*, 22, 23-45

**Latour, B. y P. Weibel**, eds. (2005) *Making Things Public: Atmospheres of Democracy*. Cambridge: MIT Press

**McAdam, D. (1996)** “Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions”. En Mc Adam, D., McCarthy, J. and Z. Meyer, *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press. pp 23-40

**Meyer, D. (2005)**: “Social movements and Public Policy: Eggs, Chicken and Theory”. en D.S. Meyer, V. Jenness y H. Ingram, eds., *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy and Democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 1-26

**Meyer, D.S. y D.C. Minkoff (2004)**: “Conceptualizing Political Opportunity”. *Social Forces* 82: 1457-92

**Pettinicchio, (2016)** “Elites, Policy, and Social Movements”. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2886842](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2886842), accesado el 08 de marzo de 2021

**Pettinicchio, D. (2012)** “Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy”. *Sociology Compass* 6/6:499-510.

**Silva, E. (2017)** “Reorganizing Popular Sector Incorporation: Propositions from Bolivia, Ecuador and Venezuela”, *SAGE Journals. Politics and Society* 45 (1) 91-122.

**Snow, D. y R. Benford (1992)** “Master Frames and Cycles of Protest”, en A. Morris C. McClurg Muller, eds. *Frontiers of Social Movement Theory*. New Heaven: Yale University Press, pp. 133-155

**Tilly, C. (1978)**: *From Mobilization to Revolution*. New York: Random House.

**Verhoeven, I. y J.W. Duyvendak** (2017) “Understanding governmental activism”. *Social Movement Studies*, 16:5, 564-577.

**Cómo citar este artículo:**

**Médici, Chantal** (2021) “El estado y los movimientos sociales: propuestas para superar un escollo teórico”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 11 N° 21: 15-25



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

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

## **Sofya Surtayeva**

Doctora en Ciencias Sociales y Humanas. Becaria posdoctoral con lugar de trabajo en el Centro de Estudios de Historia de la Ciencia y la Técnica, Escuela de Humanidades -UNSAM  
Sofya.Surtayeva@gmail.com

## **Resumen**

En este artículo se aborda la incidencia de la Comisión Nacional de Energía Atómica en el desarrollo de las primeras políticas públicas de promoción de la nanotecnología, su posterior distanciamiento, así como su propia trayectoria en el desarrollo de la nanotecnología. Alejándose del enfoque de “tecnologías de propósito general” y de la promoción de la nanotecnología como gran área de conocimiento, que fue utilizado para orientar las políticas de promoción en Argentina, la Comisión Nacional de Energía Atómica promovió la nanotecnología de manera distinta, un enfoque que se asemeja a las políticas orientadas por misiones.

**Palabras clave:** nanotecnología – tecnología de propósito general – semiperiferia – políticas orientadas a misiones – Comisión Nacional de Energía Atómica

## **Fecha de recepción:**

16.3.21.

## **Fecha de aceptación:**

25.6.21

## **Abstract**

*This article addresses the incidence of Argentina's National Commission of Atomic Energy in the development of the first public policies to promote nanotechnology, its subsequent*

*distancing, as well as its own trajectory in the development of nanotechnology. Moving away from the “general purpose technology” approach and promotion of nanotechnology as a major area of knowledge that was used to guide promotional policies in Argentina, Comisión Nacional de Energía Atómica promoted nanotechnology in a different way, an approach that resembles mission-oriented policies.*

**Key-words:** nanotechnology - general purpose technology - semi-periphery - mission oriented policies - Comisión Nacional de Energía Atómica

## Introducción

Durante la década de 1990 la nanotecnología fue asumida, en la perspectiva de los países centrales y sobre todo de Estados Unidos, como potencial tecnología de propósito general (TPG) –o tecnología de frontera–, que es la tecnología que realiza alguna función genérica vital capaz de dinamizar de forma transversal muchos sectores de la actividad económica, ya sea a través de nuevos productos o de sistemas de producción (Bresnahan y Trajtenberg 1995).<sup>1</sup> Al asumir la nanotecnología como una TPG, Estados Unidos buscaba prolongar su ciclo de hegemonía al sostener e impulsar su competitividad económica y productiva (Motoyama et al. 2011; Roco 2011; Hurtado et al. 2017; Roco, 2017).

La iniciativa nacional estadounidense de nanotecnología –la *National Nanotechnology Initiative*–, lanzada formalmente en 2001, constituye un caso acerca de cómo una nueva TPG es seleccionada para traccionar el crecimiento económico de un país central y prolongar su estatus de potencia económica a través de políticas tecnológicas llevadas a cabo por una red de agencias descentralizadas orientadas a misiones u objetivos.<sup>2</sup> En la literatura, estas políticas se conocen como políticas orientadas a misiones –en inglés *mission oriented policies*–. Estas políticas se caracterizan por impulsar proyectos tecnológicos estratégicos orientados por un objetivo. En otras palabras, se enfocan en el desarrollo de capacidades tecnológicas consideradas primordiales para el desarrollo de sectores estratégicos apoyados en innovaciones radicales o TPGs para alcanzar objetivos específicos. Se trata de políticas sistémicas que coordinan y ejecutan una gran diversidad de instrumentos financieros y no financieros a través de los cuales el Estado vincula actores públicos y privados para el desarrollo de sectores, tecnologías y mercados según objetivos estratégicos (Ergas 1987; Peres y Primi 2009; Mazzucato 2013; Mazzucato 2014).

Ahora bien, las posibilidades de un país para definir e implementar estas políticas dependen del contexto donde opera –centro, semiperiferia o periferia– y de las capacidades y lógicas que en éste subyacen al diseño y gestión de los vínculos entre ciencia–tecnología–industria y desarrollo socioeconómico (Carrizo 2019). Wallerstein (1974) clasificó la economía mundial capitalista en tres zonas económicas de acuerdo al rol que éstas ocupan en la división internacional del trabajo. Así, un Estado semiperiférico tiene cierta capacidad industrial y tecnológica, infraestructura y servicios que suponen algún grado de desarrollo, aunque baja o nula influencia en la arena internacional. Los países semiperiféricos en su intento por desarrollar tecnologías, deben lidiar con problemas sociales arraigados: la inestabilidad institucional que debilita la implementación y continuidad de las políticas públicas; la baja inversión en I+D del sector privado; la presencia dominante de empresas trasnacionales; la financierización especulativa creciente; y la desventaja geopolítica para negociar “reglas de juego”, como las crecientes exigencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC) a las medidas de política industrial y a la protección de la propiedad intelectual (Hurtado y Souza 2018).

Como suele ocurrir con las agendas de producción del tipo de conocimiento valorado por las economías centrales, la tendencia a promover la nanotecnología fue imitada por algunos países semiperiféricos y periféricos, que comenzaron a orientar sus agendas públicas hacia su desarrollo. En América Latina, Brasil, México y Argentina –países semiperiféricos– concentran la mayor parte de las actividades en nanotecnología de la región. Sin embargo, si bien en la retórica oficial de los países se justifica la necesidad de invertir en nanotecnología por el impacto que produciría en la mejora de la competitividad de sus economías en el corto plazo, la evolución de las políticas de nanotecnología en la región incluyó componentes importantes de integración subordinada, a través de agendas y proyectos de colaboración, a las redes académicas de nanotecnología de las economías centrales (Delgado 2007: 173; Foladori e Invernizzi 2013: 37).<sup>3</sup> En el caso argentino, además, se caracterizó a la nanotecnología de la misma manera que los países centrales: como TPG, es decir, como una forma específica de tecnología de frontera.

La nanotecnología comienza a ser promovida formalmente en Argentina entre 2003 y 2004, con una fuerte incidencia por parte de actores pertenecientes a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). En este artículo se aborda la incidencia de una institución como la CNEA en el desarrollo de las primeras políticas públicas de promoción de la nanotecnología, su posterior distanciamiento, así como su propia trayectoria en el desarrollo de la nanotecnología. Alejándose del enfoque de TPG y de la promoción de la nanotecnología como gran área de conocimiento, la CNEA promovió la nanotecnología con un enfoque que se asemeja a las políticas orientadas por misiones.

En este trabajo se adoptó una metodología de tipo cualitativo, apoyada en fuentes primarias y secundarias. Se utilizaron entrevistas a actores clave y otras fuentes como notas de divulgación y publicaciones científicas, además de materiales de archivo, como leyes, reglamentaciones y notas periodísticas.

### **Inicios de las políticas de nanotecnología en Argentina**

En Argentina, antes de las primeras iniciativas de políticas para impulsar la nanotecnología, existían en el país grupos dispersos de investigadores cuyas temáticas estaban en el área de la nanociencia y nanotecnología –fundamentalmente físicos, químicos y especialistas en ciencias de los materiales– (Salvarezza 2011: 18), aunque no se denominaban con ese término.<sup>4</sup> Varios investigadores argentinos tuvieron experiencias laborales o de posgrado en el exterior; esa base de investigadores, formados en parte, en centros internacionales de I+D –en su mayoría en países centrales–, permitió que varios institutos locales desarrollaran actividades en nanotecnología a lo largo de los años noventa y la primera década del nuevo siglo, destacándose el Instituto de Investigaciones Físicoquímicas Teóricas y Aplicadas (INIFTA), dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), el Instituto de Química-Física de los Materiales, Medio Ambiente y Energía (INQUIMAE) –dependiente de CONICET y la Universidad de Buenos Aires (UBA)– y algunos grupos de la CNEA.

Los investigadores de los grupos que estaban involucrados en proyectos de investigación en nanotecnología, a través de su contacto con redes internacionales impulsadas en gran parte por las condiciones socioeconómicas de ese momento –situación de gran ajuste fiscal, que se tradujo en la escasez de financiamiento al sector científico y tecnológico argentino–, empezaron a proponer el tema en la agenda de las políticas públicas. Sin embargo, pese a estas demandas locales procedentes del sector científico, el factor que más influyó en la puesta en marcha de políticas públicas de promoción de la nanotecnología en Argentina fue el ímpetu que tuvo la temática a nivel internacional, impulsada inicialmente por Estados Unidos –y seguidamente por los demás países centrales– tras el lanzamiento de su *National Nanotechnology Initiative* (NNI) en 2001. Su principal manifestación fue la difusión propiciada desde los organismos internacionales, centrada en el argumento de los efectos multiplicadores de la nanotecnología en el incremento de la competitividad en las economías de los países en desarrollo (Foladori e Invernizzi 2013; Foladori y Carrozza 2017).

Entonces, si bien antes de la popularización del término “nanotecnología” había en el país muchos investigadores que ya tenían un vínculo con esta tecnología, luego de la difusión del término se produjo una recategorización –aquellos investigadores que trabajan en temáticas a nanoescala aunque sin utilizar el término “nanotecnología”– y una reorientación de los investigadores formados en disciplinas como física, química y ciencia de los materiales, hacia temáticas agrupadas bajo la denominación común de “nano” –aquellos investigadores que se sumaron hacia la temática luego de su popularización bajo el término “nanotecnología”–.

En este sentido, es ilustrativo el testimonio de un entrevistado perteneciente a la CNEA –actual vicepresidente– que relató que “antes de que la nanotecnología se conforme como un campo” en la CNEA desde la década de 1990 se trabajaba “haciendo sensores de gas con películas delgadas nanoestructuradas”. Esos sensores eran “micro y nano a la vez” y la idea surgió de la estada de este investigador en Italia en un instituto de microelectrónica y microsistemas. Explicó que en CNEA se trabaja “en cooperación con Italia en la década del 90 (1994–1995) en estos sensores de gas, que eran una mezcla de nanotecnología en películas delgadas y microtecnología en sensor de gas”, pero “el título del trabajo era otra cosa”. Entonces, “sin darnos cuenta trabajábamos en nano”:

*Nosotros, como grupo en CNEA, nos abrogábamos las microtecnologías pero estábamos trabajando en nano [...] nuestro primer dispositivo era nanotecnológico. Una mezcla de las dos cosas [...]. El resultado era nanotecnológico, pero nosotros lo encarábamos como películas delgadas por abrasión láser, pero el elemento clave que hacíamos era el nanofilm. Como no estaba de moda acá, trabajábamos con nanotecnología y cuando me di cuenta lo que era, levantamos la mano. E hicimos todo esto desde el año 1994. [...] nosotros éramos un grupo más tecnológico, orientados hacia productos tecnológicos y aparecieron los científicos más orientados al paper. Cuando vieron que había fondos empezaron a poner todos los papers en la mesa y nosotros casi que no teníamos. Lo que teníamos era este sensor, teníamos pocos papers, pero mucho recorrido en tecnología nano*

(Entrevista con Alberto Lamagna, 6/06/2018).

En alusión a la generación de una demanda local asociada al diseño y formulación de políticas públicas para incentivar la nanotecnología, el mismo entrevistado señaló que, siendo asesor ad honorem de Tulio Del Bono, que fue secretario de Ciencia y Tecnología de la Nación en el período 2003–2007, buscó ubicar a la nanotecnología en la agenda pública. Su contacto con el ex secretario de Ciencia y Tecnología de la Nación fue generado en el Diálogo Argentino,<sup>5</sup> donde el entrevistado participó en la mesa dedicada a la ciencia y tecnología, donde fue elaborado un escrito donde “estaba incipientemente mencionado lo de micro y nanotecnologías” y “ahí se empieza a gestar, con otras personas también, el hecho de que fuera un área de vacancia”:

*Me nombran asesor de tecnologías de seguridad, porque yo orientaba toda la investigación en micro y nano en tecnologías para la seguridad [...]. De alguna manera, yo me puedo abrogar, como asesor de Tullio Del Bono, generé la línea. Fui al primer EuroNanoForum, iba a todos los foros internacionales, volvía y decía 'hay que hacer esto' [...]. Había muchos así*  
(Entrevista con Alberto Lamagna, 6/06/2018).<sup>6</sup>

La nanotecnología se incorporó a la agenda de políticas públicas en 2004, a través del Programa de Áreas de Vacancia (PAV) impulsado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT). En aquel entonces el país no contaba con estudios prospectivos en temáticas de ciencia y tecnología ni tampoco con capacidades estratégicas de planificación a largo plazo de las mismas. En consecuencia, las políticas se orientaron, en mayor medida, a resolver problemas de corto plazo y no al desarrollo de capacidades estratégicas interdisciplinarias en áreas de I+D, como la nanotecnología. Como resultado, las primeras iniciativas de políticas de promoción a este área estuvieron impulsadas por la comunidad científica, orientadas a la nanociencia. Este rasgo puede verse en el PAV, impulsado por científicos, que financió la creación de las primeras cuatro redes de investigación en nanotecnología sin vinculación con demandas sociales o productivas locales, cuyos resultados más destacables fueron la articulación entre investigadores de diferente formación profesional, pero cuyas temáticas de investigación confluían en la nanociencia (Andrini y Figueroa 2008; Vila Seoane 2011).<sup>7</sup>

### **Creación de la FAN y rol de la CNEA**

En paralelo a las redes PAV, otra iniciativa para impulsar la nanotecnología provino de un grupo de investigadores del Instituto Balseiro –siendo los actores destacados los doctores Francisco de la Cruz y Mario Mariscotti–, que proponía montar un laboratorio limpio en colaboración con la empresa multinacional Lucent Technologies (ex Bell Laboratories) para medición y caracterización de los desarrollos de esta empresa.<sup>8</sup> La demanda fue dirigida al entonces titular del Ministerio de Economía y Producción (MinEyP) Roberto Lavagna. En consecuencia, a fines de 2004, Lavagna anunció el lanzamiento de un plan de desarrollo de la nanotecnología a partir de la asociación con Lucent, que haría posible, se sostenía, la fabricación en el país de semiconductores y chips (Página/12, 2004).

Inicialmente se había hecho público que iban a participar del emprendimiento la CNEA-CAB y la empresa de tecnología INVAP de Río Negro –Sociedad del Estado surgida a mediados de los años setenta como desprendimiento del plan nuclear y ahora en proceso de diversificación–, aunque se extendía la invitación a todas aquellas empresas privadas que desearan sumarse a la iniciativa (Página/12, 2004). Daniel López, un investigador argentino miembro del *Nanofabrication Research Lab* de Bell Laboratories, explicó que el CAB

había estado colaborando con Lucent desde hacía unos pocos años, así que las dos partes buscaron el acuerdo: “La compañía norteamericana capacitará científicos argentinos, e investigadores de Lucent trabajarán en proyectos argentinos” (Sametband 2005).

En el programa de apoyo y desarrollo de la nanotecnología las principales áreas de aplicación serían la medicina, la industria automotriz, los bienes de capital, óptica, las comunicaciones y la informática. En referencia a este vínculo estratégico, Lavagna declaró que “cada cuarto limpio para producir nanotecnología cuesta 400 millones de dólares”, pero el acuerdo impulsado por él mismo garantizaría la utilización de los cuartos limpios de Lucent, en New Jersey (IDEA 2004; La Capital 2004) y la multinacional pondría “los laboratorios a disposición para investigadores argentinos y para formación de personal, para testear diseños y la fabricación de instrumentos nanotecnológicos” (El Litoral 2005a).

En abril 2005, él creó la Fundación Argentina de Nanotecnología (FAN) bajo la figura jurídica de entidad de derecho privado sin fines de lucro, como emprendimiento asociado a la transnacional Lucent y dependiente del Ministerio de Economía y Producción.<sup>9</sup> El objetivo de la FAN sería “sentar las bases y promover el desarrollo de infraestructura humana y técnica” en el país y alcanzar “condiciones para competir internacionalmente en la aplicación y desarrollo de micro y nanotecnologías que aumenten el valor agregado de productos destinados al consumo interno y la exportación”. Como capital inicial, el Estado argentino se comprometía a aportar 10 millones de dólares durante los primeros cinco años de funcionamiento de la entidad.

Esos 10 millones de dólares serían destinados a la construcción de salas limpias menos complejas en Argentina, donde se probarían nanodispositivos construidos en los Estados Unidos (Sametband, 2005). El director regional de ventas de Lucent para la región, el ingeniero argentino Javier Rodríguez Falcón, agregó que “El objetivo es que el diseño de las nanotecnologías se realice aquí [en Argentina] y, luego, las aplicaciones se fabriquen en los cuartos limpios de Nueva Jersey”, que serían vistas en cinco o diez años (EnerNews 2005). Es decir, la fabricación y el desarrollo quedarían excluidos de Argentina.

Al interior de la FAN se dieron algunos debates en torno a si Argentina sólo debería contar con instalaciones para la caracterización de nanodispositivos que se fabricarían en Lucent o si también debería invertirse en instalaciones para la manufactura. Los partidarios de esta última opción se reunieron con Lavagna para solicitar 10 millones de dólares adicionales, que finalmente no fueron autorizados.

Uno de estos partidarios era Alberto Lamagna, quien contó que la FAN fue fundada “alrededor de una idea de Paco de la Cruz, Mario Mariscotti y los ex alumnos de Paco de la Cruz que estaban en Lucent Technologies, un tal López que era un ex Balseiro” y en esa época “se hacía una jornada donde se charlaban las políticas. Había una mesa

redonda donde estaba López, que venía de Lucent Technologies, que era el jefe del laboratorio”. Entonces, desde Lucent “proponían que esos 10 millones de dólares eran para una sala limpia en Bariloche, pero no para fabricar, era para medir las cosas que fabricaban en Lucent y con esos 10 millones de dólares le pagaban a Lucent”. Es decir, los 10 millones serían utilizados para pagar el uso de laboratorios externos. En palabras de Lamagna, “se fabricaba en Lucent y se medía en Bariloche” por lo que “era un laboratorio para medir, no para fabricar”. Ahora bien, “tecnológicamente y estratégicamente, como país, tenés más potencia si diseñás y fabricás, no si medís. Esto es como armar celulares o desarrollarlos, comprás un satélite o desarrollás un satélite en el país”.

Narra el entrevistado que, en esa reunión él se pronunció a favor de “fabricar en Argentina” y que la respuesta de Lucent fue “No vale la pena fabricar en Argentina. Nunca vas a llegar a tener un laboratorio de primera para fabricar en Argentina”:

*Eso me lo dijeron en el 2004. Y yo les dije ‘Sí, lo vamos a lograr’ y de hecho lo logramos, porque Hernán Pastoriza que hizo un lab on a chip en microfluídica, que lo pensaba hacer en Lucent, años después lo hace acá en Buenos Aires en nuestro laboratorio<sup>10</sup> [...] la clave fue que Del Bono y la CNEA creímos todos que era importante fabricar en Argentina, desarrollar en Argentina, porque la visión que tenían los fundadores de la FAN era que no se podía hacer nada acá. Eran argentinos de Lucent, pero lo que pasa es que cuando vivís mucho tiempo afuera tenés esa visión ‘En Argentina no se puede. Es un país periférico. Nunca va a poder hacer cosas’ [...]. Con Varotto queríamos hacer micro y nanotecnología para el espacio. En el año 2003 más o menos [...].<sup>11</sup> Le dije ‘están poniendo 10 millones de dólares sólo para medir y fabricar en Lucent’. Varotto me dice ‘No, hagámoslo acá’ [...]. Tenemos una reunión con el brazo derecho de Lavagna y [...] le dijimos que nos faltan 10 millones de dólares más [...]. Eso no prosperó*  
(Entrevista con Alberto Lamagna, 6/06/2018).

De esta manera, la FAN se abocaría a la medición y caracterización de los dispositivos que Lucent desarrollaría, en un esquema altamente focalizado y cerrado.

Sin embargo, creada la FAN, se generaron cuestionamientos provenientes desde la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados de la Nación, alegando que la entidad había sido creada “por fuera del marco legal que regula las actividades de ciencia, tecnología

e innovación productiva” y sin la participación de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT).<sup>12</sup> Una diputada cuestionó la magnitud de los fondos asignados, solicitando un informe al Poder Ejecutivo Nacional (El Litoral 2005b). A comienzos de junio, como respuesta, el Parlamento argentino elaboró un proyecto de ley que impulsaba el Plan Nacional Estratégico de Desarrollo de las Micro y Nanotecnologías que finalmente no fue aprobado (Lugones y Osycka 2018). En sus “Fundamentos” se alertaba sobre los instrumentos para desarrollar nuevas áreas tecnológicas, sobre todo “en donde la Argentina tiene una muy incipiente experiencia en términos internacionales y en donde no se dispone ni del equipamiento, ni del personal ni de las industrias con capacidad para el desarrollo de productos” y se explicaba que hacía falta “una decisión política de muy largo plazo” que permitiera decidir “en qué áreas de la nanotecnología debemos concentrar nuestros esfuerzos, ya que no estamos en condiciones de realizar inversiones de miles de millones de dólares como se hacen en los países desarrollados” (Senado y Cámara de Diputados de la Nación, 2005), caracterizando así, de manera precisa, las limitaciones estructurales de la Argentina como país semiperiférico para embarcarse en la promoción de una próxima TPG.

Finalmente, la reorganización de la FAN se dio luego de la renuncia de Lavagna, en noviembre de 2005, y su reemplazo por Felisa Miceli al frente del Ministerio. La nueva ministra nombró a una asesora para el área de la nanotecnología, quién impulsó la creación de un Consejo Asesor de la FAN, integrado por científicos y tecnólogos destacados de las principales instituciones públicas de I+D; desempeñó la función de asesorar a la FAN para la planificación, organización y ejecución de sus actividades y fue quien decidió abandonar el vínculo con Lucent.<sup>13</sup>

Lamagna, que fue presidente del Consejo Asesor, explicó que luego de la renuncia de Lavagna se decidió no invertir los 10 millones de dólares en Bariloche, porque

*toda la ciencia de Argentina dijo ‘¿Cómo? ¿10 millones de dólares sólo para Bariloche?’ [...]. Agarraron los 10 millones y lo que hicieron fue distribuir la plata en muchos grupos y no quedó nada sustantivo*

Entrevista con Alberto Lamagna, 6/06/2018).

En este sentido, entre agosto y octubre de 2006, Miceli hizo pública la apertura del primer concurso Ideas-Proyecto para el financiamiento de iniciativas en nanotecnología orientado a innovación productiva. La FAN financiaría entre el 50 y el 80% de los proyectos “viables” con un monto máximo de 2 millones de dólares y sin tope mínimo para la participación de las PyMES, donde la contraparte debía hacerse cargo de entre un 50 y un 20% de la inversión. La convocatoria incluía empresas, organismos públicos, instituciones y grupos de investigación y los proyectos debían concluir con un producto a ser comercializado e incluir un plan de negocios que muestre la factibilidad de esa comercialización (Andrini y Figueroa 2008).

Lamagna criticó la decisión de la FAN en esta convocatoria de proponerse financiar múltiples proyectos, a los cuales denominó como “pequeñas financiaciones”. Así, según el entrevistado

*Hubo una discusión, la eterna discusión. Vos tenés diez millones de dólares y querés dejar una marca importante en el sistema científico, tenés que hacer un gran proyecto con esos diez millones de dólares, que lo usen después todos, pero no decirles a los 100 científicos ‘¿Cuánto querés?’ No hacés nada.*

Así, según la visión de Lamagna,

*tenés que agarrar esos diez millones de dólares y hacer algo que deje una marca en el sistema, como puede ser una sala limpia con equipos para fabricar o para medir (Entrevista con Alberto Lamagna, 6/06/2018).*

Entonces, la visión de Lamagna era “hacer un gran proyecto” como sería una sala limpia para fabricación de dispositivos. Sin embargo, “el resto de los científicos que estaban ahí, que la mayoría eran del CONICET y universidades, decían ‘No, hay que invertir esos diez millones de dólares en los veinte grupos’”:

*Pero así no haces nada, no cambiás la historia. Nosotros como CNEA cambiamos la historia, poniendo plata y haciendo las salas limpias [...]. En CNEA, como tenemos los proyectos de inversión, pudimos hacer las dos salas limpias. Tenemos otra lógica de funcionamiento que no es la de las universidades y la del CONICET, que tienen plata y la dividen y así no hacés nada, no dejás ninguna marca en el sistema (Entrevista con Alberto Lamagna, 6/06/2018).*

Finalmente, al concurso de Ideas-Proyecto se presentaron veinte ideas-proyecto y se aprobaron diez,<sup>14</sup> aunque solo el proyecto de INIS-Biotech, empresa de la Fundación Instituto Leloir, logró avanzar y recibir financiamiento.<sup>15</sup> Los obstáculos decisivos en este período fueron el exceso de burocracia y la escasez de empresas.

Debido a que la FAN no logró comenzar a financiar proyectos –tanto por trabas internas como por la propia estructura productiva nacional que recién estaba empezando a conocer la nanotecnología–, la agenda de la Fundación comenzó a cambiar de rumbo

paulatinamente, encontrando un espacio vacante en la divulgación y difusión de la nanotecnología. En 2007 un hito importante fue la organización del Congreso Nanomercosur, el primer evento de difusión de la nanotecnología (Saber Cómo 2007).<sup>16</sup> Más allá de esto, la FAN no encontró durante 2006 y comienzos de 2007 un rumbo; transitaría un período de escasez de actividades hasta el 2011 (Surtayeva y Hurtado 2019).

Mientras la FAN comenzaba a perfilar sus escasas actividades hacia la difusión, el Consejo Asesor debatió la posible adquisición de un microscopio con los 10 millones de dólares asignados inicialmente a la Fundación –el valor del microscopio se estimaba entre 3 y 5 millones de dólares–, aunque finalmente no fue comprado (*El Cronista*, 2008). Una entrevistada relató que el Consejo Asesor de la FAN estaba “jugado en poner la plata ahí”, pero que el problema fue que no había un acuerdo respecto a la administración de ese microscopio. En su opinión, cada decisión “lleva un tiempo que a veces no se quiere tomar”, pero “eso va a hacer más efectivos los resultados después”. Entonces, en sus palabras,

*yo prefiero lo lento y seguro, sobre todo en políticas públicas [...] cuando vos hacés una política pública y embarcás el país en una línea, hay que pensar estratégicamente. En ciencia cuando metés un camino, el resultado no lo tenés ahí. Entonces, si me tomo un año en elegirlo no es perder tiempo. Es enfocarlo de la mejor manera, instalarlo (Entrevista con Lidia Rodríguez, 17/04/2018).<sup>17</sup>*

Sobre la adquisición del microscopio, Lamagna comentó que fue su propuesta, realizada en conjunto con el INTI, en concreto el centro de Física y Metrología –en sus palabras, “detectamos que faltaba microscopía” pero “el *know how* estaba en Argentina”–, dado que la creación de la sala limpia había sido cancelada. La propuesta fue “poner en la frontera, entre INTI y CNEA, el Instituto de Microscopía”, donde la CNEA “pagaría la mitad del equipo, que salía 3 millones de dólares, y el INTI ponía el edificio”. Sin embargo, “aun así no hicieron nada desde la FAN” y “prevaleció la idea de darle un poquito a cada uno”, “la teoría de distribuir un poquito a cada uno y cada uno sigue con su pequeña línea de investigación. Pero así no haces ninguna historia ni marca. ¿Quién compra un equipo de 3 millones de dólares? ¿De dónde lo sacás? No había financiamiento para eso. La única institución que podía hacer estas cosas era la CNEA” (Entrevista con Alberto Lamagna, 6/06/2018).

Finalmente, ante la negativa de la FAN, el microscopio termina siendo comprado por la CNEA y es “el microscopio más avanzado de Argentina”, que está en el CAB. Desde CNEA

*“tratábamos de avanzar con plata sólo de CNEA cuando se cae la compra del microscopio por la FAN y prevalece*

*la otra idea de Ideas-Proyectos e infinitos proyectos, eso de dar un poquito a cada uno”. Indirectamente “la FAN sirvió para disparar un montón de cosas en CNEA. (...) Como había mucha plata en esa época, podíamos diseñar cosas y hacerlas [...]. Yo lo que le critico a la FAN es que hoy no salieron a buscar plata [...]. Se quedaron muy estáticos, consumieron los 10 millones de dólares” (Entrevista con Alberto Lamagna, 6/06/2018).*

Ahora bien, en cuanto a las políticas de promoción a la nanotecnología, tras la renuncia de Lavagna, comienza a dominar una lógica tendiente al financiamiento de proyectos por área de conocimiento, centrada en las instituciones de I+D, sin considerar las variables adicionales propias de las actividades de innovación productiva, donde el factor empresarial comienza a ser convocado sin coordinación con las políticas industriales (Hurtado *et al.* 2017). Esto se ve, por ejemplo, en el Programa de Áreas Estratégicas (PAE) financiado por la ANPCyT a fines del 2006 enfocado en las áreas seleccionadas como prioritarias por el *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006-2010)*, donde se incluía a la nanotecnología en varias áreas definidas como “estratégicas” (SECyT 2006: 17), que dio lugar a la creación de dos centros de nanotecnología que incluían empresas en su estructura, pero cuya participación fue limitada, sin generar demandas productivas.<sup>18</sup>

### **La nanotecnología en la CNEA**

Como se mencionó anteriormente, la investigación en nanotecnología en la CNEA fue desarrollándose desde los años noventa; durante la década siguiente se amplió la infraestructura de la institución y su equipamiento. Lamagna relató que la inversión más grande en nanotecnología “la hizo la CNEA en el *LabMems fase 1*” -esta inversión incluía la construcción de una sala limpia en el CAC- a través de un BAPIN del Ministerio de Economía y Producción para el CAC.<sup>19</sup> En 2003, “teníamos el laboratorio *LabsMems fase 1* financiado, pero vacío, sin equipos” y por medio de un Proyecto de Modernización de Equipamiento (PME), CNEA adquirió “la primer máquina para la sala limpia”. Así, el primer y segundo equipo llegan a través del PME. En 2006 Lamagna fue nombrado Gerente de Área de Investigación y Aplicaciones no nucleares en CNEA y “escribimos el proyecto de inversión *LabMems fase 2*, que completa la sala limpia de Buenos Aires” y que “es de lo más avanzado en Latinoamérica”. Seguidamente, en 2007,

*siendo Gerente de Área, tengo más plata y más poder y es un gobierno que invirtió mucho, escribo otro proyecto de inversión, junto con la gente de Bariloche, que se llamó Nanociencia y Nanotecnología, y lo financio (Entrevista con Alberto Lamagna, 6/06/2018).*

En ese año se había decidido dar de baja la construcción de la sala limpia en el CAB en el marco de la FAN, por lo que, según el entrevistado, cuando vio que compañeros de nanotecnología de Bariloche se quedaban sin la financiación, como Gerente de Área, les propuso que se presentaran a un BAPIN:

*Escribimos Nanociencia y Nanotecnología fase 1 en ese BAPIN y ese BAPIN hoy lo puedes ver en la sala limpia de Bariloche. Yo tuve que ver en las dos salas limpias: sin plata en la que hicimos en Buenos Aires con Alfredo Boselli, escribimos el proyecto y no había dinero. Y cuando viene el nuevo gobierno, ya estaba aprobado ese proyecto de inversión, empiezan a poner plata. Y en Bariloche lo hicimos en el 2008–2009, pero ya como Gerente de Área que yo asignaba la plata [...] pero para fabricar. Les impuse la lógica de fabricar [...]. Como había mucha plata en esa época podíamos diseñar cosas y hacerlas [...]. La FAN sirvió para disparar un montón de cosas en CNEA (Entrevista con Alberto Lamagna, 6/06/2018).*

En paralelo a la construcción de las dos salas limpias en CNEA –en el CAC y en el CAB–, durante 2007 se creó el Instituto de Nanociencia y Nanotecnología (INN) dentro de CNEA, agrupando a todos los investigadores de la institución que llevaban a cabo proyectos de investigación en el área de la nanotecnología.

El instituto forma parte de la Gerencia del Área de Investigación y Aplicaciones no nucleares de la CNEA y las actividades que desarrolla se orientan en torno a la adquisición, producción y reserva de conocimientos como base del desarrollo de la tecnología nuclear y la ciencia de materiales. El INN procuró dar un marco institucional a las investigaciones vinculadas a nanotecnología que se realizaban al interior de la institución.<sup>20</sup> En la mayoría de los casos, los investigadores afiliados al INN comenzaron a reorientar sus investigaciones hacia la nanoescala al principio de la década de 1990, estableciendo colaboraciones formales e informales con grupos nacionales y extranjeros que les permitieron estudiar y fabricar sistemas nanoscópicos, utilizar nanopartículas para detectar e identificar moléculas orgánicas, caracterizar materiales con propiedades magnéticas blandas, y diseñar dispositivos magnetoelectrónicos. Además, los grupos de trabajo experimentales pudieron avanzar también en el modelado de materiales y nanoestructuras susceptibles de ser aplicados a la fabricación de sensores, al almacenamiento y procesamiento de datos y al tratamiento de residuos peligrosos, entre otros (Reising 2009: 58).

Sobre los orígenes del INN, una entrevistada –directora del organismo en 2017– señaló que la NNI estadounidense influyó en este proceso y relató cómo fue cambiando la

interacción entre los investigadores formados en distintas disciplinas y que empezaban a converger a través de la nanotecnología:

*En el año 2001/2002 se comienzan a hacer las primeras reuniones en Bariloche. Justamente en el año 1999 Clinton había anunciado la iniciativa nano [...] y había gente joven que había regresado de hacer posdocs en laboratorios importantes en Francia, especialmente europeos. Y empezaron a reunirse en Bariloche con la idea de generar, gente de distintos laboratorios, una especie de iniciativa nano en la Argentina [...] ahí comenzaron las reuniones anuales de nano, en Bariloche en el año 2003 [...] y ya en el año 2004 de las cuales participaron gente de otras instituciones, de las Facultad de Exactas (UBA), de Córdoba, de San Luis. En el 2004 la SECYT sale con el PAV que dio lugar a la creación de cuatro redes. Eran distintas áreas, una estaba más orientada a la física, otra tenía más de biología, otra de química [...] fue como un primer momento de integración. Los físicos estaban por un lado, no teníamos mucha interacción. Con los químicos, sí. Con los químicos ya había una interacción grande [...]. En esa reunión del 2004 en Bariloche, que fue tanta gente, se presentaban distintos grupos en distintas áreas de Bariloche, de Buenos Aires, de la CNEA [...] antes estábamos muy particionados. Los grupos de superficies trabajaban en superficies, los grupos de magnetismo trabajaban en resonancia magnética, o sea estaba muy disperso. Cada uno trabajando en su tema muy específico. Y a partir de esas reuniones hubo más interacción”*  
(Entrevista con Ana María Llois, 26/07/2017).

De esta manera, desde 2004 se empezó a hablar dentro de la CNEA de la creación de un instituto enfocado en nanotecnología. Parte de la actividad de este instituto giró en aquellos años alrededor de “un BAPIN para la construcción de una sala limpia en Bariloche” y una en Buenos Aires. Como resultado, en la actualidad hay dos salas limpias en CNEA –en CAC y CAB respectivamente– dado que “para fabricar cosas nano de tamaño nanométrico necesitas salas muy limpias”. Ahora bien, Llois explicó que el INN empezó en sus primeros años “desde la física, más bien orientado a lo básico” y que “si uno mira los documentos de aquellos años, son documentos que van hacia la investigación básica en el año 2001 y 2002”, pero después “tiene un vuelco porque naturalmente se inclina hacia la aplicación. De hecho, el INN dio lugar a 3 *spin off*”.<sup>21</sup> En 2005 se creó en CNEA “lo que se llamó el Centro de

Nanociencia y Nanotecnología”, aunque “formalmente, en el organigrama de la CNEA, el INN se crea en el año 2007” (Entrevista con Ana María Llois, 26/07/2017).

Siguiendo con los orígenes de este instituto, Lamagna refirió que, en sus inicios, en 2004, el INN era llamado Centro de Nanociencia y Nanotecnología y que “lo impulsábamos Balseiro, Ernesto Maqueda que era Gerente del Programa de Investigaciones y yo” y cuando es nombrado Gerente de Área de Investigación y Aplicaciones no nucleares en 2006 “lo armé en la estructura como una subgerencia”:

*“[...] fuimos varios, pero puse el gancho como Gerente de Área. Debe haber sido una de las primeras instituciones en Argentina que tenía en la estructura orgánica una subgerencia, el INN [...]. Después hubo una reorganización de la estructura y bajó a departamento [...] pero en la orgánica de CNEA fue la primer institución que tuvo un raviol que colgaba de la Gerencia de Área de Investigación [...] una cosa que fue un logro institucional, tener un raviol como le decimos acá, un raviol de estructura que reflejara hacia fuera el INN en CNEA”* (Entrevista con Alberto Lamagna, 6/06/2018).

Sobre el funcionamiento, estructura y objetivos del INN, su directora en 2017 explicó que el INN se creó como una subgerencia interdisciplinaria y transversal. Es decir, el instituto es interdisciplinario dado que participa en las distintas gerencias que componen a la CNEA y no se restringe a la Gerencia del Área de Investigación y Aplicaciones no nucleares, en la cual fue creada. Además, es transversal debido a que los investigadores pertenecientes al INN no tienen ahí un lugar de trabajo sino que mantienen sus puestos en cada una de las gerencias a las que pertenecen. La condición para pertenecer al INN es que el 50% o más de la actividad de un investigador esté en temáticas relativas a nano o microtecnología. Por otra parte, el INN es binodal, teniendo un nodo en Bariloche y otro en Buenos Aires, siendo las dos salas limpias del CAC y del CAB las que dan lugar físico a este instituto. Hacia 2017 el INN contaba con alrededor de 230 miembros, incluyendo investigadores, técnicos, personal de apoyo, becarios doctorales y posdoctorales. Entre estos, 150 eran investigadores y tecnólogos, distribuidos aproximadamente una mitad en Bariloche y la otra en Buenos Aires. De estos:

*Una buena parte [...] son investigadores de CONICET, tienen su lugar de trabajo en CNEA, pero no pertenecen a planta CNEA. Otros son de doble dependencia, CNEA y CONICET. Y otra porción que es solo CNEA [...]* (Entrevista con Ana María Llois, 26/07/2017).

La misión del INN es desarrollar y gestionar proyectos en microtecnología y nanotecnología que tengan como parte de su objetivo, tanto la investigación de excelencia como el desarrollo de productos tecnológicos. Otros objetivos son impulsar la realización de actividades conjuntas entre institutos con otros organismos vinculados al sistema científico-tecnológico nacional y con empresas del sector, además de generar vinculaciones en el ámbito internacional: “De hecho, hay proyectos en el ámbito internacional con centros e institutos de excelencia fuera de la Argentina y dentro de la Argentina” (Llois, entrevista citada).

En simultáneo, su función principal en cuanto a las facilidades es mantener operativos a los dos grandes laboratorios (las salas limpias), coordinando tareas con los laboratorios asociados y manteniendo actualizadas las instalaciones y los equipamientos. Al respecto, Llois relató que hay 3 salas limpias en instituciones nacionales de Argentina. Una está en el INTI y las otras dos están en CNEA [...]. Así, en la estructura del instituto están las dos salas limpias, que son sus grandes laboratorios, y, a su vez, el INN cuenta con alrededor de 20 o más laboratorios asociados al CAC y al CAB. Asimismo, el INN “también tiene como función propiciar convenios con instituciones nacionales”. En este sentido, el 31 de julio de 2017 se firmó un convenio entre CNEA y CONICET, a través del cual el INN pasaba a ser en una Unidad Ejecutora de CONICET, siendo la “primera Unidad Ejecutora de doble dependencia de CNEA”. La dirección y vicedirección del INN se alterna entre el CAC y el CAB: “Si la dirección está en el CAC, la vicedirección en el CAB y [viceversa]. Tiene un Consejo Consultivo en cada uno de los centros, uno en Bariloche y uno en Buenos Aires. Esos consejos tienen siempre al jefe de la sala limpia de cada uno de los nodos y además tienen otros cinco miembros, cinco en Bariloche y cinco en Buenos Aires” (Llois, entrevista citada).

Respecto de los proyectos y temáticas, Llois señaló que el instituto tiene “muchos proyectos andando” en áreas tales como nanonuclear, bio y nanomedicina, nanoenergía, nanomateriales en micro y nanodispositivos y “hay grupos trabajando en remediación ambiental y medioambiente” (id., entrevista citada).

### **Nuevas políticas de promoción a la nanotecnología y el rumbo de la FAN**

A fines de 2007 fue creado el Ministerio Nacional de Ciencia y Tecnología (MINCyT), planteándose una oportunidad para dar un salto cualitativo en las políticas para el sector, centradas hasta entonces en las instituciones de I+D. El químico Lino Barañao fue designado al frente del nuevo ministerio y la FAN quedó bajo su dependencia.

El aludido salto cualitativo se produjo en 2009, con la presentación de los Fondos Argentinos Sectoriales (FONARSEC) de la ANPCyT, bajo la esfera del MINCyT, que iba a financiar parcialmente proyectos para generar plataformas tecnológicas en nanotecnología en nanomateriales, nanointermediarios y nanosensores -con un tope máximo de hasta 30 millones de dólares en aportes no reintegrables por proyecto- (FSNano 2010). Al programa solo podían aplicar “consorcios asociativos público-privados” (CAPP), figura

jurídica que formalizaba la sociedad entre instituciones públicas y empresas para impulsar emprendimientos tecnológicos conjuntos que tuvieran como meta desarrollar un nuevo producto. Asimismo, las empresas debían contribuir con al menos un 20% del costo total del proyecto (Lengyel et al. 2014: 4-5). Los proyectos debían generar innovaciones científico-tecnológicas y estas debían traducirse en posibilidades concretas de transferencia. Así, FONARSEC financiaría exclusivamente proyectos de investigación aplicada, desarrollo tecnológico y/o transferencia y difusión de tecnologías, quedando explícitamente fuera de su alcance la investigación básica (Lengyel et al. 2014; Surtayeva 2019).

Como resultado, en 2010 fueron aprobados ocho proyectos, por un monto total aproximado de 30 millones de dólares incluida la contraparte.<sup>22</sup> En una posterior convocatoria en 2012 se financió un solo proyecto, enfocado en el desarrollo de nanoprodutos en sistemas Roca-Fluido (FSNano, 2012), que recibió alrededor de 10 millones de dólares, incluyendo la contraparte.<sup>23</sup> El FONARSEC fue parcialmente financiado por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El novedoso instrumento se enmarcó en el plan *Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos Estratégicos 2012-2015* (MINCyT, 2012), que se estructuró a partir de la caracterización de la nanotecnología, la biotecnología y las TICs como tecnologías de propósito general (TPG) (MINCyT 2012:41). Este plan se proponía “fomentar las interfaces” entre “un conjunto de actividades prioritarias (agroindustria, energía, salud, desarrollo social, medioambiente e industria)” y “el desarrollo científico y tecnológico en nuevas tecnologías de propósito general: nanotecnología, biotecnología y TICs” (MINCyT 2012: 57).

El FONARSEC, cuyo objetivo general fue vincular al sector científico con el productivo –a través de proyectos consorciados entre el sector de investigación y el productivo– y que financió nueve proyectos de nanotecnología en 2010 y 2012, posee componentes del tipo de política tecnológica definida como *mission oriented*, dada su focalización a objetivos específicos.<sup>24</sup> En términos generales, los FONARSEC atravesaron dificultades tales como demoras en la adquisición de equipamiento, la obtención de permisos para realizar las compras bajo el proceso de licitación correspondiente y demoras en el desembolso del dinero para dar inicio a los proyectos, la pérdida del poder de compra de los CAPPs como consecuencia de los procesos de devaluación de la moneda nacional y la falta de una unidad capacitada y estable dedicada a la administración en la ANPCyT.<sup>25</sup> Aun así, pese a las dificultades operativas y de gestión en el que estuvo inserto, el FONARSEC generó impactos a nivel de casos testigos y se obtuvieron mejores resultados en aquellos casos en los que hubo un involucramiento empresarial y donde las empresas lideraron los proyectos, definiendo objetivos en base a sus necesidades productivas. En otras palabras, los proyectos que reunieron mayor cantidad de características *mission oriented* fueron los que mejores resultados obtuvieron (Surtayeva 2019; Surtayeva 2020).

Por otra parte, la FAN, transitó un período de inactividad entre 2006 hasta 2011 –solamente había realizado los eventos de difusión bianuales–. Sin poder encontrar su rol institucional –ya que no logró financiar proyectos–, la agenda de la Fundación comenzó a cambiar de rumbo paulatinamente, encontrando un espacio vacante en la divulgación y difusión de la nanotecnología (Surtayeva y Hurtado 2019). El vacío de actividades de la FAN comenzó a revertirse en 2011, cuando asume la presidencia el ingeniero Daniel Lupi, quien propuso reorientar las actividades hacia la divulgación y difusión de la nanotecnología a escala nacional: “[...] empezar a difundir entre los más jóvenes, avanzando y avanzando, hasta llegar al final a la industria” (Entrevista con Daniel Lupi, 10/10/2017).<sup>26</sup> De esta forma, a las ediciones bianuales del Nanomercosur, se fueron sumando otros programas de difusión: “Nanotecnología para la Industria y la Sociedad” –motivado en que la escasa relación entre científicos y empresarios–, el concurso “Nanotecnólogos por un día” –enfocado en difundir la nanotecnología en las escuelas de nivel secundario–, el programa “Nano U” –actividades orientadas a estudiantes universitarios–, el programa “Nano Educación” –plataforma virtual de capacitación en nanotecnología orientada a los docentes de niveles primarios y secundarios– y la presencia de la FAN en la feria de ciencia y tecnología Tecnópolis.

En 2011, como segunda línea de acción, detrás de la difusión y la divulgación, la FAN presentó el “Programa de Inversión en Emprendimientos de alto contenido en Micro y Nanotecnología”, orientado a financiar proyectos de desarrollo de productos o procesos con un punto de partida de las ideas surgidas de trabajos científicos. Los investigadores podrían participar como desarrolladores de sus ideas y llevarlas hasta un prototipo (*Noticiastectv*, 2013). Para aquellos proyectos que lograran atravesar esta primera etapa de alto riesgo, llamada “Pre-Semilla”, y alcanzaran el prototipo, el programa permitía pasar a la etapa “Semilla”, que financiaba el escalado productivo del prototipo. Mientras que no se espera que los fondos Pre-Semilla sean devueltos, los Semilla son “fondos que se espera recuperar a través de royalties, compartiendo el riesgo” (Entrevista con Daniel Lupi, 10/10/2017).

Por último, una tercera línea de acción se incorporó a partir de la construcción de un edificio para la FAN de 1600 metros cuadrados con instalaciones y equipamientos propios, ubicado en un predio cedido por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) a fines de 2010. Con esto, la FAN podría sumar la incubación de empresas a sus funciones (Toledo 2013: 28). La iniciativa, posteriormente llamada “Laboratorio Nanofab”, además de la idea de incubación de empresas, sumaría el ofrecimiento de sus instalaciones como plataforma tecnológica de servicios, buscando optimizar la compra de equipamiento. El edificio se inauguró a fines de 2015; en 2016 se iniciaron las actividades del Programa Nanofab de incubación. Al cierre de este trabajo, a principios de 2021, se incubaban en la FAN once empresas de base tecnológica.

## **Empresas spin off de nanotecnología de CNEA**

### *Argentum Texne*

Argentum Texne es una empresa de base tecnológica que nació en 2014, fruto de los esfuerzos de un grupo de investigadores de la CNEA, la UNSAM y una empresa privada, Bell Export. Bell Export, fundada en 1989 en la provincia de Córdoba, desarrolla y fabrica equipos para la generación de gas oxígeno, ozono y nitrógeno, y donde la nanotecnología es aplicada en el proceso de producción de los gases, pues se utiliza la tecnología PSA (adsorción molecular por balance de presiones), que permite separar moléculas en el orden de los angstroms-. Según el presidente de Bell Export desde 2006, Ricardo Daniel De Simone, ingeniero metalúrgico por la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), la necesidad de controlar y medir a esa escala los llevó a diseñar instrumentos de medición específicos, como el sistema de espectrometría de masa mediante movilidad iónica (IMS, por sus siglas en inglés), desarrollo que llevaron a cabo en el marco de un Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) de la ANPCyT, en conjunto con la CNEA (Nitroair 2018; Invabio 2018).

Sobre esas bases, en 2014 la empresa Bell Export, en conjunto con grupo de investigadores de la CNEA y la UNSAM, obtuvo el subsidio Proyectos Regionales Integrados (PRIS),<sup>27</sup> uno de los varios componentes pertenecientes al Programa Nanopymes -este programa, cofinanciado entre el MINCyT y la Unión Europea, tuvo como objetivo, mediante el fomento a las PyMEs, contribuir al incremento del empleo a través de la introducción de nuevas tecnologías, mejorando la competitividad del sector privado agregando conocimientos y valor a sus productos y servicios-, dando origen a Argentum Texne, empresa de base tecnológica que, en sus inicios, estuvo incubada en la FAN. La empresa diseña, desarrolla y fabrica narices electrónicas -sistemas de olfatometría-, que son equipos que contienen sensores sensibles a un gran número de compuestos orgánicos volátiles, que pueden ser utilizados para control de calidad y desarrollo de industria alimenticia y cosmética, diagnóstico médico, monitoreo del medio ambiente, seguridad y toxicología, detección de narcóticos, sistemas de acondicionamiento de aire, etc., nanomateriales para sensores detectores de contaminantes en oxígeno, sistemas de separación de sólidos, líquidos y gases, válvulas de alta seguridad e instrumentos de medición de gas nitrógeno y oxígeno para el área de la medicina y la industria farmacéutica y alimenticia (Argentum Texne 2021). Según Carlos Rinaldi, socio de Argentum Texne e investigador de la CNEA: “[...] los sensores que se utilizan para la detección de los gases se basan en el desarrollo de películas nanoestructuradas de óxido de estaño que, cuando entran en contacto con el oxígeno o con cualquier otro gas, producen reacciones físicas sobre la superficie” (Andahazi 2015).

Respecto del período de incubación de Argentum Texne en la Nanofab, el presidente de la FAN reflexionaba en 2017: “es una cosa que les está costando, porque si bien tuvo aplicaciones interesantes, no sé si falló técnicamente o qué, o el marketing, pero hay aplicaciones muy interesantes que han hecho” aunque “no encuentran el modelo de comercio”.

Añadió que por esta cuestión “estoy por echarlos de acá de la incubación”, y que por el momento “no lo hicimos porque esperamos que la cosa funcione, pero hay que ayudarlos a encontrar el modelo de negocios” (Entrevista con Daniel Lupi, 10/10/2017).

Argentum Texne se encuentra ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y según su sitio web, está comenzado a dar sus primeros pasos en la producción de sistemas olfatómicos y sistemas para separación de gases, combinando nanotecnología y fluidodinámica.

### **LiZys**

LiZys es una empresa de base tecnológica, surgida como una spin off de un grupo de investigación en nanomagnetismo de la CNEA-CAB, fundada en 2015 por dos socios emprendedores -los doctores Roberto Zysler y Enio Lima Junior-, a raíz de un desarrollo de nanopartículas con propiedades magnéticas para utilización en casos de desprendimiento de retina. LiZys desarrolla soluciones para la industria y la investigación en bio-nano-medicina utilizando nanopartículas magnéticas. Se encuentra ubicada en San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro.

La empresa diseña, fabrica y comercializa nanopartículas magnéticas funcionalizadas y nanomateriales magnéticos compuestos a pedido, para distintas aplicaciones, desde desarrollos biomédicos, como kits de diagnóstico, identificación/separación magnética de moléculas y células específicas, a remediación ambiental. También ofrece consultoría y servicios en proyectos o acciones en los campos del magnetismo y nanomagnetismo (LiZys 2021).

### **MZP**

MZP es una empresa de base tecnológica surgida en el Instituto Balseiro en 2010, a partir del desarrollo de un dispositivo de diagnóstico médico para medir la viscosidad de fluidos, aunque legalmente conformada como empresa en 2016. MZP se encuentra ubicada en San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro, y fue creada por iniciativa de un equipo de tres doctores en física -Hernán Pastoriza, Darío Antonio y Nadim Morhell- calificados en las áreas de microfabricación, electrónica, dinámica de fluidos y medicina.

La empresa diseña, fabrica y comercializa equipos de diagnóstico clínico portátiles basados en microtecnología y sistemas integrados, cuyo primer desarrollo fue el microviscosímetro (MZP, 2021). Se trata de un microsensor de viscosidad sanguínea que detecta problemas circulatorios en bebés, cuyos primeros prototipos se realizaron en la sala limpia del CAB. En concreto, el producto logra medir la viscosidad de la sangre de bebés con una gota de muestra, aportando información para prevenir y monitorear diversos problemas circulatorios asociados a la hiperviscosidad sanguínea en neonatología. El dispositivo es un microchip de un centímetro cuadrado fabricado con técnicas de micromaquinado, compuesto por estructuras micrométricas donde se mide el movimiento del líquido que se quiere analizar. Para llevar a cabo este desarrollo, el equipo contó con diversos subsidios, entre

ellos un Pre-Semilla de la FAN en 2013 y otro del Programa Nanopymes, el PRIS. El último subsidio que recibieron fue un Empretecno 2013, perteneciente a la ANPCyT, en el que se conformó un consorcio público-privado entre CNEA, el CONICET e INVAP.

### **Reflexiones Finales**

La promoción de la nanotecnología por parte de los países centrales, conceptualizada como una TPG, especialmente desde Estados Unidos, tuvo una fuerte incidencia en la definición de las prioridades de las agendas de investigación de los países semiperiféricos, como Argentina. Aquí los primeros pasos en materia de políticas de promoción de la nanotecnología se dieron a fines de 2003 e inicios de 2004, en un contexto de ausencia de diagnósticos capaces de dimensionar las capacidades públicas de gestión de la nanotecnología y las potencialidades del sector productivo para asimilar esta nueva área del conocimiento al mejoramiento de productos y procesos. Esta debilidad inicial se pone en evidencia posteriormente en la dispersión de las metas de la política de nanotecnología y en los cambios en las prioridades de la FAN a lo largo de su trayectoria.

Si bien en las primeras iniciativas de impulso primó una orientación más científica que tecnológica –mediante iniciativas tendientes a fortalecer la nanociencia a través de la creación de redes científicas orientadas a la generación de conocimiento en un área emergente–, la creación de la FAN en 2005 buscó desplazar el centro de gravedad hacia el sector productivo, relegando a un papel secundario a la comunidad científica, aunque al girar en torno a una alianza con una multinacional estadounidense no resulta claro de qué manera se verían beneficiadas las empresas argentinas a través de esa colaboración.

Por un lado, la visión de algunos investigadores de CNEA –con Lamagna representando esta postura– incluía la fabricación de dispositivos nanotecnológicos en Argentina, mientras que López –un investigador argentino miembro de Lucent Technologies–, junto con otros investigadores, sostenían que por su categoría de país periférico, en Argentina nunca se podrían fabricar dispositivos nanotecnológicos, por lo que se relegaba al país a tareas de caracterización y medición de los desarrollos que realizara la multinacional. De esta forma se buscaba perfilar al país a ser un mero consumidor/comprador de desarrollos nanotecnológicos generados en los países centrales.

Ahora bien, luego de que la FAN, a través de un Consejo Asesor integrado por científicos, decidiera abandonar el vínculo con Lucent, se enfrentan dos visiones: por un lado, la visión científica de financiar varios pequeños proyectos –representada por científicos de CONICET y universidades nacionales– y la visión de financiar la construcción de una sala limpia en el país para desarrollo de dispositivos o la compra de un microscopio para investigación en nanotecnología –representada por investigadores de CNEA y algunos del INTI–. Y, si bien primó la visión de financiar varios proyectos –aunque bajo una fuerte orientación productiva–, sólo se logró financiar uno, ya que no se consideró la inexistencia de un mercado de nanotecnología

en el país, existiendo solo algunas pocas empresas interesadas en la nanotecnología, mostrando la desconexión entre el diseño de las políticas y la realidad empresarial local.

El fracaso de las Ideas-Proyecto y la polémica generada en torno a la creación de la FAN congelaron su actividad inicial hasta 2011, cuando sus objetivos se reorientaron a la difusión y divulgación, aunque, según el presidente de la FAN, este es un nuevo camino para hacer llegar la nanotecnología al sector productivo. Además, la FAN empezó a financiar pequeños proyectos en las etapas Pre-Semilla y Semilla,<sup>28</sup> a través de un subsidio a aquellas ideas aprobadas por su Consejo de Administración, buscando recuperar, en menor escala, el objetivo inicial de impulsar el mejoramiento del desempeño de algunas empresas a través de la incorporación de nanotecnología. También fue creado el laboratorio Nanofab, un espacio equipado que ofrece servicios a empresas e investigadores y que cuenta con salas para incubación empresarial.

Se puede decir entonces que luego de más de quince años de trayectoria, la FAN logró impactar al nivel de casos testigos a través de la financiación de pequeños proyectos y la incubación de once emprendimientos por el programa Nanofab. Si bien la financiación de proyectos figura entre sus objetivos, por un lado, sus instrumentos disponen de montos reducidos en contraposición a los que destina la ANPCyT a la nanotecnología y, por otro lado, la difusión y la divulgación de la nanotecnología abarca la mayor parte de sus actividades.

Distanciándose de la visión de la FAN de financiar múltiples proyectos, pero con sumas reducidas, la CNEA promovió el desarrollo de la nanotecnología a través de la construcción de dos salas limpias -una en el CAC y otra en el CAB- con su consecuente equipamiento. En el marco del INN nacieron tres empresas spin off: Argentum Texne, que diseña y desarrolla sistemas de olfatometría; LiZys, que diseña y fabrica nanopartículas magnéticas funcionalizadas y nanomateriales magnéticos compuestos a pedido para desarrollos biomédicos y remediación ambiental; y MZP, que diseña y fabrica equipos de diagnóstico clínico portátiles basados en microtecnología y sistemas integrados.

A partir de la creación del MINCyT, las políticas comenzaron a incorporar al sector productivo y a orientar las convocatorias de tal manera que una condición necesaria fuera que haya empresas participando en los proyectos, sin embargo, el factor empresarial comenzó a ser convocado sin coordinación con las políticas industriales. Asimismo, desde la gestión de las políticas públicas, la nanotecnología fue promovida bajo el enfoque de TPG -una forma específica de tecnología de frontera-, aunque desde un contexto semiperiférico. Sin embargo, utilizar el concepto de TPG, concebido en base a otras realidades socio-económicas, para el diseño de las políticas es erróneo en contexto semiperiférico. Así, en los países centrales las inversiones en nanotecnología son dos órdenes de magnitud mayor que en Argentina y las capacidades organizacionales e institucionales de gestión de las tecnologías también son inconmensurables.<sup>29</sup>

Como corolario, las políticas de promoción a la nanotecnología tampoco fueron gestionadas como una TPG en la práctica.<sup>30</sup> En este sentido, haciendo énfasis en las capacidades que dispone un país semiperiférico para impulsar el desarrollo de la nanotecnología como una TPG, se puede decir que, partir de una matriz productiva agroexportadora con algunas capacidades industriales de baja y media intensidad tecnológica –perfil de una economía semiperiférica– y proponerse la incorporación de nanotecnología como un gran área de conocimiento –es decir, la creación de entornos industriales de alta intensidad tecnológica– supone capacidades estatales sofisticadas para concebir e impulsar una trayectoria evolutiva de escalamiento selectivo en la jerarquía de habilidades y competencias tecnológicas, organizacionales, institucionales y políticas.

Ahora bien, con el FONARSEC las políticas de promoción de la nanotecnología buscaron dar un salto cualitativo en los intentos de vincular el sector académico y de investigación con el sector productivo, ya que este instrumento posee componentes del tipo de política tecnológica definida como *mission oriented*, dada su focalización a objetivos específicos. En contraposición, anteriormente, la estrategia había sido financiar la nanotecnología como gran área de conocimiento, sin definir nichos ni líneas temáticas precisas de demanda de nanotecnología, lo que dispuso la escasa inversión mayormente en ciencia básica y en algunos programas de ciencias aplicadas. En este sentido, se puede decir que la CNEA, al distanciarse de la lógica de la promoción de la nanotecnología a través del financiamiento de muchos pequeños proyectos, apuntó a llevar a cabo políticas orientadas a misiones, redimensionando la necesidad de la nanotecnología a una trayectoria evolutiva específica y definiendo nichos precisos de demanda, como pueden ser las aplicaciones biomédicas, sector en donde la Argentina muestra senderos de desarrollos tecnológicos exitosos, con expansión y diversificación y, en menor medida, con exportaciones de alto valor agregado.

<sup>1</sup> Algunos ejemplos de TPGs son la máquina de vapor, la electricidad, los semiconductores, la aeronáutica, la energía nuclear, la tecnología espacial, las tecnologías de la información y la comunicación (TICS) y la biotecnología.

<sup>2</sup> La NNI, parte del diseño de una red compleja de organizaciones donde intervienen múltiples agencias, fue acompañada por financiamiento público creciente (NNI, 2006: 29-30). Los fondos pasaron de 255 millones de dólares en 1999, a 464 millones en 2001 y a 1781 millones en 2010, “una de las mayores inversiones del gobierno [norteamericano] en tecnología desde el programa Apollo” (Motoyama et al. 2011: 110). Acumulativamente, la NNI recibió un total de más de 25.000 millones de dólares desde su inicio formal en 2001 hasta 2017 (NSTC 2017).

<sup>3</sup> Sobre el impulso de la nanotecnología en América Latina, puede verse: Foladori et al. (2012); Invernizzi et al. (2014), Foladori (2016) e Invernizzi et al. (2019).

<sup>4</sup> Es importante aclarar que, aunque suelen utilizarse en ocasiones como sinónimos, en rigor, nanociencia y nanotecnología no son lo mismo. La nanociencia consiste en el estudio de los fenómenos y manipulación de materiales a escala atómica, molecular y macromolecular, donde las propiedades difieren significativamente de las propiedades de una escala mayor. Mientras que las nanotecnologías son el diseño, caracterización, producción y aplicación de estructuras, dispositivos y sistemas complejos mediante el control de la forma, el tamaño y las propiedades de la materia a escala nanométrica (RS & RAE 2004). Por su definición ligada estrechamente a la escala nanométrica, la nanotecnología no es precisamente un fenómeno completamente nuevo, dado que las nanopartículas y nanoestructuras son parte de la naturaleza y su utilización viene de larga data. Lo que es relativamente nuevo es la habilidad de los humanos para trabajar, medir y manipular, a escala nano, el tamaño, la forma y las propiedades de la materia, estructuras y partículas, para diversas aplicaciones a través de disciplinas como la física, la química y la biología (BET 2009).

<sup>5</sup> El Diálogo Argentino fue un proceso –convocado por el gobierno nacional, la iglesia católica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el 14 enero de 2002– que, mediante la participación de la sociedad, buscó contribuir a la reconstrucción de las bases sociales frente a la profunda crisis político-institucional, económica y social que sufría la Argentina. Contó con propuestas en el terreno socio-laboral-productivo, educación, salud, justicia y reforma política y hubo una mesa dedicada a Ciencia y Tecnología. Para más información: <http://dialogo-ciudadano.com.ar/institucional/historia/> (Consultado el 29/06/2018).

<sup>6</sup> El EuroNanoForum es el foro Europeo de Nanotecnología más importante, dirigido a científicos, industriales y funcionarios vinculados a la temática, que comenzó a realizarse en 2003 y se continúa organizando hasta la fecha.

<sup>7</sup> Una de las redes fue “Laboratorio en Red para el Diseño, Simulación y Fabricación de Nano y Micro Dispositivos, Prototipos y Muestras”, con participación de instituciones como la CNEA –el Centro Atómico Constituyentes (CAC) y el Centro Atómico de Bariloche (CAB)–, el CONICET y la Universidad Nacional del Litoral (UNL), la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) y la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) y estuvo dirigida por el doctor Alberto Lamagna, actual vicepresidente de CNEA. Su objetivo fue conformar una red de laboratorios con capacidad para –como lo indica su nombre– diseñar, simular y fabricar muestras, prototipos y dispositivos de la micro y nanoescala (PAV 2004).

<sup>8</sup> Laboratorio limpio, cuartos limpios, son ámbitos diseñados para evitar la contaminación y en ellos el aire es tan limpio que no afecta a la construcción de dispositivos.

<sup>9</sup> Decreto 380, B.O. 30643 del 29.4.05

<sup>10</sup> Un “lab on a chip” es un dispositivo que integra funciones propias de un laboratorio en un único chip cuyas dimensiones van desde solo unos milímetros hasta unos pocos centímetros cuadrados y permite el manejo de volúmenes de fluidos extremadamente pequeños.

<sup>11</sup> Conrado Varotto es un físico que impulsó la creación de INVAP y se desempeñó como director técnico y ejecutivo de la CONAE entre 1994 hasta 2018. En el contexto de la creación de la FAN, por su vínculo con CONAE, junto con Lamagna, buscó orientar la micro y nanotecnología a desarrollos vinculados al espacio.

<sup>12</sup> El decreto 380/2005 era contrario al Artículo 12 de la Ley 25.467 del 2001, de creación de la ANPCyT “como organismo encargado de la promoción y de administración de los fondos provenientes de las distintas fuentes y los adjudica a través de evaluación, concursos, licitaciones o con mecanismos equivalentes que garanticen transparencia. El decreto produce una adjudicación directa de fondos y quiebra el sistema científico nacional por alterar el espíritu de la norma dictada por el Congreso, que solo puede ser modificado por otra Ley” (Senado y Cámara de Diputados de la Nación 2005).

<sup>13</sup> Participaron investigadores de la CNEA, la UBA, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), INVAP, el CONICET, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

<sup>14</sup> Se adjudicaron los proyectos las siguientes empresas e instituciones: Darmex SA, Renacity Investment SA, Bell Export SA, Over SRL, Nanotek SA, CONICET-INTI, Fundación Instituto Leloir, Fundación Protejer, CNEA-CONAE (Andrini y Figueroa 2008: 34-35).

<sup>15</sup> El proyecto fue cofinanciado con el Instituto Nacional del Cáncer estadounidense y se proponía la determinación del perfil genómico de los tumores de mama en pacientes de países de la región con el objetivo de mejorar su pronóstico y tratamiento.

<sup>16</sup> Posteriormente la FAN empezó a organizar ediciones bianuales de los congresos Nanomercosur.

<sup>17</sup> Lidia Rodríguez es socióloga. Se desempeñó como asesora en el Ministerio de Economía y Producción desde enero de 2006 y, entre el 1 de febrero de 2006 hasta febrero de 2010, fue miembro del Consejo de Administración de la FAN (FAN 2010).

<sup>18</sup> Los dos proyectos de nanotecnología fueron el Centro Interdisciplinario de Nanociencia y Nanotecnología (CINN), que recibió alrededor de 3 millones de dólares, y el nodo Nanotec, que recibió más de 2 millones de dólares (PAE, 2006). El CINN se creó en 2008 como un centro virtual, buscando modernizar laboratorios y equipamientos, establecer vínculos con empresas de alta tecnología y formar profesionales. El centro involucró alrededor de 100 investigadores, impulsando una red de colaboración científica interdisciplinaria con esfuerzos concentrados en la formación de recursos humanos (Vela y Toledo 2013: 21-22), aunque las deficiencias se concentraron en el plano productivo ya que no generó interés ni participación empresaria. Por su parte, el nodo Nanotec, se orientó al desarrollo de capacidades para la generación de micro y nanodispositivos (iProfesional 2009) e incluyó el desarrollo de nanobiosensores para detección de enfermedades, desarrollo de narices y olfateadores electrónicos que utilizan micro y nanotecnologías para detectar drogas y explosivos y el desarrollo de una antena para satélites -dispositivo para el Plan Espacial Argentino, a pedido de la CONAE- (Moledo 2008).

<sup>19</sup> BAPIN (Banco de Prioritarias de Inversión Pública) es el Sistema de Información donde los Organismos Públicos registran todos los proyectos de inversión pública a ser financiados con recursos del Estado Nacional.

<sup>20</sup> Disponible en: <http://www.cab.cnea.gov.ar/inn/index.php/el-inn> (Consultado el 17/06/2019).

<sup>21</sup> Estas son Argentum Tekne, LiZys y MZP.

<sup>22</sup> Los proyectos financiados pueden verse en: <http://www.agencia.mincyt.gov.ar/archivo/1099/fonarsec/res03-11-fsnano2010-financiados>. (Consultado el 21/05/2015).

<sup>23</sup> El proyecto financiado puede verse en: <http://www.agencia.mincyt.gov.ar/archivo/1470/fonarsec/res454-12-nanotecnologia-sist-roca-fluida>. (Consultado el 18/01/2015).

<sup>24</sup> Las temáticas y líneas prioritarias dentro del área de nanotecnología fueron: nanoarcillas, aleaciones nanoestructuradas y nanocompuestos de matriz metálica, nanoencapsulados y MEMS (sistemas micro-electro-mecánicos). Los FONARSEC fueron creados como un recurso estratégico para resolver el problema de la escasa vinculación entre las actividades de CyT con las necesidades del desarrollo económico y social. Su objetivo era promover la producción de innovaciones en laboratorios públicos orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas y la competitividad de las empresas locales al producir cambios en el perfil productivo de los bienes y servicios. Este fondo no buscó la generación de conocimiento en el área, sino que estuvo orientado hacia proyectos con objetivos de generar soluciones a problemas sociales y productivos concretos, algo que posee características del tipo *mission oriented* (Surtayeva 2019).

<sup>25</sup> En los FONARSEC la deficiencia más importante fue la desvinculación del MINCYT en los procesos de comercialización de los prototipos industriales desarrollados. Aunque, en general, existió una escasa participación empresarial en el proceso de desarrollo de los prototipos de los productos, siendo el actor beneficiario principal del instrumento los grupos de investigación pertenecientes a instituciones públicas de CyT, la etapa de comercialización quedaba explícitamente excluida del financiamiento del FONARSEC, por lo que el instrumento fue diseñado sin considerar la realidad empresarial, al no contemplar cómo se lograrían insertar los prototipos desarrollados en los procesos productivos de las empresas (Surtayeva 2019; Surtayeva 2020). Por el contrario, según la literatura sobre el surgimiento y desarrollo de las TPGs es responsabilidad del Estado financiar el desarrollo de nuevas tecnologías y la consecuente creación de nuevos mercados, acompañando todo el proceso con inversión paciente, a riesgo y de largo plazo, que es capaz de promover y allanar el camino a las innovaciones tecnológicas radicales, como lo son las TPGs, incluyendo, especialmente, la etapa de comercialización (Ruttan 2008; Mazzucato 2013).

<sup>26</sup> Daniel Lupi es Ingeniero Electromecánico, fue director del Centro de Investigación y Desarrollo de Electrónica e Informática (CITEI) del INTI entre 1995 y 2005 y se desempeña como presidente de la FAN desde 2011 hasta la actualidad.

<sup>27</sup> El PRIS buscaba promover el desarrollo de conocimientos y aplicaciones micro y nanotecnológicas dirigidas a resolver problemas o limitantes productivos que enfrentaban en Argentina los sectores de metalmecánica, agroalimentos, salud y electrónica. Incluían la participación de PyMEs, laboratorios y universidades.

<sup>28</sup> En 2021, el Pre-Semilla otorga un monto de 200.000 pesos para 12 meses.

<sup>29</sup> Por ejemplo, para Argentina, entre 2006 y 2010, se estima una inversión de 50 millones de dólares (Salvarezza 2011), mientras que la NNI recibió un total de más de 25.000 millones de dólares desde su inicio en 2001 (NSTC 2017).

<sup>30</sup> En los FONARSEC la etapa de comercialización quedaba formalmente excluida.

## Referencias bibliográficas

**Andahazi, Laura** (2015) *Nanotecnología en las pymes*. Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2015/12/lupi-pdf-uelm.pdf> accesado el 15 de abril 2021.

**Andrini, Leandro y Santiago Figueroa** (2008) “Governmental encouragement of nanosciences and nanotechnologies in Argentina”. En Guillermo Foladori, y Noela Invernizzi (eds.). *Nanotechnology in Latin America*. Berlin: Karl Dietz Verlag Berlin, 2008:27-39.

**Argentum Texne** (2021) Disponible en: <https://www.argentumtexne.com.ar/> accesado el 15 de abril 2021.

**BET** (2009) *Nanotecnología*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Disponible en: <http://www.mincyt.gov.ar/agenda/boletin-estadistico-tecnologico-bet-nanotecnologia-8023> accesado el 18 de febrero 2016.

**Bresnahan, Timothy y Manuel Trajtenberg** (1995 [1992]) “General Purpose Technologies: ‘Engines of Growth?’”. *Journal of Econometrics* 65(1):83-108.

**Carrizo, Érica** (2019) “Políticas orientadas a misiones: ¿son posibles en Argentina?” *Ciencia, Tecnología y Política* 2(3):1-8.

**Delgado R., Gian Carlo** (2007) “Sociología política de la nanotecnología en el hemisferio occidental: el caso de Estados Unidos, México, Brasil y Argentina” *Revista de Estudios Sociales* (27):164-181.

**El Cronista** (2008) *La nanotecnología busca su lugar en el mercado, 29 de abril*. Disponible en: [http://www.fundacionprotejer.com/noticias/nanotecnologia\\_busca\\_su\\_lugar\\_mercado.htm](http://www.fundacionprotejer.com/noticias/nanotecnologia_busca_su_lugar_mercado.htm) accesado el 20 de mayo 2015.

**El Litoral** (2005a) *Lanzaran paquete para fomentar la industria, 28 de abril*. Disponible en: <http://www.ellitoral.com/accesorios/imprimir.php?id=/diarios/2005/04/28/economia1/ECON-04.html>. accesado el 8 de mayo 2020.

**El Litoral** (2005b) *Polémica millonaria por la nanotecnología, 23 de mayo*. Disponible en: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2005/05/23/politica/POLI-04.html> accesado el 8 de mayo 2020.

**EnerNews** (2005) “Según el vice de Lucent, Argentina es el país más sólido de América Latina”, 4 de julio. Disponible en: <http://www.enernews.com/nota/181809/seg-el-vice-de-lucent-argentina-es-el-pas-ms-solido-de-amrica-latina> accesado el 18 de mayo 2018.

**Ergas, Henry** (1987) "Does technology policy matter?". En Bruce Guile y Harvey Brooks (Eds.), *Technology and Global Industry: Companies and Nations in the World Economy*. Washington, DC: National Academy Press, 1987:191-245.

**FAN** (2010) *Quién es quién en nanotecnología en Argentina*. Primera edición.

**Foladori, Guillermo** (2016) "Políticas públicas en nanotecnología en América Latina". *Revista Problemas del Desarrollo* 47(186):59-81.

**Foladori, Guillermo y Tomás Carrozza** (2017) "Políticas de nanotecnología en Argentina a la luz de criterios de la OCDE". *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 28(55):115-140.

**Foladori, Guillermo y Noela Invernizzi** (2013) "Inequality gaps in nanotechnology development in Latin America". *Journal of Arts and Humanities*. 2(3):35-45.

**Foladori, Guillermo, Santiago Figueroa, Edgar Záyago-Lau y Noela Invernizzi** (2012) "Características distintivas del desarrollo de las nanotecnologías en América Latina". *Sociologías* 14(30):330-363.

**FS Nano** (2010) Bases Convocatoria Fondo Sectorial de NANOTECNOLOGIA. Disponible en: [http://www.agencia.mincyt.gob.ar/upload/Bases\\_FSNano\\_2010.pdf](http://www.agencia.mincyt.gob.ar/upload/Bases_FSNano_2010.pdf) accedido el 4 de julio 2018.

**FS Nano** (2012) Bases de la Convocatoria Fondo Sectorial de NANOTECNOLOGIA. Disponible en: <http://www.agencia.mincyt.gob.ar/upload/BASES-FSNano-Roca-Fluido.pdf> accedido el 4 de julio 2018.

**Hurtado, Diego, Manuel Lugones y Sofya Surtayeva** (2017) "Tecnologías de propósito general y políticas tecnológicas en la semiperiferia: el caso de la nanotecnología en la Argentina". *Revista Iberoamericana de CTS* 12(34):65-93.

**Hurtado, Diego y Pablo Souza** (2018) "Goeconomic Uses of Global Warming: The "Green" Technological Revolution and the Role of the Semi-Periphery". *Journal of World-System Review* 4(1):123-150.

**IDEA** (2004) *El Gobierno impulsa el desarrollo de tecnología y la alfabetización digital*, 3-5 de noviembre. Disponible en: [http://www.ideared.org.ar/coloquio40/sintesis/Lavagna\\_Inversiones.asp](http://www.ideared.org.ar/coloquio40/sintesis/Lavagna_Inversiones.asp) accedido el 8 de junio 2015.

**InvaBio** (2018) Disponible: <http://www.invabio.com.ar/menu.html> accedido el 27 de julio 2018.

**Invernizzi, Noela, Guillermo Foladori, Tomás Carrozza y Edgar Záyago-Lau** (2019) “Políticas de Nanotecnología em Argentina, Brasil e México: emulação e adaptação”. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 13(3):388-415.

**Invernizzi, Noela, Matthiew Hubert y Dominique Vinck** (2014) “Nanoscience and Nanotechnology: How an Emerging Area on the Scientific Agenda of the Core Countries has been Adopted and Transformed in Latin America?” En Eden Medina, Ivan da Costa y Christina Holmes (Eds.), *Beyond Imported Magic. Essays on Science, Technology and Society in Latin America*. Cambridge, Mass: MIT Press, pp. 1-27).

**iProfesional** (2009) *Se diseñarán circuitos integrados en Argentina, 21 de mayo*. Disponible en: <http://www.iprofesional.com/notas/82404-Se-disenarn-circuitos-integrados-en-Argentina>. accesado el 24 de mayo 2020.

**La Capital** (2004) *El ministro, a full con la nanotecnología, 6 de noviembre*. Disponible en: [http://archivo.lacapital.com.ar/2004/11/06/economia/noticia\\_147520.shtml](http://archivo.lacapital.com.ar/2004/11/06/economia/noticia_147520.shtml) accesado el 20 de julio 2015.

**Lengyel, Miguel, Carlos Aggio, Analía Erbes, Darío Milesi, Luis Gil Abinader y Alejandra Beccaria** (2014) *Asociatividad para la innovación con alto impacto. Congruencia de objetivos entre las áreas programática y operativa de los Fondos Sectoriales*. Buenos Aires, CIECTI, MINCYT, Buenos Aires.

**LiZys** (2021) Disponible en: <http://lizys.com.ar/> accesado el 27 de julio 2020.

**Lugones, Manuel y Mercedes Osycka** (2018) “Desarrollo y políticas en nanotecnología: desafíos para la Argentina”. En Diego Aguiar, Manuel Lugones, Juan Manuel Quiroga y Francisco Aristimuño (dir.), *Políticas de ciencia, tecnología e innovación en la Argentina de la posdictadura*. Viedma, Río Negro, Argentina: Editorial UNRN. Disponible en: <https://books.openedition.org/eunrn/1234> accesado el 4 de julio 2018.

**Mazzucato, Mariana** (2013) *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Londres: Anthem Press.

**Mazzucato, Mariana** (2014) A mission-oriented approach to building the entrepreneurial state. A ‘think piece’ for the Innovative UK. Disponible en: <http://marianamazzucato.com/wp-content/uploads/2014/11/MAZZUCATO-INNOVATE-UK.pdf> accesado el 10 de agosto 2020.

**MINCYT** (2012) *Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos Estratégicos 2012-2015*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Disponible en: <http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/022/0000022576.pdf> accesado el 20 de julio 2015.

**Moledo, Leonardo** (2008) *Nanodílogo, narices y biosensores*, *Página /12*, 23 de julio. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ciencia/19-108291-2008-07-23.html> accesado el 4 de julio 2018.

**Motoyama, Yasuyuki, Richards Appelbaum y Rachel Parker** (2011) “The National Nanotechnology Initiative: Federal support for science and technology, or hidden industrial policy?”. *Technology in Society*, 33(1-2):109-118.

**MZP** (2021). Disponible en: <http://www.mzptec.com/> accesado el 14 de abril 2021.

**Nitroair** (2021) Disponible en: <http://nitroair.com.ar/index.html> accesado el 27 de julio 2018.

**NNI** (2006) *A Matter of Size: Triennial Review of the National Nanotechnology Initiative*. Washington, D.C.: The National Academies Press.

**Noticiastectv** (2013) *Fondos Presemilla en Nanotecnología*, 25 de julio. Disponible en: <https://noticiastectv.wordpress.com/2013/07/25/1483/> accesado el 27 de julio de 2018.

**NSCT** (2017) *The National Nanotechnology Initiative: Supplement to the President's 2018 Budget*. November 2017.

**PAE** (2006) *Proyectos aprobados*, Resolución Directorio ANPCyT N° 034/2008. Disponible en: [http://www.agencia2012.mincyt.gob.ar/IMG/pdf/PAE\\_financiados\\_web.pdf](http://www.agencia2012.mincyt.gob.ar/IMG/pdf/PAE_financiados_web.pdf) accesado el 19 de mayo 2015.

**Página /12** (2004) *Anuncios culturales de Lavagna*, 6 de noviembre. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-43268-2004-11-06.html> accesado el 8 de abril de 2015.

**PAV** (2004) *Proyectos Tipo II (Redes) – Financiados*. Disponible en: [http://www.agencia2012.mincyt.gob.ar/IMG/pdf/pav2004\\_financiados\\_tipo\\_II.pdf](http://www.agencia2012.mincyt.gob.ar/IMG/pdf/pav2004_financiados_tipo_II.pdf) accesado el 11 de marzo 2015.

**Peres, Wilson y Annalisa Primi** (2009) *Theory and practice of industrial policy. Evidence from the Latin American Experience*. Santiago de Chile: United Nations.

**Reising, Ailín M.** (2009) “Tradiciones de evidencia en la investigación a escala nanométrica: una aproximación a la “cultura epistémica” del mundo de lo pequeño”. *Redes* 15(29):49-67.

**Roco, Mihail C.** (2011) “The long view of nanotechnology development: the National Nanotechnology Initiative at 10 years”. *Journal of Nanoparticle Research* 13(2):427-445.

**Roco, Mihail. C.** (2017) Overview: Affirmation of Nanotechnology between 2000 and 2030. *Nanotechnology Commercialization: Manufacturing Processes and Products*.

**RS & RAE** (2004) *Nanoscience and nanotechnologies: opportunities and uncertainties*. Londres: The Real Society & The Real Academy of Engineering.

**Ruttan, Vernon** (2008) *General Purpose Technology, revolutionary technology, and technological maturity*. University of Minnesota.

**Saber Cómo** (2008) *Diseño de chips, mayo de 2008*. Disponible en: <https://www.inti.gob.ar/sabercomo/sc64/inti10.php> accesado el 4 de julio 2018.

**Salvarezza, Roberto** (2011) “Situación de la difusión de la nanociencia y la nanotecnología en Argentina”. *Mundo Nano* 4(2):18-21.

**Sametband, Ricardo** (2005) *Argentina invests US\$10 million in nanotechnology, 12 de mayo*. Disponible en: <http://www.scidev.net/global/technology/news/argentina-invests-us10-million-in-nanotechnology.html> accesado el 10 de marzo 2021.

**SECyT** (2006) *Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006-2010)*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Disponible en: [www.mincyt.gob.ar/\\_post/descargar.php?idAdjuntoArchivo=22513](http://www.mincyt.gob.ar/_post/descargar.php?idAdjuntoArchivo=22513) accesado el 25 de mayo 2015.

**Senado y Cámara de Diputados de la Nación** (2005). *Proyecto de Ley Marco para el Plan Nacional Estratégico de Desarrollo de Micro y Nanotecnologías*. Comisión de Ciencia y Tecnología. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ccytecnologia/proy/3.279-D.-05.htm> accesado el 26 de diciembre 2016.

**Surtayeva, Sofya** (2019) *Cambio tecnológico y capacidades políticas, institucionales y organizacionales: análisis de la evolución de la nanotecnología en la Argentina (2003-2015)* Tesis de doctorado. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.

**Surtayeva, Sofya** (2020) “Políticas de promoción a la nanotecnología en contexto semiperiférico: el caso de los Fondos Argentinos Sectoriales”. *Ciencia, Docencia y Tecnología* 31(60):34-70.

**Surtayeva, Sofya y Diego Hurtado** (2019) “Cambio tecnológico y capacidades políticas e institucionales: La trayectoria de la Fundación Argentina de Nanotecnología”. *Revista Estado y Políticas Públicas* (12):97-122.

**Toledo, Laura** (2013) “Una experiencia de promoción de la nanotecnología en Argentina”. *Revista de Física*. (46E):25-30.

**Vela, María y Laura Toledo** (2013) “Difusión y Formación en Nanociencia y Nanotecnología en los distintos niveles de la enseñanza y acciones de divulgación en la sociedad argentina”. *Revista de Física*. 46:16-24.

**Vila Seoane, Maximiliano** (2011) *Nanotecnología: su desarrollo en Argentina, sus características y tendencias a nivel mundial*. Tesis de maestría. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Grupo Redes, Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Wallerstein, Immanuel** (1974) *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.

### **Cómo citar este artículo**

**Surtayeva, Sofya** (2021) “La nanotecnología en Argentina: el rol de la Comisión Nacional de Energía Atómica (2003-2018)” *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°21: 27-57



# 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)*

## **Mariano Gil**

Lic. en Antropología (UNR). Becario doctoral CONICET en el Centro de Estudios Antropológicos en Contextos Urbanos (CEACU) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR)  
marianokd@gmail.com

## **Resumen**

En este artículo se describen las políticas públicas para el abordaje del consumo problemático de sustancias implementadas por la Provincia de Santa Fe entre los años 2007 y 2019. Para ello hemos realizado una sistematización de la documentación oficial producida al respecto, así como entrevistas con sujetos que han trabajado en la formulación e implementación de estas políticas. A partir del análisis de esta información, elaboramos una periodización, intentando identificar continuidades y rupturas en estas políticas. Asimismo, analizamos algunos sentidos que construyen trabajadores estatales acerca de la naturaleza del consumo problemático de sustancias, entendiendo que estos sentidos entran en juego en el proceso de implementación de las políticas.

## **Fecha de recepción:**

18.1.21

## **Fecha de aceptación:**

3.4.21

**Palabras clave:** políticas de salud - consumo problemático de sustancias - drogas - implementación de políticas - trabajadores estatales - provincia de Santa Fe - Argentina

### **Abstract**

*In this article we depict public policies addressed at the problematic consumption of substances implemented by the Province of Santa Fe between 2007 and 2019. A systematization is elaborated of the official documentation produced on this issue together with interviews with persons working in the formulation and implementation of these policies. From the analysis of the information thus gathered, a periodization is built, attempting at the identification of continuities and ruptures in policies. In addition we take into account the meanings state workers involved in these policies attach to them, on the hypothesis that these meanings are involved in policies implementation.*

**Key words:** *health policies - problematic consumption of substances - drugs - policy implementation - state*

*workers - province of Santa Fe - Argentina*

### **Introducción**

En este artículo, que se inscribe en un proceso de investigación más amplio, nos proponemos describir las políticas públicas para el abordaje del consumo problemático de sustancias implementadas por la Provincia de Santa Fe (República Argentina) entre los años 2007 y 2019. Para ello hemos realizado una sistematización de la documentación oficial producida al respecto, así como una serie de entrevistas con sujetos que han trabajado en la formulación e implementación de estas políticas. A partir del análisis de esta información, elaboramos una periodización, intentando identificar continuidades y rupturas en estas políticas. Por otro lado, analizamos algunos sentidos que construyen trabajadores estatales acerca de la naturaleza del consumo problemático de sustancias, entendiendo que estos sentidos entran en juego en los procesos de implementación de las políticas. Desde un enfoque antropológico entendemos a la formulación e implementación de políticas públicas como un campo donde diversos sujetos ponen en juego sus miradas en un proceso no lineal signado por tensiones y contradicciones, dentro de un contexto más vasto de relaciones sociales.<sup>1</sup>

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019), en 2017, 271 millones de personas (5,5% de la población mundial de entre 15 y 64 años) habían consumido alguna droga ilegal durante el año anterior. Esta cifra implica un aumento de 30%

respecto a 2009. El número de personas que se cree que padecen trastornos por consumo de drogas a nivel mundial se estima en la actualidad en 35,3 millones, según esta misma fuente. Esa cifra es un 15% mayor que las estimaciones anteriores de 30,5 millones de personas.

El término “personas con trastorno por consumo de drogas” designa a las personas que hacen un consumo nocivo hasta el extremo de experimentar dependencia de las drogas o necesitar tratamiento (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito 2019). Según el último relevamiento realizado por el Observatorio Argentino de Drogas en Argentina el consumo de sustancias ilícitas y el abuso de alcohol aumentaron sensiblemente entre 2010 y 2017 (Observatorio Argentino de Drogas 2017). A modo ilustrativo, si la prevalencia anual de consumo de alcohol se ubicaba en 2010 en el 56,3%, en 2017 esta cifra ascendía a 68% de la población de 15 a 65 años. En cuanto al consumo de drogas ilícitas, su prevalencia anual se incrementó del 3,6% en 2010 al 8,3% en 2017 (Observatorio Argentino de Drogas 2010, 2017).

El foco de nuestro análisis está puesto en la provincia de Santa Fe. Tiene una población aproximada de 3.453.674 habitantes;<sup>2</sup> sus ciudades más pobladas son Rosario, con una población estimada de 995.312 habitantes<sup>3</sup> y Santa Fe, su ciudad capital, con 403.097 habitantes.<sup>4</sup>

Los estudios del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (2016) sostienen que, en 2015, un 3,4% de los hogares del país afirmaba que algún miembro del mismo padecía una problemática de adicción severa. Este guarismo, llevado a la Región Pampeana, en la cual está incluida la provincia de Santa Fe, desciende al 2,8%. Si tomamos los indicadores de Observatorio Argentino de Drogas (2017), la prevalencia anual de consumo de alcohol en Santa Fe es del 68,9%, similar a la nacional, que es del 68%. En cuanto al consumo de sustancias ilegales, la prevalencia anual de la provincia es de 10%, mientras que en todo el país es del 8,6%.

En años recientes la provincia de Santa Fe, y particularmente la ciudad de Rosario, han experimentado un sensible crecimiento de los índices de homicidios, asociado al accionar de bandas delictivas que entre otras actividades ilegales se dedican al narcomenudeo (Yates 2014; Gil 2020). El departamento Rosario tuvo un pico de 271 homicidios en 2013, alcanzando una tasa de 21,8 homicidios cada 100.000 habitantes,<sup>5</sup> cuando la media nacional para ese año fue 7,3 cada 100.000 habitantes.<sup>6</sup> Consideramos necesario tener presente este contexto ya que en él se inscriben las políticas públicas sobre consumos problemáticos de sustancias. Desde una perspectiva antropológica resulta necesario articular diferentes escalas de lo social para construir analíticamente las relaciones entre ellas (Rockwell 2015). No es objetivo de este estudio explorar las complejas relaciones entre la dinámica de la narcocriminalidad y la de los consumos problemáticos de sustancias, sin embargo consideramos necesario hacer mención a estos datos para contextualizar la problemática.

En el próximo apartado describimos algunos lineamientos fundamentales de la orientación teórico-metodológica adoptada en este estudio. Posteriormente sistematizamos conceptos clave acerca de la construcción social del problema drogas y las diferentes modalidades de abordaje del mismo. Luego, planteamos la periodización de las políticas públicas que hemos construido y describimos los principales cambios acontecidos entre 2007 y 2019. En un siguiente apartado presentamos el análisis de los sentidos construidos por los sujetos entrevistados acerca de la naturaleza del consumo problemático de sustancias. Por último, realizamos una serie de consideraciones finales y señalamos líneas de investigación a trabajar.

### **Enfoque teórico-metodológico**

Desde una perspectiva socio-antropológica entendemos que la sociedad y/o la cultura son estructuraciones provisorias constituidas a través de prácticas sociales que operan en condiciones de asimetrías dentro de un proceso de transacciones constantes (Menéndez, 2010). Entendemos al proceso de investigación como un “esfuerzo por relacionar distintas dimensiones de una problemática analizando los procesos que se generan en sus interdependencias y relaciones históricas contextuales” (Achilli 2005:17). El sentido crítico de la teoría reside en sostener una concepción relacional de la vida social que “pone de manifiesto las contradicciones explícitas e implícitas de las relaciones sociales” (Achilli 2017:15).

Desde esta perspectiva socio-antropológica, que podemos también denominar antropológica relacional, hacemos hincapié en la historización de los procesos sociales y en la necesidad de una imbricación entre el trabajo de campo y la elaboración teórica (Achilli 2015; Rockwell 2015). El trabajo conceptual permite la elaboración de la descripción y no es pensado como un momento escindido del trabajo de campo, pues en la interacción entre el trabajo teórico y el trabajo de campo podemos construir nuevas relaciones conceptuales para dar cuenta del orden local, particular y complejo del proceso estudiado (Rockwell 2015). De esta forma procuramos poner en relación los documentos de las políticas públicas y los sentidos de los sujetos entrevistados intentando construir una descripción analítica anclada en un contexto socio-histórico específico, donde las descripciones explicativas que realizamos se inscriben y constituyen al interior de relaciones estructurales que remiten a otras escalas temporales y espaciales (Achilli 2017). Construir una descripción analítica de las políticas públicas sobre consumos problemáticos de sustancias implica ponerlas en relación con otros procesos sociales. Los procesos de implementación de políticas son entendidos en su concreción, es decir en el interjuego complejo de múltiples dimensiones dialécticas (Nemcovsky 2015).

En cuanto a la construcción de la información, por un lado hemos relevado la documentación producida entre los años 2007 y 2019 por la Provincia de Santa Fe. También hemos recurrido a documentación de escala nacional e internacional, para contextualizar el proceso. Esta documentación se encuentra detallada en el cuadro que figura en el anexo al final del artículo. Por otro lado, hemos realizado entrevistas a equipos de trabajadoras y

trabajadores estatales de 5 dispositivos que abordan el consumo problemático de sustancias (4 en la ciudad de Rosario y 1 en la ciudad de Santa Fe). La modalidad de entrevista grupal propició la creación de un “campo interactivo de investigación intensiva en tanto permite acceder al conocimiento de determinados procesos socioculturales en profundidad” (Achilli 2007:12). Asimismo, realizamos entrevistas a trabajadoras y trabajadores estatales que cumplen funciones de coordinación en dichos dispositivos.

Hemos puesto en tensión esta información con la reconstrucción de los contextos socio-históricos y las elaboraciones teóricas que a continuación detallamos, a los fines de construir una periodización. Para ello, nos situamos en una lógica de no disyunción de los procesos de acceso/recolección/construcción de la información con los de análisis interpretativo de esa información (Achilli 2005). Pretendemos entonces reconstruir el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas sobre consumo problemático de sustancias en la provincia de Santa Fe desde una descripción analítica que considere su dimensión histórica (Rockwell 2015).

### **Construcción social del problema drogas**

A los fines de la presente investigación consideramos “drogas” a todas las sustancias psicoactivas, es decir, a aquellos compuestos químicos capaces de cambiar el modo en que funciona la mente humana mediante la interacción con las estructuras neurológicas. Entre estos cambios podemos mencionar la alteración de las sensaciones de dolor y placer, el estado de ánimo, la conciencia, la percepción, la capacidad de pensar y de ser creativos, el estado de alerta y otras funciones psicológicas (Arrieta 2017). Incluimos bajo esta denominación tanto a las drogas legales como a las ilegales, ya que, como señala Menéndez (2020), consideramos que la legalidad/ilegalidad de las sustancias no obedece a criterios biomédicos, sino que sólo puede comprenderse si nos referimos a las dimensiones económico-políticas e ideológico-culturales que operan en nuestras sociedades. En ese sentido, las drogas no son un asunto exclusivo de las sociedades complejas sino que han sido consumidas por diversos pueblos en todos los tiempos históricos (Folgar 2003).

En términos genéricos podríamos definir al uso de drogas como:

*el fenómeno de la incorporación al organismo humano de unas sustancias químicas, con unas características farmacológicas que actúan sobre todo a nivel psicotrópico, pero cuyas consecuencias, funciones, efectos y significados son el producto de definiciones sociales, culturales, económicas y políticas que las diferentes formaciones sociales (grupos, colectivos e individuos) elaboran, negocian y/o disputan en el marco histórico en el que se sitúan sus prácticas (Romaní 2008:302).*

Desde una perspectiva antropológica la cuestión del uso de sustancias psicoactivas implica dirigir la mirada hacia los contextos o universos en que se sitúan los sujetos (Folgar 2003). Se desprende de estas afirmaciones que la construcción del consumo de drogas como problemático obedece a sentidos socialmente construidos. Siguiendo a Touzé (1995), podemos hablar entonces de la “construcción social del problema drogas”, entendida como una modalidad específica que las sociedades occidentales han asignado al consumo de drogas al tematizarlo como una problemática. El Estado se constituye como un actor relevante, ya que a través de la formulación e implementación de políticas públicas contribuye tanto a la definición del “problema drogas” como a la intervención sobre el mismo. Un consumo problemático puede ser entendido como aquel consumo de sustancias psicoactivas que tiene consecuencias negativas en la salud y que causa efectos perjudiciales tanto en los aspectos de la vida de la persona como en otros aspectos relacionados con los individuos, las familias, los amigos y la sociedad (Arrieta 2017). Según Menéndez (2012) existen dos paradigmas en pugna al momento de pensar, diseñar e implementar políticas en materia de consumos problemáticos de sustancias: por un lado el “prohibicionismo”, y por otro lado, la “reducción de daños”.

El prohibicionismo se asienta sobre la tríada compuesta por la abstinencia como ideal normativo, la desintoxicación para aquellos sujetos que estén viviendo una situación de consumo y la erradicación de las drogas como horizonte político (Ehrenberg apud Bonis, Llovera y Scialla 2014). Si bien sus orígenes datan de hace más de cien años, sus postulados se cristalizan en la Convención Única de Estupefacientes de la ONU (1961) firmada por más de un centenar de estados, y en subsiguientes tratados internacionales de fiscalización de las drogas, configurando lo que Tokatlian (2017) denomina régimen internacional de drogas ilícitas (RID). En la Convención Única sobre Estupefacientes se acuerda la prohibición general y absoluta de 108 productos, con un control riguroso a escala planetaria, lo que constituye la base de la llamada “guerra contra las drogas” (Slapak y Grigoravicius 2006). El uso de drogas es considerado simultáneamente como una enfermedad y como un delito, con lo cual las respuestas de los estados al problema deberían desdoblarse en dos lógicas entrecruzadas: el ámbito de lo sanitario y el ámbito de lo punitivo (Galante et al. 2010), promoviéndose el montaje de un dispositivo sanitario-judicial-policial de criminalización y rehabilitación compulsiva (Epele 2007).

Si bien la legislación prohibicionista se ha mostrado poco eficaz para lograr su objetivo de reducir el consumo de drogas a escala planetaria,<sup>7</sup> Slapak y Grigoravicius (2006) señalan su éxito en cuanto al aspecto representacional. Es decir, las políticas prohibicionistas han logrado establecer, en el nivel de las representaciones colectivas, una asociación de la droga con la inseguridad ciudadana, la violencia, la juventud, la pobreza, el delito y el peligro económico, social y moral (Slapak y Grigoravicius 2006). Una parte importante de las sociedades latinoamericanas asume una asociación entre jóvenes, violencia y drogas sobre la cual se construye un discurso estigmatizante (Mallo 2016). De acuerdo a estos discursos sociales la

delincuencia, la peligrosidad, la marginalidad (especialmente de jóvenes pobres) aparecen asociadas directamente al consumo de sustancias penalizadas (Gentile 2015). En Argentina la Ley Nacional N° 23737, sancionada en 1989 y aún vigente, se ubica en esta perspectiva al considerar como delito la tenencia de drogas para consumo personal y establecer penas para los usuarios de las mismas. En el año 2009 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través del denominado “fallo Arriola”, declaró la inconstitucionalidad del artículo que incrimina la tenencia de estupefacientes para uso personal, sentando jurisprudencia al respecto.

A partir de la década de 1980 comenzaron a formularse en el continente europeo alternativas que apuntaron a reducir los efectos negativos relacionados con el consumo de drogas, reconociendo al usuario de drogas como un sujeto de derechos (Romaní 2008). Denominadas “políticas de reducción de daños o riesgos”, se pusieron en marcha a partir del aumento de la morbimortalidad asociada alVIH-SIDA, en parte vinculada al consumo de drogas por vía intravenosa (Romaní 2008). Este paradigma se sitúa en una perspectiva de salud pública, de medicina social y de derechos humanos donde el usuario de drogas es ante todo un sujeto de derechos (Menéndez 2012). Plantea la moderación como ideal normativo, la diversificación de la oferta de cuidados para quienes utilizan drogas y la reducción de los daños generados por la oferta masiva de drogas y por sus usos como política integral (Ehrenberg apud Bonis, Llovera y Scialla 2014). Las políticas de reducción de daños pueden asumir la forma de una variedad de estrategias, tales como programas de mantenimiento y sustitución opiácea, programas de administración médica de drogas, áreas de tolerancia al consumo de drogas, trabajo de calle, educación e información sobre las drogas, distribución de preservativos, distribución o cambio de jeringas, instituciones de “bajo umbral de exigencias” con objetivos intermedios a la abstinencia, entre otras (Inchaurraga et al 2002). En el aspecto representacional, este paradigma propone un cambio trascendente respecto del “prohibicionismo”, propugnando un marco para la desestigmatización de “la droga” y promoviendo la “normalización de las drogas” (Romaní 2008). Este enfoque entiende al consumo de tales sustancias como un problema eminentemente de salud pública y considera que la penalización de la tenencia de pequeñas dosis para consumo personal afecta el derecho a la autonomía de los usuarios (Galante et al 2012). En Argentina las experiencias de reducción de daños fueron motorizadas a partir de la década de 1990 por organizaciones de la sociedad civil y, en menor medida, universidades nacionales, en muchas ocasiones a partir de la ejecución de proyectos financiados por fondos de organismos internacionales (Corbelle 2018). La Ley Nacional N° 26657 de Salud Mental, sancionada en 2010, al contrario de la Ley Nacional N° 23737, ubica a las “adicciones” en el campo de lo sanitario, entendiendo al usuario de drogas como sujeto de derechos, e incorpora aspectos de la reducción de daños en los abordajes.

Las políticas públicas no son ajenas a las disputas de sentido que se dan en los conjuntos sociales, y expresan esas contradicciones. Si las políticas públicas, siguiendo la tradicional definición de Oszlak y O’Donnell (1981), son un conjunto de acciones y omisiones

que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión, esas acciones u omisiones no se dan en el vacío sino que son encarnadas por sujetos concretos y están contextualizadas en un proceso social más amplio. Esto implica concebirlas como prácticas políticas y culturales (Canelo et al 2013).

Por lo tanto retomamos la conceptualización del Estado desde un enfoque estratégico relacional. Desde este punto de vista el Estado está constituido como una relación social (Jessop 2017) y es considerado como un campo de lucha, un espacio donde diferentes agentes disputan intereses (Bourdieu y Wacquant 2014). Resulta necesario entonces descentrar la concepción sobre el Estado, entendiéndolo como un escenario histórica y culturalmente situado, y no como un mero aparato o estructura.

Entender al Estado como relación social implica concebirlo incrustado en la dinámica social. Por lo tanto un enfoque antropológico de las políticas públicas resalta la complejidad y lo desordenado del proceso de formulación e implementación de las mismas (Shore 2010). Intentamos realizar la periodización de las políticas públicas formuladas e implementadas en la provincia de Santa Fe para el abordaje del consumo problemático de sustancias en base a la información que hemos construido para intentar desentrañar la lógica de los cambios que se han producido entre los años 2007 y 2019.

### **Los abordajes del consumo problemático de sustancias en Santa Fe**

En este apartado elaboramos una descripción de las políticas públicas formuladas por el gobierno de la Provincia de Santa Fe para abordar los consumos problemáticos de sustancias, así como los sentidos que algunos sujetos le dieron a ese proceso. Planteamos un diálogo entre los documentos de las políticas públicas y los sentidos de los sujetos entrevistados, intentando complejizar la mirada que presentan los documentos para intentar explorar las tensiones y contradicciones que se dieron en su proceso de construcción (Agudo Sanchíz 2015)

Entre los años 2007 y 2019 la provincia de Santa Fe fue gobernada por el Frente Progresista Cívico y Social, una coalición de partidos hegemonizada por el Partido Socialista. De ese partido procedieron los gobernadores que ejercieron el Poder Ejecutivo durante tres períodos consecutivos: Hermes Binner (2007-2011); Antonio Bonfatti (2011-2015); y Miguel Lifschitz (2015-2019). Hemos construido el siguiente cuadro de periodización, entendido no como sistematización final sino como herramienta heurística a ser reformulada a partir del trabajo de campo y el análisis teórico. El esquema, lejos de ser una cristalización concluyente, es un punto de partida, una objetivación parcial del proceso de investigación. Hemos distinguido algunos ejes de análisis. En primer lugar, el contexto tiene que ver con la caracterización de las políticas públicas a nivel nacional y de las coyunturas locales que entendemos pueden haber influido en la formulación de políticas. El eje “estructuras gubernamentales” remite a las instituciones creadas por la provincia para la implementación de políticas públicas.

Los planes, dispositivos y programas consisten en las políticas públicas formuladas por el Poder Ejecutivo de la Provincia. Por último, en el eje “cambios” apuntamos sucintamente las modificaciones que deseamos resaltar con respecto a los períodos anteriores. Pretendemos, de esta manera, articular diferentes escalas de lo social para producir un conocimiento crítico sobre el proceso de formulación de estas políticas.

	<b>Gestión Binner (2007-2011)</b>	<b>Gestión Bonfatti (2011-2015)</b>	<b>Gestión Lifschitz (2015-2019)</b>
<b>Contexto</b>	Fallo Arriola (2009) Sanción de la Ley Nacional de Salud Mental (2010) Debates en el Congreso Nacional por la despenalización de la tenencia de drogas para uso personal (2011)	Aumento de la tasa de homicidios, especialmente en los departamentos Rosario y Capital, asociado a circuitos de venta de drogas ilegales Reglamentación de la Ley Nacional de Salud Mental (2013) Primer desembarco de Gendarmería en los barrios más conflictivos de la ciudad de Rosario (2014) Política de CET y CePLA de SEDRONAR	Crisis económica y empeoramiento de los indicadores sociales Endurecimiento de las medidas de control social vinculadas a la persecución del narcotráfico por parte del Estado Nacional Creación de los DIAT de la SEDRONAR
<b>Estructuras gubernamentales</b>	Gabinete Social coordinado por el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado	Gabinete Social Coordinado por el Ministro de Desarrollo Social Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones	Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (reemplaza a la Mesa intersectorial para el abordaje integral de las adicciones)
<b>Planes, dispositivos y programas implementados</b>	Dirección Provincial de Prevención y Asistencia de Comportamientos Adictivos	Centro de Orientación en el Abordaje de las Adicciones	Equipos de enlace de APRECOD Plan Abre Vida Programa Redes de Cuidado Programa Municipios y Comunas Programa Hay Equipo
<b>Cambios</b>	Creación de una estructura intersectorial (el Gabinete Social) a los fines de centralizar y coordinar la política social Transferencia de la Dirección Provincial de Prevención y Asistencia de Comportamientos Adictivos a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social	Creación de una estructura intersectorial específica para el abordaje de la problemática de las adicciones, en el ámbito del Gabinete Social	Creación de una Agencia con pertenencia sectorial específica para coordinar las políticas sobre consumo problemático de sustancias en la provincia

### ***Gestión Binner (2007-2011)***

Durante la gestión del gobernador Hermes Binner existía en el país un intenso proceso de movilización y debate de usuarios y trabajadores de salud mental en el marco del cual se sancionó, en el año 2010, la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657. En 2009 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el “Fallo Arriola”, declaró la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley Nacional N° 23.737 que penaba la tenencia de sustancias psicoactivas para consumo personal. Por otro lado había un debate en el Congreso de la Nación donde un grupo de legisladores proponía modificaciones a esa ley tendientes a la descriminalización

de los usuarios de drogas, modificaciones impulsadas por un intenso activismo político de agrupaciones de usuarios de drogas ilegalizadas. Sin embargo por diferentes motivos estos debates no redundaron en la modificación de la Ley Nacional N° 23.737 (Corbelle 2018).

En la Provincia de Santa Fe en el año 2007, previo a la asunción de Binner, se reglamentó la Ley Provincial de Salud Mental N° 10.772, que había sido sancionada en 1991. En esta norma se prescriben las condiciones de internación de personas con padecimientos mentales, a tono con los fundamentos de reorientación de las prácticas de intervención en salud mental y respeto de los derechos humanos y civiles de los enfermos mentales que se desprenden de la Declaración de Caracas (1990) y de los “Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental” de la ONU (1991). Sin embargo, la ley no contempla explícitamente al consumo problemático de sustancias o a las adicciones dentro del campo de la salud mental. La Dirección Provincial de Prevención y Asistencia de Comportamientos Adictivos era el área con competencia específica en materia de consumos problemáticos de sustancias. Dependía de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria. Mediante el decreto provincial 0099/2008 el gobernador Binner la transfirió a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Este Ministerio fue creado a fines de 2007 y su objetivo principal era asistir al gobernador “en todo lo relacionado con la planificación, elaboración y desarrollo de políticas de asistencia y desarrollo integral de las personas” (Ley Orgánica de Ministerios N° 12.817). Según esta ley, tanto el Ministerio de Salud como el mencionado Ministerio de Desarrollo Social tenían competencias en los abordajes de los consumos problemáticos de sustancias, con un objetivo igualmente enunciado para ambos: “Entender en la elaboración, fiscalización y ejecución de las políticas destinadas al control de la drogadicción” (Ley Orgánica de Ministerios 12817/2007, Provincia de Santa Fe). Esta tarea debería ser efectuada en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Seguridad. La Dirección Provincial de Prevención y Asistencia de Comportamientos Adictivos se encargaba de diseñar, coordinar, supervisar e implementar planes y programas destinados a la prevención de comportamientos adictivos contraproducentes para la salud individual, familiar o social. Por otro lado, coordinaba y compatibilizaba los programas públicos y privados destinados a la recuperación de las personas afectadas por comportamientos adictivos no saludables tales como el uso indebido de drogas y alcohol (Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto 2011).

En este contexto el gobernador Binner creó el Gabinete Social, cuyo objetivo consistió en

*elaborar la estrategia integral de gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos, con la finalidad de erradicar la extrema pobreza del territorio provincial, basada en los principios de equidad, participación y solidaridad, fundada en sólidos acuerdos entre todos los niveles del Estado (Decreto provincial 0063/2008, 18/01/2008).*

Este Gabinete estuvo integrado por los ministros de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, y Cultura e Innovación en carácter de miembros permanentes. En este primer momento el Gabinete era coordinado por el ministro de Gobierno y Reforma del Estado y, en los documentos analizados, no hemos observado una línea de trabajo específica en materia de consumo problemático de sustancias. Sin embargo, en este Gabinete estaban contenidos los dos sectores (Salud y Desarrollo Social) que tenían competencias en el asunto.

### ***Gestión Bonfatti (2011-2015)***

Durante este periodo se reglamentó la Ley Nacional de Salud Mental (Decreto 603/2013), que impulsó la creación de dispositivos que funcionan bajo la forma de una red de servicios con base en la comunidad y proclamó la adecuación y sustitución de los dispositivos monovalentes por dispositivos comunitarios. Desde el Estado Nacional se propuso un modelo de abordaje de los padecimientos subjetivos anclado en la comunidad y a tono con los principios de la Atención Primaria de la Salud. Se ponderó la necesidad de un abordaje integral, intersectorial e interdisciplinario de las problemáticas de salud mental, entre las cuales se incluyeron a las adicciones. Los procesos de atención deberían constituir redes de servicios articulados territorialmente.

El Plan Nacional de Salud Mental (2013) propuso un proceso de transformación que implica el pasaje de lo patológico a lo salutogénico. Planteó la necesidad de superar la visión de las adicciones desde una lógica ético-jurídica y médico-sanitaria, adoptando los principios ético-sociales de inclusión comunitaria. La SEDRONAR,<sup>8</sup> bajo la gestión del sacerdote Juan Carlos Molina (2013-2015), impulsó un abordaje territorial de las problemáticas de consumo, en estrecho vínculo con las problemáticas de vulnerabilidad social. Este paradigma, que Ferreyra (2018) caracteriza como paradigma de la “salud social”, propició la creación de dispositivos propios de la SEDRONAR, cuando la tradición de la Secretaría estaba orientada a la tercerización de la atención de los usuarios mediante un sistema de becas y subsidios en detrimento del sistema de salud público, universal y gratuito (Corbelle 2018). Si bien esta tradición continuó vigente, paralelamente se crearon los dispositivos que se denominaron Casas Educativas Terapéuticas (CET) y Centros Preventivos Locales de Adicciones (CePLA). A su vez, mediante el decreto nacional 48/2014 se produjo la separación de las incumbencias de la SEDRONAR y el Ministerio de Seguridad: se transfirieron los objetivos relativos a la lucha contra el narcotráfico de la mencionada Secretaría a la órbita del Ministerio de Seguridad. Por último, en 2014 se sancionó la Ley Nacional N° 26.934 Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (IACOP), que establece los derechos y garantías de los sujetos con consumos problemáticos de sustancias en sintonía con la Ley Nacional de Salud Mental, así como delinea los principales imperativos de los abordajes de dicha problemática.

Durante la gestión de Antonio Bonfatti (2011-2015) se produjo un alza en los índices de violencia en la provincia. En ese contexto, se promovió en 2014 un primer desembarco de fuerzas federales para “pacificar” la ciudad de Rosario, intervención que se repitió reiteradas veces en los años siguientes<sup>9</sup>. En este contexto en el año 2012 el Gabinete Social pasó a ser coordinado por el ministro de Desarrollo Social (Decreto provincial 0673/2012, 01/03/2012). El decreto que introdujo esta modificación también incorporó al Gabinete Social los Ministerios de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, y a la Secretaría de Estado del Hábitat. Su objetivo pasó a definirse en los siguientes términos: “definir los lineamientos estratégicos en materia de política social en el territorio provincial para promover el acceso universal de todos los santafesinos y santafesinas a los derechos fundamentales” (Decreto provincial 0673/2012). De acuerdo a esto podemos inferir que los decisores políticos de la provincia comenzaron a asumir el enfoque de derechos. La modificación de la coordinación, que recaía ahora en el Ministerio de Desarrollo Social, también expresa una nueva forma de ver la cuestión social.

En el año 2013 el Gabinete Social constituyó la Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones, integrada por los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Seguridad, Economía, Salud, Desarrollo Social, Educación, e Innovación y Cultura. Esta Mesa tuvo como objetivo

*establecer los principios rectores que orientarán todas las acciones que se realicen en esta materia [se refiere a las adicciones], proponer las normas generales de funcionamiento de las instituciones que intervengan en la misma y deberá desarrollar tres ejes de trabajo: prevención inespecífica, asistencia y promoción de derechos y orientación a la ciudadanía*  
(Decreto provincial 2213/2013).

Esta Mesa sería coordinada por el Ministerio de Salud. En un trabajo anterior (Gil y Yavich 2018) señalamos que la Mesa, que funcionó entre 2013 y 2016, implicó en la práctica la construcción de un discurso común entre trabajadores y decisores en materia de políticas públicas sobre consumos problemáticos de sustancias. Ese discurso común se basaba en un rechazo al paradigma prohibicionista y un mayor acercamiento a propuestas vinculadas a la reducción de riesgos y daños. Sin embargo, en el mencionado análisis señalábamos que esta construcción discursiva no estuvo acompañada de una articulación efectiva en materia de políticas. Aparecía en el discurso de un conjunto de trabajadores estatales la noción de fragmentación de las intervenciones entendida como un obstáculo para la implementación.

La Mesa impulsó la creación de Centros de Orientación para el Abordaje de las Adicciones (COAA), dispositivos pensados como una instancia de articulación de la red de servicios

con el fin de promover la adscripción de los ciudadanos con consumos problemáticos a una red de cuidados. Estos equipos se constituirían como soporte y orientación tanto para ciudadanos como para equipos de todas las áreas ancladas en el territorio. Según uno de los documentos de la Mesa Intersectorial, resultan tareas de estos equipos “poder hacer una lectura de la situación presentada y evaluar el modo de intervención posible según las características de la situación” (Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones, 2013). Si bien estaba previsto constituir un COAA en Santa Fe y uno en Rosario, sólo se materializó la constitución del equipo de la ciudad de Santa Fe. El mismo se conformó seleccionando profesionales de diferentes disciplinas y Ministerios que se encontraban trabajando en el territorio y contaban con una vasta experiencia en gestión y asistencia. Como sostiene Gentile (2015) “evitar la deambulación de las personas para lograr una respuesta frente a las problemáticas de consumo ha sido uno de los objetivos más importantes del dispositivo” (Gentile 2015:16-17).

En un contexto donde se percibía una cierta fragmentación institucional, el objetivo de la Mesa era generar mayor integralidad en las políticas:

*Por esto de a quién le corresponde, quién y por qué, y para qué, y creo que esto, la idea del armado de la Mesa tenía que ver con eso, con poder discutir que en realidad es una problemática que tenemos que ver todos, todos los Ministerios, toda...pero que había que ser ordenados en la posibilidad del abordaje*  
(Registro n°10, entrevista a trabajadora estatal, 18/10/2019).

La Dirección Provincial de Prevención y Asistencia de los Comportamientos Adictivos, en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, tenía entre sus principales funciones la celebración de convenios con organizaciones de la sociedad civil para el abordaje del consumo problemático de sustancias. En ese sentido se produce una contradicción en la Mesa Intersectorial, que era coordinada por el Ministerio de Salud. Esta ambivalencia entre Desarrollo Social y Salud es una constante en las políticas públicas sobre consumo problemático de sustancias:

*(...) además hay que tener presente que en ese momento las problemáticas de consumo las abordaba el Ministerio de Desarrollo. (...) No es un detalle menor. Eso estaba en el Ministerio de Desarrollo. Ellos lo que hacían era trabajar con los lugares que hay para el abordaje de consumos problemáticos. Entonces cuando teníamos alguna situación desde la Dirección de Salud Mental que*

*requería un abordaje, una internación, un abordaje ambulatorio, lo que hacíamos nosotros era articular con ellos. Eso fue otra de las cosas por las cuales se pensó en su momento en el armado de la Mesa. (...) Era como que nosotros hacíamos la lectura y ellos se ocupaban pura y exclusivamente de bueno “para tal institución, para otra institución, para...”. Una cosa bien fragmentada. (...) se constituía una cuestión administrativa. De todos modos a veces había rispideces porque por ahí también las instituciones que se reservaban el derecho de admisión y de permanencia decían “no, nadie más”, entonces la DPA [Dirección Provincial de Prevención y Asistencia de los Comportamientos Adictivos] lo que hacía era decir lo que las instituciones respondían con relación a las situaciones (Registro n°10, entrevista a trabajadora estatal, 18/10/2019).*

Por último, otra de las tareas de la Mesa Intersectorial fue la realización de capacitaciones a trabajadores del Estado, con el asesoramiento de la Asociación Civil Intercambios.<sup>10</sup> Estas capacitaciones, que se desarrollaron en el año 2015, abarcaron los módulos temáticos “construcción social de las juventudes y los consumos problemáticos”, “paradigmas y estrategias de intervención”, “repensando las prácticas”, y una conferencia de cierre y entrega de diplomas. En esta conferencia además se distribuyó un documento titulado “Documento Orientativo para la Prevención y Tratamiento Integral de los Consumos Problemáticos de Sustancias y las Adicciones”, que además de plantear los lineamientos de la política contaba con un listado de los recursos territoriales disponibles para el abordaje de los consumos problemáticos de sustancias (centros de día, efectores del sistema de salud pública, etc.). Por este motivo algunos entrevistados nombran a este documento como “recursero”.

### ***Gestión Lifschitz (2015–2019)***

A partir de la gestión del presidente Mauricio Macri (2015–2019) se profundiza la contradicción entre el enfoque punitivo y el enfoque basado en los derechos humanos en cuanto a las problemáticas de consumo de sustancias a nivel nacional, en un contexto de deterioro de los indicadores socio-económicos más sensibles.<sup>11</sup> En ese sentido, la SEDRONAR continuó con su línea de abordaje, mientras que desde el Ministerio de Seguridad se endurecieron las medidas de control. Una de las medidas más significativas fue la declaración de la emergencia nacional en adicciones (Decreto nacional 1249/2016). El Ministerio de Seguridad, por su parte, publicó un documento titulado Argentina Sin Narcotráfico, donde se detalla el plan del Ministerio para combatir al narcotráfico en un tono belicista y épico.<sup>12</sup> Según el Centro de Estudios Legales y Sociales (2018), estas políticas se enmarcan en la doctrina de las “nuevas amenazas”, que

buscan perpetrar el statu quo prohibicionista y punitivista, promoviendo la construcción de enemigos internos y la expansión del poder militar y de la influencia regional de Estados Unidos. Esta política de “guerra al narcotráfico” no ha generado disminuciones en los niveles de consumo en la población y, por otro lado, se ha centrado en la persecución de personas –en su mayoría en situación de pobreza– cuya detención no incide en la desarticulación del negocio ni de las redes de ilegalidades que se propagan para su desarrollo<sup>13</sup>. En cuanto a la SEDRONAR, el Decreto nacional 33/2017 modifica su denominación por la de Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina, conservando el acrónimo.

En el año 2017 mediante la resolución 150/2017 se unificaron los dispositivos de la SEDRONAR bajo la denominación “Dispositivo Integral de Abordaje Territorial (DIAT)”. Por su parte, el Plan Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas 2016–2020 es ambivalente, ya que en sus postulados pondera tanto las legislaciones que conciben al usuario de drogas como sujeto de derecho (como la Ley Nacional de Salud Mental, y la Ley Nacional Plan IACOP) como aquellas que lo consideran un delincuente (Ley Nacional N° 23737). Aparece sólo tangencialmente mencionada la perspectiva de reducción de daños en este documento.

En escala provincial en el año 2016, en la gestión del gobernador Miguel Lifschitz (2015–2019), se crea la Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD), dependiente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, que tiene por objetivo

*(...) la articulación de acciones y coordinación operativa con las diferentes jurisdicciones para la promoción de la salud, la prevención del consumo problemático de sustancias en la población general y, especialmente, en sujetos o grupos vulnerables, como así también garantizar el tratamiento e integración de los sujetos que presenten patologías adictivas (Decreto provincial 0416/2016).*

Mediante este decreto se disolvía así la Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones. La Agencia quedó conformada por un Consejo Ejecutivo que actúa como órgano de gobierno, un Consejo Consultivo como órgano asesor y compuesto por representantes “ad honorem” de los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social, de Educación, de Innovación y Cultura, de Seguridad, de Trabajo y de Justicia y Derechos Humanos; y una serie de Áreas Especializadas que brindarán asesoramiento específico (Promoción y Prevención; Abordaje Terapéutico; Gestión de la Información; Comunicación Social; Proyectos Especiales; Administración y Finanzas; Legal y Técnica). De esta forma, de una estructura intersectorial se pasa a una estructura enclavada en un ministerio: el Ministerio

de Gobierno y Reforma del Estado. Este Ministerio, que entre 2008 y 2012 coordinó el Gabinete Social, vuelve a recuperar su rol coordinador a través de la creación de APRECOD.

El “Documento Orientativo para la Prevención y Tratamiento Integral de los Consumos Problemáticos de Sustancias y las Adicciones” de APRECOD continúa la línea del documento de la Mesa Intersectorial, empleando incluso en numerosas ocasiones los mismos párrafos. El Decreto provincial 0419/2016 despliega una serie de competencias de la nueva Agencia que incluyen el diseño, coordinación y evaluación de políticas públicas en materia de adicciones, la prevención del consumo problemático de sustancias, la producción de investigaciones cuantitativas y cualitativas, la promoción de un abordaje integral, interdisciplinario, intersectorial e intergubernamental de la problemática, la promoción de modos y estilos de vida saludables, la capacitación de equipos territoriales, entre otros. En ese sentido, uno de los sujetos entrevistados señala que “el planteo es que la Agencia sea el gran paraguas de todo lo que es políticas de drogas en la provincia” (Registro n° 2, entrevista a miembro de APRECOD, 24/06/2019). La Agencia entonces subsumió una serie de dependencias y programas, entre ellas la Dirección Provincial para la Prevención y Asistencia de los Comportamientos Adictivos.

*Entonces ahí teníamos el COAA [se refiere al equipo del Centro de Orientación para el Abordaje de las Adicciones] por un lado que en lo administrativo trabajaba en una oficina de Justicia, que no tenía ni computadora, era una cosa así como muy... Después por otro lado estaba la Dirección de Adicciones del Ministerio de Desarrollo Social [se refiere a la Dirección para la Prevención y Asistencia de los Comportamientos Adictivos], (...) que eran los que tenían los convenios con las organizaciones sociales... entonces nosotros hicimos todo un proceso de unificar todo, entonces eso más en Santa Fe. O sea, acá tomamos el equipo de adicciones [Dirección para Prevención y Asistencia de los Comportamientos Adictivos] y pasaron todos los trabajadores a la Agencia, en Santa Fe lo mismo, y en Santa Fe con el plus de que teníamos una casa, que es propia, que se donó hace un montón, SEDRONAR la donó, y era donde trabajaba la Dirección de Adicciones*  
(Registro n° 2, entrevista a miembro de APRECOD, 24/06/2019).

Este mismo sujeto definió a la APRECOD como un “órgano rector y de coordinación”, ponderando positivamente su pertenencia específica al Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado:“(...) para mí es interesante que estar en un Ministerio te organiza más, pero la

tensión que me genera se lima un poco por el Ministerio de Gobierno, porque tampoco es un Ministerio que tome gran parte, sino ser más un Ministerio más coordinador, y eso funcionó así” (Registro n° 2, entrevista a miembro de APRECOD, 24/06/2019).

La APRECOD constituyó dos equipos de “Enlace”, compuestos por trabajadores estatales de diferentes disciplinas que intervienen “cuando un equipo de referencia (ya sea municipal o provincial) pide orientación o acompañamiento para pensar juntos una estrategia de abordaje de una situación de consumo problemático de sustancias psicoactivas” (documento interno APRECOD). Es decir, los equipos de Enlaces no se constituyen nunca, según el documento, en equipo de referencia para el usuario que demanda atención, sino que sus funciones son formular estrategias de atención integral de las personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas, constituir equipos de referencia local, generar redes en territorio, fortalecer a los equipos de referencia local, contactar a las organizaciones conveniadas y registrar la información de las intervenciones, tal como se desprende del citado documento. Existen dos equipos de Enlaces: uno anclado en Rosario y que toma las situaciones de los nodos Rosario y Venado Tuerto, y otro en Santa Fe, abocado a los nodos Santa Fe, Reconquista y Rafaela<sup>14</sup>.

Las acciones de la APRECOD se enmarcan en el Programa Abre Vida, “un programa presentado por el Gobierno Provincial en enero de 2017 para prevenir y abordar integralmente los consumos problemáticos de sustancias y las adicciones desde la perspectiva de los derechos humanos” (informes de gestión APRECOD). El mismo cuenta con tres líneas de acción: prevención, atención integral, e investigación y comunicación. A su vez, otros programas implementados por la Agencia, como “Redes de cuidado” (Decreto provincial 5133/2016), “Red provincial de municipios y comunas para la prevención y el abordaje integral de los consumos problemáticos de sustancias” (Decreto provincial 2115/2017) y “Hay equipo” (Decreto provincial 1794/2018), están destinados a financiar proyectos de intervenciones llevadas adelante por organizaciones de la sociedad civil u organizaciones estatales para la prevención y abordaje de los consumos problemáticos. En este punto hay una semejanza con la SEDRONAR, en cuanto a la financiación de este tipo de experiencias, al punto que uno de los entrevistados definió a la APRECOD como una “especie de SEDRONAR provincial” (Registro n° 6, entrevista a trabajador estatal, 23/09/2019).

Hemos visto hasta aquí cómo en el período analizado se fue constituyendo en la provincia de Santa Fe la cuestión del consumo problemático de sustancias como una cuestión de Estado, las respuestas que se fueron dando. Los cambios más significativos obedecen a que, una vez delimitada la problemática, hay una ambivalencia entre los sectores Desarrollo Social y Salud en cuanto al liderazgo en las intervenciones. Esto se refleja en la coexistencia entre la Mesa Intersectorial y la Dirección Provincial para la Prevención y Asistencia de Comportamientos Adictivos. Con la creación de la APRECOD, el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado absorbe ambas estructuras ponderando las acciones intersectoriales.

En este contexto, en la mayoría de las entrevistas realizadas a trabajadores estatales se sostuvo explícitamente que en la provincia se trabaja desde el paradigma de la reducción de daños. La Ley Nacional de Salud Mental aparece como una referencia central para la intervención. Otras voces, sin embargo, cuestionaron que efectivamente las políticas públicas se enmarquen en ese paradigma. En ese sentido, se hizo hincapié en la cuestión de que buena parte de las instituciones con las que se firmaron convenios, que reciben usuarios derivados del sistema público para la realización de tratamientos, responden al paradigma abstencionista:

*La Ley de Salud Mental por un lado va empujando los derechos de los ciudadanos, restringir las instituciones monovalentes, el avasallamiento del poder psiquiátrico tradicional, etcétera, etcétera, sin embargo las limitaciones de su reglamentación y la aplicación de las políticas públicas han llevado a que a la fecha sigan gozando de buena salud las instituciones monovalentes, siga existiendo el encierro y el aislamiento de las personas con consumos problemáticos entre comillas “abusos” o “dependencias” (Registro de campo n° 14, entrevista a trabajadora estatal, 18/12/2019).*

Otro de los obstáculos que se perciben tiene que ver con los abordajes territoriales de los consumos problemáticos de sustancias. No existiría, desde el Estado, un despliegue suficiente de dispositivos que atiendan la demanda en los barrios más vulnerables, en los “territorios” donde la problemática es percibida como más acuciante y donde la misma se entrelaza con otras problemáticas sociales.

*(...) Entonces en el plano formal, en el plano de la capacitación y formación, en el plano del debate público, en el plano de los equipos y las prácticas ha habido avances pero notoriamente uno de los principales desafíos que entendemos que habrá que retomar y profundizar que tiene que ver con los dispositivos barriales, o con los soportes más ligados al territorio directamente, o con el primer nivel concretamente, ahí es donde nosotros vemos que es una de las principales patas que podría acelerar el proceso y que todavía estamos muy débil en ese marco. (...) pero bueno, en los barrios cuando vos decís “bueno, el hospital ya no pide más la comunidad terapéutica, hay que pensar lo ambulatorio”, bueno, lo ambulatorio hay que ver qué hablamos cuando hablamos de lo ambulatorio. Entonces ahí sí hay un debate y un desafío todavía (Registro de campo n° 5, entrevista a trabajador estatal, 16/08/2019).*

En el siguiente apartado profundizamos en el análisis de los sentidos que de los trabajadores asignan a las políticas.

### **Sentidos de los sujetos**

Como proponen Montesinos y Sinisi (2009) entendemos que en los procesos de implementación de políticas públicas los particulares sentidos construidos por los sujetos resignifican las orientaciones presentes en las políticas y programas y producen modificaciones en sus prescripciones y contenidos originales. En la implementación de las políticas, entonces, se da un proceso de adaptación por el cual los programas, proyectos y planes, son efectivizados en lo concreto. La adaptación, al igual que la apropiación, alude a procesos y tramas de relaciones que dan lugar, en dicha efectivización concreta, a una reformulación de los presupuestos originales planteados en los diseños de las políticas. Partiendo de esta conceptualización entenderemos como adaptabilidad a los procesos que generan los trabajadores en esa efectivización concreta (Nemcovsky et al 2016).

En este apartado intentamos reconstruir algunos sentidos de un conjunto de trabajadores estatales en torno a la concepción acerca de la naturaleza del consumo problemático de sustancias y sobre su propio trabajo cotidiano. Entendemos que estos sentidos forman parte del proceso de adaptación de las políticas en su implementación concreta.

En general, con diferentes matices, los sujetos han coincidido, en línea con lo relevado en la documentación oficial, en considerar al consumo problemático de sustancias como un fenómeno complejo. En ese sentido, ubican a la problemática en el campo de lo social o de la salud mental, corriendo el eje del campo de lo punitivo. El hincapié en cómo el consumo problemático de sustancias se entrama con otras problemáticas es recurrente en los discursos analizados. La vulneración de derechos en general, que puede tomar diferentes formas (falta de trabajo, vivienda, alimentación, fragilidad en los lazos, entre otras), constituye el marco dentro del cual se da la problemática en los sujetos usuarios, según los entrevistados. En ese sentido, los sujetos han coincidido en que sus prácticas de intervención no pueden reducirse a lo específico de la problemática de consumo, sino que deben involucrar necesariamente otras estrategias.

*Yó estoy convencida de que todo es una consecuencia, es una consecuencia de algo que ha ido pasando antes, mucho antes. El consumo también es una consecuencia. Sí, está relacionado con la salud, pero está relacionado con la salud mental la gran mayoría de los chicos desde muy pequeña edad, desde la cuna (...). Cuando vos hablás con los chicos que consumen vienen con algunas necesidades insatisfechas desde muy pequeños. Digo, que no haya padre con rol de padre, pero estoy hablando del padre, cuando hablo del padre y la madre*

*con rol de madre desde lo amoroso y desde lo cariñoso (...). Entonces vos escuchás permanentemente esta necesidad, este agujero negro que les ha quedado, de haber necesitado que en algún momento de su historia lo acompañen desde el rol paterno y materno y hubo una ausencia total en estos casos (...). Hablan del sufrimiento, de la necesidad de que el otro lo vea como una persona, un sujeto, que los ha necesitado (Registro n° 1, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 07/06/2019).*

En este marco de complejidad, las problemáticas de consumo serían una manifestación, un emergente, de problemáticas más profundas.

*(...) nosotros hablamos de emergente, vos lo que ves es cómo se presenta ese padecimiento hoy en la sociedad actual, el consumo aparece como una presentación del padecimiento. Que el padecimiento es tremendo y tiene que ver con todo lo que yo te decía... más lo vincular, sumado a situaciones de pobreza, vulnerabilidad, de desigualdad, y después tenés todo el otro tema, que esto es una postura más personal, no es un tema institucional, que tiene que ver con eso que vos asociás que es en realidad, la ilegalidad produce circuitos delictivos e inseguros. Sin dudas. La prohibición y la ilegalidad reproducen circuitos de delincuencia. Porque lo legal como decía uno una vez que trajimos para la Mesa [se refiere a la Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones], se resuelve con leyes y con jueces. Lo ilegal se resuelve a los tiros (Registro n° 2, entrevista a sujeto miembro de APRECOD, 24/06/2019).*

En la mayoría de los casos el eje fue puesto en la salud, siendo este sector el que debería conducir los abordajes, pero nunca en soledad:

*Entonces bueno nosotros tenemos una mirada fuerte de salud pública pero que no se agota en salud pública, porque también entendemos que salud pública tiene una parte pero no le toca todo. Entonces, qué se yo, si tenemos una persona que nos dicen que está preocupada, bueno, tratamos de activar la red (Registro n° 2, entrevista a sujeto miembro de APRECOD, 24/06/2019).*

De los registros se desprende que según estos sujetos las problemáticas de consumo muchas veces no son la problemática más importante que afecta a los sujetos que llegan a los diferentes dispositivos y equipos estatales.

*(...) en realidad nosotros decimos que la mayoría o lo que se va observando en estos tres años y hacia atrás, que la mayoría de las situaciones que llegan articuladas o no a través de otras instituciones suelen reflejar que lo menos complejo es en sí mismo el consumo per se, digamos. O sea vienen, en general, atravesadas por situaciones de profunda vulnerabilidad, de profunda fragilidad subjetiva, con vínculos afectivos fuertemente deteriorados donde los derechos vulnerados suelen ser un conjunto importante (Registro n° 5, entrevista a trabajador estatal, 16/08/2019).*

Sin embargo, esta cuestión no parece tan zanjada, ya que diversos actores con los que interactúan los trabajadores ponen en juego otro tipo de concepciones. Hay una disputa de sentidos en torno a la definición de la problemática que incide en el desenvolvimiento cotidiano.

*Por eso el eje nuestro de trabajo está puesto en el sujeto o en la persona y en muchos equipos el eje está puesto en la sustancia. A la hora de leer los informes [se refiere a informes procedentes de otros equipos de trabajo] conocemos muy poco del pibe en cuestión, pero sí conocemos mucho de la sustancia que ha consumido. Entonces un poco lo que venimos a hacer nosotros es a poner algunas preguntas sobre ese pibe, más que sobre el consumo en sí mismo (Registro n° 3, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 16/07/2019).*

Hay una tarea de revertir y cuestionar ciertas lógicas y representaciones presentes no sólo en la sociedad en general, sino en los distintos niveles del Estado.

Esta visión se enmarca con una idea recurrente en varios de los discursos analizados. La misma tiene que ver con que, si el consumo problemático de sustancias responde a una problemática compleja y multicausal, no existiría una especificidad para su abordaje, sino que cualquier trabajador de la salud o del campo de lo social debería poder abordar estos temas.

*Entendemos que en parte el sistema de salud y Salud Mental en los últimos años ha explotado porque la verdad es que todo lo que tiene que ver con padecimientos*

*subjetivos son los temas nuevos de salud. Porque aparte tenés todo el tema de violencia de género vinculado a eso, un montón de cosas. Pero la idea no es generar especialidad sino transversalizar incluso que cualquier médico pediatra o cualquier médico clínico pueda tener alguna herramienta. No es tan...pasa que estamos deconstruyendo un paradigma en donde se veía el especialista médico, psiquiatra, el único que podía...según un conocimiento...según el DSM IV [Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales, editado por la Asociación Estadounidense de Psiquiatría]*  
(Registro n° 2, entrevista a sujeto miembro de APRECOD, 24/06/2019).

En cuanto al rol de los trabajadores, destacamos por un lado que en muchas de las entrevistas se atribuyen una función de cuidadores, haciendo hincapié en la importancia de acompañar las situaciones de los sujetos que padecen consumo problemático de sustancias.

*Cuando hablo del acompañamiento, es el acompañamiento cuerpo a cuerpo, si me necesitás te doy el teléfono, tengo que ir a verte y te veo, te veo mal y te voy a ver. Desde ese lugar hablo. De no hacerlo en soledad*  
(Registro n° 1, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 07/06/2019).

Este rol de cuidadores, de acompañar procesos, del trabajo singular, caso por caso, aparece recurrentemente en los discursos de los trabajadores.

*A veces por exceso, a veces por ausencia, a veces, ¿me entendés? Hay que trabajar cada uno, y cada caso es un mundo. Entonces vos tenés que fijarte cuál es la intervención que merece cada uno*  
(Registro n° 1, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 07/06/2019).

El trabajo singular es significado muchas veces como “artesanal”. Esta “artesanía” reside en la singularidad de cada sujeto usuario de la red de atención en consumos problemáticos. Si bien la problemática está íntimamente vinculada a cuestiones de vulnerabilidad, ella se manifiesta de manera concreta en estos sujetos.

Por otro lado también está la cuestión de la articulación y del trabajo en red como una

característica fundamental de la práctica. Desde la perspectiva de la Ley Nacional de Salud Mental, se pondera que los tratamientos en salud mental (incluido el consumo problemático de sustancias) deben realizarse en el marco de un abordaje interdisciplinario e intersectorial, basado en los principios de la atención primaria de la salud. El trabajar con otros es percibido como un imperativo importante.

*(...) primero que no hay una respuesta sino que hay que construir el problema, y segundo que hay que tener como en la intervención institucional y profesional mucha flexibilidad. Flexibilidad en el sentido de que es indispensable poder trabajar con otros y con otras, porque hay mucho desencuentro en relación al qué, al cómo y el hacia dónde (Registro n° 9, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 17/10/2019).*

En este trabajar con otros, los trabajadores entrevistados, que pertenecen a dispositivos que específicamente abordan el consumo problemático de sustancias, entienden su rol en la red más amplia de atención del Estado como articuladores con otras instancias.

*Trabajadora 1: Me parece que en realidad nuestro rol siempre es de mediadores.*  
*Trabajadora 2: Es mediadores, muchas veces.*  
*Trabajadora 1: Es de mediadores, sí. Porque...*  
*Trabajadora 3: ...articuladores, mediadores...*  
*Trabajadora 1: Articuladores/mediadores”*  
(Registro n° 8, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 01/10/2019).

Uno de los trabajadores señaló explícitamente como un objetivo de su trabajo “hacer cumplir la Ley [Nacional] de Salud Mental” (Registro n° 8, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 01/10/2019). También se destacó que el paradigma que plantea esta Ley no es la línea más popular de abordaje. Cuando llegan las demandas de atención por parte de la población a los equipos de trabajo, en muchas ocasiones se trata de pedidos de internación, cuando para la Ley Nacional de Salud Mental la internación es un último recurso. Entonces “desarmar los pedidos de internación”, sin “interpelar”, sino “poniendo preguntas”, es otra de las tareas simbólicas que los trabajadores se atribuyen.

Si como mencionamos anteriormente el Estado está constituido como una relación social, y es por lo tanto un campo donde constantemente hay disputas, en la temática abordada podemos señalar que si bien los trabajadores entrevistados conciben al consumo problemático de sustancias como una problemática compleja que debe ser abordada

intersectorialmente, esta postura no es unívoca ni común a la totalidad de los agentes estatales. De todas formas, el hecho de que la documentación analizada esté en sintonía con las representaciones y posicionamientos de los trabajadores entrevistados nos da un indicio de que el paradigma de derechos, fuertemente vinculado a la reducción de daños, tiene un lugar preponderante al menos en el nivel de la formulación de las políticas.

### **Consideraciones finales**

A lo largo de este artículo hemos construido una periodización de las políticas públicas sobre consumo problemático de sustancias formuladas e implementadas por la Provincia de Santa Fe entre los años 2007 y 2019. En este recorrido hemos advertido que se han ido constituyendo estructuras estatales específicas encargadas de elaborar estas políticas. Su grado de formalización ha ido en aumento, ya que en un primer momento no había una estructura definida sino que la Dirección Provincial para la Prevención y Asistencia de los Comportamientos Adictivos era una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social. Luego, la Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones produjo algunos documentos programáticos en línea con la perspectiva de derechos inspirada por la Ley Nacional de Salud Mental y cercana al paradigma de la reducción de daños. Se constituyó un equipo, el Centro de Orientación en el Abordaje de las Adicciones, y se llevaron a cabo algunas capacitaciones destinadas al personal estatal. Esta estructura coexistía con la Dirección Provincial para la Prevención y Asistencia de Comportamientos Adictivos, encargada entre otras cosas de la articulación con organizaciones que tratan el consumo problemático de sustancias. La creación de la Agencia Provincial de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD), reemplazando a la Mesa y a la Dirección Provincial, unificó en una sola entidad estas diferentes funciones. A su vez, la APRECOD, a diferencia de la Mesa Intersectorial, contó con un anclaje concreto en un ministerio, el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. En este proceso señalamos la progresiva estructuración de instancias de intervención específicas para el consumo problemático de sustancias, plasmada en la creación de estas estructuras. Hay una continuidad en la mirada centrada en la perspectiva de derechos para los abordajes, sin embargo consideramos necesario continuar investigando este proceso para explorar no sólo las continuidades, sino también las rupturas y contradicciones que pudieran haber sucedido. En ese sentido, la puja entre Desarrollo Social y Salud en la dirección de los abordajes, y las relaciones con otros sectores del Estado que a priori parecerían más permeables a una lógica punitivista (por ejemplo, el sector seguridad) son áreas a explorar.

En este marco hemos reflexionado también acerca de los sentidos de un conjunto de trabajadores estatales respecto de estas políticas, señalando fundamentalmente un alto grado de adscripción al paradigma de derechos, cercano al paradigma de reducción de daños, para el abordaje del consumo problemático de sustancias. Hemos señalado, por otro lado, algunas cuestiones relativas a la percepción de las dificultades que existen en el

trabajo concreto. Nuestra intención es continuar en esta línea, explorando los procesos de implementación de las políticas en la cotidianeidad de los dispositivos. Para ello, intentaremos indagar en las prácticas y sentidos de trabajadores de dispositivos puntuales, en base a un trabajo de campo sistemático que tenga como eje una presencia prolongada en la localidad de estudio (Rockwell 2015). Dejamos abierta la pregunta acerca de cómo se dan en la cotidianeidad estas prácticas y sentidos, y cómo se interrelacionan con otros sectores del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

**Anexo: Documentación consultada**

Fecha	Documento	Procedencia
30/01/1961	Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes	Organización de las Naciones Unidas
21/09/1989	Ley Nacional N° 23737	Poder Legislativo de la República Argentina
14/11/1990	Declaración de Caracas, Reestructuración de la atención psiquiátrica	Conferencia sobre la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica en América Latina dentro de los Sistemas Locales de Salud (SILOS) convocada por la Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS)
17/12/1991	Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental	Organización de las Naciones Unidas
26/12/1991	Ley Provincial de Salud Mental N° 10772	Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe
21/09/2007	Decreto Provincial 2155/2007. Aprueba la Reglamentación de la Ley 10772. Atención Salud Mental	Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe
06/12/2017	Ley Provincial N° 12817 (Ley de Ministerios)	Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe
18/01/2008	Decreto Provincial N° 0063/2008. Instituye el Gabinete Social cuyo objetivo es elaborar la estrategia integral del Gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos	Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe
18/01/2008	Decreto Provincial N° 0099/2008. Aprueba la estructura programática del Ministerio de Desarrollo Social	Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe
25/08/2009	Arriola, Sebastián y otros s/ causa n° 9080	Corte Suprema de Justicia de la Nación
25/11/2010	Ley Nacional de Salud Mental N° 26657	Poder Legislativo de la República Argentina
01/03/2012	Decreto Provincial N° 0673. Modifica los artículos 1°-2°-3°-4°-5° del Decreto 0063/08	Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe
28/05/2013	Decreto Nacional N° 603/2013. Reglamentación de la Ley Nacional de Salud Mental	Poder Ejecutivo de la República Argentina
2013	Plan Nacional de Salud Mental	Ministerio de Salud de la República Argentina
06/08/2013	Decreto Provincial N° 2213/2013. Constituye, en el marco del Gabinete Social, la Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones	Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe
2013	Proyecto para una estrategia integral de atención de consumos problemáticos	Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones (Provincia de Santa Fe)
14/01/2014	Decreto Nacional N° 48/2014	Ministerio de Seguridad de la República Argentina
30/04/2014	Ley Nacional N° 26934/2014. Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos	Poder Legislativo de la República Argentina
2015	Documento Orientativo para el Abordaje de las Adicciones y el Consumo Problemático de Sustancias	Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones (Provincia de Santa Fe)

16/03/2016	Decreto Provincial N° 0419/2016. Creación de la Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD)	Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe
12/12/2016	Decreto Nacional N° 1249/2016. Emergencia Nacional en Adicciones	Poder Ejecutivo de la República Argentina
2016	Documento Orientativo para la Prevención y Tratamiento Integral de los Consumos Problemáticos de Sustancias y las Adicciones	APRECOD (Provincia de Santa Fe)
30/12/2016	Decreto Provincial N° 5133/2016. Creación del Programa "Redes de Cuidado"	Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe
2017	Informe de Gestión APRECOD 2017	APRECOD (Provincia de Santa Fe)
2017	Documento de trabajo APRECOD	APRECOD (Provincia de Santa Fe)
2017	Plan Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas 2016-2020	Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina
12/01/2017	Decreto Nacional N° 33/2017	Poder Ejecutivo de la República Argentina
26/04/2017	Resolución 150-E/2017	Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina
21/07/2017	Decreto Provincial N° 2115/2017. Creación del Programa "Municipios y Comunas"	Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe
2018	Argentina sin Narcotráfico. El objetivo que nos une a todos	Ministerio de Seguridad de la República Argentina
2018	Informe de Gestión APRECOD 2018	APRECOD (Provincia de Santa Fe)
12/07/2018	Decreto Provincial N° 1794/2018. Creación del Programa "Hay Equipo"	Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe

<sup>1</sup> El proyecto en cuestión es financiado gracias a una beca interna doctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y está radicado en el Centro de Estudios Antropológicos en Contextos Urbanos (CEACU) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). El objetivo general del mismo es analizar los sentidos y prácticas respecto de los consumos problemáticos de sustancias que construyen los trabajadores de dispositivos estatales en la provincia de Santa Fe, en la trama de relaciones que despliegan cotidianamente con organizaciones de la sociedad civil en el contexto de las políticas públicas diseñadas desde el Estado para abordar dicha problemática. Este artículo también se inscribe en el Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) “Procesos estructurales, espacio socio-urbano y vida cotidiana. Un análisis de experiencias y memorias en la ciudad de Rosario” (Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional de Rosario).

<sup>2</sup> Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. <http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2019/12/Indicadores-Basicos-2019.pdf>

<sup>3</sup> Municipalidad de Rosario. <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/caracteristicas/indicadores-demograficos>

<sup>4</sup> Municipalidad de Santa Fe. <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/07/Santa-Fe-Como-Vamos-2015.pdf>

<sup>5</sup> Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe. [https://mpa.santafe.gov.ar/mediafiles/nw5dd7b5569615b\\_31\\_Informe%20de%20Homicidios%202016%20-%20Departamento%20Rosario.pdf](https://mpa.santafe.gov.ar/mediafiles/nw5dd7b5569615b_31_Informe%20de%20Homicidios%202016%20-%20Departamento%20Rosario.pdf)

<sup>6</sup> Ministerio de Seguridad de la Nación. <https://estadisticascriminales.minseg.gov.ar/reports/Informe%20serie%20historica%20HOMICIDIOS%20DOLOSOS%202001%20al%202018.pdf>

<sup>7</sup> Señalamos más arriba que de acuerdo al Informe Mundial sobre Drogas 2019 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el consumo de drogas ilícitas a nivel planetario ha aumentado un 30% con respecto al año 2009.

<sup>8</sup> Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, creada en 1989 como organismo rector en materia de política de drogas en la República Argentina. A partir del año 2017 pasó a denominarse Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina, conservando el acrónimo SEDRONAR.

<sup>9</sup> “Cada vez que aumentan las muertes violentas los federales llegan a Rosario”. Silvia Tamous. Diario el Ciudadano y la Gente, 14/01/2020. <https://www.elciudadanoweb.com/cada-vez-que-aumentan-las-muertes-violentas-losfederales-llegan-a-rosario/>

<sup>10</sup> Intercambios es una organización no gubernamental creada en la ciudad de Buenos Aires en 1995 cuya principal misión es aportar, en el marco de los derechos humanos, a la construcción y aplicación del conocimiento de los problemas relacionados con las drogas. <http://intercambios.org.ar/es/>

<sup>11</sup> Según el INDEC, entre el segundo semestre de 2016 y el segundo semestre de 2019 la pobreza pasó de 30,3% a 35,5% en la Argentina, mientras que la indigencia subió de 6,2% a 8%.

<sup>12</sup> Por ejemplo, el documento pondera que “Lo que está en juego es una generación de argentinos que no quiere seguir atrapadas en la lógica de las mafias” (sic) y se compromete “no sólo a dar la pelea sino también a ganarla”.

<sup>13</sup> "La guerra contra el narcotráfico", CELS (Centro de Estudio Legales y Sociales), visitado el 30/3/2020, URL: <http://www.cels.org.ar/drogas/index.html>.

<sup>14</sup> Los efectores de salud pública de la provincia de Santa Fe están organizados territorialmente en cinco nodos, en los que cada región posee una ciudad nodo, como centro de información, articulación, y distribución de recursos y capacidades. Mariano Gil Revista Perspectivas de Políticas Públicas Vol. 11 N°21 (julio-diciembre 2021) ISSN 1853-9254

## Referencias bibliográficas

**Achilli, Elena.** (2005) *Investigar en antropología social. Los desafíos de transmitir un oficio*. Rosario: Laborde Libros Editor.

**Achilli, Elena.** (2015) “Hacer antropología. Los desafíos del análisis a distintas escalas”. *Boletín de Antropología y Educación* 6(9):103-107.

**Achilli, Elena.** (2017) “Construcción de conocimientos antropológicos y coinvestigación etnográfica. Problemas y desafíos”. *Cuadernos de antropología social* 45:7-20.

**Agudo Sanchíz, Alejandro.** (2015) “La vida social de los documentos de las políticas públicas”. *Nueva antropología*, 28(83):123-146.

**Arrieta, Ezequiel Martín** (comp.) (2017) *Un libro sobre drogas*. Buenos Aires: El Gato y La Caja.

**Bonis, Francisco, Llovera, M. Soledad, y Marina Scialla.** (2014) “El abordaje del consumo problemático de sustancias en la ciudad de Pérez como política pública”. *XI Congreso Argentino de Antropología Social*. Disponible en: <http://cdsa.academica.org/000-081/667> accesado el 19 de mayo de 2020.

**Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant.** (2014) *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

**Canelo, B., Luna, N., Meyrelles, S., Pierini, C., Rodríguez Nardelli, A., y D. Zenobi.** (2013) “El campo de las políticas públicas en la formación antropológica de grado”. *Revista de la Escuela de Antropología*, 19(1):171-181.

**Centro de Estudios Legales y Sociales.** (2018) *La guerra interna: cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina*. Buenos Aires: CELS.

**Corbelle, Florencia.** (2018) *El activismo político de los usuarios de drogas: de la clandestinidad al Congreso Nacional*. Vicente López: TeseoPress.

**Díaz Langou, G., Forteza, P. y M. F. Potenza Dal Masetto.** (2011) “Los principales programas de protección social en la provincia de Santa Fe”. *Documento de Trabajo N°65, CIPPEC, Buenos Aires*.

**Epele, María.** (2007) “La lógica de la sospecha: sobre criminalización del uso de drogas, complots y barreras de acceso al sistema de salud”. *Cuadernos de antropología social*, 25:151-168

**Ferreya, Fausto Gabriel.** (2018) ““Un nuevo paradigma en salud social”: el Programa Recuperar Inclusión en la SEDRONAR del sacerdote Molina (2013-2015)”. *De prácticas y discursos*, 8 (11):3-28.

**Folgar, Leticia.** (2003) “Aportes antropológicos sobre la construcción del tema drogas”. En Romero, S (comp.) *Anuario de Antropología social cultural en Uruguay*. Montevideo: Editorial Nordan Comunidad, 2003:25-37.

**Galante, A., Pawlowicz, M., Moreno, D., Rossi, D., y G. Touzé.** (2010) “Uso de drogas: ¿acto responsable?, ¿voluntario?, ¿controlado? El discurso de los especialistas que trabajan en la atención a usuarios de drogas en Buenos Aires. *Norte de Salud Mental*, 8(36):24-34.

**Galante, A., Pawlowicz, M. P., Rossi, D., Corda, A., Touzé, G., y P. Goltzman.** (2012) “El fallo Arriola: Debate en torno a la desjudicialización de la atención sanitaria de los usuarios de drogas”. En: *IV Encuentro Internacional “Aportes a la construcción de lo público”*, Carrera de Trabajo Social, UBA. Disponible en: <https://www.academica.org/maria.pia.pawlowicz/39> accesado el 19 de mayo de 2020.

**Gentile, Cristina.** (2015) “Centro de Orientación en el Abordaje de las Adicciones (COAA)”. En: Yavich, N., Báscolo, E., Gil, M. (comps.) *Memorias de la Jornada de Gestión Intersectorial para la Inclusión Social*. Rosario: UNR Editora, 2015:15-17. Disponible en: <http://capacitasalud.com/wp-content/uploads/2016/01/Memorias.pdf> accesado el 19 de mayo de 2020.

**Gil, Mariano.** (2020) “Apuntes sobre violencias urbanas y políticas públicas en la ciudad de Rosario”. En: Nemcovsky, M., Bernardi, C., Espoturno, M., López Fittipaldi, M., Villarreal, M.C. (comps.). *Vivir en la ciudad. Transformaciones urbanas, políticas públicas y vida cotidiana*. Rosario: Laborde Libros Editor, 2020:123-127.

**Gil, Mariano y Natalia Yavich.** (2018) “Percepciones de funcionarios y trabajadores estatales en torno a las políticas públicas para el abordaje del consumo problemático de sustancias en la provincia de Santa Fe”. *Publicar*, XXV:38-62.

**Inchaurraga, S., Escudero, M., Trinchero, N., Siri, P., Coronel, M., Rodríguez, M., Michelli, E., y R. Trinchero.** (2002) *Drogas: haciendo posible lo imposible. Experiencia de reducción de daños en Argentina*. Rosario: CEADS-UNR.

**Jessop, Bob.** (2017) *El Estado: pasado, presente y futuro*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

**Mallo, Susana.** (2016) “Políticas alternativas sobre drogas. Prevención o victimización en jóvenes”. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, 3(5):311-332.

**Menéndez, Eduardo.** (2010) *La parte negada de la cultura. Relativismo, diferencias y racismo*. Rosario: Prohistoria.

**Menéndez, Eduardo.** (2012) “Sustancias consideradas adictivas: prohibición, reducción de daños y reducción de riesgos. *Salud Colectiva*, 8(1), 9-24.

**Menéndez, Eduardo.** (2020) *Morir de alcohol. Saber y hegemonía médica*. Remedios de Escalada: Editorial de la UNLa.

**Montesinos, María Paula y Liliana Sinisi.** (2009) “Entre la exclusión y el rescate. Un estudio antropológico en torno a la implementación de programas socioeducativos”. *Cuadernos de antropología social*, (29):43-60.

**Nemcovsky, Mariana.** (2015) “Nociones en contextos. Apuntes para pensar las políticas educativas”. *Revista de la Escuela de Antropología*, XXI:25-46

**Nemcovsky, M., Bernardi, G., Saccone, M., López Fittipaldi, M., Dobry, M., Calamari, M., Santos, M., Martínez, N., Maiolino, E., y F. Debonis.** (2016) “Jóvenes y experiencias socio-educativas. Un estudio antropológico de los sentidos sobre la escolarización en contextos de pobreza urbana”. *V Reunión Nacional de Investigadores/as de Juventudes Argentinas*, 21, 22 y 23 de noviembre de 2016, FCRR II Rosario.

**Observatorio Argentino de Drogas.** (2010) *Estudio nacional en población de 12 a 65 años, sobre consumo de sustancias psicoactivas. Argentina 2010*. Disponible en: <http://observatorio.gob.ar/media/k2/attachments/>

**Observatorio Argentino de Drogas.** (2017) *Estudio nacional en población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas. Argentina, 2017. Principales resultados en la provincia de Santa Fe*. Disponible en: <http://observatorio.gob.ar/media/k2/attachments/17.pdf> accesado el 19 de mayo de 2020.

**Observatorio de la Deuda Social Argentina.** (2016) *Aumento del tráfico de drogas en los barrios, problemas de adicciones severas en las familias y poblaciones en riesgo*. Buenos Aires: Educa.

**Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.** (2019) *Informe Mundial sobre las Drogas 2019. Conclusiones y consecuencias en materia de políticas*.

**Oszlak Oscar, y Guillermo O'Donnell.** (1981) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Documentos GE-CLACSO N, 4*.

**Rockwell, Elsie.** (2015) *La experiencia etnográfica: historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós.

**Romaní, Oriol.** (2008) “Políticas de drogas: prevención, participación y reducción del daño”. *Salud Colectiva*, 4(3):301-318.

**Shore, Chris.** (2010) “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas”. *Antípoda*, 10(1):21-49.

**Slapak, Sara, y Marcelo Grigoravicius.** (2007) “Consumo de drogas”: la construcción de un problema social. *Anuario de investigaciones*, 14:239-249. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3691/369139943026.pdf> accesado el 19 de mayo de 2020.

**Tokatlian, Juan Gabriel.** (2017) *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado por el oportunismo político y los intereses creados*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

**Touzé, Graciela.** (1995) “La construcción social del problema droga”. En: Pedro Medina Varón, Guy-Réal Thivierge (eds.) *La investigación en toxicomanía: Estado y Perspectivas*. Medellín: FUNLAM, 1995:13-39.

**Yates, Caytlin.** (2014) “El crecimiento de narcotráfico en Rosario: violencia disciplinada y la resistencia social frente a este sistema/The Growth of Narcotrafficking in Rosario: Disciplined Violence and the Social Resistance to Resist this System”. *Independent Study Project (ISP) Collection*. 2005. Disponible en: [https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/2005/?utm\\_source=digitalcollections.sit.edu%2Fisp\\_collection%2F2005&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/2005/?utm_source=digitalcollections.sit.edu%2Fisp_collection%2F2005&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages) accesado el 19 de mayo de 2020.

### **Cómo citar este artículo:**

**Gil, Mariano** (2021) “Políticas públicas sobre consumos problemáticos de sustancias: la provincia de Santa Fe, Argentina (2007-2019)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 No 21: 59-91



# 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.*

## **Miguel Alfredo**

Magister en Ciencias Sociales del Trabajo y doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral por temas estratégicos CONICET. Investigador asistente del Programa Estudios y Relaciones del Trabajo/FLACSO Argentina. [malfredo@flacso.org.ar](mailto:malfredo@flacso.org.ar)

## **Pablo Granovsky**

Magister en Ciencias Sociales del Trabajo. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Director de proyectos de investigación en la Universidad Nacional de La Matanza; Coordinador del Laboratorio en Estudios del Trabajo: análisis del mercado de trabajo (Programa Estudios y Relaciones del Trabajo-FLACSO). Miembro del Observatorio sobre la diada Educación y Trabajo (ODET) (Fundación UOCRA-UBA). [pgranovsky2004@yahoo.com.ar](mailto:pgranovsky2004@yahoo.com.ar)

## **Resumen**

El artículo debate la conformación de políticas públicas en educación y trabajo a partir de la gestión educativa de Centros de Formación Profesional (CFP) en el marco del entramado de actores institucionales en Argentina en el siglo XXI. Se sostiene que la interseccionalidad entre dos campos como la educación y el trabajo encuentra en el actor sindical un protagonista central a la hora de gestionar la oferta formativa. Metodológicamente, se adopta un enfoque cualitativo de investigación vinculando la reconstrucción de las prácticas sociales de los actores de la Formación Profesional (FP) seleccionados como informantes claves para la reconstrucción de la dinámica sectorial en la gobernanza de los CFP, retomando los casos de gestión dependientes de la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República

**Fecha de recepción:**

15.12.20

**Fecha de aceptación:**

17.5.21

Argentina) y SMATA (Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor).

**Palabras clave:** políticas públicas - investigación educativa - educación profesional - sindicatos - ocupaciones.

### **Abstract**

*This article discusses the formation of education and labor public policies through Professional Training Centers (CFP) within the framework of institutional actors in Argentina in the 21st century. It is argued that labor unions are a central actor in the management of the articulation of both policy fields –education and labor- and the provision of training. Methodologically, a qualitative research approach is adopted linking the reconstruction of the social practices of the Vocational Training (VET) actors selected as key informants for the reconstruction of the sectoral dynamics in the governance of the PTC, taking up the cases of UOCRA (Construction Workers Union of the Republic of Argentina) and SMATA (Mechanics and Related Trade Union of Automotive Transportation)*

**Key- words:** public policies – educational research - professional education - trade unions - jobs.

## **I. Introducción<sup>1</sup>**

Durante la primera década del S. XXI en diversos países de la región latinoamericana se ha presentado un periodo de crecimiento económico que ha derivado, previa intervención gubernamental, en una caída en la desigualdad mediante la distribución del ingreso y mejora en las condiciones de vida de la población (OIT 2017). En el mundo del trabajo el proceso de modernización de los entramados productivos, junto con la relevancia de los actores institucionales en la conformación de marcos propicios para la mejora en la calidad del empleo, resultan ser la base de iniciativas potenciadoras del desarrollo local, cumplimiento de la agenda social y mejora en la matriculación y contenido educativo (Bensusán 2013).

Resulta pertinente señalar que la definición de la relación entre los campos de la educación y el trabajo, como un elemento central en las sociedades del capitalismo occidental, desde antaño ha sido abordado desde la construcción de políticas públicas y el mundo académico. Esta relación implica el desarrollo de un esquema integrado del servicio de formación que parte de un paradigma que incorpora y articula los saberes prácticos, propios del ejercicio de cada oficio y profesión, con aquellos saberes más técnicos y conceptuales. Así, la referencia al sector de actividad y al oficio resultan centrales para esta perspectiva formativa. Por ello, el lugar del sindicato en la política pública resulta central dada la forma que asume este desarrollo, generando una red de compromisos para garantizar la ejecución de las acciones, institucionalizando un marco de negociación permanente.

Como supuesto se sostiene que los sistemas educativos, en experiencias de comunidad “ampliada” como la de los procesos de desarrollo económico y social nacionales, requiere considerar al aprendizaje colectivo de una comunidad, la construcción sectorial y nacional de calificaciones profesionales, como eje clave, demandado el reconocimiento de los diversos sujetos como Interlocutores Significativos (IS) (Rojas 1999) de dichos procesos. En el caso de análisis –la mediación del actor sindical en la política pública de formación profesional (FP)–, esta figura es considerada para pensar el rol de los sindicatos a partir de su alto protagonismo para dar a la red de Centros de Formación el marco institucional en tanto una zona de desarrollo y de aprendizaje colectivo.

La constitución histórica de los sistemas nacionales y sectoriales de formación técnica profesional comprende instancias de nucleamiento de tradiciones políticas e idiosincráticas (Lundvall 2009) que, para el caso argentino, encuentran en el actor sindical un sujeto con capacidad de injerencia en la construcción de saberes, con mediación en la producción y recreación de los marcos normativos y experiencias comunitarias. Al tiempo, el rol de las organizaciones obreras ha contado con un papel significativo en la definición y resolución práctica de los procesos y espacios de formación de aprendices y cuadros técnicos medios. Como sostienen Ayuso y Arata (2009) en los albores de la conformación de la unidad nacional, incluso durante el Virreinato del Río de la Plata, las experiencias gremiales han sido determinantes en la conformación de los criterios tecno-económicos de los oficios, conformando parte de los factores relevantes en el ingreso a los espacios laborales. Un ejemplo de ello fue la experiencia de gestión de centros de formación impulsado por el gremio ferroviario al calor de la expansión de la red del ferrocarril que se dio hacia finales del siglo XIX y principios del XX.

Los cambios y desarrollos tecnológicos propios del devenir del capitalismo y sus formas de organización del sistema productivo y laboral (Organización Científica del Trabajo, post-taylorismo, etc.) han marcado un cambio en las relaciones laborales y en el papel que los actores del mundo del trabajo tienen en dicha dinámica. En consecuencia, y bajo las particularidades históricas que la forma de organización capitalista ha tenido en

Argentina, el protagonismo del sindicalismo en los procesos formativos de la población ha encontrado diversas expresiones y experiencias vinculadas tanto a los entramados políticos como con las tendencias y demandas productivas de los diversos ciclos económicos (Alfredo 2019a). Con mayor cercanía en el tiempo histórico, el marcado peso de la organización sindical por rama de actividad, junto con las tendencias de fines de la década de 1990 en el marco del Consenso de Washington, tuvieron como consecuencia un viraje en la institucionalidad de la organización de las relaciones laborales y, con ello, de las organizaciones sindicales. En particular, el asentamiento de la negociación colectiva por empresa atravesada con una dinámica sectorial ha dejado en evidencia que, aún en contextos de fuertes restricciones ideológicas-programáticas, el rol de las organizaciones sindicales cuenta con un peso dentro del debate político en la defensa de las condiciones laborales y de vida de la población trabajadora (Novick y Catalano 1996).

En el marco del cambio de patrón de crecimiento iniciado en 2003, y con las mejoras en el plano del empleo local, la sectorialización de las definiciones políticas de educación-trabajo encuentra en el papel de los sindicatos en Argentina una experiencia significativa no solo por el peso relativo que las organizaciones adquieren en las relaciones laborales, sino incluso en su capacidad de gestión a raíz de las normativas regulatorias vigentes en el sistema educativo (Ley de Educación Nacional N° 26.206/06; Ley de Educación Técnico Profesional (N° 26.058/05) (Cappellacci y Miranda 2007). Específicamente, la Formación Profesional encuentra su eje organizativo regulatorio en el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. Por otro lado, y en paralelo, desde Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, dependiente de la Secretaría de Empleo del MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), se han desarrollado diversos Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias Laborales, espacio de articulación entre el MTEySS, cuyo objetivo es debatir y diseñar normas de competencia y certificaciones laborales. En este esquema, la definición de la institucionalidad de la FP ha dado esquemas diversos y conformación de orientaciones diversas en relación con sus propios ámbitos de origen, ya que mientras el MTEySS define el catálogo de ocupaciones y coordina los Centros de Formación Profesional, desde el INET la conformación de catálogo de títulos y certificaciones se materializan en las instituciones tradicionales del ámbito educativo (escuelas técnicas, centros de FP, Terciario Superiores, etc.) (Briascó 2018).

En este marco de regulaciones normativas que reconocen a la FP como una modalidad formal del sistema educativo, y acredita la participación de los actores institucionales en la definición de medios y contenidos a dictar en los cursos, los casos del SMATA y UOCRA representan ejemplos en donde la organización del trabajo colectivo encuentra espacios y experiencias pertinentes en la conformación de procesos de aprendizaje potenciando el lugar del saber obrero (Delfini 2010). Para el caso del SMATA, como actor legitimador de los contenidos y formatos de enseñanza pergeñados bajo las normativas vigentes, resulta

ser un referente desde el cual la certificación y reconocimiento de saberes se ha llevado a cabo desde el 2003 en convenio con el MTEySS (Álvarez Newman 2012). Por su parte, UOCRA ha desarrollado junto a las carteras estatales de trabajo y educación y a los demás niveles estatales (provincial/municipal), proyectos y programas sectoriales para mejorar las condiciones de trabajo y las calificaciones dentro de la industria, tomando como base las experiencias propias de su red de CFP (Freytes Frey 2018).

En particular, se sostiene que la proximidad en la gestión y articulación entre los actores intervinientes en la definición de las políticas de formación encuentra en el actor sindical un sujeto con capacidad de dar respuestas a los desafíos que implica la conjunción de aspectos propios del mundo laboral y la práctica formativa. De este modo, la problematización de la cimentación de la FP encuentra en la interacción de sujetos institucionales especializados el elemento medular a la hora de articular tales capacidades, siendo para el caso, los gestores de los CFP de origen sindical. Para dar cuenta de tales supuestos las preguntas que guían el presente trabajo son: ¿Qué aspectos de la administración cotidiana y de gestión desarrolla en su rol dentro del Centro de Formación Profesional? ¿Qué estrategias de articulación–negociación implementó para gestionar las tensiones entre el sistema educativo formal y los actores del mundo del trabajo? ¿Cuáles son los desafíos que afronta la formación profesional con respecto a los procesos de institucionalización vigentes?

El texto tiene como base la necesidad de comprender los procesos y dinámicas que adquieren la construcción de políticas públicas de educación y trabajo. En este sentido, se recuperan las experiencias de gestión de CFP. El recorte de la gestión se da alrededor de los procesos de elaboración y ejecución de los contenidos en los CFP y la vinculación entre los actores.

En este marco, se presentan a continuación, de manera sintética, las principales perspectivas conceptuales y núcleos de discusión teóricos asociados a la intersección de los campos del trabajo y la educación. Luego se plantean aspectos metodológicos considerando el enfoque abordado. También se detallan desarrollos empíricos en cuanto a las experiencias de gestión de estos dispositivos, así como sobre el papel y la interacción entre los actores que intervienen en estos campos. Desde estos elementos se presentan aportes referenciados tanto en lo relevado empíricamente como en las tradiciones teórico–conceptuales adoptadas, finalizando el artículo con reflexiones y propuestas a futuro.

## **II. Debates teóricos clásicos y contemporáneos sobre la educación y el trabajo**

La estereotipada definición funcionalista de la educación, como una asignadora de roles y sentidos para una organización social del trabajo, ha despertado una serie de cuestionamientos, no sólo a la asignación de roles, sino principalmente, a la definición de la relación no conflictiva que implica este proceso para dicha teoría (De Ibarrola Nicolín 1985). Múltiples

corrientes críticas han abordado una serie de aristas hacia el interior y exterior del sistema educativo. Dentro de estas últimas, la teoría de la correspondencia ha dado desde mediados de 1960 numerosos aportes teórico-empíricos a la crítica funcionalista (Fanfani 2007). Particularmente, la asignación de roles del sistema educativo refiere en realidad a una división social del trabajo en el cual el sistema educativo se constituye en un factor esencial en la legitimación del orden social vigente, con sus desigualdades pre-existentes y en los procesos de estratificación social que configuran las sociedades modernas (Bowles y Gintis 1986). No obstante, el carácter clasista que adquiere la escuela (y por ende el sistema educativo), por medio de un sistema normativo disciplinador de una cultura educativa específica, no anula las posibilidades de desarrollo de propuestas que promuevan la capacidad de constitución de elementos contraculturales en cuanto al ámbito escolar, como puntapié de procesos complejos –no lineales– de identificación de clase (Willis 1988).

Al tomar como punto de partida conceptual las corrientes críticas, una serie de debates a nivel latinoamericano han puesto en consideración el modo en que las teorías funcionalistas y críticas cuentan con una lógica de circularidad determinista simplificando los procesos específicos de cómo se construye el saber profesional (Frigotto 1998). En este sentido, trabajos contemporáneos exhiben una serie de relevamientos y análisis de modo en que la vinculación entre la formación técnica profesional y el mundo del trabajo puede conformarse como un elemento básico para el mejoramiento de las posibilidades y condiciones de vida de la población trabajadora (Miranda 2012). El carácter democratizador de la educación no es un hecho a priori, sino que requiere de una contextualización del entramado productivo y los actores involucrados en el marco del sistema educativo (Gallart 2002). El carácter histórico que la formación técnica profesional adquiere en Argentina se encontró íntimamente asociado a los diversos ciclos económicos y su impacto en la estructura productiva (Puiggrós y Carli 1995), en donde la compleja articulación entre credenciales formativas, demandas productivas y actores institucionales, requieren una revisión de los contextos situados en donde se lleva a cabo la práctica educativa (Puiggrós 1996; Filmus 2014).

Numerosos estudios ponen de relieve cómo la articulación entre los actores institucionales involucrados en el mundo del trabajo ha permitido desarrollar experiencias formativas con alta vinculación con los procesos productivos (Rageth 2019). No obstante, la definición de contenidos y metodologías es reflejo de tensiones y disputas entre los actores involucrados, dependiendo ello de sus raíces e intereses particulares (Rojas 1999). A pesar de ello, la búsqueda de formación técnica encontró en las organizaciones obreras, especialmente por medio de la formación profesional, un elemento nuclear para la defensa de las condiciones laborales por medio de la discusión sobre la exclusividad del saber productivo (Gándara 2013).

En Argentina, la fragmentación del sistema educativo ha presentado, como contracara, la jerarquización institucional de la formación para el trabajo (en particular la formación profesional), como un movimiento de mayor envergadura que tendencialmente se dirige a

un mayor fortalecimiento de la institucionalidad de los dispositivos que buscan articular la formación y el trabajo (Jacinto 2016). En definitiva, la centralidad que adquiere la FP en el marco de un sistema educativo fragmentado reside en la posibilidad de instalación de dispositivos de formación continua y valorización social de experiencias adquiridas a lo largo del curso de vida, por medio de una amplia gama de experiencias (Riquelme y Herger 2005).

A partir del cambio iniciado en el modelo de desarrollo desde el 2003, la centralidad de los actores del mundo del trabajo ha contado con una renovada visibilidad (Palomino y Dalle 2012) a la hora de la definición de la política de formación técnica (Bloj 2017). La Ley N° 26.058/05 de Educación Técnica Profesional (ETP) define que los contenidos curriculares se definen con relación a perfiles profesionales con marcos de referencia con participación de los actores institucionales sectoriales. La nueva normativa organiza a la ETP bajo un esquema de definición de perfiles profesionales delimitados por un organigrama de familias y agrupamientos profesionales, los cuales confirman los estándares referenciales de las credenciales por medio de procesos de homologación. En el caso de la Formación Profesional, si bien la misma en términos amplios –como expresión de la formación para el trabajo– contempla expresiones típicas formativas y de capacitación laboral (Ferraris y Jacinto 2018), la normativa vigente define a la misma como una modalidad de la Educación Técnica Profesional con una dinámica desencadenada de la tradicional formación media, con un carácter formal y regulado por medio de los registros de sus instituciones y titulaciones (Alfredo 2019a). Con relación a lo mencionado en los párrafos anteriores, los cambios normativos dados a la formación técnica pos-debacle económica y social que Argentina supo sortear a principios del nuevo milenio se han dado en el marco de una discusión por el peso relativo de la formación técnica dentro de los debates y demandas sociales por los modelos de desarrollo y los contextos productivos (Kessler 2014; Alfredo 2019). El contexto de cambio en el modelo de desarrollo iniciado en 2003 puso de relieve las demandas del sector productivo por perfiles técnicos en donde la demanda de calificaciones y operarios se ha presentado diferenciada entre los diversos segmentos de la demanda de trabajo. Si bien las empresas han desarrollado variadas demandas en torno a la calificación y saberes de los trabajadores, la articulación entre demanda y oferta de empleo encontró que las mismas realizaron búsquedas internas en sus propios empleados, siendo que el nivel de capacitación ofrecido por las empresas halla bajos niveles según lo declarado por los empleados (Soto 2007; Catalano 2013). Si bien la demanda de operarios se presentaba como la calificación más demandada, la capacitación realizada por las empresas se vio sostenida esencialmente en las empresas de mayor volumen y orientada a profesionales y técnicos (MTEySS 2013). En este marco, la demanda por mayores recursos y extensión de la formación en oficios y saberes técnicos se constituye en uno de los elementos de mayor pugna por el sostenimiento de los entramados locales (Corica y Alfredo 2020). Siendo el Estado el mayor garante de la formación técnica a nivel regional y local (Bloj 2017), el nivel de participación de las instituciones públicas, en consonancia de su matrícula expresan el carácter eminentemente público y gratuito de la modalidad (cuadro 1).

**Cuadro 1.** Instituciones de Formación Profesional ingresadas al Registro Federal de Instituciones de Educación Técnica Profesional y estudiantes según ámbito de gestión. Porcentaje total país y por tipo de institución. Año 2016

Ámbito de gestión	Instituciones (%)		
Ámbito de gestión	Instituciones (%)	Estudiantes	Estudiantes (%)
Estatal	91	306.202	93,4
Privado	8,9	21.641	6,6
<b>Total país</b>	<b>100</b>	<b>327.843</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a Alfredo (2019)

Con una concentración por encima del 63% de su matrícula en la región centro del país, el perfil educativo de la población muestra un alto nivel de escolarización con un 70,3% de titulaciones del nivel secundario completo, frente a un 26,3 % de primario completo y el 3,4% de primaria incompleta (Álvarez et. Al. 2019). Al observar el estado de participación de hombres y mujeres según la modalidad cabe resaltar que el crecimiento de la matrícula femenina se sumó a un achicamiento en la brecha de su participación en la composición de la formación profesional (ver anexo gráfico 1). Para el caso, si bien la FP mostró mejores valores en la participación femenina dentro de los grandes aglomerados urbanos en los últimos años, la distribución al interior de las especialidades arroja valores disímiles, siendo en casos como la electromecánica eminente de composición masculina (88%), mientras especialidades tales como administración encuentran mayor predominio femenino (65%) (Frey y Barbetti 2020). La elección de las especialidades refleja sustanciales diferencias de género, en donde los estereotipos de género se reflejan en los perfiles ofertados en los cursos (Millenaar 2019).

La situación laboral de la matrícula de FP muestra una diversidad de condiciones asociadas a los lugares de asentamiento de los entramados productivos y características demográficas propias de la población (ver anexo gráfico 2), siendo que las oportunidades de empleos con estabilidad y registro dentro de la seguridad social se van delimitando conforme se ajustan estas, entre otras, variables en juego (Miranda 2018). Ahora bien, la contextualización de las trayectorias lleva al análisis del vínculo educación y trabajo, para lo cual las ventajas o desventajas con las que la población se encuentra en el momento de acceder al mercado de trabajo se ven fuertemente atravesadas por el origen social, el nivel educativo, el rango etario y las propias condiciones del mercado de trabajo (Filardo 2016). De este modo, el aumento de los años de escolaridad no implica a priori mejores condiciones de inserción laboral, asunto que se sustenta en el propio deterioro del mercado de trabajo. En consonancia, la escuela se convierte en un refugio para los y las jóvenes quienes ven que las condiciones del tránsito laboral les son más adversas (Miranda 2016).

En esta línea, resulta complejo afirmar la existencia de elementos de carácter económicos universales inherentes a la educación, ya que la evidencia empírica contemporánea plantea la necesidad de la contextualización y puesta en consideración de los perfiles demográficos a la hora de abordar los vínculos educación-trabajo (Miranda y Arancibia 2017). La normativización de las trayectorias y desarrollo de los vínculos entre educación y trabajo, con base en construcciones hegemónicas, van conformando senderos a transitar socialmente convalidados, aunque no completamente legítimos, que entran en pugna con intereses y deseos de los propios sujetos (Otero y Corica 2017). A nivel local, como nacional y regionalmente, las mutaciones en los vínculos entre la educación y el trabajo presentan tensiones entre las aspiraciones de los sujetos, las posibilidades que se presenta desde la oferta educativa y las condiciones efectivas de empleo de los entramados locales, siendo ello una realidad que trasciende las localías para ubicarse en los ámbitos nacionales y supranacionales (Vicente 2019). Sumado a lo expuesto, las diversas condiciones y dificultades en la construcción de las trayectorias con relación a la estructura y sus diversos capitales, van a ser reflejo de la capacidad de agencia de los diversos grupos o clases sociales frente a los “éxitos” y “fracasos” de los recorridos individualizados. En este punto, la pertinencia de los estudios sobre los condicionantes y espacios institucionales de formación resulta central a la hora de comprender en qué marcos se dan esos recorridos (Riquelme, Herger y Sasserá 2018).

En este marco, la renovación que impulsó la nueva normativa argentina no careció de contrapuntos a la hora de la construcción de herramientas y consensos, donde la complejidad residió en que, para la ejecución de la política de formación técnica, se requiere de una acendada relación entre los actores (sindicatos y representantes empresariales) y el desarrollo de un conjunto de elementos técnicos y de índole pedagógica (normas, diseños curriculares-cursos de formación). Desde estos elementos, actores, documentación y materiales técnicos, se buscó promover la configuración de un Sistema Nacional de Formación Continua, con la intención de dar cobertura institucional y criterios organizativos a los servicios de FP a partir de pautas referenciales de los distintos roles profesionales, que funcionen para el reconocimiento de saberes prácticos y como ordenadores de las propuestas formativas (Briascó 2018). En este sentido, el lugar del sindicalismo en la gestión educativa de los CFP resulta central.

La bibliografía especializada encuentra muchos campos y geografías que se nutren de diversas tradiciones y perspectivas. Centrado en el plano analítico de CFP, la articulación entre diversos niveles de institucionalidad ha presentado la particularidad de contar con estrategias metodológicas de complementariedad cuanti-cualitativa para dar cuenta de la complejidad de experiencias particulares bajo esquemas y contextos diversificados (Martín y Pol 2010). La complementariedad de estrategias ha generado estudios sobre formación profesional que abordan desde perspectivas y perfiles demográficos-ocupacionales de los equipos pedagógicos, de gestión y de las direcciones de los CFP (Velázquez y Blanco 2003) hasta la satisfacción y percepción del estudiantado (Baldivieso Hernández, 2002; de-Miguel, San Fabián, Belver y Argüelles 2011; Merino Pareja, Martínez García y

Valls 2020), pasando por los estudios documentales basados en el relevamiento de marcos normativos y didácticos (Marhuenda-Fluixá, Chisvert-Tarazona, Palomares-Montero y Vila 2017). Así, el estudio de las percepciones, vinculaciones con los entornos y estrategias de gestión encuentra en las estrategias cualitativas herramientas y sustentos teórico-metodológicos pertinentes a la hora de captar las interrelaciones organizativas e institucionales que se llevan a cabo desde los actores de la FP (Olazaran Rodríguez, Albizu Gallastegui, Lavía Martínez y Otero Gutiérrez 2013; Rego, Barreira y Mariño 2015). En particular, las entrevistas a informantes claves se posicionan como una de las herramientas más completas a la hora de abordar las complejidades y sentidos que los actores institucionales presentan a la hora de llevar a cabo la tarea cotidiana de la gestión de los centros (López 2014).

En Argentina, luego de la crisis económica y política de 2001, y con el cambio en el patrón de crecimiento en 2003, el sindicalismo vuelve a convertirse en un actor con un repertorio de acción en el ámbito público ampliado, denominado “neo-corporativismo segmentado” (Etchemendy, 2019), el cual vio resurgir la trama de conflicto-negociación frente al empresario y el Estado. En este marco de revitalizado protagonismo del sindicalismo, la búsqueda de formación por parte de los trabajadores y sus organizaciones encuentran no solo la fuente de su origen en el reconocimiento y valorización de sus saberes, sino que además en ella se plantea un espacio de defensa de su condición social. Tanto como plataforma para la mejora de las condiciones laborales como punto de partida para la organización gremial, la formación profesional adquiere centralidad en la discusión de las relaciones laborales (Granovsky 2020). Por tal motivo, este es un factor esencial para la democratización de estas, ya que reconoce al nucleamiento gremial, permite la circulación de valores y pone en tensión la exclusividad del saber productivo al ser incorporada a la negociación colectiva (Casanova y Graña 2000). En este plano, la formación profesional es uno de los ejemplos más notorios del establecimiento de la negociación dentro de los convenios, con altos niveles de participación institucionalizada (De Vries 2015; Trajtemberg y Pontoni, 2017).

El sindicato, en cuanto interlocutor significativo (Rojas 1999), se presenta como un actor relevante en términos institucionales para la política pública orientada a la educación y el trabajo ya que, mediante la interacción y la construcción de cierto esquema de relacionamiento con otros actores, promueve y potencia procesos colectivos de aprendizaje, sea personal, organizacional, institucional o comunitario. Por ello, en este tipo de políticas de formación, el rol del sindicato en la instrumentación de la acción pública puede pensarse a partir de esta figura. Sus vínculos con el actor estatal y con los otros actores del mundo del trabajo en cada actividad, en el marco de una red de CFP, consolida acciones formativas a partir de un aprendizaje colectivo. Estos saberes están conformados por las capacidades efectivas que el sector logra desarrollar, acumular y actualizar en el tiempo. Por ello, para esta perspectiva sectorial de la formación, son fundamentales los mecanismos institucionales interactivos que desarrolla el sindicato y que permiten gestionar el conocimiento de forma permanente en los planos sectorial, organizacional e individual.

En el sindicato, este esquema se expresa en cada instancia local a partir de las distintas seccionales, con su respectivo anclaje territorial y con una mirada común. Este modo de funcionamiento requiere la recontextualización de la visión general del sindicato respecto de la situación concreta local, las condiciones del entramado productivo y las relaciones laborales, políticas, etc. en cada territorio. Se entrecruzan así, aspectos estructurales con las estrategias y habilidades de los actores y se destaca la ubicación del actor sindical en el contexto general de la acción pública, pero también su capacidad de construcción de un conjunto de competencias de negociación y vinculación con el actor estatal.

En el plano de la política educativa, las condiciones y posibilidades actuales en cuanto a reconfiguración/resultados de las iniciativas encuentra en el recorte sectorial de la política un valor de análisis pertinente a la hora de comprender las características de los entramados productivos-laborales y los diseños de las propuestas de credenciales enmarcadas en las figuras profesionales (Sladogna 2018). La definición de políticas de Formación Profesional se dirime contextualmente en las articulaciones institucionales de actores con altos niveles de especialización sobre los saberes en disputa. En este sentido, el debate por la institucionalización de los vínculos educación-trabajo por medio de los sistemas nacionales de Formación Profesional encuentra en el perfil sectorial un elemento destacable a la hora de matizar los contenidos de las intervenciones de los actores involucrados (Verdier 1997). La formación técnica-profesional resulta central en la definición de las bases políticas que permiten la coordinación y gestión de las normas comunes de acción. Así, el impulso a la instalación de estos sistemas nacionales está vinculado con ciertos procesos de modernización y actualización de los programas formativos, en donde las expresiones institucionales, vínculos y conexiones entre los diversos modelos formativos es un proceso que se define en relación con actores y sujetos políticos concretos y con intereses y capacidades demarcadas (Vargas 2012). El desarrollo de esta articulación entre la instancia política y la técnica en un mismo marco institucional –la red de CFP–, brinda sustentabilidad a todo el sistema a partir de la experiencia de los actores. Así, en esta interlocución entre actores de lo público y del mundo del trabajo, ninguno de los involucrados pretende dar cuenta de un predominio exclusivo sobre el complejo entramado sectorial, tanto en lo productivo como en las relaciones laborales o en lo formativo. El carácter conflictivo del mundo del trabajo vuelve complejo todo sistema de referencias y certidumbres, por estar afectado por un proceso de negociación sobre los fines y criterios de resolución de conflictos frente a, muchas veces, objetivos contradictorios.

### III. Estrategia metodológica

Como herramienta principal se utilizó la entrevista en profundidad, abierta, sobre la base de lineamientos temáticos. La investigación contó con informantes claves como directores y referentes técnicos vinculados a la formación profesional de los sectores seleccionados. El proceso analítico, con base en las dimensiones interrogadas (cuadro 2), combinó cuatro operaciones básicas del análisis cualitativo de las entrevistas: 1) *fragmentación* (selección de

los fragmentos de las entrevistas, previo armado de la matriz), 2) *parafraseo* (el agregado de comentarios y reflexiones sobre los fragmentos, y su ampliación posterior a nuevas reflexiones, enriqueciendo los comentarios iniciales), 3) *codificación* (construcción de categorías propias a partir de los materiales de las entrevistas, que representan y sintetizan a los fragmentos y a los comentarios, identificando y jerarquizando los “hallazgos” encontrados en las entrevistas), 4) *familiarización* (armado de mapa conceptual a partir de este esquema categorial propio, potenciando las conexiones y distinciones emergentes del campo).

## Cuadro 2: Dimensiones analizadas en las entrevistas

Dimensión	Aspectos interrogados
<b>Perspectiva sobre FP</b>	Políticas y objetivos del área/programa/proyecto/institución, avances en la institucionalización de la FP
<b>Gestión de la FP</b>	Funciones desempeñadas en la gestión, aspectos vinculados a la planificación, ejecución, control y evaluación de las actividades en el área/programa/proyecto/institución; secuencia de la gestión de proyectos de FP; capacidades de articulación institucional y de negociación.
<b>Vínculos entre actores e instituciones</b>	Articulación con el sistema educativo formal y cogestión entre el Estado y los actores del mundo del trabajo.

**Fuente:** Elaboración propia

Las entrevistas que se realizaron a referentes técnicos e institucionales de dichos actores fueron llevadas a cabo de forma individual en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Al momento de realizar las entrevistas el SMATA contaba con dos CFP y la UOCRA contabilizaba tres. Así, se realizaron doce entrevistas en un total de cinco Centros de Formación Profesional. Las mismas fueron llevadas a cabo durante el segundo semestre de 2017 y primer semestre de 2018.<sup>2</sup>

Se adoptó un enfoque cualitativo de investigación vinculándolo con la reconstrucción de las prácticas sociales de los actores de la FP, con el uso de métodos flexibles, inductivos, centrados en construir categorías conceptuales fundamentadas en la singularidad de los “casos” considerados –mecánica del automotor e industria de la construcción–. Se rescató el concepto de reflexión epistemológica, acercando la epistemología a la práctica de investigación, en el marco de la discusión sobre los paradigmas diversos presentes en las ciencias sociales (Vasilachis 1992). La teoría resulta clave para la definición del encuadre de la investigación pensando en escenarios y relaciones macrosociales y/o microsociales de la formación profesional, para la orientación de la investigación a partir del eje estructuración y para formular esquemas explicativos centrados en la perspectiva del actor sindical.

## IV. Evidencia empírica

### *Experiencias en la gestión*

Los entrevistados señalan que importa más la capacidad de adaptación a los ritmos y demandas de los asistentes a las actividades de formación que a una planificación precisa y rígida, considerando necesarias las modificaciones y adaptaciones. Dicho de otro modo, la capacidad de modificar la propia acción en función de cada situación y de la interacción con otros es un elemento clave de las competencias para la gestión institucional.

*“...aprender de tus errores, sobreponerse a la adversidad y avanzar, avanzar redoblando la apuesta en términos de que de pronto, lo que nosotros hacemos, no es la máquina de hacer chorizos, hay personas atrás. Entonces lo que uno tuvo que empezar a aprender es que las cosas son falibles, porque en definitiva nosotros lo que tratamos de brindar es un servicio educativo a personas de carne y hueso, no personas idílicas que están en un manual, que en definitiva una persona en un escritorio dijo que el comportamiento tiene que ser tal o cual. Las personas están atravesadas como todos nosotros por múltiples cuestiones permanentes, entonces, hacer un curso no es algo que sale perfecto, ideal (...) por qué la gente te va llevando y otras que tenías planificado hacer A y terminaste haciendo Z. Y vos cuando salís después te sentís pleno, porque después decís: “bueno, mira qué bien que salió todo esto y yo lo había planificado por otro lado”. Es decir, vos tenés un ordenador que te iba permitiendo ver cómo es la cosa, pero después la gente, esa es la actividad en la Formación Profesional, el instructor el que maneja determinadas cosas, el instructor debe tener la capacidad de modificar el rumbo, que en el momento entienda que sea así y el que conduce, en términos genéricos, debe tener esa misma capacidad. Por supuesto, algo tenés que tener, indicadores de gestión, tenés que tener elementos...”* (Alejandro, referente técnico UOCRA).

Los entrevistados destacaron la relación de la formación impulsada por el Ministerio de Trabajo, con los cambios tecnológicos y la necesidad de dar respuesta, desde las instituciones de formación y a partir de propuestas formativas flexibles, a un contexto complejo donde se superponen necesidades de formación de competencias asociadas a bases tecnológicas distintas y oficios diversos con condiciones dispares de inserción laboral. También a un marco tendiente a reconstruir oficios tradicionales y a la actualización tecnológica de los mismos.

Un elemento central es que los procesos de capacitación se vincularon a la gestión del conocimiento, dando herramientas para planificar la capacitación en las empresas y el sector respectivo, pasando de una mirada acotada, centrada en las competencias individuales, a una idea de gestión del saber que articule competencias individuales, organizacionales y sectoriales, dentro de sistemas nacionales de formación. De esta manera, los entrevistados señalaban que los dispositivos de políticas públicas de formación permiten la transferencia a las redes sectoriales, formadas por los centros de formación profesional, de instrumentos que dan homogeneidad y brindan parámetros comunes de calidad a la formación (por ejemplo, a través de los diseños curriculares unificados para todas las jurisdicciones educativas) para que cuenten con una oferta formativa pertinente y que considere la trayectoria laboral del trabajador.

En el programa tripartito son los actores específicos quienes adecuan la oferta a las necesidades territoriales y de los actores involucrados. Participan la seccional del sindicato, o actores municipales, el coordinador del programa, referentes de la institución de formación, entre otros, quienes de manera articulada definen la estructura de estos elementos. Por otro lado, parte de la función de la dirección del programa es transmitir a los actores que son ellos mismos quienes participan en la organización y definición de estos elementos. De esta forma los referentes territoriales ya saben que el proyecto es de ellos, acotando la interacción a la resolución de estas cuestiones específicas. En el relato de los entrevistados, la participación de los actores y su protagonismo en la ejecución de la política la hace más pertinente y efectiva:

*“...es este programa que forma teniendo en cuenta las necesidades de la industria en el territorio, está más cerca que la formación que la que trae el sistema educativo, eso, por un lado. Segundo nosotros no ponemos requisitos ni somos demasiado rígidos con los horarios cuando vamos a organizar un curso el horario del curso se define por el horario en el que pueden venir la mayoría de los convocados entonces no es que el curso es de 8 a 2 y si no podés te jodes y tendrás que ver cómo hacés. Acá es el docente junto con los convocados para ser alumnos y con el coordinador y el referente, o de la sede o de la oficina de empleo municipal, o de la seccional del gremio, acuerdan entre todos unos horarios en el que pueda la mayoría. Entonces eso es lo que te decía hace un rato, invitar a participar a los referentes locales para en el mismo momento convencerlos de que no son invitados sino de que son parte; y eso hizo que se apropien de la gestión del programa. Entonces no es que me llaman por teléfono para preguntarme si pueden hacer un curso. Ellos saben que ya pueden. Solamente me llaman para ver si en los términos administrativos y legales estamos en condiciones de poder iniciar*

*un curso de tal o cual es características digamos que por suerte logramos transmitir que la decisión del sector es del sector...*  
(Diego, Referente Técnico UOCRA).

Según Verdier (1997), el gran problema de las economías y sociedades actuales tiene que ver con el desarrollo del tripartismo. En éste los empleadores discuten y desarrollan acuerdos con el actor sindical, lo que implica una regulación “negociada” que puede observarse en diferentes variantes en relación con el lugar de los actores en la gestión de los acuerdos por rama de actividad. A modo de ejemplo, en mecánica del automotor, mientras en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la oferta de cursos de formación profesional se mantiene equilibrada entre el departamento de mecánica y el departamento de electrónica, en la Provincia de Buenos Aires la oferta se encuentra fuertemente centrada en los oficios de mecánica y metalmecánica, en donde la reparación y mantenimiento de motores, la soldadura y tornería muestran un despliegue mayor a los demás. La articulación de la formación gremial está pensada y orientada al entramado local:

*(...) son las empresas las que piden este tipo de capacitación. Entonces, ahí sí, congeniamos, charlamos, estamos con nuestros instructores, nos ponemos de acuerdo con los diferentes jefes de cada área qué es lo que se quiere dar, qué es lo que ellos necesitan para la empresa y ahí armamos el curso a medida, para lo que requiere la empresa. En los otros casos, no, ya es un enlatado nuestro que bueno, el curso de motos dura 120 horas con todos estos temarios que salen de acá, desde la oficina de la Secretaria de Cultura, que son los diseños que tenemos nosotros”*  
(Juan, director CFP SMATA).

El entrevistado recordó la experiencia que se dio en CABA con la instalación de la verificación técnica vehicular, en donde la cámara que nucleaba a la actividad le solicitó al sindicato capacitación, y a partir de la cual 190 operarios sobre un total de 240 inscriptos fueron incorporados a la actividad. A pesar de ello, este fenómeno no es una realidad que se reproduzca en todas las jurisdicciones:

*“En las provincias está todavía más relegado eso. Ni tampoco hacen los proyectos como estamos haciendo nosotros, que empezamos hace tres años a trabajar con proyectos formativos y ellos hace un año y pico. En la provincia lo que tratamos es una salida laboral lo más rápida posible. También damos cursos de soldadura, de tornería, de automatización. Bueno, vamos dando con la gente de AFAC<sup>3</sup> que estamos trabajando justamente ese tema. Pero si, en las provincias, tratamos de darle los cursos que tengan*

*más rápida salida: que trabajen en la empresa, que trabajen en el taller o que trabajen por cuenta propia. Por eso, el curso de Motos es el primero que, cuando abrimos un lugar, empezamos a dar porque es algo práctico, rápido, con pocas herramientas. Se puede reparar su moto o puede hacer un pequeño emprendimiento”*  
(Juan, director CFP SMATA).

Es en este marco que tiene lugar un proceso de apropiación de la política por parte de los actores sectoriales-territoriales, donde, quienes lideran las acciones, se plantean desde el principio el rol central del sindicato y el lugar de ellos en la ejecución de la política pública. Dicho de otro modo, se combinan lógicas sectoriales, territoriales, del Estado, de los actores del mundo del trabajo, para la generación de un bien público como es la formación profesional. En este marco, el ejemplo del entrevistado permite observar la importancia de contar con fondos públicos nacionales, contemplados previamente de modo planificado, sin necesidad que los actores de cada territorio tengan que generarse dichos fondos. De este modo, la función de los actores locales se enfocaba más decididamente a la gestión y ejecución de los cursos:

*“Cuando se dieron cuenta que el programa era una cuestión más permanente, que no había un cupo asignado a la provincia o al municipio y si no aprovechaban ese cupo lo perdían, cuando empezaron a entender de qué si no hacían cosas en octubre en diciembre iban a poder hacerlas se perdió esa lógica de pedir por pedir. Entonces lo que empezamos a proponer nosotros era que estos actores, digamos, sectoriales en el territorio, logran hacer una evaluación bastante real y acotada a la necesidad de la coyuntura, digamos, que no pidan cursos de capacitación para dentro de 2 años porque vos pensá, la gente del territorio era invitada a participar para una reunión donde lo que le decíamos es que ellos no eran invitados que eran parte entonces empiezan a apropiarse de las cosas. Y era fácil apropiarse de cosas y tomar decisiones que para ellos no tenían implicancias económicas porque la cuestión con el financiamiento de las secciones ya estaba prevista a nivel nacional. Entonces íbamos a una reunión en Jujuy y ningún ministro jujeño tenía que desembolsar un dinero para que en Jujuy puedan hacer capacitaciones”*  
(Diego, referente Técnico UOCRA).

### *Vínculo entre actores*

De acuerdo con lo señalado en las entrevistas, potenciar la institucionalidad del esquema diversificado de servicios y programas de FP, es decir, la articulación de las políticas de dos ministerios resulta central, es un elemento central. Esto implica la construcción, por parte del actor sindical, de un saber experto en la gestión de estas instituciones, programas y proyectos. Como ejemplo, en el vínculo con el Ministerio de Trabajo, se señala que, tanto en términos técnicos como políticos, se fue fortaleciendo una relación sólida, evidenciándose en el transcurso de los sucesivos convenios, un pronunciado desarrollo de su institucionalidad. Esta certificación de las competencias de manera tripartita va de la mano con que los contenidos curriculares a dictarse se enmarcan en normas bien definidas, en este caso bajo las normas ISO 9001 de calidad educativa. Uno de los entrevistados destaca:

*“Es el único sistema (Formación Profesional) que cuenta con centros certificados en calidad educativa que no existe en ninguna parte del sistema educativo y que tiene un régimen propio. Nosotros hicimos la normativa de Formación Profesional con el gobierno de la ciudad, con los sindicatos docentes, centros propios de la ciudad y centros sindicales y se hizo la reglamentación completa de lo que es la Formación Profesional en la ciudad de Buenos Aires. Ahí te dicen todo: desde cómo nombras un profesional a la función que tiene cada uno, al tipo de certificados. Te dicen todo cómo tiene que ser y cómo tiene que trabajar la Formación Profesional. Eso es algo que también es destacable porque no todos los sistemas lo tienen, porque buscamos lo que es la transparencia”*  
(Juan, director CFP SMATA).

En términos prácticos, el punto de intersección entre el mundo educativo y las dinámicas laborales, plasmados en la ubicación de la FP entre la lógica del sistema educativo y las políticas de empleo del Ministerio de Trabajo, vuelve complejo su articulación e instrumentalización. Los CFP deben responder a la lógica del sistema educativo y esto genera que muchas de las iniciativas que surgen desde la cartera laboral, por ejemplo, tengan altas dificultades para su implementación. Por otra parte, la impronta de esta lógica estratégico-instrumental condiciona las posibilidades articuladoras de generar sinergias entre los ministerios de Trabajo y de Educación, convirtiendo a las distintas áreas estatales en espacios aislados unos de otros. Un testimonio señala que hay límites para los actores en cuanto a los accesos a niveles decisivos del Estado, en los que se concentra el proceso de toma de decisiones:

*“Y el otro tema con el Ministerio de Trabajo en relación con el Ministerio de Educación es que justamente si bien lo que*

*nosotros tratamos por lo menos desde que yo estoy trabajando acá, es conseguir esta relación, este vínculo entre educación y trabajo -yo personalmente-, y todos sabemos que no se consigue. (...) Si yo lo tengo que decir fríamente, yo creo que es una cuestión de egoísmo de un lado y del otro, nadie quiere ceder terreno. Cosa que a nosotros nos dificulta el trabajo en los centros. Los centros, ustedes saben, son centros públicos y son centros que tienen que responder a la jurisdicción educativa. Entonces a veces desde el Ministerio de Trabajo quieren hacer ciertas cosas en los centros que no se pueden hacer (...) Además, alguien de trabajo no te puede decir bueno, eso lo tiene que resolver educación y en educación te dicen bueno, pero ese es un problema de Ministerio de Trabajo, ¿Y si se sientan y lo charlan ustedes y después nos ponemos todos de acuerdo? Porque, además, aunque desde abajo algunos hagamos presión uno puede llegar hasta cierto punto, después más de ahí no podés pasar.”*  
(Roberto, director CFP UOCRA).

Esto muestra las tensiones en la red por la incidencia de organismos públicos diferentes, que dificulta el planteo de una propuesta formativa flexible, compatible con el entrecruzamiento de itinerarios formativos diversos, lo que debilita las posibilidades de un acercamiento entre los campos de la educación y el trabajo, en esta red compleja de acuerdos. Así, el entrecruzamiento de iniciativas que implica el desarrollo de las acciones de formación profesional requiere cierto distanciamiento de los esquemas de racionalidad medios-fines hacia una racionalidad ampliada.

En este sentido, uno de los entrevistados señaló que en la mayoría de los territorios se realizan acciones en tal sentido; destacó como eje importante para la construcción de confianza entre los distintos actores de la red de formación los aspectos personales como un elemento clave a la hora de construir los vínculos, aunque tales aspectos no sean directamente funcionales a las acciones. En este marco resultan claves para el sindicato, en el discurso de sus referentes, las capacidades de liderazgo para la articulación con el resto de los actores y para el desarrollo del proceso de gestión que la red de instituciones implica. Uno de los entrevistados dio una definición sobre cierto estilo de liderazgo expresado en la figura del director de un CFP o de una Escuela Técnica, por la relación que establece con el “afuera”, con los actores de su comunidad –sociales, productivos, políticos, académicos–. Son centrales sus competencias comunicativas para articular con estos actores del mundo del trabajo, con el Estado en sus distintos niveles y con los demás actores de la comunidad y de la sociedad civil.

La red de instituciones de formación de ambas organizaciones sindicales, asume un carácter abierto en términos de su vinculación con el sector productivo, con el campo de las

relaciones laborales, con proveedores de tecnología y con la presencia del actor estatal en diferentes formatos y niveles. Las condiciones del mercado de trabajo y el sistema educativo son dos elementos significativos para la inserción de estas instituciones. De acuerdo con Vargas (2012), estos elementos se entrecruzan, en este tipo de instituciones, en un contexto de transición en los enfoques sobre la calificación de la fuerza laboral, desde una perspectiva de administración de los recursos humanos, más cercano a las tradiciones taylorista-fordista, que a un enfoque de gestión del saber y el conocimiento. En este mismo sentido Rojas (1999) plantea que estos enfoques *postayloristas* de gestión del saber, dentro de este tipo de instituciones, se asocian con procesos de aprendizaje en espacios de trabajo, en ámbitos formativos y en la propia vida cotidiana del sujeto. Esta independencia del saber adquirido respecto de la modalidad de aprendizaje que le dio origen es lo que genera la necesidad de instalar sectorialmente mecanismos institucionales de formación como los aquí reseñados.

Uno de los entrevistados señalaba:

*(...) el proceso global es tripartito porque los actores productivos desarrollan y acuerdan la norma y el Estado los reconoce, desde ahí es tripartito, pero nosotros constituimos desde el 2001 un equipo técnico que se ocupa del trabajo técnico específico de desarrollo de la norma de competencia a partir de ahí, esta norma se valida con la contraparte empresarial y una vez que está validada se presenta al Ministerio de Trabajo para su reconocimiento. Una norma es una descripción exhaustiva de una ocupación formulada bajo una determinada metodología que sintetiza análisis funcional con otras perspectivas y esta descripción exhaustiva es reconocida por el sindicato y por la parte empresarial (Daniel, referente técnico SMATA)*

A partir de distintos relatos de los referentes entrevistados, el esquema tripartito permite la instalación de marcos de negociación estables, sobre todo en campos como los de la educación y el trabajo, donde las mismas no están exentas de tensiones. Este marco permite que la formación profesional se encuentre en una situación de proximidad con el sector productivo y laboral, integrando la propuesta formativa de las instituciones con los perfiles profesionales respectivos, brindando una mirada integral sobre los saberes y la educación de los trabajadores del sector. Según la mayoría de los entrevistados, esto requiere la construcción de un contexto que brinde legitimidad a la experiencia formativa y a los saberes generados en la práctica laboral y que las acciones de reconocimiento de los mismos, su formalización e institucionalización pública y sectorial, sea integrada e incorporada dentro de las políticas activas de empleo, en paralelo a su instrumentación por los actores relacionados con el campo de la formación técnico-profesional desde estas instituciones de formación.

Así, lo distintivo de los CFP es la proximidad con el mundo del trabajo y la pertinencia de la oferta formativa y el perfil profesional respecto del sector productivo, además de una mirada amplia sobre las calificaciones y la formación en un marco sectorial, no acotada al interés o necesidad de una empresa en particular. A modo de ejemplo, describe uno de los proyectos de la articulación con CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado), un acuerdo con la Fundación UOCRA<sup>4</sup> perteneciente al actor sindical desarrollado en el marco y el espacio de la institución de formación profesional de la red sindical.

*“Hemos trabajado con el CEAMSE, en la capacitación de empleados del CEAMSE, con cursos que surgieron de un acuerdo entre la Fundación y el CEAMSE y los dictamos desde el Centro. Estamos trabajando con una casa de sanitarios, que este año va a ser el tercero, con una casa de sanitarios de San Martín, que se acercó a la Fundación porque notaba que los instaladores sanitarios que se acercaban terminaban más siendo asesorados por el vendedor que lo que sabían ellos. Ellos hacen difusión e inscripción y nosotros ponemos el docente, los diseños, la supervisión y la certificación y ellos ponen el lugar y los materiales y dictamos cursos en conjunto.”*  
(Pablo, director CFP UOCRA).

El desarrollo de estas acciones de formación profesional se basa en la legitimidad dada a los saberes prácticos de los trabajadores en una institucionalidad tripartita y en una instrumentación sectorial de las políticas de formación técnico-profesional y tecnológica. Uno de los entrevistados señalaba la importancia del área de formación para el trabajo dentro de la Fundación UOCRA, al que se asocia el Programa Nacional de Calificaciones para Trabajadores de la Industria de la Construcción (PNCT). Dicha área constituye un vínculo muy cercano entre la educación y el trabajo, porque la formación, en el PNCT, está en función de la dinámica de los proyectos constructivos a ejecutarse, por lo cual quien finaliza el curso directamente comienza a trabajar en dicho emprendimiento constructivo.

*“Desde nuestra perspectiva es la necesidad de conjugar las necesidades de las personas que están trabajando con las demandas de las empresas. Partiendo siempre desde las necesidades de las personas. Y algo importante, nosotros estamos formando alrededor de 6.000 personas por año, de las cuales el 80% son desocupados: jóvenes que en general quieren formarse en especialidades ligadas al sector automotriz. O sea, no nos circunscribimos a los afiliados y a la gente que está ocupado. AL contrario, formamos sobre todo a jóvenes desocupados*  
(Daniel, referente técnico SMATA).

Esto plantea un vínculo muy particular con el mundo del trabajo, reorientando la estrategia pedagógica en un sentido de legitimación de los saberes prácticos. Estos emprendimientos siguen el desarrollo de los requerimientos tanto de la evolución de la obra pública como de los desarrollos privados, con impacto en el tipo de inserción laboral de los trabajadores, incluido aquellos que se encuentran fuera del mercado de trabajo.

## V. Contribuciones

Las iniciativas que vinculan la educación y el trabajo implican instancias de construcción de proyectos institucionales que se conforman según tradiciones políticas, entramados productivos, actores involucrados, agendas gubernamentales, marcos normativos, lo que da por sentado una confluencia de demandas e intereses no necesariamente congeniados. En este punto, la participación de los actores institucionales encuentra un punto de particular relevancia ya que, a las cuestiones propias de las definiciones de los contenidos curriculares, las particularidades que adquieren los vínculos educación-trabajo en la FP, se enmarcan en tensiones propias por la definición del ámbito de pertenencia y competencia.

Ahora bien, ¿en qué medida la política pública puede delimitarse a partir de mecanismos y espacios procedimentales con actores de alto grado de autonomía? ¿Cómo articular los aprendizajes continuos propios de los procesos de innovación productiva con esquemas de formación escolarizados? El entrecruzamiento de lógicas dadas en los marcos normativos y usos de los espacios institucionales muestra que el vínculo educación-trabajo encarnado en la formación profesional conlleva la complementariedad de realización de certificación de saberes y, a su vez, la creación de instancias de formación propias de los procesos de enseñanza-aprendizaje (Briasco, 2018). Los esquemas de toma de decisión de las políticas educativas se conforman en diagramas normativos que habilitan la participación de actores, lo cual no implica la negación y/o definición cerrada de posibles conflictos por las disputas por dichos circuitos y espacios. En este punto, la pertinencia que adquiere la mediación sindical en el desarrollo de las iniciativas de educación-trabajo, bajo el esquema de CFP, encuentra que las dificultades en la articulación de las iniciativas exceden a la cuestión tradicional del tripartismo, y que incluso se performa como una temática propia de la mediación burocrática al interior del actor estatal. Frente a las dinámicas contrapuestas propias del ámbito escolar y las pertenecientes a los procesos de certificación laboral, la figura del CFP bajo gestión sindical encuentra en la expertise de las organizaciones sindicales un articulador de saberes y capacidad de gestión frente a los actores estatales.

El carácter territorializado de los CFP de gestión sindical encuentra en la fase de la sectorialización una definición de los recursos y capacidades destinados a captar demandas en escenarios que se plasman en cursos, deja entrever cómo se configuran relaciones entre actores que implican articulaciones entre necesidades propias del empleo y los requisitos de enseñanza escolarizada, como se dio en el ejemplo de la demanda de cursos señalados

desde el SMATA. En definitiva, la mediación que el actor sindical da a los CFP se materializa en políticas públicas de educación y trabajo conceptualizadas como procesos en construcción colectiva de los actores y donde los destinatarios son sujetos activos de la misma.

En términos prácticos, la centralización de la gestión de los recursos y, en paralelo, el desarrollo de ofertas en base a los marcos contextuales y actores circulantes de las diversas realidades en los cuales se incorporan los diversos CFP, muestra que la red de CFP implica tanto marcos generales de reconocimiento institucional –a raíz de la pertenencia del actor nacional sindical– como proyectos flexibles que permiten la modulación de ofertas formativas. En efecto, el papel de los equipos de gestión excede la mera tarea administrativa cotidiana; como representantes del actor sindical, conllevan la mirada sectorial sobre el reconocimiento y reconstrucción de saberes y oficios, en donde el reconocimiento de saberes y prácticas requiere de la construcción de un entramado institucional complejo y de dispositivos específicos con un alto grado de sofisticación. En consecuencia, los CFP en tanto dispositivos (Jacinto 2010) y como entramado institucional con saber acumulado, brindan legitimidad a las políticas, garantizan altos niveles de pertinencia y calidad de la oferta formativa, siendo su de impacto tanto en los distintos componentes de los sistemas institucionales de formación (formación profesional, terciario superior) como en el debate de la conformación de la subjetividad obrera.

En síntesis, la mirada sectorial sindical sobre la educación-trabajo, requiere del impulso de acuerdos entre los actores como forma característica de construcción de la política, vinculando la capacitación con la gestión del conocimiento, a partir de relacionar estos con otros ámbitos de actuación como la gestión y control de la calidad, del medioambiente, la actualización tecnológica y la reconstrucción de oficios (Verdier 1997). Esto potencia la calidad de las intervenciones, al contar con una mayor proximidad con el mundo del trabajo y una operacionalización de la acción a nivel territorial y sectorial. De esta forma, la mirada sindical se concentra en una perspectiva estratégica de construcción de un particular vínculo con el actor estatal a partir de una agenda amplia de propuestas y proyectos de formación profesional, que le permite un protagonismo en la definición de prioridades dentro de un complejo esquema decisorio.

Con este marco, la gestión sindical se da en la articulación entre la experiencia sectorial y la práctica formativa de saberes prácticos, la cual se define como un proceso de diseño, planificación, instrumentación y monitoreo/seguimiento de las acciones tendientes a la construcción de saber experto y de capacidades tecnológicas y productivas de una comunidad, así como de los mecanismos de su institucionalización. Las tensiones propias de la fragmentación de las políticas de educación y trabajo encuentran en la experiencia de la FP un fenómeno que se hace aún más complejo con el signo práctico que implica la organización de estas ofertas tanto por las dinámicas de reconocimiento de saberes (con base en las negociaciones colectivas) como por el carácter burocrático que las jurisdicciones educativas demandan. La preocupación por las prácticas de enseñanza, así como las

respuestas necesarias que tanto trabajadores/as como sectores productivos requieren en consonancia con los cambios tecnológicos otorga a los dispositivos institucionales de CFP un marco propicio para el desarrollo de contenidos didáctico-pedagógicos que superan los contenidos técnicos (Alfredo 2019a). En efecto, en los relatos relevados de los informantes clave provenientes de los casos seleccionados, se encuentra que existe una tensión entre los campos de la educación y el trabajo, que plantea el desafío de generar espacios e instancias especializadas referentes al campo-familia profesional, otorgando a la formación profesional una especificidad propia dentro del esquema institucional diversificado.

Los estudios sobre los vínculos educación-trabajo y en particular los que focalizan en la constitución de experiencias institucionalizadas encuentran una pertinencia significativa a la hora de reflexionar sobre mecanismos que abren instancias de vinculación de demandas sociales con necesidades subjetivas. En este punto, la revisión de experiencias como la Formación Profesional en los casos de las organizaciones sindicales SMATA y UOCRA, sirven como puntapié para el registro y acumulación en el acervo colectivo de prácticas de gestión educativa. Una revisión por y desde las gestiones sindicales en este campo plantea el desafío analítico referido al modo en que se definen las políticas públicas de educación y trabajo y la medida de la intervención de los actores en su concreción, marcando alcances y limitaciones propias de las dinámicas situadas. El saber experto, enfocado en la gestión de este tipo de proyectos, se conforma de un conjunto de capacidades técnicas que brindan cierta autonomía al actor que ejecuta la política. En este sentido, se destaca la capacidad que del sindicato para incidir en estas políticas, considerando la experiencia que los equipos técnicos han conformado en lo relativo al proceso de toma de decisiones. Esto les permite incidir de otro modo sobre dicho esquema decisorio, al concentrar y articular los intereses de un conjunto de instituciones que de manera aislada no obtendrían los mismos resultados. Este potencial en materia de negociación, basado en capacidades y saberes acumulados en materia técnica, es lo que brinda la posibilidad de incidir dichas políticas -en nuestro caso la política de Formación Profesional-.

En este marco, el papel del sindicato a partir del desarrollo del concepto de interlocutor significativo (Rojas 1999) en el contexto del sistema educativo -específicamente los dispositivos sectoriales de gestión pública de Formación Profesional-, comprende una modalidad interactiva de construcción de la política pública, que adiciona a la acción estatal un fuerte protagonismo de los actores del mundo del trabajo. Analizar y explicar el protagonismo del actor sindical y su perspectiva requiere caracterizar el desenvolvimiento de los actores y el campo de la educación-trabajo como un ámbito configurado por una modalidad particular de construcción de la política pública cuya especificidad es la mediación de los actores del mundo del trabajo en dicha construcción (Gándara 2013), considerando el rol y las prácticas de los interlocutores, la experiencia técnica con la que actúan, el vínculo con otros actores e instituciones, como elementos que facilitan el desarrollo de una construcción colectiva de saberes de gestión, acumulados por los actores, en el marco de un servicio de formación para el ámbito laboral, productivo y tecnológico (Miranda 2012).

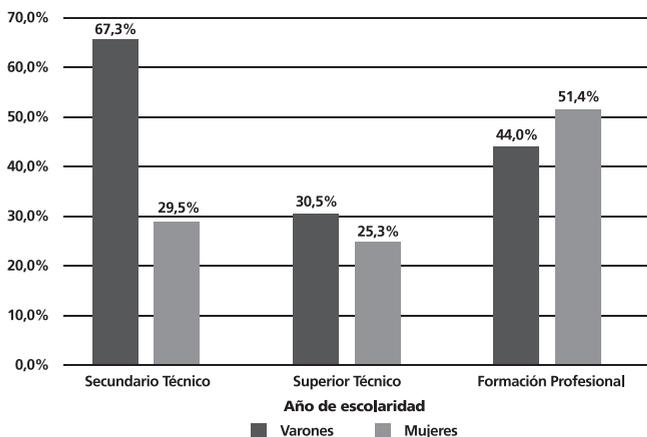
La perspectiva teórica asumida en este trabajo permite pensar el alto protagonismo del sindicato al dar a la red de Centros de Formación el marco institucional en tanto zona de desarrollo o de aprendizaje colectivo. Es decir, se relaciona con su incidencia en integrar, en estos espacios, saberes prácticos y saberes técnicos, en cuestionar enfoques que parten de una matriz unidimensional del saber –donde el saber científico se traduciría lineal y mecánicamente en saber técnico y éste en saber práctico–, para proponer una idea de saber asociado a la experiencia productiva y laboral. En este nivel, el análisis de la red y el sistema de toma de decisiones en la relación con el territorio permite explicar la perspectiva institucional de la educación-trabajo, de la configuración de las redes de centros de formación profesional y de cómo se instrumentan los esquemas decisorios en el marco de estas políticas (Jacinto 2016; Riquelme 2018).

## **VI. Consideraciones finales**

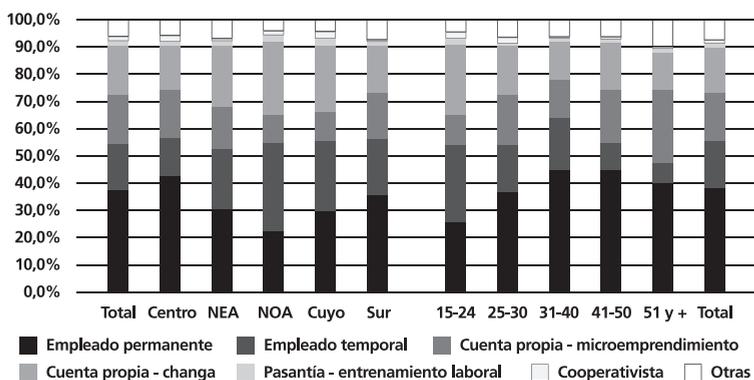
Los Centros de Formación Profesional (CFP), como dispositivos de construcción de capacidades institucionales y políticas, conllevan una acción de intervención de mediano y largo plazo, en donde la experiencia y saberes de los actores sobre las condiciones contextuales y poblaciones a las que se orientan resulta esencial a la hora de incidir en las políticas públicas vinculantes. Si bien la pertinencia de las reflexiones presentadas en las secciones precedentes parten de la particularidad del sujeto gestor de las mismas, así como del modo en que la revisión de experiencias de estas gestiones educativas contribuyen a la definición de políticas e iniciativas con profunda raigambre en las realidades sectoriales, dentro de las limitaciones propias de la investigación se encuentra el grado de acotamiento territorial que la selección de CFP encontró, así como el recorte de las entrevistas a informantes claves en la gestión educativa, y no a los sujetos destinatarios de las acciones de formación. En consecuencia se abren preguntas para futuras investigaciones, entre ellas, el modo en que las reconstrucciones de las perspectivas sindicales pueden conjugar experiencias educativas pertinentes y situadas para los diversos perfiles sectoriales para un entramado productivo con alto nivel de heterogeneidad y segmentación laboral; en qué medida los relatos de los espacios micro (CFP) pueden concretarse en proyectos institucionales de alcance nacional en el marco de tiempos históricos en movimiento.

Las reflexiones y debates analizados y presentados como interrogantes futuros pretenden contribuir al acervo público de herramientas y experiencias de análisis para la construcción de políticas públicas de educación y trabajo. En definitiva, el trabajo conjugado entre actores institucionales y sujetos concretos en el desarrollo cotidiano de tales iniciativas conlleva un compromiso situado que, en un modo inacabado, ha buscado ser analizado en el artículo como una búsqueda continua de democratización del saber en pos de crecimiento y desarrollo sustentable con justicia social.

## ANEXO

**Gráfico 1.** Alumnos matriculados en ETP por sexo según nivel de enseñanza y Formación Profesional (en porcentaje). Total País. Año 2016.

Fuente: Extraído de INET (2017)

**Gráfico 2.** Relación laboral de los alumnos/as por región edad.

Fuente: Extraído de Álvarez, Marazzi, Grabois et al (2019: 59)

<sup>1</sup> Se agradecen las observaciones y comentarios realizadas en los dictámenes externos. Dichos aportes han contribuido notablemente a la mejora del artículo. No obstante, las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores del artículo.

<sup>2</sup> Los testimonios analizados corresponden al trabajo de campo de las investigaciones de posgrado de los autores.

<sup>3</sup> AFAC: Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes.

<sup>4</sup> Fundación de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) es una organización dedicada al desarrollo y fomento de iniciativas de educación y trabajo para el sector en cuestión.

## Referencias bibliográficas

**Alfredo, Miguel** (2019a) *Educación Técnica-Profesional y ocupación en la trama productiva automotriz en Argentina, 2006-2016*. Tesis de Maestría, Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Dirección: Dra. Ana Miranda.

**Alfredo, Miguel** (2019b) “Educación técnica profesional en Argentina: Una reflexión a partir de los perfiles socioproductivos”. *Hologramática*, 31(3), 33-55.

**Álvarez, Gustavo, Marazzi, Vanesa, Grabois, Indiana, Mercáu, Celeste, Sikora, Julián y Silvina Prainito** (2019) “Los alumnos de Formación Profesional. Perfiles, hallazgos, y recomendaciones de políticas públicas”. En FONIETP-INET, *La ETP Investiga. Resultados de las investigaciones* Buenos Aires: INET 2017. <http://www.inet.edu.ar/index.php/estudios-investigaciones/fondo-nacional-de-investigaciones-de-educacion-tecnico-profesional/fonietp-investigaciones-inet/> accesado el 26 de octubre de 2020.

**Álvarez Newman, Diego** (2012) “Organización del trabajo y dispositivos de control en el sector automotriz: el toyotismo como sistema complejo de racionalización”. *Trabajo y Sociedad*, 18:43-57.

**Ayuso, María & Arata, Nicolas** (2009) “De artesanos a trabajadores: dos estudios sobre la regulación de los saberes del trabajo”. *Educação Unisinos*, 13(3), 211-219.

**Baldivieso Hernández, María** (2002) *Indicadores para la autoevaluación de instituciones de Formación Profesional inicial, en el marco de la nueva relación educación trabajo*. Tesis Doctoral. Universidad Autònoma de Barcelona, Facultad de Ciencias de la Educación, Departamento de Pedagogía Aplicada.

**Baraldo, Natalia** (2020) “Movimiento obrero y educación: sentidos y estrategias en torno a los Centros Educativos de Nivel Secundario. Argentina 1970-1974”. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, (34), 179-198.

**Bensusán Areous, Graciela** (2013) “Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México”, *Serie Estudios y Perspectivas*, (143), Sede Subregional de la CEPAL en México, Ciudad de México.

**Bloj, Cristina** (2017) “Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en la Argentina”, *Serie Asuntos de Género*, N° 145. Santiago: CEPAL.

**Bowles, Samuel y Gintis, Herbert** (1986). *La instrucción escolar en la América capitalista. La reforma educativa y las contradicciones de la vida económica*, México: Siglo XXI Editores.

**Briasco, Irma** (2018) *Estudio sobre la educación y formación técnico profesional en Argentina, Brasil y Colombia. Período 2012-2014. Tendencias y situaciones emergentes* (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

**Cappellacci, Inés y Miranda, Ana** (2007) La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina: deudas pendientes y nuevos desafíos. *Serie la educación en debate*, 4.

**Casanova, Fernando y Graña, Gustavo** (2000) “La participación sindical en la Formación Profesional en América Latina y el Caribe”, n°148, enero-abril, CINTERFOR/OIT.

**Catalano, Ana** (2013) *Protección social: barreras y desafíos. Pequeñas localidades, aislamiento socioeconómico y vulnerabilidad social*, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.

**Córica Agustina, Freytes Frey, Ada y Miranda, Ana** (comp.) (2018). *Entre la educación y el trabajo: la construcción cotidiana de las desigualdades juveniles en América Latina*. CLACSO: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Córica, Agustina y Alfredo, Miguel** (2020) “Oferta educativa y trayectorias post-secundaria en Argentina. Entre lo que eligieron y lo que pudieron hacer”. II Jornadas Democracia y Desigualdades - UNPAZ 2020. GT N°4: Democracia, desigualdades, infancias y juventudes”.

**Delfini, Marcelo** (2010) “Los límites de las organizaciones del trabajo. Calificantes en el sector automotriz argentino”. *Economía y Sociedad* 26:102-121. En línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=51020954007>

**De Ibarrola Nicolín, María** (1985) *Las dimensiones sociales de la educación*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.

**De Miguel, Mario, José San Fabián, José Belver y María Argüelles** (2011) “Evaluación de la satisfacción de los participantes en la Formación Profesional para el empleo. RELIEVE-Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa, vol. 17, n°1.

**De Vries, Wietse** (2015) “Adecuar la oferta de educación a la demanda de trabajo. ¿Es posible? Una crítica a los análisis “adecuacionistas” de relación entre formación y empleo, de Jordi Planas”. *Revista iberoamericana de educación superior*, 6 (15) 151-154.

**Etchemendy, Sebastián** (2019) “Coordinación salarial gubernamental e inter-sectorial en el neo-corporativismo segmentado: orígenes y desempeño en Argentina y Uruguay (2005-2015)”. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 13(2), 341-380.

**Fanfani, Emilio** (2007) *La escuela y la cuestión social: ensayos de Sociología de La educación*. Siglo Veintiuno Editores.

**Ferraris, Sabrina y Claudia Jacinto** (2018) “Entre la educación post-escolar y la formación continua. El lugar de la formación para el trabajo en la inserción laboral de jóvenes en años recientes”. En Claudia Jacinto (comp.) *El secundario vale. Saberes, certificados y títulos técnicos en la inserción laboral de jóvenes*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

**Filardo, Verónica** (2016) “Integralidad en el análisis de trayectorias educativas”. *Educação & Realidade*, 41(1), 15-40.

**Filmus, Daniel** (2014) “La universalización del secundario en América Latina: una meta necesaria para la inclusión social y la ampliación de derechos de los jóvenes”. Mimeo: Buenos Aires.

**Freytes Frey, Ada y Barbetti, Pablo** (2020) “Los estereotipos de género en las elecciones y expectativas de estudiantes de Educación Técnica Profesional en Argentina: diferencias regionales y de género”. *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 13(3), 346-370.

**Freytes Frey, Ada** (2018) “Políticas de formación y empleo según el paradigma de protección integral y su incidencia en las transiciones educación-trabajo de los jóvenes en Argentina”. En A. Córlica, A. Miranda y A. Freytes Frey. (comps.) *Entre la Educación y el Trabajo: la construcción cotidiana de las desigualdades juveniles en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, págs.

**Frigotto, Gaudencio** (1998). *La productividad de la escuela improductiva*. Buenos Aires.

**Gándara, Gustavo** (2013) “Sindicalismo y Formación Profesional: los términos de una relación indivisible”. *Red Etis. Tendencias en Foco*, 23, UNESCO.

**Gallart, María** (2002) *Veinte años de educación y trabajo: la investigación de la formación y la formación de una investigadora*. Cinterfor.

**Granovsky, Pablo** (2020) *Trabajo y Saber: las políticas de empleo y Formación Profesional: un abordaje sociológico del trabajo, las calificaciones, las políticas públicas y la formación: el caso de la red de centros de Formación Profesional de la UOCRA*. Buenos Aires:

**Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET)** (2017) *La Educación Técnico Profesional en cifras 2017. Informe estadístico nacional*. <http://www.inet.edu.ar/index.php/estudios-investigaciones/la-educacion-tecnico-profesional-en-cifras/> accesado el 15 de diciembre 2020.

**Jacinto, Claudia** (2016) *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: entramados, alcances y tensiones*, 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

**Ley de Educación Técnica Profesional** (N° 26.058/05) <http://www.inet.edu.ar/wp-content/uploads/2012/10/ley-26058.pdf> accesado el 15 de diciembre 2020.

**López, María** (2014) De los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) a la Formación Profesional Básica: algunas consideraciones. *Hekademos: revista educativa digital*, 16:69-79.

**Lundvall, Bengt-Åke** (2009) *Sistemas Nacionales de Innovación*, Buenos Aires: UNSAM EDITA.

**Kessler, Gabriel** (2014) *Controversias sobre la desigualdad: Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Marhuenda-Fluixá, Fernando, María Chisvert-Tarazona, Davinia Palomares-Montero y Javier Vila** (2017) “Con d de dual: investigación sobre la implantación del sistema dual en la Formación Profesional en España” *Educa* 53 (2):285-307.

**Martín, María y María Pol** (2010) “Sistemas de información territorial como factor estratégico para el diseño de políticas de desarrollo local con eje en la Formación Profesional y el empleo”. Ciudad de México: UDUAL (inédito). IV Pre-Congreso de Especialistas del Trabajo, ITP-UnCuyo.

**Merino Pareja, Rafael, José Martínez García y Ona Valls** (2020) “Efectos secundarios y motivaciones de las personas jóvenes para escoger Formación Profesional”. *Papers: revista de sociología*, 105(2), 0259-277.

**Millenaar, Verónica** (2019) “Masculinidades en la Formación Profesional: expectativas y sentidos del trabajo en un contexto de incertidumbre laboral”. *Descentrada. Revista interdisciplinaria de feminismos y género*, 3(1).

**Miranda, Ana** (2012) “La Formación Profesional en el sector de la construcción en Argentina”. *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 5(1), 34-45.

**Miranda, Ana** (2016) “Transiciones juveniles, generaciones sociales y procesos de inclusión social en Argentina post-neoliberal”. *Linhas Críticas*, 22(47), 130-149.

**Miranda, Ana y Arancibia** (2017) “El futuro está incompleto: La construcción de trayectorias laborales sobre principios de siglo 21”. *Trabajo y Sociedad*, 28, 195-217.

**Miranda, Ana** (coord.) (2018) *La construcción de trayectorias laborales de los egresados de la escuela técnica: una mirada sobre la integralidad de la formación a una década de la ley de educación técnico profesional. Informe final*. Fondo Nacional de Investigaciones de Educación Técnico-Profesional - INET

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MTEySS** (2013) *Encuesta de Indicadores Laborales - Módulo de Capacitación*. Buenos Aires: MTEySS.

**Novick, Marta y Catalano, Ana** (1996) Reestructuración productiva y relaciones laborales en la industria automotriz argentina, *Estudios del Trabajo* (11)

**Olazaran Rodríguez, Mikel, Eneka Albizu Gallastegui, Cristina Lavía Martínez y Beatriz Otero Gutiérrez** (2013) “Formación Profesional, pymes e innovación en Navarra”. *Cuadernos de Gestión* Vol. 13, N.º 1, pp. 15-40

**Organización Internacional del Trabajo, OIT** (2017) *El futuro de la Formación Profesional en América Latina y El Caribe: diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*. Montevideo: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe / OIT/ Cinterfor.

**Otero, Analía y Agustina Córlica** (2017) “La performance del sistema educativo argentino en las últimas décadas”. *Análisis*, 49 (90), 17-37.

**Palomino, Héctor y Pablo Dalle** (2012) “El impacto de los cambios ocupacionales en la estructura social de la Argentina: 2003-2011”. *Revista de trabajo*, 8(10), 205-223.

**Puiggrós, Adriana (dir.) y Carli, Sandra** (1995) *Discursos Pedagógicos e Imaginario Social en el Peronismo (1945-1955)*. Tomo VI de la Historia de la Educación en la Argentina. Buenos Aires: Ed. Galerna.

**Puiggrós, Adriana** (1996) *Historia de la Educación Argentina I. Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916)*. Buenos Aires: Ed. Galerna.

**Rageth, Ladina** (2019) “A Configurational Analysis of Vocational Education and Training Programmes: Types of Education-Employment Linkage and their Explanatory Power”. *Contemporary Apprenticeship Reforms and Reconfigurations*, 35, 137.

**Rego, Laura, Eva Barreira y Raquel Mariño** (2015) “Apertura dos centros de Formação Profissional á contorna local: percepção dos axentes sociais”. *Revista de estudos e investigación en psicología y educación, Vol. Extr., No. 7*, p. 23-27.

**Riquelme, Graciela y Herger** (2005) “La doble exclusión educativa y laboral y los recursos individuales y sociales no apropiados por jóvenes y adultos en ámbitos locales: entre los diagnósticos tradicionales y los nuevos desafíos metodológicos”. Ponencia presentada en VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires. Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo.

**Rojas, Eduardo** (1999) *El saber obrero y la innovación en la empresa*. Montevideo: Cinterfor/OIT

**Riquelme, Graciela (dir.), Natalia Herger y Jorgelina Sassera** (2018) *Deuda social educativa con jóvenes y adultos: entre el derecho a la educación, los discursos de las políticas y las contradicciones de la inclusión y la exclusión*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

**Sladogna, Mónica** (2018) Los puentes entre educación y trabajo en la era de la incertidumbre, junio-2018, Centro de Estudios Metropolitanos. Disponible en <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2018/06/EDUCACION-C3%93N-Y-TRABAJO-EN-LA-ERA-DE-LA-INCERTIDUMBRE.SLADOGNA.CEM-1.pdf>

**Trajtemberg, David y Gabriela Pontoni** (2017) “Estructura, dinámica y vigencia de los convenios colectivos de trabajo sectoriales del ámbito privado (1975-2014)”, *Estudios del Trabajo* 5 (4):5-26.

**Vasilachis, Inés** (1992) *Métodos cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

**Velázquez, Francisco y Carlos Blanco** (2003) “Diseño de una escala para medir la orientación al entorno de la nueva Formación Profesional” *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, n° 15, p. 157-187.

**Verdier, Eric**. “Recomposición de la acción pública para el empleo y la Formación Profesional”. Presentado en el seminario organizado por CONICET-PIETTE, Buenos Aires, 1 al 5 de diciembre de 1997.

**Vicente, Maria** (2019) “Educación y trabajo en el sistema productivo: Aportes al estudio de la formación laboral en Argentina”. Ponencia presentada en el *14° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Los trabajadores y las trabajadoras en el escenario actual: Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo. 7 al 9 de agosto de 2019.

**Willis, Paul** (1988) *Aprendiendo a trabajar: cómo los niños de la clase obrera consiguen trabajos de clase obrera*. Madrid: Akal.

**Cómo citar este artículo:**

**Alfredo, Miguel y Pablo Granovsky** (2021) “Centros de Formación Profesional en Argentina: un análisis a partir del actor sindical como mediador de políticas públicas en educación y trabajo”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N° 21: 93-125



# De trenes y camiones a campanas y etapas. Transformaciones 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 to scavengers in Buenos Aires City (2008-2020)*

## **Pablo Schamber**

Antropólogo. Investigador independiente UNQ-CONICET. Docente UNLa-UNAJ pjschamber@hotmail.com

## **Francisco Suárez**

Antropólogo. Investigador docente UNGS franciscopanchosuarez@gmail.com

## **Fecha de recepción:**

1.3.21

## **Fecha de aceptación:**

15.6.21

## **Resumen**

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene lugar desde hace algunos años un sistema de inclusión de los recolectores informales de residuos reciclables a la gestión oficial de los residuos que supera cualquier otra experiencia existente en el mundo. Aquí 12 organizaciones cooperativas que nuclean a cerca de 5.500 recuperadores urbanos tienen en todo el territorio y a su exclusivo cargo, tanto la recolección diferenciada de los residuos secos o inorgánicos, como su acondicionamiento mediante la gestión de instalaciones conocidas como “Centros Verdes”, siendo además independientes en el modo

como comercializan con terceros los materiales reciclables. Este artículo brinda precisiones sobre las principales características de este sistema.

**Palabras clave:** cartoneros – gestión integral de residuos – reciclaje inclusivo – Ciudad de Buenos Aires

### **Summary**

*Buenos Aires City has been a pioneer in the inclusion of informal waste collectors into the city's municipal waste management system. 5,500 people operate through 12 cooperatives to manage dry recyclable and wet organic waste streams. They are responsible for the entire value chain, from source-separated collection through to processing at the city's Green Centers, and the sale of recyclable materials and end-products. This article describes the key characteristics of this successful and inclusive municipal waste management system.*

**Key-words:** waste collectors -, integrated solid waste management -, inclusive recycling, Buenos Aires City

## **Introducción**

A modo de síntesis generalizadora de rasgos comunes, más allá de la heterogeneidad de sus formas y prácticas, la actividad que ejercen los recolectores de residuos reciclables en la vía pública de los ámbitos urbanos se realiza de manera individual y bajo la modalidad conocida como cuentapropismo. Es decir, se trata de una tarea que depende exclusivamente del esfuerzo trashumante de los sujetos que la realizan y en relación a la cual no existe la figura de un empleador o patrón. Los cartoneros (como se los conoce en Argentina) obtienen ingresos a destajo, esto es, en función de la cotización que obtengan por los tipos y la cantidad de los materiales recogidos susceptibles de ser comercializados. Su actividad no se encuentra regulada bajo convenio colectivo de trabajo, no cobran un jornal, no tienen salario, ni aguinaldo, ni vacaciones pagas, ni tributan al sistema de seguridad social. Ellos practican una actividad no reglamentada desde los ámbitos estatales, aunque en algunos distritos podría estar explícitamente prohibida y sancionada.

La situación de los cartoneros que ejercen este oficio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se encuentra en las antípodas de la anterior caracterización y presenta rasgos

únicos en el mundo. En esta ciudad, que es la sede del gobierno federal, tiene más de 3 millones de habitantes y abarca una superficie de 200 km<sup>2</sup>, desde el año 2008 comenzó un tipo de relación entre organizaciones de cartoneros y el gobierno local (GCABA) que derivó en que en la actualidad sean oficialmente 12 organizaciones cooperativas que nuclean a cerca de 5.500 recuperadores urbanos (RU) las que tienen en todo el territorio y a su exclusivo cargo, tanto la recolección diferenciada de los residuos secos o inorgánicos (tanto a nivel domiciliario, como en grandes generadores y en puntos limpios), como su acondicionamiento mediante la gestión de instalaciones conocidas como “Centros Verdes”,<sup>1</sup> siendo además independientes en el modo como comercializan con terceros los materiales reciclables.

Dicha relación no consiste en la cesión del derecho al usufructo de una prerrogativa por parte del GCABA ni se trata tampoco de la concesión de un servicio. Es una modalidad de relación por la que dichas organizaciones reciben del gobierno local un pago para solventar los gastos de las actividades en que se ocupan, mientras que sus miembros cobran un estipendio mensual (que se denomina “incentivo” y oscila en torno a los 200 dólares americanos) por asistir a prestar las tareas que realizan (pago por presentismo).

¿Cómo se produjo en esta ciudad el pasaje entre modos tan distintos de ejercicio del oficio? ¿En qué consiste (con más precisión y detalle) el sistema que aquí tiene lugar? ¿Se trata de una modalidad consolidada o corre riesgos de retroceder? Estos son los principales interrogantes que se intentará responder en este trabajo y que en gran medida preanuncian la estructura narrativa que será seguida.

La metodología para poder hacerlo consistió en la realización de entrevistas a actores claves, entre recuperadores, líderes y técnicos de las cooperativas, así como también a funcionarios del GCABA de distintos períodos de gestión de gobierno. Asimismo, se han consultado diferentes estudios sobre la problemática y crónicas periodísticas.

La generación de información académica local sobre diferentes aspectos de la cuestión cartonera en Argentina y particularmente en la CABA ha sido bastante fértil en la última década y fácilmente pueden recurrir a ella quienes busquen profundizar este sucinto derrotero.<sup>2</sup> Aquí sólo haremos mención tangencial a ciertos mojones normativos y a las características básicas de los pliegos<sup>3</sup> y contratos que regulan la prestación de los servicios de recolección en la ciudad, con la intención de contextualizar los rasgos principales de la situación presente para lectores no familiarizados con los antecedentes del actual escenario local. Interesa poder ilustrar ciertos acontecimientos necesarios para comprender cómo es que se pasa de un reconocimiento que implicaba en la práctica esencialmente una profundización del tipo de inclusión que de manera muy paulatina se venía dando desde el inicio de este proceso: la reconversión laboral de los cartoneros desde las tareas de recolección en la vía pública a las de operación y gestión de Centros Verdes que serían abastecidos de residuos reciclables por las empresas recolectoras, a la

exclusiva responsabilidad por la recolección diferenciada y el tratamiento de los residuos secos en toda la ciudad.<sup>4</sup>

### **¿Cómo se desarrolló el proceso? Algunos mojones para contextualizar el presente**

Si se buscasen los orígenes de la actividad vinculada a la recolección de residuos con intención de su reutilización o reciclaje, sería posible hallar vestigios incluso en la época colonial (Paiva y Perelman 2005; Prignano 1998; Schamber 2008; Suárez 1998). En los últimos 150 años la actividad fue fluctuando por un lado al ritmo de los procesos de recesión económica y pauperización de la sociedad, que impulsaron a que más personas se dedicasen al aprovechamiento de los descartes; y por otro, a los vaivenes de las políticas de sustitución de importaciones que hicieron que la industria local incorporase materiales reciclables como insumos de procesos productivos (Bercovich y Chidiak 1997; Borello 1997; Lacabana 2019). Ambos procesos se encontraron en los primeros años del nuevo milenio (Suárez 2016).

Sería, sin embargo, erróneo suponer que el presente tributa linealmente a aquellos antecedentes. Gorbán (Gorbán 2014) demuestra como las condiciones estructurales y las disposiciones de los individuos permiten recuperar genealogía y actualizar memoria práctica. Ello posibilita reconocer tanto continuidades como rupturas entre los *raneros* y *cinijas* del Barrio de las Ranas de Parque Patricios de principios del siglo XX y los RU contemporáneos. Los sujetos involucrados antes y ahora hacen lo mismo: recolectan residuos para comercializarlos; no obstante, el presente surge desde una configuración social y moral novedosa, encarnada en otros cuerpos, que incluso le otorgan un sentido distinto a la misma tarea. Y a diferencia del pasado, hoy existen vastos sectores sociales que ponderan a ésta como tarea ambientalmente heroica (Schamber y Bordagaray 2016: 233).

En torno a los años que rodean este último cambio de siglo, los cartoneros (re)aparecen en el escenario de las calles porteñas. Sin dudas, las cifras record de desempleo que se alcanzaron en el conurbano bonaerense constituyen un factor al que recurrir para explicar dicha emergencia. Pero también debe considerarse que entonces había casi total ausencia de políticas públicas orientadas a la valorización de los residuos a pesar de la capacidad instalada para su reciclaje a nivel industrial. Una vez fenecido lo que se conoció como “Plan de Convertibilidad”, no puede soslayarse la drástica caída de la importación de materias primas como consecuencia de la devaluación de la moneda nacional (Svampa 2005).

En el tránsito finisecular no sólo se nota el formidable incremento del número de personas que practican la actividad, o la alteración de los rasgos socio demográficos de su composición histórica (pobres 'estructurales' antes, desempleados recientes ahora, o la aparición de nuevas formas jurídicas asociativas (cooperativas), sino que los cambios también involucran aspectos de otro orden, como su consideración por la opinión pública, su reflejo en los medios de comunicación, la interacción con ONG's ambientalistas y otras organizaciones de la sociedad civil (como Greenpeace y Avina) y, principalmente, la interlocución madura con el gobierno local (Dimarco 2010).

A continuación se describen algunos hitos de este proceso.<sup>5</sup>

*A nivel normativo: Ley N° 992/02 y Ley N° 1885/05*

La Ley N° 992 (publicada en el Boletín Oficial del GCABA el 29/03/2003) deroga el artículo 6 de la ordenanza 33.581/77 que prohibía la selección, remoción, recolección, adquisición, venta, transporte, almacenaje, o manipuleo de toda clase de residuos domiciliarios que se encontrasen en la vía pública para su retiro por parte del servicio de recolección, y establece que "El Poder Ejecutivo incorpora a los recuperadores de residuos reciclables a la recolección diferenciada en el servicio de higiene urbana vigente" (Art. 2, énfasis agregado). Asimismo, instituye que la ciudad debe promover el reciclaje y dejar sin efecto la disposición final basada en el entierro indiscriminado de los residuos en los rellenos sanitarios. Esta Ley se reglamentó mediante el Decreto N° 622 del 23 de mayo de 2003, a través del cual se creó el Programa de Recuperadores Urbanos (PRU), que ya existía desde hacía varios meses. Entre otras tareas el PRU tuvo a su cargo la implementación del Registro de Recuperadores (RUR). De acuerdo al Artículo 16 del Anexo I del mencionado Decreto, los recuperadores inscriptos se encuentran habilitados para ejercer su trabajo en todo el ámbito de la CABA.

Sin embargo, salvo la convocatoria a una "Mesa de Diálogo" y la continuidad de reuniones destinadas principalmente a resolver cuestiones operativas de los RUR o a denunciar persecución desde ciertos sectores sociales u otras áreas gubernamentales (Koehs 2007), no hubo mayor injerencia ni interacción entre niveles gubernamentales del ejecutivo o del legislativo de la CABA y organizaciones que representaran intereses y demandas de los cartoneros o iniciativas de recuperación y reciclado en su conjunto. Sí existieron encuentros específicos con algunas cooperativas para el desarrollo de proyectos de asistencia y colaboración puntuales, y negociaciones respecto de la concesión de los futuros Centros Verdes.<sup>6</sup>

Esta situación va a cambiar durante los años 2004 y 2005 cuando se producen una serie de encuentros y debates en torno al proyecto de Ley de "Basura Cero" elaborado por la organización no gubernamental ambientalista Greenpeace. Efectivamente, las organizaciones de recolectores y las organizaciones ambientalistas que promovieron la sanción

de la Ley 1854 y luego su implementación, conformaban una alianza durante los debates de dicha ley. Por su común posicionamiento eran identificados como “recicladores”, en oposición al bloque de los “enterradores” del que participaban las empresas recolectoras, referentes de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) y otros actores vinculados a servicios de ingeniería sanitaria.

Finalmente en noviembre de 2005 se dictó la Ley 1854, llamada de “Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos” o de “Basura Cero”, en la que se establece básicamente:

- a) un criterio de reducción progresiva de los volúmenes de residuos a enterrar (fijando para el año 2020 la prohibición de enterrar residuos reciclables),
- b) la prohibición de la incineración, hasta alcanzar la meta del 75% de reducción de residuos
- c) la recolección diferenciada de residuos secos por un lado y residuos húmedos por el otro, dando “prioridad e inclusión en el proceso de recolección y transporte de los residuos sólidos urbanos secos y en las actividades de los centros de selección, los recuperadores urbanos, en los términos que regula la Ley N° 992” (art. 43).

Asimismo, el Art. 44 expresa que el GCABA establecerá “líneas de crédito y subsidios destinados a aquellas cooperativas de recuperadores urbanos inscriptas en el Registro Permanente de Cooperativas y de Pequeñas y Medianas Empresas (REPyME)”. Las organizaciones que participaron de los debates previos a la sanción de esta Ley conformarán posteriormente el Consejo Asesor Permanente de seguimiento de la misma y en ese contexto tendrán cada vez más influencia en las orientaciones de las políticas públicas del área.

Otra normativa importante es la Ley N° 4859/13 que obliga a los grandes generadores de residuos de la CABA a inscribirse en el Registro de Generadores Especiales desde donde se arbitran los mecanismos para derivar los residuos secos a los Centros Verdes gestionados por cooperativas de recuperadores. De este modo, los hoteles de cuatro y cinco estrellas, los edificios de más de 40 unidades funcionales, los bancos, los shoppings y otros comercios, industrias y locales de actividad privada comercial que generen más de 500 litros por día, constituyen una fuente de abastecimiento de residuos reciclables que reciben los Centros Verdes.

#### *A nivel ejecutivo: Pliegos para húmedos y Contratos para secos*

A los pocos días de haber asumido Mauricio Macri por primera vez el gobierno de la CABA (2007-2011 y 2011-2015), la Secretaría de Transporte de la Nación suspendió el

servicio que brindaban los “trenes cartoneros”<sup>7</sup>. Dicha medida provocó que muchos cartoneros, imposibilitados de retornar a sus hogares en el conurbano bonaerense<sup>8</sup>, comenzaran a pernoctar en la vía pública de CABA, lo que generó quejas de grupos de vecinos que no deseaban que éstos acamparan cerca de sus viviendas.<sup>9</sup> El repudio generalizado que provocaron los violentos intentos de desalojo por parte del flamante gobierno desembocó en la apertura de canales de diálogo entre funcionarios y representantes de los cartoneros. Así acuerdan la financiación de transportes alternativos (camiones) a cargo del GCABA para el traslado de los carros, mientras que los cartoneros se comprometen a no trabajar con menores de edad, para lo cual el GCABA ofrece la instalación de guarderías. No debe dejar de mencionarse que en esos momentos, los nuevos responsables de la Dirección General de Reciclado buscaron rescindir los contratos con casi la mitad del personal del área, quienes lograron resistir los despidos y establecer fuertes alianzas con un sector de los recuperadores (Cooperativa Las Madreselvas, Recuperadores del Oeste y Cartonera Sur).

La nueva modalidad logística implicaba que los carros fueran entregados vacíos en horario vespertino por los recuperadores en ciertos lugares de la provincia de Buenos Aires, para que sean subidos a los camiones con los que los trasladaban hacia la CABA.<sup>10</sup> Luego, los recuperadores abordaban los trenes comunes como cualquier pasajero, para encontrarse con sus respectivos carros en sitios de la CABA previamente definidos, que comenzaron a ser identificados como *paradas*. Allí comenzaban su habitual recorrido recolectando materiales, tarea que solía demandarles no menos de 4 horas. Al finalizar la jornada el carro cargado era nuevamente entregado en la parada al camión, que lo volvía a trasladar, ahora cargado, hasta el punto de partida en la provincia. Los recolectores volvían hacia su destino en la provincia en tren común, se encontraban con sus carros y los llevaban hasta sus respectivas viviendas. Al día siguiente, los propios recuperadores o algún miembro de su familia, descargaban el contenido y procedían a clasificar y acopiar los materiales en determinados espacios de la propia vivienda y el carro vacío estaba listo para comenzar a la tarde una nueva jornada. Las ventas se solían realizar los días sábados, abonando para ello el flete necesario para ir con los materiales al depósito.<sup>11</sup>

En aquel momento, y como una de las innovaciones previstas en el Pliegos 06/03 entonces vigente, la recolección diferenciada era hecha por las empresas recolectoras exclusivamente en grandes generadores, y ese material era luego trasladado a los Centros Verdes. Además de las quejas respecto de la calidad y cantidad hechas por los referentes de las cooperativas respecto de la calidad de esos materiales, meses después de logrados los acuerdos por los camiones, se difunde un informe de la Comisión de Asesoramiento Técnico de la Ley N° 1854 en la que se cuestiona el alto precio que cobran las empresas por ese deficiente servicio de recolección diferenciada, abonando los argumentos que ya habían sido dados en otro informe del propio gobierno (Pardo y otros 2006) que califica de “irrisorios e insignificantes” los volúmenes de recolección diferenciada que realizan las empresas. En efecto, este estudio concluye que con esa recolección diferenciada se obtienen 6 toneladas

por día de material de muy mala calidad, mientras que en el circuito del que participan los recuperadores se recolectan cerca de 585 toneladas por día de material óptimo para su comercialización posterior. Como consecuencia el GCABA rescinde los contratos del servicio de recolección diferenciada con las empresas, y el presupuesto para la prestación del servicio de retiro en grandes generadores que a tal fin manejaba la Dirección General de Limpieza (DGLIM) fue pasando a la órbita de la Dirección General de Reciclado (DGREC), y estuvo destinado a las organizaciones de recolectores.<sup>12</sup> Además de ese desplazamiento de las empresas recolectoras y su reemplazo por una de las cooperativas más numerosas (El Amanecer de los Cartoneros) en la recolección diferenciada de los grandes generadores, el GCABA otorgó los primeros 600 incentivos a recuperadores de la misma cooperativa para la realización de tareas de recolección diferenciada domiciliaria.

A pesar de estos acuerdos con las organizaciones de cartoneros, el GCABA presenta un proyecto de Ley (1791-J-2008) ante la Legislatura de la Ciudad a fin de que ésta autorice al Poder Ejecutivo a concesionar el Servicio Público de Higiene Urbana en vistas al vencimiento del contrato de recolección entonces vigente. Dicha iniciativa terminó siendo fuertemente criticada por los participantes de las audiencias públicas (organizaciones ambientalistas y referentes de los recuperadores) y por la oposición a la Legislatura de la ciudad, y en consecuencia no prosperó. En julio de 2008 el GCABA firma un acuerdo con las organizaciones de cartoneros, en el que se compromete entre otros aspectos a:

- concesionar como Servicio de Higiene Urbana (es decir con las empresas recolectoras) exclusivamente los residuos húmedos, y desarrollar una política de gestión integral con participación directa de los recuperadores urbanos, a quienes se reconoce como principales protagonistas de los esfuerzos en pos del reciclado en el ámbito de la ciudad (algo previsto en la Ley 992/03 arriba comentada),
- discutir un marco jurídico que otorgue a las cooperativas y a los recuperadores urbanos independientes la gestión de los RSU secos,
- garantizar el servicio de transporte de los recuperadores que utilizaban los ramales suspendidos,
- proveer colectivos y pagar los gastos del transporte para los recuperadores agrupados en el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE).
- proveer logística necesaria para traslado desde grandes generadores a centros verdes con participación de cartoneros y a finalizar los otros centros verdes previstos, entre otros.

En Abril 2010, el Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público presentó (Expediente N° 350.165/2010) una nueva versión de los pliegos para la Licitación Pública para la Contratación del Servicio Público de Higiene Urbana -Fracción Húmedos- y de un Concurso Público para el Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos -Fracción Secos. Estos documentos prevén dos tipos de contrataciones muy diferentes entre sí. El primero se desarrolla en el marco de las leyes que rigen las contrataciones públicas y alcanza casi el 20 % del presupuesto anual de la ciudad. El otro consiste en la concesión de un servicio por el que no se eroga y que se rige por una serie de condiciones sujetas a un amplio margen de negociaciones y consensos entre el Gobierno y las cooperativas de RU.

Las características sobresalientes de la versión final del Pliego de “Húmedos” hacen referencia a:

- Generalización de la modalidad de recolección mediante contenedores
- Ampliación de la frecuencia del servicio (una vez por día, siete días a la semana)
- Construcción de una Planta de Compost y otra de Restos de Obras y Demoliciones en cada zona.

En relación al concurso de “Secos” se destaca que:

- El servicio de recolección puerta a puerta y su traslado a un Centro Verde (o establecimiento análogo a designar) estará a cargo exclusivamente de cooperativas de RU, las que deberán incluir a los recuperadores individuales que se encuentren desarrollando el servicio por cuenta propia en su zona de influencia,
- Como contraprestación de los servicios que se concesionan, el GCABA permite la enajenación de los residuos recolectados.
- El Ministerio de Ambiente y Espacio Público se compromete a implementar gradualmente distintos programas (un Programa Integral de Logística, un Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, un Programa de Inclusión Social, un Programa de Incentivo Mensual y un Programa de Gestión de Centros Verdes) a través de los cuales buscará garantizar la correcta prestación del servicio y la concreción del principio de inclusión social.
- El plazo contractual es de 4 años

- Las zonas a concursar son 12, ya que las áreas donde las cooperativas de RU realizan el servicio de manera preexistente no están sujetas a concurso, razón por la cual el mapa del concurso excluye la franja centro y norte donde operan las organizaciones que ya tienen acuerdo con el GCABA.

Luego de algunos meses de entrevistas, reuniones y talleres con actores claves (empresas prestadoras, cooperativas de recuperadores urbanos, sindicatos, cámaras y organizaciones de la sociedad civil) el 29 de septiembre 2010 se realizó una Audiencia Pública. A diferencia de lo sucedido durante la Audiencia Pública del año 2008, en ésta predominaron los discursos reivindicatorios de los nuevos Pliegos. La mayoría de los participantes hizo referencia sólo al concurso por la fracción secos, destacándose casi como única crítica la inexistencia de un presupuesto establecido para la prestación de este servicio y la ausencia de mención respecto a los criterios para distribuir la prestación en los grandes generadores (que no están ubicados homogéneamente en todas las zonas de la ciudad).

### **¿En qué consiste el sistema de gestión de residuos secos actual?**

#### **Incentivos**

Durante el año 2014, a través de “Contratos de Gestión Social para la prestación del Servicio Público de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos” firmados entre la DGREC (dependiente del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, MAyEP) y 12 cooperativas de RU, el GCABA les adjudicó zonas exclusivas de la ciudad para la recolección de ese tipo de residuos, infraestructura para su tratamiento (Centros Verdes) y apoyo logístico para el traslado de materiales y personas. Además, se incorporaron al régimen de incentivos una cantidad importante de RU. Por su parte, las organizaciones se comprometieron al efectivo cumplimiento de los términos contractuales e incluir paulatinamente a recuperadores independientes (cuentapropistas no pertenecientes a ninguna cooperativa) que operaran en las zonas adjudicadas. En la actualidad son alrededor de 5.500 el total de recuperadores de las 12 cooperativas los que reciben del GCABA en cuentas individuales del Banco de la Ciudad el monto mensual que corresponde a incentivos. Dicha cifra incluye, además de los recuperadores que realizan la actividad de recolección en las calles, a los más de 800 operarios de centros verdes y parte de los choferes empleados en tareas de logística.

No todas las cooperativas tienen una cantidad de miembros semejantes. En función de la información obtenida desde la DGREC entre las más numerosas se encuentran El Amanecer de los Cartoneros con cerca de 2.915 integrantes, seguida por Recuperadores Urbanos del Oeste con 680 y Las Madreselva con 470. Entre las que tenían menos cantidad de integrantes se encuentran El Trébol con 36, Reciclando Trabajo y Dignidad con 42 y Cartoneros del Sur con 47.

### **Etapas y plus por productividad**

Si bien en el marco de dichos contratos cada cooperativa tiene sus particulares características organizativas y modalidades propias en el ejercicio de las tareas, desde el año 2014 las más numerosas han venido desplegando gradualmente en distintos barrios de la CABA una forma de recolección selectiva de residuos reciclables que se conoce con el nombre de *etapas*. Cada etapa involucra una serie de elementos en forma simultánea: la instalación del nuevo tipo de contenedor exclusivo para esa clase de residuos (que por su forma de pirámide trapezoidal se denominan “campanas”) y la creación de la figura del *recuperador ambiental* (RA) que pasa a distinguirse del RU principalmente (pero no solamente) porque reciben como incentivo una asignación mensual de casi el doble de pesos.

La sustitución de la modalidad de traslado de los carros en camiones (que había comenzado en 2008 cuando se cancelaron los trenes cartoneros) por el sistema de *etapas* acarreó importantes modificaciones: los recuperadores se siguen acercando a las paradas por su propia cuenta (generalmente en trenes) o en los autobuses contratados por el GCABA; algunos ya vienen vestidos con el uniforme (remera y pantalón) que los identifica como RA, mientras que otros lo traen guardado en una mochila. Una vez en la parada, personal de la DGREC denominado Responsable de Grupo (RG) les toma asistencia. No lo hace pronunciando sus respectivos nombres, sino que como ya los identifica, observa y anota en su planilla quienes están presentes. El delegado le avisa si algún recuperador no se encuentra allí en ese momento porque ya comenzó a realizar su recorrido. El cobro del incentivo, que se realiza a mes vencido, se relaciona con ese registro de asistencia. Es decir, se cobra la totalidad o una parcialidad del incentivo en función de la cantidad de veces que los RA se hayan presentado a trabajar en la parada.

A medida que se van acercando a la parada, el delegado entrega a cada recuperador uno o dos bolsones de más de un metro cúbico que habían sido previamente traídos y descargados en esa parada por otros integrantes de la cooperativas provenientes del Centro Verde con el que se encuentran vinculados. Además de los bolsones, el delegado entrega a los RA precintos en los que se anota el nombre y el número que tiene cada RA en el listado de la planilla de asistencia. Los primeros en llegar a la parada eligen los bolsones más nuevos o los que se encuentran en mejor estado. Los que los reciben raídos y descocidos por desgaste, son zurcidos y arreglados allí mismo, con agujas e hilos que los RA traen desde sus casas. Este espacio previo a la salida para realizar la tarea propiamente dicha, sirve para intercambiar información variada entre los miembros de la organización. Por ejemplo, en cierta oportunidad un par de RA dieron cuenta al delegado de la existencia de demandas por parte de encargados de edificios para que pasaran a recoger materiales, pero se encuentran más allá de su respectivo recorrido, incluso fuera de la zona correspondiente a esa etapa. Además mencionaron la existencia de campanas que no estaban siendo atendidas. Preguntaron al coordinador qué hacer, si van o no van, pero éste no brindó en ese momento una respuesta precisa.

Cuando dejan la parada, empieza el recorrido. Cada RA tiene la tarea de recolectar los materiales reciclables que fueron depositados por los vecinos en las 2 ó 3 campanas que previamente les fueron asignadas, dentro de una zona o territorio de recolección que le corresponde a la cooperativa que el recuperador integra. Las campanas están ubicadas a relativamente poca distancia entre sí (100 metros aproximadamente). Muchos RA usan una varilla de fierro de aproximadamente 60 cm. de largo y con la punta doblada como un gancho para hurgar y traer materiales desde el fondo de la campana. Otros voltean las campanas para llevarse el material. Aunque no les corresponde, en los hechos los RA abren también los contenedores negros (para residuos húmedos) ya que en ocasiones muchos vecinos suelen disponer los residuos allí sin proceder a una separación previa de los reciclables.

En el trayecto entre una campana y otra, arrastrando el bolsón cargado, los RA también recogen material reciclable provisto por algunos *clientes* (comercios, edificios). En realidad, la mayor cantidad y mejor calidad de los materiales que se van almacenando en los bolsones provienen de esta última fuente, pero de todos modos, como parte de sus actividades, los recuperadores deben revisar sí o sí las campanas asignadas y eventualmente depositar en los contenedores negros, las bolsas u otros objetos que los vecinos hubiesen dejado en derredor y que contienen basura (no reciclable).

Tanto al inicio como al finalizar la carga del bolsón los recuperadores despliegan una serie de técnicas. Las primeras cajas de cartón grandes que recogen se desarmen y emplean para construir la base y levantar las paredes interiores del bolsón (perpendiculares a la base). Ello permite que el bolsón se mantenga abierto y estable. Toda vez que aparezcan cartones resistentes, se usarán en ese sentido. Hacia el final de la tarea, antes de cerrar el bolsón, también se ubicarán algunos cartones grandes y sólidos en la superficie a modo de techo. Ello impedirá la fuga de los materiales más pequeños. En la parte superior los bolsones tienen 4 tiras (orejas) que permiten ser levantados por el montacargas. Los RA cortan en uno de sus extremos dos de esas tiras y las pasan por dentro de las otras dos que no fueron cortadas. Luego aplican presión para así cerrar los bolsones. Con un pequeño cuchillo se harán dos cortes al bolsón, de modo que las tiras puedan pasar por allí y anudarse. Recién entonces se coloca el precinto con la identificación del RA.

Una vez concluido el recorrido que no demanda más de dos horas, se arrastra el bolsón cerrado y precintado hasta la esquina donde se aguarda el paso del camión. La parada en la que se hicieron principalmente estos registros de campo cuenta con 2 camiones cuyos choferes no pertenecen a la cooperativa, sino que son propietarios (o empleados) de transportistas que prestan el servicio al GCABA. Cada camión lleva entre 4 y 5 operarios, que son RA de esa etapa y que hicieron previamente su propio recorrido cargando su respectivo bolsón, y luego cumplen la función de subir los bolsones de sus compañeros al camión. Ellos cobran una suma fija adicional por ser operarios del camión. Dicen que los lunes son días de mucho trabajo, porque se recolecta lo que se acumuló durante el fin de semana.

El delegado también sube al camión y registra la cantidad de bolsones entregados por cada RA. Una vez que entrega su bolsón (que podría ser incluso más de uno), cada RA vuelve caminando a la parada donde espera la salida del transporte contratado por el GCABA que los llevará de vuelta a su respectivo barrio en el municipio del conurbano donde habita. Como el grupo que compone la etapa no quiere perder el privilegio de contar con un transporte exclusivo para volver a sus hogares, existe un sistema interno de sanciones para los que deciden adelantarse y volver por su cuenta.

Cuando el camión levanta la totalidad de los bolsones cargados, se dirige al Centro Verde correspondiente, donde otros integrantes de la cooperativa, luego de registrar el peso de cada bolsón y, a través del precinto el recuperador responsable del mismo, y de corroborar la planilla llenada por el delegado, continuarán en ese mismo momento o al día siguiente, la tarea de clasificación y preparación de los materiales para la venta, ya sea mediante su enfardado, embolsado o colocación en *tachos* (como se denomina a los contenedores metálicos que se emplean en la industria de la construcción para el depósito de escombros, bateas o roll off).

Se puede apreciar como la inauguración del sistema de etapas implicó, entre otras modificaciones, el abandono la transhumancia y la asignación de un recorrido específico (entre campanas) en una zona determinada (adjudicada por contrato a la cooperativa a la que pertenecen los RA). También significó que para cobrar la totalidad del incentivo haya que asistir 5 días a la semana (en vez de los 3 días de los RU). Un aspecto igualmente importante fue el cese del traslado y uso de los carros, reemplazados por bolsones. Además de esas cuestiones de orden logístico, la nueva modalidad incluyó una transformación de carácter radical en relación al ejercicio histórico de la tarea: el desentendimiento de las actividades de clasificación y venta de los materiales reciclables por parte de quienes los habían recolectado. En el marco de una novedosa división del trabajo, ahora otros miembros de la cooperativa son quienes participan del tratamiento y comercialización de esos materiales. Al pasar así a ser RA, los RU incrementaron el monto de los incentivos, pero además transformaron el modo en que percibían ingresos por la comercialización de los materiales recogidos. Lo que antes cobraban en efectivo por la venta de lo individualmente recolectado, ahora se denomina *plus por productividad*. En efecto, la cooperativa le abona quincenalmente, en la misma cuenta bancaria donde se percibe el incentivo, un monto variable que no dejó de tener relación con el pesaje de los bolsones recolectados individualmente, pero que ya no responde a la cotización particular de cada material ni a la relación particular que se pudiera tener con el comprador.

Cabe aclarar que el modo de calcular el plus por productividad es distinto entre las cooperativas que participan del sistema de etapas, e inclusive fue sufriendo variaciones en cada una de ellas. Desde junio de 2017, y en función de nuevos acuerdos alcanzados con el GCABA, se estableció un valor diferente a partir de la recolección individual de 600

kilos mensuales. Es decir, hay dos valores promedio por los que se multiplican los kilos recolectados individualmente, según se haya logrado o no recolectar 600 kilos mensuales.

En función de los comentarios surgidos en entrevistas mantenidas con varios recuperadores que participan del sistema de Etapas, se aprecia una alta valoración respecto de la mejora en la calidad de vida ocasionada con los cambios de la modalidad de trabajo. De todas maneras, también existen comentarios que señalan ciertos inconvenientes o desventajas. Se presenta a continuación un cuadro que refleja pros y contras del cambio.

**Tabla N° 1:** Pros y contras del nuevo sistema de campanas y RA

Nuevo sistema de campanas y RA	
Ventajas	Desventajas
Reducción de horas de trabajo	Se perdió la posibilidad de recolectar objetos voluminosos para sí o para comercializar (electrodomésticos, muebles, colchones)
Menor esfuerzo físico	Desconocimiento del sistema a través del cual se cobra el plus por productividad
Disponibilidad de mayor espacio y comodidad en las viviendas al no llevar materiales. También hay mayor orden e higiene	Deterioro de los bolsones
Desentendimiento de las ventas de los residuos, que involucraban el traslado de los materiales y las negociaciones con el comprador	Pérdida de la noción de los valores de la comercialización y sospechas por descuentos sufridos

**Fuente:** Elaboración propia

### Gestión de Centros Verdes

Aunque cumplen la misma función, los Centros Verdes no tienen una infraestructura semejante, ni las mismas dimensiones, ni se encuentran dotados del mismo equipamiento y tecnología. En algunos casos los Centros Verdes son instalaciones diseñadas y construidas específicamente para funcionar específicamente como plantas de clasificación de residuos, mientras que en otros se trata de los depósitos o galpones que si bien fueron acondicionados, eran depósitos con los que las cooperativas ya contaban desde antes de los acuerdos alcanzados con el GCABA.

Además de los materiales que recolectan los recuperadores de cada cooperativa a través de recorridos puerta o puerta o mediante las campanas en función de la descripción hecha más arriba, los Centros Verdes también tratan materiales que se originan en el retiro directo de grandes generadores, tanto como los que llegan desde los Puntos Limpios, denominados aquí Puntos Verdes.<sup>13</sup>

La Tabla siguiente presenta el listado de Cooperativas y la denominación con que es reconocido oficialmente su respectivo Centro Verde. Se detalla la cantidad de personal que cubren todos los turnos en cada uno de ellos y estimaciones respecto de los materiales ingresados.

**Tabla N° 2:** Centros Verdes de la CABA

Denominación	Centro Verde	Personal total	Ingresado en tn x año
El Amanecer de los Cartoneros	Barracas	180	25360
	Parque Patricios	120	7925
El Álamo	Constituyentes	60	4755
El Ceibo	Retiro Norte	40	6340
Recuperadores Urbanos del Oeste	Planta de transferencia Varela	80	11095
Madreselva	Nuñez	130	4755
Alelí	Chilavert	60	6340
Del Oeste	Soldati	26	6340
Baires 0 Com	Galpón	60	6340
El Trebol	Galpón	7	475,5
Cartoneros del Sur	Galpón	10	634
Reciclando Trabajo y Dignidad	Galpón	10	475,5
Primavera	Galpón	26	6340
<b>Totales</b>	14†	809	87175

**Fuente:** DGREC, año 2018 † El Centro Verde de Saavedra fue inaugurado con posterioridad a la fecha en que se obtuvo la información para la elaboración de esta tabla.

Puede apreciarse entonces que el conjunto de los Centros Verdes donde se ocupan 809 trabajadores recibe 87.175 toneladas/año, que equivalen a más del 8% de las 1.071.944 toneladas que la CABA ingresó a los rellenos sanitarios de CEAMSE durante 2018. La cifra es muy significativa si se tienen en cuenta que en los últimos estudios de calidad de los residuos de la CABA<sup>14</sup>, la fracción reciclable (papeles y cartones, plásticos, vidrios, metales ferrosos y no ferrosos) representa 32,6%. Cifra destacable si además se toma en cuenta que, como consecuencia de la probable presencia de contaminantes en el flujo de los

residuos y la proporción máxima de población que participa habitualmente de sistemas de separación domiciliaria, el porcentaje máximo esperable a recuperarse desciende a 11,5 %.

### **La controversia entre valorización energética (incineración) vs. recuperación y reciclado**

Mientras se fue construyendo el sistema de etapas, distintas instancias gubernamentales promovieron debates favorables a la incineración o “valorización energética” para el tratamiento de los residuos. La generación de energía con residuos compite con las políticas de minimización y reciclado. Dado que los elementos secos y fácilmente combustibles disminuyen los costos de esa metodología, se trata de un camino que apunta en un sentido opuesto al reciclaje y a la política que se ha venido describiendo, aunque ello no siempre aparezca explícito entre sus impulsores. La incineración en cualquiera de sus formas es incoherente con objetivos de reciclado más ambiciosos, recibe fuertes cuestionamientos en aspectos relativos al cuidado de la salud, y además es más costosa a pesar de requerir menos mano de obra.

En el caso de la CABA, como si se tratara de responsabilidades ajenas, para justificar esa alternativa, se exponen los magros resultados obtenidos en relación a las metas previstas por la “Ley de Basura Cero” relativas a la reducción gradual de residuos enviados a su confinamiento en rellenos sanitarios. Por ejemplo, el subsecretario de Higiene Urbana de la CABA expresaba en una entrevista “que las metas que estaban planteadas en la ley eran de imposible cumplimiento, ya que la línea de base que se usó para la misma fue la de 2004, uno de los años en los que la Ciudad generó menos residuos” (Listek 2018). Asociado a ello, se exhiben como insuficientes los niveles de procesamiento de residuos reciclables que desde 2013 tienen a su cargo 12 cooperativas de cartoneros en la CABA.

La argumentación resulta totalmente opuesta a los últimos acuerdos ambientales internacionales.<sup>15</sup> En ellos se ratifica priorizar la jerarquía que encabeza la minimización en la generación de residuos (prevención) y su reciclado. La opción recomendada para los residuos biodegradables es la recuperación de energía en forma de digestión anaerobia. Luego de eso recién aparece como alternativa la incineración, siempre y cuando se trate de un nivel elevado de recuperación de energía.

La búsqueda de aceptación de esta nueva tecnología se impulsó a través del Consejo Económico y Social de la CABA. Desde entonces se sucedieron viajes de funcionarios y legisladores para observar plantas europeas de incineración (Polack 2018). El resultado de esa peregrinación e intereses quedó plasmado en la modificación de la Ley Basura Cero, y su reemplazo por la Ley N° 5966/2018 que permitía la combustión de residuos. Sin embargo, un año después tuvo un revés judicial que impidió su implementación hasta ahora.

El cambio en la normativa fue precedido de intensos debates, que tuvieron como escenarios universidades nacionales, cámaras empresariales y medios de comunicación. Las discusiones develaron, entre otros temas, las carencias y falta de atención pública al sistema de reciclado con inclusión social, la competencia entre el reciclado y la valorización energética, la falta o nulo avance en políticas de compostaje, la persistencia de la lógica de trasladar los residuos fuera de la CABA prologando las históricas injusticias ambientales y territoriales, los cuestionamientos acerca de la capacidad de control de una nueva tecnología de alto riesgo, las incertidumbres sobre los daños, los altos costos y exiguos beneficios energéticos y ambientales.

Las alianzas entre actores con incidencia se fortalecieron o recompusieron. Se configuraron dos frentes argumentativos. Por un lado, los vinculados a potenciar el reciclado, que sumaron a colectivos cartoneros, académicos ligados a las ciencias sociales y ambientales, ONG ambientalistas, cámaras empresariales vinculadas al reciclado plástico y papeles y cartones. Por otro, los impulsores de la combustión de residuos para generar energía: gobiernos de la ciudad, empresas que brindan servicios ambientales y entidades profesionales ligadas a la ingeniería (Suárez & Schamber, 2019). En octubre de 2019, el Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, dando lugar al recurso de amparo presentado por organizaciones cartoneras y ambientalistas, dicta un fallo que declara nula e inconstitucional a la Ley N° 5966.

### **Comentarios finales: ¿Inclusión consolidada?**

En la CABA tiene lugar un sistema de inclusión y formalización de los RU en la gestión de los residuos secos, que por sus características y envergadura no tiene comparación con iniciativas semejantes existentes en otras ciudades del mundo. Aquí, 12 cooperativas de cartoneros que nuclean a cerca de 5500 recuperadores urbanos, tienen en todo el territorio de la ciudad y a su exclusivo cargo, tanto la recolección diferenciada de los residuos secos o inorgánicos (tanto domiciliaria como en grandes generadores y puntos verdes) como su acondicionamiento mediante la gestión de 15 plantas de clasificación. Dichas organizaciones reciben un pago para solventar los gastos de las actividades en que se ocupan y tienen plena autonomía para negociar con compradores interesados la venta de los reciclables, mientras que sus miembros reciben una retribución mensual (incentivos) por parte del GCABA por asistir a realizar su tarea (presentismo) y que históricamente oscila en torno a los 200 dólares americanos, a lo que se agrega lo que puedan percibir como plus por productividad, que guarda relación con la cantidad de materiales individualmente recolectados.

Lejos se encuentra este estado de situación, que más allá de otros antecedentes comienza a adquirir los rasgos que ahora tiene a partir del año 2008 para luego complementarse desde el año 2014, con haber sido resultado de una estrategia deliberadamente planificada por parte del entonces flamante gobierno de la ciudad. De hecho se encuentran indicadores que sugerirían que los propósitos al asumir tenían un sentido contrario al que terminan

adoptando como política. Baste recordar las declaraciones del propio Jefe de Gobierno de la CABA algunos años antes (entonces candidato en campaña) cuando en un reportaje periodístico responde que “los cartoneros tienen una actitud delictiva porque se roban la basura... Los recolectores informales no pueden estar en la calle. Los vamos a sacar de la calle... Están cometiendo un delito... porque es tan delito robar la basura como robarle a un señor en la esquina” (Rey 2002). Ello sugiere que la política que se termina gestando es consecuencia de haber optado por establecer alternativas de diálogo y negociación con las organizaciones de los cartoneros en la búsqueda por contener conflictos sociales y mantener cierto nivel de ordenamiento sobre su actividad en el territorio (Gurrieri Castillo, 2020). Y de haber dado respuesta a sus reclamos evitando conflictos de intereses con las empresas que brindan el servicio de recolección de los residuos húmedos, con quienes hasta entonces se producían los principales enfrentamientos.

El sistema que actualmente se despliega en la CABA es calificado por algunos autores de trabajos recientes como un “servicio público de co-gestión” (Gurrieri Castillo 2020) o bien como una “colaboración problemática” (Gutiérrez 2020) entre el GCABA y las cooperativas. En efecto, a diferencia de lo que sucede con otros prestadores de servicios públicos de la ciudad, y de hecho a diferencia de lo que sucede con las empresas que brindan el servicio de recolección de los residuos húmedos, el rol del GCABA es de tutelaje y asistencia, antes que de supervisión y control. De hecho, como se mencionó, la retribución monetaria que se realiza a las cooperativas no constituye un pago por la prestación de un servicio, sino el reconocimiento de costos operativos y de mantenimiento. A su vez, los incentivos se vinculan exclusivamente al presentismo y no guardan relación con variables vinculadas a la calidad del trabajo realizado.

¿Es este estado de situación el punto máximo de llegada en el proceso de inclusión/formalización de RU a la gestión de los residuos por parte del GCABA, o por el contrario, se trata de un piso de reconocimientos desde el cual se habrán de conquistar nuevos derechos? ¿Se promoverá transformar la vinculación entre las cooperativas y el GCABA en una relación de carácter menos tutelar y asistencial, y más semejante a la que se da con cualquier otro concesionario de un servicio en la ciudad? Estos y otros interrogantes se agigantan además en el novedoso e incierto escenario que se plantea con la epidemia del Covid-19.

El decreto 297 del gobierno nacional del 19 de marzo de 2020 estableció el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO); su artículo 6 exceptúa de su cumplimiento a una serie de actividades porque se consideran esenciales. Entre ellas, en el ítem 16 se destaca a la “Recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos, peligrosos y patogénicos”. A pesar de que en dicha definición quedan claramente contempladas las prácticas que realizan las 12 cooperativas de la ciudad, éstas se vieron interrumpidas y suspendidas durante gran parte del año 2020. No sucedió lo mismo con las empresas recolectoras de los residuos húmedos. ¿Qué criterios justifican la esencialidad de unos pero

no de otros si en ambos casos se trata actividades encuadradas en la recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos? Sin dejar de reconocer los umbrales logrados, la suspensión de las prácticas más favorables al cuidado ambiental evidencian una diferencia de jerarquía y estatus que se expresa en los tipos de contratos que vinculan al GCABA con las empresas que realizan la recolección indiscriminada y el tratamiento equivalente al enterramiento de residuos en rellenos sanitarios por un lado, y a las cooperativas que se encargan de la recolección diferenciada y el tratamiento vinculado al reciclaje por otro.

En un marco de conflicto, negociación y acuerdo, los grupos de RU y el GCABA han convivido durante casi dos décadas entre la inclusión social y el reconocimiento, y la exclusión y la participación limitada para contener la conflictividad. Las controversias y rebalances de fuerzas han plasmado un particular sistema de gestión de la recuperación y el reciclado de residuos que, si bien alcanza niveles de inclusión que no tienen comparación con la situación de los RU de otras ciudades del mundo, aún se caracteriza por la hibridez entre la formalidad e informalidad.

<sup>1</sup> Los Centros Verdes son instalaciones acondicionadas para recibir los bolsones cargados con materiales reciclables. Suelen tener tolvas, cintas transportadoras y prensas para enfardar dichos materiales. Cada una de los 12 cooperativas que participan del sistema tiene un Centro Verde de referencia.

<sup>2</sup> No es este el lugar para realizar un compendio de todas las producciones que se han venido haciendo, pero para tener al menos una aproximación a su nutrido volumen y sin pretensión de exhaustividad caben destacar entre las tesis de postgrado recientes (algunas de las cuales se publicaron como libros) a las siguientes (por orden alfabético): Álvarez, 2011; Busso, 2004; Débora Gorbán 2005 y 2014; Dimarco, 2010; Gurrieri Castillo, 2020; Maldovan Bonelli, 2014; Molina, 2017; Paiva, 2008; Perelman, 2010; Portugheis, 2020; Schamber, 2008; Shammah, 2009; Sorroche, 2016; Suárez, 2003 y 2016; Villanova, 2015; entre aquellas realizadas en el marco de lo que Álvarez (2011) identificó como abordajes y perspectivas “antropológicas”, para distinguirlas de las más vinculadas con el ámbito propio de la ingeniería sanitaria.

<sup>3</sup> Los pliegos son documentos contractuales que regulan la contratación de los servicios. Los vinculados a la gestión de los residuos de una ciudad son los principales instrumentos que expresan las políticas públicas de la localidad en ese ámbito.

<sup>4</sup> Este artículo complementa y actualiza trabajos ya publicados en esta revista (Schamber, 2012; Tagliafico et al., 2016).

<sup>5</sup> Para profundizar y obtener más detalles sobre estos y otros antecedentes de este proceso, puede consultarse el excelente resumen gráfico de Nora Salvi y otros “Hitos sociales e institucionales de las políticas de reciclado en Ciudad de Buenos Aires”, disponible en <http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/663544/Hitos-Sociales-e-Institucionales-de-las-Políticas-de-Reciclado-en-Ciudad-de-Buenos-Aires/>

<sup>6</sup> Para profundizar y obtener más detalles sobre estos y otros antecedentes de este proceso, puede consultarse el excelente resumen gráfico de Nora Salvi y otros “Hitos sociales e institucionales de las políticas de reciclado en Ciudad de Buenos Aires”, disponible en <http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/663544/Hitos-Sociales-e-Institucionales-de-las-Políticas-de-Reciclado-en-Ciudad-de-Buenos-Aires/>

<sup>7</sup> Se trataba de formaciones conocidas como Tren Blanco o trenes cartoneros que comenzaron a circular desde 2001, en las que los recuperadores se trasladaban munidos de sus carros desde sus lugares de residencia en el conurbano bonaerense hasta la CABA, donde los residuos reciclables son más abundantes, de mejor calidad, y territorialmente menos dispersos. Eran formaciones completas, especiales y exclusivas para cartoneros, y en cada uno de los ramales se fueron incrementando gradualmente la frecuencia de las prestaciones (García, 2007; Fraser, 2015; Schamber 2007 y 2008).

<sup>8</sup> De acuerdo a los datos del PRU del año 2005, más de las tres cuartas partes de los cartoneros registrados (76,6 %) vivían en municipios del conurbano bonaerense, aledaños a la Ciudad de Buenos Aires. Debido al nivel socioeconómico relativamente más elevado y la mayor densidad de población, es aquí donde se encuentran importantes volúmenes de materiales, de buena calidad, y en una menor dispersión geográfica. La gran masa de cartoneros ingresa a la Ciudad con sus carros a practicar la recolección en horario vespertino, y vuelven con la carga al conurbano pasada la medianoche. Durante los días siguientes, luego de clasificarla en sus viviendas, la venden en los depósitos ubicados en las cercanías de los barrios donde habitan.

<sup>9</sup> Varias notas periodísticas de aquellos días reflejan los conflictos entre cartoneros, vecinos y autoridades; véase <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-89731-2007-08-15.html> (fecha de acceso 22/02/21), [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=989831](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=989831) (fecha de descarga 22/02/21) y <http://www.clarin.com/diario/2008/02/23/laciudad/h-06015.htm> fecha de acceso 22/02/21).

<sup>10</sup> Denominado según alguna variante de la familia léxica de la palabra carro (carrito o carreta), dicho instrumento es utilizado para el almacenamiento de los materiales que van siendo recolectados. Si bien existe una amplia variedad de modelos en función de los cuales quedan habilitadas o restringidas distintas estrategias, en síntesis se trata de una estructura metálica y/o de madera con ruedas que soporta la carga de los materiales y permite su traslado. El carro es para los recuperadores una herramienta que incide directamente en el esfuerzo físico, determina cuánto y qué tipo de materiales podrán recogerse y qué espacio geográfico y distancia podrá ser recorrida. Las características que posee dicho instrumento se conjugan con el valor comercial de los materiales y forma parte del cálculo en la decisión sobre si vale la pena o no recogerlo.

<sup>11</sup> El trabajo ya mencionado de Débora Gorbán (2014) describe los distintos modos de acopiar y clasificar en distintos espacios del hogar, distinguiendo las situaciones entre aquellos que pueden acopiar y vender semanal o quincenalmente de quienes deben hacerlo diariamente.

<sup>12</sup> La DGREC fue creada en 2007 y asumió las funciones que antes tenía la Dirección de Políticas de Reciclado Urbano (DGPRU), previamente y por poco tiempo el programa Buenos Aires Recicla (BAR) y originalmente el PRU. Para apreciar en detalle la evolución y distribución del presupuesto del área de Reciclado Urbano véase (Villanova 2014).

<sup>13</sup> En la CABA se instalaron más de 100 Puntos Verdes, que son contenedores donde se reciben distintos tipos de residuos reciclables provistos por los vecinos. <https://www.buenosaires.gob.ar/ciudadverde/separacion/donde-llevar-los-reciclables/puntos-verdes>

<sup>14</sup> Estudio de Calidad de los RSU de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires-CEAMSE, septiembre de 2016, disponible en <http://www.ceamse.gov.ar/wp-content/uploads/2017/10/I.Final-ECRSU-CABA-FIUBA-2015-NOV-16.pdf>

<sup>15</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo (COM, 2017, 34 final; <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-34-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

## Referencias bibliográficas

**Alvarez, Raúl N.** (2011) *La basura es lo más rico que hay. Relaciones políticas en el terreno de la basura. El caso de los quemeros y los emprendimientos sociales en el relleno Norte III del CEAMSE*. Buenos Aires. Dunken.

**Bercovich, Néstor y Chidiak Marina** (1997) “Desarrollo y crisis de la producción de celulosa y papel en Argentina”. En Bercovich N. y Katz J., *Reestructuración industrial y apertura económica. La industria de celulosa y papel en Argentina, Brasil y Chile en los años 90*. CEPAL/IDRC - Buenos Aires. Alianza Editorial.

**Borello, José** (1997) *La industria Argentina de celulosa y papel: Reestructuración, reciclado, calidad y localización* (Informe de Investigación N.º 13). Buenos Aires. Ediciones del CEUR.

**Busso, Mariana** (2004) *Los trabajadores informales y sus formas de organización colectiva. Un estudio en ferias de la ciudad de La Plata* [Tesis de Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, Universidad de Buenos Aires]. <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/02/2004busso.pdf> acceso 24/05/2017

**Gorbán, Débora** (2005) *Formas de organización y espacio. Reflexiones alrededor del caso de los trabajadores cartoneros de José León Suárez*. Universidad de Buenos Aires, Tesis de Maestría Facultad de Ciencias Sociales.

**Gorbán, Débora** (2014) *Las tramas del cartón. Trabajo y familia en los sectores populares del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

**Dimarco, Sabina** (2010) *Entre el trabajo y la basura: Socio-historia de la clasificación informal de residuos en la Ciudad de Buenos Aires (1870-2005)* [Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales]. Universidad de Buenos Aires.

**Gurrieri Castillo, J.L.** (2020) *Del reclamo por el derecho a trabajar al Servicio Público Cogestionado Sobre el proceso de formalización de los cartoneros en la Ciudad de Buenos Aires (2002-2016)* [Tesis de Maestría Políticas Sociales y Urbanas]. Universidad Nacional de Tres de Febrero.

**Gutiérrez, Ricardo** (2020) “A Troubled Collaboration: Cartoneros and the PRO Administrations in Buenos Aires”. *Latin American Politics and Society*, 62 (1) , 97-120. <https://doi.org/10.1017/lap.2019.47>. Acceso 10/12/2020

**Lacabana, Miguel** (2019) *Economía y ambiente: El subsector celulosa-papel en Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes. [https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/2342/economia\\_y\\_ambiente.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/2342/economia_y_ambiente.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Acceso 10/12/2020

**Listek, Vanesa** (2018) “Incineración de residuos: el juego del Gran Bonete” *Visión sustentable* 23/8/2018 (<https://www.visionsustentable.com/2018/08/23/incineracion-de-residuos-el-juego-del-gran-bonete>) Acceso 20/02/2021

**Maldovan Bonelli, Johanna** (2014) *Del Trabajo Autónomo a la Autonomía de las Organizaciones. La Construcción de Asociatividad en las Cooperativas de Recuperadores Urbanos de la Ciudad de Buenos Aires, 2007-2012* [Tesis Doctoral Facultad de Ciencias Sociales]. Universidad de Buenos Aires.

**Molina, Nadia** (2017) Los intermediarios de materiales reciclables: Dimensiones de su rol en el subsistema del reciclaje en Quilmes. [Tesis de Maestría en Ambiente y Desarrollo Sustentable, Universidad Nacional de Quilmes]. [https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/835/TM\\_2017\\_molina\\_015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/835/TM_2017_molina_015.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

**Paiva, Verónica** (2008) *Cartoneros y cooperativas de recuperadores. Una mirada sobre la recolección informal*. Buenos Aires. Prometeo Libros.

**Paiva, Verónica & Perelman, Mariano** (2005) “Aproximación histórica a la recolección formal e informal de la Ciudad de Buenos Aires: La «quema» de Parque Patricios (1860-1917) y la del Bajo Flores (1920-1977)”. *Theomai*, 21, 134-149. <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero%2021/ArtPaiva.pdf>

**Perelman, Mariano** (2010) *El cirujeo en la ciudad de Buenos Aires. Etnografía de la supervivencia* [Tesis doctoral Facultad de Filosofía y Letras]. Universidad de Buenos Aires.

**Polack María Elena** (2018) “Basura: La Ceamse analiza modelos de incineración para la ciudad” *Diario La Nación* 3/03/2018 (<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/basura-la-ceamse-analiza-modelos-de-incineracion-para-la-ciudad-nid2113828/>) acceso 23/02/2021

**Portugheis, Alexander** (2020) *Las institucionalidades emergentes de tres cooperativas de reciclado del Cono Sur (2010, 2015): Coop. Cooçassis de Brasil, Coop. NuevaMente y Coop. Nuestro Ambiente Limpio de Argentina* [Tesis de Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales]. Universidad de Buenos Aires.

**Prignano Angel** (1998) *Crónica de la basura porteña. Del fogón indígena al cinturón ecológico*. Junta de Estudios Históricos de San José de Flores.

**Schamber, Pablo** (2008) *De los desechos a las mercancías: Una etnografía de los cartoneros*. Buenos Aires. SB.

**Schamber, Pablo** (2012) “De la represión al reconocimiento. Derrotero de la política pública hacia los cartoneros en la CABA (2002-2011)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3), 148-176. <https://doi.org/10.18294/rppp.2012.615>

**Shammah, Chintia** (2009) *El circuito informal de los residuos. Los basurales a cielo abierto*. Buenos Aires. Espacio editorial.

**Sorroche, Santiago** (2016) *Gubernamentalidad global y vernaculización en la gestión de residuos. Análisis etnográfico desde la experiencia de cooperativas de cartoneros en el Gran Buenos Aires* [Tesis doctoral Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires]. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/6019>

**Suárez, Francisco M.** (1998). *Que las recojan y arrojen fuera de la ciudad: Historia de la gestión de los residuos sólidos (las basuras) en Buenos Aires*. Instituto de Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Suárez, Francisco M.** (2003) *Actores sociales de la gestión de los residuos sólidos de los municipios de Malvinas Argentinas y José C. Paz* [Tesis de Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales]. Universidad de Buenos Aires.

**Suárez, Francisco M.** (2016) *La Reina del Plata. Buenos Aires: Sociedad y residuos*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Suárez Francisco, F., y Schamber, P.** (2019) “Los residuos en su encrucijada: Alcances y desafíos en la gestión de los residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En Di Pangracio A., Nordenstahl S. y Tramutola M. J. (Ed.), *Informe Ambiental Buenos Aires*. FARN 2019.

**Svampa, M.** (2005) *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires. Taurus

**Rey, Alejandra** (2002) “Reportaje a Mauricio Macri. ‘A los recolectores informales de basura los vamos a sacar de la calle’” *Diario La Nación*, 27/08/02 <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/a-los-recolectores-informales-de-basura-los-vamos-a-sacar-de-la-calle-nid425929/>, acceso 22/02/21

**Tagliafico, J. P., García, A., y Schamber, P.** (2016) “La transformación de las funciones de la asociatividad en una cooperativa de cartoneros: De la representación al trabajo productivo”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 5(10), 165-190. <https://doi.org/10.18294/rppp.2016.1021> Acceso 20-02-2021

**Villanova, Nicolás** (2014) “Los cartoneros y la estatización de su condición como población sobrante para el capital por intermedio de las cooperativas. Ciudad de Buenos Aires, 2001-2012”. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, 23, 67-91. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5120114>. Acceso 15-12-2020

**Villanova, Nicolás** (2015) *Cirujas, cartoneros y empresarios. La población sobrante como base de la industria papelera (Buenos Aires, 1989-2012)*. Buenos Aires. CEICS-Ediciones R y R.

**Cómo citar este artículo:**

**Schamber, Pablo y Francisco Suárez** (2021) “De trenes y camiones a campanas y etapas. Transformaciones del sistema de inclusión de recuperadores urbanos en la gestión de los residuos secos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2008-2020)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°21: 127-151



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

*Equality in public policies on elementary education in Ecuador*

## **Judith Elizabeth Pinos Montenegro**

Magister en Género y Cultura (Universidad de Chile) y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de La Plata). Profesora en la Pontificia Universidad Católica de Ecuador.  
jpinos@pucesa.edu.ec

## **Resumen**

El presente trabajo responde a la pregunta ¿cómo fue utilizada la categoría igualdad en las políticas públicas de educación general básica del Ecuador? Es una investigación documental, con enfoque cualitativo, que identifica el empleo de la categoría igualdad en los instrumentos de política pública. La sistematización de los datos se realizó con apoyo del software Atlas ti. El período de análisis abarca una década (2007-2017). Los hallazgos dan cuenta de dos aspectos: el primero, la igualdad aparece como un término de uso polisémico; el segundo, los documentos construyen cuatro mundos simbólicos: el indígena, el no indígena, el público y el privado, en cada uno corren particularidades de las cuales deben advertirse y debatir sobre la igualdad en la educación. El artículo se organiza en tres momentos: el surgimiento de la cuestión, la construcción de la agenda de igualdad y la estructura educativa.

## **Fecha de recepción:**

30.11.20

## **Fecha de aceptación:**

19.4.21

**Palabras clave:** educación general básica - igualdad - empleo - interculturalidad - Ecuador.

## **Abstract**

*This article intends to answers the following question: how*

*was the equality category implemented in public policies for the basic general education in Ecuador? It relies on documentary research with qualitative focus that identifies the different ways equality is referred to in official documents of public policy. Data systematization was performed with Atlas ti software support. The period of analysis covers a decade (2007-2017). The findings show two aspects: equality appears as a term of polysemy use; the documents build four symbolic worlds: aborigine, non-aborigine, the public and the private. All of them bear features to be noticed and debated in reference to equality in education. The article is organized in three stages: the emergence of the issue, the building of the equality agenda and the educational structure.*

**Keywords:** *elementary education - equality - labor employment - interculturalism - Ecuador*

## Introducción

Este artículo reflexiona sobre el uso de la categoría igualdad en las políticas públicas para la educación general básica en Ecuador. El análisis cubre una década (2007 a 2017) que correspondió al gobierno del presidente Rafael Correa. La igualdad es una categoría central en las ciencias sociales, la educación se considera parte de los derechos básicos de toda persona y es un anhelo de los países alcanzar mejores niveles de escolaridad y una buena calidad educativa. Establecer mecanismos que procuren la igualdad en educación, no es una tarea fácil porque según Bourdieu (1970) los capitales culturales diferentes con los que cada persona llega a la escuela confabularían contra la igualdad educativa. En otras palabras en sociedades donde existen clases sociales esa misma estructura de clasificación se produciría en la educación y se camuflaría de meritocracia. Analizamos la categoría igualdad a través de un recorrido por los documentos oficiales; ellos constituyen el marco de referencia de límites y posibilidades respecto a la educación. Se persigue como fin último contribuir al debate sobre la igualdad particularmente en la educación general básica, que en Ecuador incluye a más de 4 millones de personas comprendidas entre 5 a 15 años (INEVAL 2017).

El gobierno de Rafael Correa, en el marco de reformas conocidas como *Revolución Ciudadana*, realizó cambios legales y formuló nuevos instrumentos de política pública. Promovió la redacción y aprobación de una nueva Constitución, nuevas leyes orgánicas y se elaboraron planes de desarrollo. En esta investigación se revisaron como

documentos centrales los generados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES, que elabora los planes nacionales de desarrollo (PND)-; se analizaron todos los PND comprendidos entre 2007-2017 y también los documentos del marco legal en el siguiente orden: la Constitución de la República (2008); la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI 2011), el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2012). Se hace referencia también a los datos de las evaluaciones provenientes del Instituto Nacional de Evaluación -INEVAL, del Instituto de Estadísticas y Censos (INEC), los documentos del Archivo Maestro del Ministerio de Educación (AMIE) y los discursos de Rendición de Cuentas del Ministerio de Educación. Se recurrió al esquema analítico de Oszlak y O'Donnell (1984) que sugieren tres momentos en el análisis de políticas públicas: dar cuenta del origen de la cuestión, develar la agenda e identificar las estructuras de las políticas públicas. El desarrollo del artículo recorrerá esos momentos.

### **Estado de la cuestión**

A continuación, se revisa brevemente la literatura académica respecto al tema de igualdad y la gestión del gobierno de Rafael Correa. Para Meléndez y Moncagatta (2017) la misma se caracterizó por un hiperpresidencialismo y una alta popularidad que en los tres últimos años “caería notablemente”. Por su parte, Isch (2011) reconoció que si bien existieron avances importantes en temas educativos, el gobierno de Correa habría tomado medidas legales más cercanas a la derecha política, restringiendo las libertades de docentes, estudiantes y la población (p.386-387). En tanto León (2017:77) llamó la atención sobre el impacto que la reforma podría tener en el cumplimiento de la responsabilidad en educación, al reorganizar territorialmente la oferta educativa. Los autores citados coincidieron en que la concentración de poder alcanzada por el gobierno le permitió dar cumplimiento a sus propuestas políticas, pero que en su implementación no siempre cumplieron el objetivo social. Algunos autores señalaron que los preceptos legales respecto a la educación ecuatoriana respondieron a la perspectiva del Buen Vivir, concepto que figuró como subtítulo de los tres planes de desarrollo elaborados en la década 2007-2017 (Pesantes Avilés, Sabina y Bojorque 2015).

De acuerdo a SENPLADES (2007:53)

*El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable.*

En la literatura académica varios autores (Ponce Jarrín y Acosta 2010; Altmann 2016; Meléndez y Moncagatta 2017) consideran que el gobierno de Rafael Correa representó un periodo autoritario, con un discurso demagógico, que adoptó medidas más cercanas a la derecha política; al contrario, otros pensadores lo consideran parte del giro latinoamericano a la izquierda (Zimmerman 2006; Moreira 2017; Plaza Martín 2016). Como se mostrará más adelante, la presente investigación encontró que la gestión correista estuvo marcada por matices, unos con un fuerte corte liberal hacia la igualdad de oportunidades, mientras en otras acciones se evidencia una apuesta por la igualdad de condiciones.

Por primera vez en el Ecuador la inversión pública en educación se acercó al 6% del PIB (INEVAL 2016). La escolaridad creció de siete años promedio a diez en la educación general básica (INEVAL 2016; Ministerio de Educación 2018). Aumentó la escolaridad promedio de la población: mientras en el año 2000 la escolaridad llegaba a los siete años en la zona urbana y 2, 5 años en la zona rural, al finalizar el gobierno de Correa la educación básica obligatoria se estableció en diez años (INEVAL, 2016). Por primera vez Ecuador contó en 2014 con un sistema de evaluación de la calidad educativa, que puso de relieve que los mejores resultados de aprendizaje provenían de instituciones públicas. Es decir, una reversión de la tendencia estadística predominante en años anteriores; ahora era posible ver que los estudiantes de instituciones públicas y de lugares pobres, alcanzaban buenos resultados y en algunos casos superaban los resultados a las instituciones privadas (INEVAL, 2016:60-64).

Si como afirmaron Bourdieu y Passeron (1970) la posición de un grupo en la estructura social tiene incidencia en el desempeño académico, los datos presentados por INEVAL mostrarían que la acción estatal puede desviar una predisposición estructural -sin perjuicio de reconocer que los promedios esconden realidades particulares-. Sea como fuere, este artículo no pretende evaluar la gestión de Rafael Correa en este terreno, sino poner de relieve el modo en que la categoría igualdad fue aplicada en materia de política educativa en el nivel general básico -una perspectiva no trabajada previamente-.

### **Marco teórico**

La igualdad aparece como preocupación en las principales corrientes teóricas de las ciencias sociales; en ellas la acción del Estado es considerada primordial porque el avance hacia mayor igualdad implicaría la adopción de decisiones que superan el nivel de lo individual.

De acuerdo a García Ruíz y Fernández Moreno (2005) es posible identificar tres paradigmas de igualdad y formas de encararla: liberal, marxista y posestructuralista. El primero plantearía que las minorías deben ser objeto de una política diferencial y se orienta hacia la igualdad de oportunidades y adopción de medidas de afirmación positiva, como el sistema de cupos. El paradigma marxista apuntaría a la coordinación de

programas económicos y sociales para superar las desventajas de los grupos, poniendo el acento en la igualdad de condiciones. El paradigma posestructuralista propondría un enfoque intercultural, en el cual tras el reconocimiento de la diferencia, los grupos participarían en la toma de decisiones y en la construcción de la política pública, planteando la participación de los grupos en las relaciones de poder, el lenguaje y las interacciones sociales. El paradigma posestructuralista buscaría impedir que las diferencias se convirtieran en marginación, por lo que se acercaría al concepto de equidad.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, definió la igualdad como un “valor irreductible, (que) prescribe el pleno derecho de cada uno, por el solo hecho de ser parte de la sociedad e independientemente de sus logros individuales y recursos monetarios, a acceder a ciertos umbrales de bienestar social y reconocimiento” (CEPAL 2010:11). En esta perspectiva la igualdad implica a la vez una definición nominal, ontológica y un principio ético vinculado al derecho; plantea que la igualdad es relativa a la definiciones elaboradas por cada sociedad y sugiere un vértice cultural. En el año 2001 la Organización de las Naciones Unidas definió la “acción afirmativa” como “un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación del grupo al que están destinadas en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad” (Plataforma de Beijing); este aspecto permitiría pensar que para igualar se requeriría implementar medidas diferenciales en beneficio de quienes tienen menos bienestar y esas son tareas del Estado a través de políticas públicas.

Para Dávila y Soto Soutullo (2011) las políticas públicas son vistas como “acciones de los Estados y los gobiernos para solucionar estos problemas” (p. 6). La categoría política pública es un término compuesto; el primer componente –“política”– es el lugar de la disputa entre intereses de distinto tipo; el segundo componente –lo “público”– es un sector donde el Estado detenta la autoridad. En el año 1651 Thomas Hobbes pensó al Estado como la encarnación del contrato social, en el que las personas cedían su libertad a cambio de vivir determinadas garantías; en esta idea el Estado era una estructura poderosa, como un Leviatán. Sin embargo, para Peters (2005) si bien el Estado es un vehículo clave para el interés colectivo, en la actualidad experimenta una gran dificultad, porque sus decisiones políticas se enfrentan a una diversidad de experiencias y recursos, que vuelven difícil la misión de satisfacer a todos/as. Por lo que las políticas públicas pueden implicar aspectos normativos que incomodan a algunos grupos sociales; además, la emisión de una política no se traduce inmediatamente en su concreción según o establece la norma.

Oszlak y O'Donnell (1995) definieron política pública como “un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o explícitas, que permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (p. 113), como tal existiría la posibilidad que las políticas sean respuestas a demandas de la sociedad o iniciativas del Estado. Las políticas públicas pueden ser analizadas según Camou (2018)

con un enfoque institucionalista cuando se piensa que las políticas solo provienen desde el Estado hacia la sociedad o con un enfoque crítico hermenéutico, a partir del cual se observa que las decisiones del Estado provienen de la relación dinámica con los grupos sociales. Desde nuestra perspectiva, se observa más bien una mezcla de ambas, ya que por un lado el Estado es un ente sedimentado con capas de historia, marcos legales y sumergido en una relación no solo con su sociedad, sino también con una sociedad internacional, por lo cual existen decisiones que parten del Estado *per se*; por otro lado, es cierto que son los grupos sociales quienes han empujado el reconocimiento de varios derechos y generan programas en su beneficio. Esta tercera posición es la que se conjetura en el presente trabajo, para analizar la igualdad en la educación básica en Ecuador.

## La metodología

Este trabajo responde a un enfoque cualitativo que tiene, a decir de Vasilachis de Gialdino (2013), las siguientes características: “privilegia lo profundo sobre lo superficial, lo intenso sobre lo extenso, lo particular sobre las generalidades, la captación del significado y del sentido interno” (p. 49). Presentamos en las páginas que siguen una investigación documental, que se concentra en la sistematización de la categoría igualdad en la educación general básica. Debido a la cantidad importante de documentos disponibles, se utilizó el apoyo del software *Atlas ti*, para dar rigor a la sistematización de la abundante información, lo cual es pertinente como lo establecen diversos autores (Chernobilsky 2006; Quilaqueo y San Martín 2008; Fernández-Alcántara, García-Caro, Pérez-Marfil, y Cruz-Quintana 2013). Sus ventajas radican en que permite la generación de redes conceptuales, categorías y subcategorías.

En tal sentido este trabajo plantea las siguientes interrogantes: ¿Cómo se organizaron las políticas de igualdad y que significado se les atribuyó para la educación general básica? ¿Qué tipos de igualdad se señalan en los documentos oficiales? ¿Qué agenda se conformó entorno a la igualdad en educación? ¿Qué estructura configuró el uso de la categoría igualdad para la educación general básica?

La selección del corpus documental se debe a razones institucionales y razones teóricas. Respecto de las primeras, el marco legal señala el horizonte de acción de un Estado; en el caso del Ecuador dicho marco es la Constitución de la República de Ecuador sancionada en 2008 y la Ley Orgánica en materia educativa. La política pública educativa tiene como eje central el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo al artículo 279 de la Constitución del Ecuador; lo elabora el Consejo Nacional de Planificación y lo dirige el Presidente de la República; en los planes de desarrollo se señala qué se va a hacer y en qué áreas se invertirán recursos. Las razones teóricas se centran en que a través de estos documentos se puede conocer la mirada estatal plasmada en ellos así como vislumbrar el pensamiento sobre la sociedad y la educación. Se emplearán también otras fuentes pero serán citadas con menor centralidad.

La tabla siguiente resume el corpus documental seleccionado para esta investigación. En las secciones siguientes se plantean el origen, la agenda y la estructura de nuestra cuestión.

**Tabla 1:** Documentos gubernamentales analizados

Documento	Contenidos
<b>Constitución 2008</b>	Consta de nueve títulos. En este cuerpo legal el Estado se reconoce un agente central responsabilizándose de garantizar los derechos de la población. En el título VII se encuentra el régimen del Buen Vivir y en la sección primera se habla sobre la Educación, se considera un derecho fundamental y se responsabiliza a la educación del desarrollo nacional. La Constitución reconoce diferentes tipos de igualdad y la presencia de diversos tipos de ciudadanos, hace diferencia entre los grupos vulnerables y la población en general y entre la población no indígena y la población de pueblos y nacionalidades indígenas, así también como grupos afro. Reconoce la ciudadanía universal, por lo que cualquier persona extranjera tiene los mismos derechos que cualquier ecuatoriano.
<b>Plan Decenal de Educación 2006-2016</b>	Señala las 8 políticas públicas educativas que fueron aprobadas por el Referendo 2006 y que eran de obligatorio cumplimiento por parte del Estado ecuatoriano.
<b>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación Para la Revolución Ciudadana.</b>	Contiene una perspectiva de análisis del posicionamiento del Ecuador en el entorno global. Señala la apuesta por un modelo de desarrollo socialista. Señala doce objetivos nacionales, cada uno constituye una sección con su justificación diagnóstica, políticas y estrategias. Hace un análisis de la consistencia macroeconómica de las decisiones del plan y su relación con el presupuesto nacional.
<b>Plan Nacional Para el Buen Vivir, 2009-2013.</b>	Realiza un análisis de la situación del Ecuador durante los años anteriores, los esfuerzos del Estado para reducir las consecuencias de pobreza y exclusión de la época neoliberal. Señala al Buen Vivir como un marco conceptual deseable del desarrollo. Establece cuatro estrategias nacionales y doce objetivos nacionales de desarrollo. Señala los lineamientos presupuestarios y los montos estimados de inversión. Contiene un desglose de la planificación anual.
<b>Buen Vivir. Plan Nacional 2013-2017. Todo el mundo mejor.</b>	Realiza un análisis de los avances de la Revolución ciudadana, comparándolos con las cifras de la época neoliberal. Señala al Buen Vivir como un marco conceptual deseable del desarrollo. Mantiene las cuatro estrategias nacionales y doce objetivos nacionales de desarrollo. Señala los lineamientos presupuestarios y los montos estimados de inversión. Contiene un desglose de la planificación anual.
<b>Ley Orgánica de Educación Intercultural –LOEI – 2011</b>	Sección considerandos en la que el Estado se reconoce como garante de derechos. Está conformada por ocho títulos, el título IV se refiere exclusivamente a la Educación Intercultural Bilingüe. Esta Ley deroga la Ley 125 del año 1983. LA LOEI (2011) crea una nueva estructura educativa, expande la escolaridad obligatoria a 10 años de educación y considera que la educación es un servicio público que no puede paralizarse, excepto por una situación excepcional de emergencia o fuerza mayor.
<b>Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI, 2015</b>	Establece especificidades a la LOEI, señala los mecanismos de vigilancia, control y cumplimiento de la Ley. Ratifica que el cuerpo docente es parte del servicio público por lo que el tema laboral lo deriva a la Ley Orgánica del Servicio Público - LOSEP
<b>Reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI 2015</b>	La reforma a la LOEI establece un cambio en los requisitos para ser docente, abriendo las posibilidades a que cualquier profesional con título universitario pueda ejercer la docencia. Se establece la jornada laboral de los y las docentes en 40 horas reloj en las cuales deben permanecer en la institución, se crean los mecanismos burocráticos para traslado de docentes en caso de necesidad del sistema.

## El origen de la cuestión

Sobre la cuestión o el surgimiento de las políticas públicas, Oszlak y O'Donnell (1995) afirmaron “que analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cual esta se convierte en tal, es importante no sólo para interpretar eventos posteriores sino también para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del Estado y las nuevas modalidades que asumen sus patrones de interacción con la sociedad civil” (p.112). En el caso que nos compete, el antecedente lo ubicamos en el año 2005. Con el grito “que se vayan todos”, las organizaciones sociales se levantaron contra el Estado y los políticos de turno. Llegó el año 2006 y gobernaba interinamente, Alfredo Palacio, cuando las organizaciones, los movimientos sociales y las instancias educativas,<sup>1</sup> realizaron el Plan Decenal de Educación y posteriormente exigieron que se lo sometiera a referendun; la sociedad civil jugó en consecuencia un papel crucial en el surgimiento de la nueva política pública en educación. En el año 2006 las elecciones arrojaron dos resultados: Rafael Correa ganó la presidencia de la República con 56.6% de votos<sup>2</sup> y el Plan Decenal de Educación se aprobó por una gran mayoría del electorado. De tal manera, que tanto la elección de Rafael Correa como el surgimiento de las políticas públicas educativas contaron con un fuerte apoyo social. El nuevo gobierno –se autodenominó de la Revolución Ciudadana– propuso que el Estado debía recobrar su papel central y articular toda la gestión de las instituciones, principalmente las de la educación.

El Referéndum consultó al electorado lo siguiente:

***Pregunta 1:** ¿Está usted de acuerdo con que las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (2006-2015), constantes en esta consulta, sean consideradas como políticas de Estado prioritarias para la inversión del sector público?*

El 67,05% votó “sí”, 6,16% “no”, el 19,92% en blanco y el 7,7% anuló su voto (Consejo Nacional Electoral-CNE, 2006).<sup>3</sup>

El Plan Decenal 2006–2016 contenía ocho políticas: 1. Universalización de la Educación Infantil de 0 a 5 años de edad; 2. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo año; 3. Incremento de la Matrícula del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en la edad correspondiente; 4. Erradicación del Analfabetismo y Fortalecimiento de la Educación Alternativa; 5. Mejoramiento de la Infraestructura Física y el Equipamiento de las instituciones educativas; 6. Mejoramiento de Calidad y Equidad de la Educación e Implementación del Sistema Nacional de Evaluación; 7. Revalorización de la Profesión Docente, Desarrollo Profesional, Condiciones de Trabajo y Calidad de Vida; 8. Aumento de la participación del sector educativo en el PIB desde el 0,5% de entonces hasta alcanzar al menos el 6%. (Ministerio de Educación 2007).

En enero de 2007 inició su mandato Rafael Correa, que se extendió, reelección de por medio, diez años. Las acciones emprendidas en materia de educación, que recibieron el nombre unificador de Revolución Educativa.<sup>4</sup> Sus acciones cubrieron tres ejes: ampliación de la cobertura, eliminación de las barreras de acceso y mejoramiento de la calidad (Vera Manzo 2017); Esos ejes son los que se utilizaron hasta el final del gobierno para demostrar que hubo cambios significativos en el sistema educativo.

## **Los significados de la igualdad en los documentos estatales**

En este apartado se da cuenta de que la categoría igualdad tuvo un uso polisémico en los documentos analizados y fue acompañada de otras palabras como oportunidad, condiciones y real. En la Constitución (2008), artículo 11, literal 2, se afirmó “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”; sin embargo, como se verá más adelante que las políticas públicas marcan límites y posibilidades al ejercicio de esos derechos.

En el primer PND se afirmó

*El desarrollo sostenible es inviable sin el respeto a la diversidad histórica y cultural como base para forjar la necesaria unidad de los pueblos. Conlleva, como elemento fundamental, la igualdad de derechos y oportunidades entre las mujeres y los hombres de las comunidades, entre pueblos y nacionalidades, entre niños, niñas, jóvenes y adultos. Implica la irrestricta participación ciudadana en el ejercicio de la democracia (SENPLADES 2007:32).*

De esta redacción resulta que la igualdad constituye una condición previa al desarrollo sostenible; pero la Constitución de la República ubicó a la igualdad dentro del sistema nacional de inclusión y equidad (artículo 340, parágrafo 2). Todos los componentes del sistema se articularon en los PND. Por lo tanto, la igualdad apareció como una definición denotativa.

El artículo 26 de la Constitución establece:

*La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.*

En la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) la categoría igualdad apareció de manera polisémica, con al menos cinco variantes: igualdad de oportunidades, igualdad de condiciones, igualdad real, igualdad de género y la igualdad en la diversidad.<sup>5</sup> La igualdad de condiciones fue citada pero no definida; apareció en la sección “Considerandos” para afirmar la inclusión en el sistema educativo de personas con discapacidades; se la mencionó también cuando se aludió al sistema de becas educativas y cuando se señaló que la educación debe garantizar igualdad de condiciones entre varones y mujeres.

La igualdad de oportunidades figura asociada a la idea de que el Estado debe financiar la educación, particularmente los servicios a personas con discapacidad. Fue referida en el artículo 2 literal *v* de la LOEI –como un principio educativo, como obligación del Estado de garantizar la igualdad de oportunidades a comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos con necesidades educativas especiales a través de medidas de acción afirmativa y erradicando la discriminación– y en enunciación general en el artículo 5 de la misma ley:

Art. 5.- La educación como obligación de Estado.-

*El Estado tiene la obligación ineludible e inexcusable de garantizar el derecho a la educación, a los habitantes del territorio ecuatoriano y su acceso universal a lo largo de la vida, para lo cual generará las condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer, movilizarse y egresar de los servicios educativos. El Estado ejerce la rectoría sobre el Sistema Educativo a través de la Autoridad Nacional de Educación de conformidad con la Constitución de la República y la Ley.*

En este artículo la igualdad de oportunidades fue registrada como un resultado de las condiciones generadas por el Estado, como una definición connotativa de igualdad, que coloca al Estado como garante de derechos universales, ubicando la igualdad en todo el proceso del sistema educativo (acceso, ingreso y egreso).

La igualdad real apareció en cuatro ocasiones en la LOEI. En el artículo 2, principio *f*, respecto a que la educación debía generar procesos para atender la igualdad real de grupos poblacionales históricamente excluidos y grupos de atención prioritaria.<sup>6</sup> En el artículo 50 párrafo tres, se refirió a la obligación de desarrollar programas educativos para mujeres que no tuvieron acceso a la educación. Y en la transitoria trigésima primera, vinculó la igualdad real a la ejecución de un programa de alfabetización en braille, para incorporar a personas con discapacidad visual. Ahí la igualdad real se asimiló a un concepto que puntualizó acciones específicas a favor de determinados grupos poblacionales. Mientras la igualdad de género en educación se orientó a brindar iguales

oportunidades a varones y mujeres, reduciendo los rasgos de machismo y opresión, cabe señalar que los marcos legales no hicieron referencia explícitamente a otros géneros.

Citando la declaración de Simón Bolívar “Sin igualdad perecen todas las libertades, todos los derechos. Simón Bolívar” (SENPLADES, 2007:47), el primer PND presentó a la igualdad como una categoría que habilita la acción y la condición humana. Entre 2007 y 2017 se diseñaron tres PND; en todos ellos la categoría igualdad también estuvo acompañada de palabras como igualdad de oportunidades, igualdad de condiciones e igualdad real.

Los PND siguieron un esquema del ciclo de planificación de la política pública. Según Bobbio (1993), el análisis de la igualdad debe preguntarse sobre dos aspectos; “qué es” y “entre quienes se genera”. En el caso ecuatoriano los PND 2007 a 2017 se construyeron para combatir la concentración de la riqueza y las oportunidades. La construcción de una sociedad más igualitaria implica enfrentar las causas estructurales de la desigualdad, como la concentración de los medios de producción; el concebir la tierra y el agua como simples mercancías, desconociendo el derecho de los pueblos a su acceso, uso y disfrute; la limitada visión de la propiedad tan solo como propiedad privada; y el desconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad. (SENPLADES, 2009, p. 101). Se puede afirmar que los PND de la década 2007-2017 significaron un corte crítico radical.

Respecto a “entre quienes se genera”, un aspecto destacado fue que no se refirió explícitamente a determinados sujetos sino a ideas y modelos vinculados al sistema capitalista global.

El ocaso del siglo XX estuvo marcado por un proceso reaccionario condensado en el Consenso de Washington. En Ecuador su punto culminante fue la aprobación de la Constitución de 1998, la cual cimentó un modelo económico neoliberal y a todas luces excluyente, en desmedro de las grandes mayorías, quienes no solo pagaron el costo del rescate de la economía sino que sufrieron las consecuencias de la devastación económica (SENPLADES, 2017, p. 32). Al contrario, los PND se propusieron como uno de sus objetivos centrales la reducción de la pobreza; al inicio de la primera presidencia de Rafael Correa se estimaba que algo más de 51% de la población estaba en condiciones de pobreza -general y extrema- (SENPLADES 2007:38). Diez años después “la tasa de pobreza multidimensional disminuyó 16,4 puntos porcentuales, ubicándose ahora en el 35%” (SENPLADES 2017:130-131). Para superar estas brechas el Estado propuso políticas que cubrirían tres aspectos fundamentales: universalidad, gratuidad y calidad.

En resumen lo analizado hasta aquí expuso que la concepción de igualdad tuvo diversas acepciones, pero todas se acercan a un enfoque ético de justicia social; la mayoría de usos de la categoría igualdad se refirieron a satisfacer derechos básicos, entre estos la educación. Un problema que se detectó en el marco normativo es que se le encarga a la educación la tarea de superar la desigualdad social, aspecto que rebasa su rol. En cuanto a los PND estos

identificaron desigualdades sociales, económicas y culturales, sedimentadas en las huellas del Estado neoliberal que exacerbó el individualismo y la apropiación de recursos en detrimento de la mayoría. El Estado de la Revolución Ciudadana desplegó capacidad para corregir esa problemática y usó la categoría igualdad como orientadora de una serie de acciones para disminuir la distancia entre grupos sociales respecto al ejercicio de derechos y el acceso a bienes y servicios, entre esos a la educación. Por ejemplo:

Art. 37.- Composición.-

*El Sistema Nacional de Educación comprende los tipos, niveles y modalidades educativas, además de las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el Sistema de Educación Superior. Para los pueblos ancestrales y nacionalidades indígenas rige el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, que es instancia desconcentrada.  
(Ley Orgánica de Educación Intercultural - LOEI, 2011)*

Los documentos analizados construyen mundos simbólicos separados, lo no indígena y lo indígena como una parte que requiere ser especificada, que tiene su propio sistema educativo, que posee epistemología propia, que está marginada y tiene poco bienestar y menos oportunidades de acceder a los derechos sociales. Así el Estado diferencia rompiendo la uniformidad del trato legal y crea especificidades. Pero, esta no es una construcción reciente, tanto en la Constitución 1998 y en la Ley 127 de Educación del año 1983 existían regulaciones similares, por lo cual se puede concluir que existe un sedimento histórico.

La siguiente diferenciación es entre el mundo público y el mundo privado, tanto la Constitución, como la Ley Orgánica de Educación Intercultural y los Planes Nacionales de Desarrollo los diferencian respecto al hecho educativo. En la Ley de Educación las instituciones privadas se llaman “particulares” y pueden regirse por su normativa específica y el ingreso a las mismas está condicionada al pago de matrículas. La igualdad es solo una ilusión y también lo es la elección.

Art. 57.- Derechos de las instituciones educativas particulares.-

*Son derechos de las instituciones educativas particulares, los siguientes:*

- a. Cobrar las pensiones y matrículas de conformidad con el reglamento que emita la Autoridad Educativa Nacional;*
- b. Organizarse de acuerdo con sus estatutos y reglamentos, legalmente aprobados por la Autoridad Educativa Nacional;*

## **La agenda de la igualdad para la educación general básica.**

Agenda se deriva del latín *agire* hacer *agendum* que significa lo que hay que hacer o actuar (RAE, 2018). Como lo expresaron Tamayo (1997) y también Oszlak y O'Donnell (1984) la estructuración de la agenda es el proceso por el cual un aspecto se convierte en una cuestión pública. La agenda de políticas públicas se estructura con relación a agentes de diferentes grados de poder; según Tamayo (1997) la estructuración de la agenda pasa por dos etapas: la definición de problemas y la incorporación a la agenda gubernamental

En los PND los problemas educativos aparecieron con un mismo punto de partida, acusan a los gobiernos de corte neoliberal como los responsables de la falta de datos, una estructura desarticulada, un servicio de mala calidad y prácticas excluyentes que ahondaron las diferencias sociales. La agenda educativa respetó las ocho políticas del Referéndum y sus resultados pueden resumirse de la siguiente manera:

La Educación Infantil de 0 a 5 años de edad, cubrió el 83.6% de la demanda de la zona urbana y el 34.1% en la zona rural; en ambas áreas hay déficit de atención, siendo en lo rural lo más crítico (SENPLADES 2017); la Educación General Básica alcanzó una cobertura universal, mejorando en 4 puntos porcentuales. Se incrementó la matrícula en el Bachillerato; llegó a cubrir al 97, 6% de la población urbana y 82,4% de la rural (INEVAL, 2016). El analfabetismo se redujo al 6.3% (INEVAL 2016). Respecto al mejoramiento de la Infraestructura Física y el Equipamiento de las Instituciones Educativas, al final del gobierno de Correa el 86,81% de edificios educativos cumplían los estándares de calidad del Ministerio de Educación (Ministerio de Educación, 2017).

El Sistema Nacional de Evaluación, señala un sostenido mejoramiento de los resultados de los-as estudiantes en las áreas de aprendizaje (INEVAL, 2016). Se registró un mejoramiento sustancial en las condiciones salariales de los y las docentes, y se modificó su horario de trabajo, pasando de 20 horas semanales a cubrir 40 horas de presencia en las unidades educativas (Ministerio de Educación, 2017).

Sobre el mandato de aumentar el 0.5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta alcanzar al menos el 6%, solo en el año 2015 el gobierno destinó el 5,9% del PIB a educación; los años siguientes (con la caída del precio del petróleo y el terremoto del año 2016) los porcentajes no alcanzaron el 6%. No obstante, fue el gobierno que destinó más recursos a la educación en la historia de Ecuador. (INEVAL 2016; Ministerio de Educación 2017).

La agenda estatal citó como complementarias las políticas sociales y las políticas económicas; los objetivos estatales que especificaron igualdad y educación tuvieron siempre presencia en la planificación estatal.<sup>7</sup> En el PND del año 2007, la igualdad fue explicada de la siguiente manera:

*La igualdad implicaría, al menos, una equitativa distribución de la riqueza, educación y salud para todas y todos, equidad de género, cerrar las brechas salariales de mujeres, jóvenes, afrodescendientes e indígenas, respecto de los hombres adultos, el respeto a los diferentes pueblos y nacionalidades*  
(SENPLADES, 2007, p. 81).

La agenda de la igualdad se vinculó a la de educación como un mecanismo de ampliación de derechos. El primer aspecto implicó la cobertura universal; el segundo se refería a las condiciones materiales incluyendo los salarios; esto justificó el mejoramiento sustancial del salario al cuerpo docente, por ser visto como fundamental para mejorar la calidad educativa; el tercer aspecto aludía a multiculturalidad es decir el reconocimiento de la diferencia y los mecanismos para combatir los rastros de racismo.<sup>8</sup>

La agenda educativa se constituyó como mecanismo canalizador de la igualdad.<sup>9</sup>

En resumen, en este apartado se siguió la pista a las categoría igualdad y su configuración en la agenda gubernamental. La educación apareció como el mecanismo estatal para canalizar la igualdad, tuvo un uso polisémico; lo que es consistente con la afirmación de Murray Edelman (1991) para quien un término adquiere su carácter político cuando es formulado con ambigüedad, porque le permite al agente completar el significado arbitrariamente. Siendo así, dicho precepto se cumple en las descripciones de igualdad que se constituyeron en conceptos abiertos que podían generar acuerdos, debates y tensiones.

### **La estructura de la política pública de educación.**

Para Oszlak (1982) la estatalidad tiene la capacidad de mostrar su poder institucionalizando su autoridad, diferenciando su control e internalizando una identidad colectiva. A partir del año 2012 el Estado central reorganizó el trabajo territorial, cambiando algunas estructuras y manteniendo otras: se establecieron 9 zonas, 143 distritos y 1.117 circuitos educativos, como lo determinó el Registro Oficial No. 290-2012, fue un cambio sustancial e histórico en el país. Una zona abarca varias provincias, mientras una organización distrital cubre territorios que tienen afinidad cultural, geográfica y social, independientemente de su jurisdicción provincial; los circuitos son estructuras más pequeñas que consolidan redes de servicios estatales.

Respecto a la estructura educativa general, se ratificaron las tres modalidades educativas: presencial, semipresencial y a distancia; cada una tiene tres niveles, inicial, general básico y bachillerato; permaneció la clasificación según el financiamiento, las instituciones educativas pueden ser públicas, municipales, fiscomisionales y particulares (artículo 53). Tampoco cambió la distinción de dos sistemas de educación: el sistema educativo intercultural y el Sistema Educativo Intercultural Bilingüe (SEIB). La LOEI lo especifica así:

Art. 37.- Composición.-

*El Sistema Nacional de Educación comprende los tipos, niveles y modalidades educativas, además de las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el Sistema de Educación Superior.*

El Sistema de Educación Intercultural Bilingüe tiene antecedentes en los levantamientos indígenas de la década de 1940, cuando los grupos sociales demandaban la creación de escuelas en lengua nativa y años más tarde en las décadas de 1980 y 1990, con la creación de la Secretaría de Asuntos Indígenas. Ley 127 de 1983, que estuvo vigente hasta 2011, distinguió entre los servicios educativos para la población ecuatoriana en general y los servicios educativos para pueblos y nacionalidades indígenas (art. 28).

Así el marco legal ecuatoriano crea cuatro espacios educativos diferenciados (mundos simbólicos): público, privado, indígena y no indígena. Lo público es gratuito y rige en él el Estado en todos sus elementos; lo privado tiene costo y lo financia cada persona, se rige por sus propias decisiones, pero bajo la norma pública nacional; lo indígena está dirigida para la población a la que se le reconoce una particular cultura y etnicidad, y lo financia el Estado; lo no indígena puede ser público o privado, pero al momento de la redacción de este informe no existían instituciones educativas privadas indígenas.

Los artículos 37 de la LOEI-2011 y 28 de la Ley 127-1983, diferencian los servicios para la población ecuatoriana en general y los específicos para la población indígena. Mientras en otros contextos la segregación en los servicios públicos llegó a considerarse indeseable (por ejemplo en Estados Unidos de América o en Sudáfrica tras la abolición de sistema de apartheid), en Ecuador la realidad es otra. Según Cirelli (2013) el rastro histórico de la educación ecuatoriana parte de las colonias españolas; tras la independencia se puso énfasis en la castellanización de los pueblos nativos; era obligatoria la enseñanza del idioma castellano y se procuraba la incorporación de las poblaciones indígenas a la nación; en ciertos casos se les prohibía hablar su idioma originario. Debe recordarse además que la mezcla entre españoles-as e indígenas fue un hecho permanente en toda la época colonial y la republicana.

+++En la década de 1940 las organizaciones indígenas exigieron al Estado la creación de una estructura educativa segregada, su recuerdo es reivindicado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador- CONAIE, en la figura de Dolores Cacuango, quien impulsó de manera clandestina, el surgimiento de las primeras escuelas en lengua nativa. La estructura educativa en lenguas nativas, se consolidó solo años más tarde (década

del 80 y 90), con el surgimiento de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe- DINEIB y el SEIB que permitió entre otras cosas, la sistematización de los alfabetos *kichua*, *shuar*, *achuar* y otros idiomas, la producción de literatura, el desarrollo de propuestas pedagógicas y la creación de plazas de trabajo para docentes indígenas.

En cuanto a los cambios en la estructura educativa, se eliminó las escuelas segregadas por género (existían instituciones femeninas y masculinas), pero se mantuvo la segregación entre instituciones para enseñar lengua nativa y las otras instituciones. Otra transformación fue la obligatoriedad educativa (que antes comprendía solo 6 años y se llamada educación primaria) y surgió la denominación de educación general básica (un estudio obligatorio de 10 años) abarca estudiantes de 5 a 14 años. La Educación General Básica, que fue descrita en la LOEI-2011 en el artículo 42:

Art. 42.- Nivel de educación general básica.-

*La educación general básica desarrolla las capacidades, habilidades, destrezas y competencias de las niñas, niños y adolescentes desde los cinco años de edad en adelante, para participar en forma crítica, responsable y solidaria en la vida ciudadana y continuar los estudios de bachillerato. La educación general básica está compuesta por diez años de atención obligatoria.*

La obligatoriedad de la Educación General Básica- EGB (10 años de escolaridad), resultó ser un cambio importante, pues antes del año 2011, el INEC afirmaba que “quienes hablan solo una lengua nativa tienen 2,1 años promedio de escolaridad, mientras quienes hablan solo español tienen 7,4 años promedio”. (INEC, 2002, p. 15). Con la medida de la obligatoriedad de 10 años de educación se pretende que las nuevas generaciones tengan mayor grado de escolaridad, para lo cual el diseñaron las unidades educativas.

Hasta el año 2011, el país dividía los servicios educativos en guardería/jardines de infantes, escuelas (solo éste nivel era obligatorio) y colegios; a partir del año 2012 esas estructuras se fusionaron en un servicio integrado, llamado “unidad educativa”. La transformación conllevó procesos de movilización del personal docente y administrativo, se mostró así el poder de institucionalización del Estado central. Las unidades educativas reportan su desempeño a los circuitos educativos, estos a los distritos y a su vez los distritos a las zonales; solo las nueve zonales tienen relación directa con el Estado central y operan con desconcentración administrativa.

Cabe señalar que las unidades educativas privadas existían desde hace varios años,<sup>10</sup>, de tal manera que la acción estatal unificó la estructura educativa asemejándola a la privada;

pero, las unidades educativas no son iguales, pueden ser según el financiamiento (públicas, privadas o fiscomisionales), según la población a la que atienden (habla hispana o lengua nativa), existen también las Unidades Educativas del Milenio.

**Tabla 2:** Tipos de Unidades Educativas

Unidad Educativa	Población a la que atiende	Supervisada por
Unidad Educativa	Población hispano hablante	Supervisada por el SNE
Unidad Educativa Bilingüe	Población que aprende un idioma extranjero.	Supervisada por el SNE
Unidad Educativa del Milenio	Población de zonas de extrema pobreza	Supervisada por el SNE
Unidad Educativa Bilingüe	Población indígena	Supervisada por el SEIB
Unidad Educativa del Milenio Bilingüe	Población de extrema pobreza indígena	Supervisada por el SEIB

Elaboración propia en función a documentos de Ministerio de Educación (2018)

Mientras en los años noventa el Estado neoliberal focalizó identificando las zonas de más pobreza, el Estado de la Revolución Ciudadana creó las Unidades Educativas del Milenio- UEM, son un modelo educativo para responder a tres características territoriales: nivel de pobreza de la población, falta de oferta de servicios educativos y bajos resultados académicos en las pruebas nacionales (Ministerio de Educación, 2018), por ejemplo: en la provincia de Tungurahua hay tres UEM, en zonas rurales de Quisapincha, Chibuleo y Pillaro, las dos primeras son jurisdicciones indígenas, la última está localizada en uno de los cantones más pobres del país, con concentración de población *kichwa*. El argumento que se esgrimió fue que se buscó disminuir las disparidades territoriales.<sup>11</sup>

Las UEM cuentan con recursos tecnológicos, infraestructura totalmente nueva, talento humano y condiciones didácticas óptimas para el desarrollo del hecho educativo; a inicios del año 2018, el país tenía en funcionamiento 97 UEM y estaban en construcción 38 UEM, es una cifra todavía pequeña, en comparación a 17.331 unidades educativas existentes, de las cuales el 35% estarían ubicadas en zonas de extrema pobreza, según el Reporte de Indicadores del Ministerio de Educación (2015, p. 5). Las UEM son apuestas administrativas, pedagógicas y sociales que combaten la histórica desigualdad educativa. El 6 de noviembre de 2018, el Ministerio de Educación, realizó el análisis de los resultados de las evaluaciones de rendimiento educativo y concluyó señalando que las y los estudiantes de las UEM mejoraron los puntajes en Matemáticas y Lenguaje (El Telégrafo, 2018).

La estructura estatal mantuvo la diferenciación en dos subsistemas educativos: El Sistema de Educación Intercultural Bilingüe –SEIB, estructura específica para atender a población indígena en lengua materna y el Sistema Nacional Educativo Intercultural; pero, implementó un cambio jurídico en 2011 que eliminó la autonomía administrativa del SEIB y la puso bajo tutela del Ministerio de Educación, generando así un puente con la red de servicios estatales y los sistemas de monitoreo de la gestión pública. Dicha acción produjo tensión con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE, por considerarla que atentaba contra un derecho adquirido de autogestionar su sistema.

La obligatoriedad de la educación general básica se canalizó a través del acceso a unidades educativas. La LOEI en su artículo 6, en consonancia con la Constitución (2008) en su artículo 327, literal 12 (respecto a la equidad territorial) estableció que si bien el Estado tiene la obligación de garantizar la educación pública, esta solo se dará en sitios cercanos al lugar de residencia, se lo llamó sectorización educativa, aspecto totalmente nuevo para la realidad ecuatoriana.

La sectorización afectó solo a instituciones públicas y operó vía sistema de cupos educativos que en la mirada del gobierno permitiría convertir a las familias en una comunidad educativa, que evalúa el servicio estatal. Tema que resultó controversial cuando la segregación espacial fue denunciada por diversos autores como un nuevo problema social. Los estudios de segregación socio-espacial a nivel mundial, (Massey1988; Dubet, 2015; Savarí, 2015) concluyen que la sectorización escolar genera una especie de guetización, y estigmatización de grupos de los barrios pobres. Savari (2015), propone que se garanticen espacios para el contacto de personas diversas.

El acceso universal también se promovió a partir de la política de eliminación de la autogestión (creada por los gobiernos neoliberales), bajo el argumento de corresponsabilidad social, exigían aportes financieros anuales para sostener las instituciones educativas públicas... Las políticas públicas 2007-2017 las eliminaron totalmente dichas cuotas, porque agudizaba las condiciones de pobreza, restándoles recursos a las familias.<sup>12</sup>

Oszlak (1983) afirma que ejercer el control es un mecanismo de legitimación del poder por parte del Estado central. Las políticas públicas de la Revolución Ciudadana crearon también una estructura para monitorear lo que sucedía con la educación y sus indicadores de calidad, así nació el Sistema Nacional de Evaluación SNE. En el Reglamento a la LOEI se lo estableció así:

Art. 15.- Competencias relacionadas a la evaluación.

El Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional debe definir políticas de evaluación y

rendición social de cuentas que sirvan de marco para el trabajo del Instituto. Como parte de estas políticas, el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional establece estándares e indicadores de calidad educativa, que deben ser utilizados en las evaluaciones realizadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

Cabe señalar que antes de la existencia del Instituto Nacional de Evaluación (INEVAL), el Ecuador acudía a pruebas diseñadas por la UNESCO y aplicadas con apoyo internacional, pero no contaba con una estructura especializada en el monitoreo de los estándares de la educación. El INEVAL se convirtió en un centro de análisis de la información que retroalimentó las planificaciones estatales; desde 2012 hasta el año el año 2017 se realizó las siguientes evaluaciones:

2012. Evaluó a las y los estudiantes con la prueba TERCE, en asociación con UNESCO.

2012. Creó estándares de calidad para las unidades educativas.

2014. Se tramitó el ingreso al sistema de evaluación PISA.

2015. Evaluó a las y los estudiantes.

2016. Realizó la primera evaluación docente y el primer censo nacional educativo. Se evaluó a las instituciones bajo los nuevos estándares de calidad. (INEVAL, 2016, p.9)

A partir de 2012 cada año las y los bachilleres se someten a la evaluación llamada Ser Bachiller, que condiciona su acceso a la educación superior.<sup>13</sup>

Los resultados mostraron un *continuum* histórico de desigualdad, hay brechas de calidad educativa entre instituciones educativas públicas y privadas (INEVAL, 2016, p. 45), las instituciones públicas trabajan con grupos estudiantiles que viven diversas dificultades (económicas, sociales y otras). Pero, en el 2014 mejoró los resultados de aprendizaje en instituciones públicas, aspecto que fue ratificado también en la evaluación de 2018 por INEVAL. La política pública educativa ecuatoriana construyó una idea de calidad, expresada en un sistema de reporte con tres componentes: desempeño docente, desempeño estudiantil y gestión del establecimiento; los resultados de las evaluaciones se registran en el Sistema Nacional de Evaluación. El interés del gobierno en evaluar la educación, a sus agentes y constatar los resultados, fue una constante a lo largo de la gestión de Correa.

Las pruebas nacionales ejecutadas por el INEVAL tuvieron y tienen consecuencias diferentes, por ejemplo para las y los docentes condicionan su permanencia en el puesto de trabajo; para las y los estudiantes de bachillerato condicionan su ingreso a la universidad,<sup>14</sup> mientras que las pruebas aplicadas a las y los niños de la educación general básica determinan los logros de aprendizaje bajo un criterio que busca sintonizarse con las mediciones internacionales; también las instituciones son evaluadas de acuerdo a estándares de calidad. Surgió así una nueva jerarquía meritocrática, donde los resultados obtenidos por estudiantes, docentes e instituciones los bañan de prestigio o desprestigio social. Ya que toda sociedad requiere una jerarquía, ahora Ecuador la estableció a través de estas pruebas estándares cuyos resultados califican a la comunidad educativa.

### **A modo de corolario**

La cuestión de igualdad en las políticas educativas para la educación general básica en el Ecuador, tuvo un origen en las demandas sociales; se concretó en el año 2006 con el Referéndum que consultó a la población sobre el Plan Decenal de Educación, el gobierno de Rafael Correa asumió dicho mandato y lo llamó la Revolución Educativa. El gobierno de la Revolución Ciudadana desarrolló un discurso ambiguo respecto a la igualdad, lo cual es consistente con la característica del campo político, donde son las y los agentes quienes completan el significado de la cuestión; la igualdad apareció como un horizonte deseado. La igualdad fue definida por el Estado central como un componente del Sistema Nacional de Inclusión y equidad, siendo una definición denotativa. En las políticas públicas apareció con cinco variantes: igualdad de oportunidades, igualdad de condiciones, igualdad real, igualdad de género y la igualdad en la diversidad.

Los documentos permitieron evidenciar una construcción discursiva en la cual se pensó que la educación es responsable del desarrollo, las y los docentes son responsables de la educación, por lo tanto, el desarrollo del país dependía del cuerpo docente, de esta manera se colocó sobre el sistema educativo una carga que evidentemente excede su rol. Mientras los datos de fuentes secundarias mostraron que la intervención estatal generó mejoramiento en los resultados educativos tanto de estudiantes de unidades educativas públicas, como de las unidades educativas del milenio, resta por analizar si esas experiencias pueden ser generalizadas a todo el sistema educativo público, pues en los logros educativos también influyen el entorno familiar, social y las competencias con las que cada estudiante llega a la cotidianidad educativa.

La agenda de la igualdad para la educación se expresó en una serie de políticas públicas que se orientaron a universalizar el servicio educativo, dotarlo de condiciones básicas (infraestructura, textos, alimentación, personal docente, entre otros) y establecer los indicadores de calidad educativa. La universalización de la educación general básica, empujó el nacimiento de una nueva estructura educativa macro y micro. Que sin embargo,

mantuvo la diferenciación entre lo público, lo privado, lo indígena y lo no indígena, dando continuidad a una desigualdad histórica, ya que quienes tienen recursos económicos no estarían sujetos a la sectorización escolar y acceden a instituciones privadas de cualquier área geográfica, mientras que quienes carecen de recursos quedan confinados a las instituciones cercanas al lugar de residencia. Las unidades educativas que atienden a población indígena permitirían fortalecer sus lenguas maternas; así las políticas estatales produjeron una continuidad histórica de la diferenciación de clase social y etnia. La estructura privada educativa se mantuvo intacta tal cual existía antes del período de Rafael Correa, la estructura pública educativa quedó confinada a la sectorización, pero se redistribuyó personal docente y estudiantes para impulsar una educación obligatoria de 10 años, lo cual a largo plazo mejorará el promedio de escolaridad ecuatoriana.

<sup>1</sup> Representantes de la Unión Nacional de Educadores, la Confederación de Colegios de Educación Católica, la Confederación de Colegios de Educación Particular Laica, el Consejo Nacional de Educación Superior y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo- SENPLADES, y fue presidido por el Ministro de Educación y además se realizaron además 40 foros locales” (Ministerio de Educación, 2006, p.7)

<sup>2</sup> Correa ganó las elecciones con el apoyo de los movimientos sociales, entre esos Jubileo 2002, Acción Ciudadana Movimiento Alfarista Bolivariano y otros movimientos sociales; todos demandaban que el Estado asuma su responsabilidad en la cuestión educativa (Recalde, 2007).

<sup>3</sup> Fueron convocados 9.021.773, electores (en Ecuador la votación es obligatoria), sin embargo solo 6.787.624 sufragaron (75.2%) a pesar de que en Ecuador el voto es obligatorio. (CNE, 2006)

<sup>4</sup> Revolución educativa, también fue llamada la estrategia política implementada por Evo Morales en Bolivia: <http://www.minedu.gov.bo/files/publicaciones/revolucion-educativa/revolucion-educativa2016.pdf> . En Venezuela también se llamó así, en el gobierno de Hugo Chávez: <http://bibliotecadigital.cenamec.gov.ve/index.php/formandonos-como-directores-para-la-revolucion-educativa-venezolana/>

<sup>5</sup> En la LOEI la categoría igualdad tiene múltiples usos: En la sección “Considerandos” en 7 ocasiones: “garantía de igualdad e inclusión legal”, “Una educación en igualdad de condiciones”, como principio que guía en Plan Nacional de Desarrollo, “igualdad en la diversidad y no discriminación”, “igualdad de oportunidades”, “medidas afirmativas que promuevan la igualdad real”, como objetivo nacional “auspicio de la igualdad”. Art. 2, “igualdad real” de grupos históricamente excluidos, para los discapacitados visuales (transitoria trigésima primera); igualdad como un valor (Art. 2 literal “i”); como un enfoque de derechos (Art. 2, literal k); como no discriminación entre hombres y mujeres (art. 2, literal l); como garantía constitucional (Art. 2, literal v) como enfoque y promoción (artículo 2, literal; “igualdad de oportunidades” (Art. 5); como garantía del Estado (Art. 6, literal a); artículo 7, art 52) como un derecho; igualdad de condiciones de acceso (art. 7, literal j); igualdad real entre hombres y mujeres (art. 50); igualdad de oportunidades para acceso y permanencia en la educación (art. 55)

<sup>6</sup> Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

<sup>7</sup> La agenda gubernamental colocó a la educación dentro del objetivo 2 “Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, tanto en el PND 2007-2010, como en el PND 2009-2013; en el último PND 2013-2017, educación se ubicó en el objetivo 4 “ Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”. Igualdad fue el objetivo 1 en los dos primeros PND y el objetivo 2 en el último, su redacción se mantuvo intacta, en los siguientes términos: “Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad”.

<sup>8</sup> El objetivo 1 se desarrolló en ocho políticas: 1.1. Impulsar la economía social y solidaria, generar empleo productivo digno y reconocer el trabajo en todos sus ámbitos; 1.2. Incentivar el desarrollo local participativo y promover un desarrollo territorial equilibrado e integrado; 1.3. Fomentar el desarrollo rural integral y asegurar la soberanía alimentaria; 1.4. Reconocer y respetar la diversidad y erradicar toda práctica de discriminación sexual, étnica, generacional, por discapacidad, política o religiosa; 1.5. Asegurar una recaudación justa y una redistribución eficiente de los recursos públicos.; 1.6. Garantizar el acceso universal a servicios públicos y a programas sociales, culturales y recreativos de calidad; 1.7. Fortalecer el sistema de protección social, su calidad y efectividad; 1.8. Mejorar el desarrollo cognitivo de los niños en edades tempranas (SENPLADES, 2007 :91-96).

<sup>9</sup> El objetivo 2 “Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía” se desglosó en siete políticas, que pueden ser condensadas en cobertura, calidad y control del servicio educativo: 2.1 Impulsar el acceso universal a educación de calidad; 2.2. Impulsar una educación de calidad, intercultural e inclusiva, desde un enfoque de derechos para fortalecer la formación ciudadana, la unidad en la diversidad y desarrollar plenamente las capacidades de las personas; 2.3. Generar capacidades para el desarrollo humano sustentable y procesos de formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural; 2.4. Fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe; 2.5. Promover la investigación científica y la innovación tecnológica para propiciar procesos sostenibles de desarrollo; 2.6. Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía; 2.7. Garantizar una alimentación saludable, disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales. (SENPLADES 2007:105-110).

<sup>10</sup> Por ejemplo: el Centro Educativo de la Fundación Colegio Americano de Quito; Unidad Educativa Francés de Quito.

<sup>11</sup> Los PND declaran que las zonas rurales presentan más pobreza en comparación con las zonas urbanas.

<sup>12</sup> Aspecto que al momento de la redacción de este trabajo vuelve con el gobierno de Lenin Moreno.

<sup>13</sup> La evaluación es sobre 1000 puntos, además existen puntajes requeridos por carrera, por ejemplo para Medicina se requiere 970 puntos, mientras que para Administración se puede acceder con 600 puntos.

<sup>14</sup> Aspecto que a la fecha de redacción de este informe fue cambiado por el gobierno de Lenin Moreno, al reducir el puntaje de admisión para las universidades y al dejar en manos de las universidades las decisiones del ingreso (o no) vía cupos.

## Referencias bibliográficas

**Bourdieu, Pierre** (2009) *Los Herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron** (2013) *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Camou, Antonio** (2018) “Seminario optativo: Las políticas públicas como campo de debates: Intelectuales y expert@s en América Latina”. *Memoria Académica*, UNLP.

**CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (2016) *La matriz de la desigualdad en América Latina*. Santiago, documento CEPAL LC/G. 2690.

**Cheresky, Isidoro** (2008) “Poder presidencial y liderazgo de popularidad”. En I. Cheresky, *Poder Prsidencial, opinión pública y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO- Manantial.

**Chernobilsky, L.** (2006) “El uso de la computadora como auxiliar en el análisis de datos cualitativos”. En I. Vasilachis, *Estrategias de la Investigación Cualitativa*. Barcelona: Ediciones Gedisa.

**Cirelli, C. E.** (2013) “Movimiento indígena y educación intercultural en Ecuador”. *Revista Prohistoria* 19, 149-152.

**Dávila, Mireya y Ximena Soto Soutullo** (2011) “¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario”. *Revista Chilena de Administración Pública*, 5-33.

**Dubet, François** (2005) *La escuela de las oportunidades. ¿Qué es una escuela justa?* Barcelona: Gedisa.

**Dubet, François** (2015) *¿Por qué preferimos la desigualdad?* Buenos Aires: Siglo XXI.

**Edelman, Murray** (1991) *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.

**Feliz, Mariano** (2015) “¿Qué hacer... con el desarrollo? Neodesarrollismo, buen vivir y alternativas populares”. *Revista Sociedad y Economía*, 28 29-49.

**García Ruíz, A. y A. Fernández Moreno** (2005) “La inclusión para las personas con discapacidad entre la igualdad y la diferencia”. *Revista de Ciencias de la Salud, Universidad del Rosario* 3 (2) 235-246.

**Isch, Edgar** (2011) “Las actuales propuestas y los desafíos en Educación”. *Educação e Sociedade* 32 (115):373-391.

**Laclau, Ernesto** (2009) “Populismo: ¿Qué nos dice el nombre?” En F. Panizza, *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica:51-70.

**León, Mauricio** (2017) *Protección social de la niñez en el Ecuador*. Santiago: CEPAL.

**Massey, Doreen** (2008) *Geometrías internacionales del poder y la política de una ciudad global: pensamientos desde Londres, conferencia en Cendes*. Caracas-Venezuela:Tercera Época. Universidad Central de Venezuela.

**Meléndez, C. y P. Moncagatta** (2017) “Ecuador: Una década de correísmo”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) 37 (2) 413-448.

**Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnel** (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, 99.

**Oszlak, Oscar** (1982) “Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, XXI (84) 532-548.

**Pesantez Avilés, Fernando, Elvira Martín Sabina y Rodolfo Bojorque Chasi** (2015) “Una mirada crítica al sistema de acceso a la Educación Superior ecuatoriana”. *Revista Cubana de Educación Superior*, 34(2), 63-76. Disponible en: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0257-43142015000200007&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0257-43142015000200007&lng=es&tlng=es).

**Peters, B. Guy** (2005) *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*.. Barcelona: Gedisa.

**Quilaqueo, D. y C.D.San Martín** (2008) “ Categorización de saberes educativos mapuche mediante la teoría fundamentada”. *Estudios Pedagógicos XXXIV*, 151-168.

**RAE, Real Academia de la Lengua Española** (2018) *Diccionario de la lengua española*. Barcelona: Espasa. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=UD6SLxx>

**Savarí, G.** (2015) “Nuevas realidades y nuevo enfoque de la exclusión social en América Latina”. En G. Savari, *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. Ciudad de México: Flacso-CIESAS, págs. Oszlak 25-56

**Tamayo Sáez, M.** (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La Nueva Administración Pública*. Madrid : Alianza.

**Tenti Fanfani, Emilio** (2012) *La escuela y la cuestión social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Tenti Fanfani, Emilio** (2015) *La escuela y la cuestión social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**UNESCO** (2016) “Informe de Resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)”. *REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 14 (4) 9-32.

**Vasilachis de Gialdino, I.** (2013) *Estrategias de la investigación cualitativa*. Buenos Aires: Gedisa Editorial.

**Vera Manzo, E.** (2017) “Balance sobre el Ministerio de Educación en los 10 años de gobierno de Rafael Correa”. *El Telégrafo*, págs. Disponible en: <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/columnistas/15/balance-sobre-el-ministerio-de-educacion-en-los-10-anos-del-gobierno-del-presidente-rafael-correa>.

**Zimmerman, Martin** (2006) *¿Nuevo amanecer? Las dimensiones culturales en los giros a la izquierda en América Latina*. Buenos Aires: LACASA Books.

**Žižek, Slavoj** (2007) *En Defensa de la Intolerancia*. Madrid: Sequitur.

## Documentos oficiales

**Asamblea Constituyente** (2008) *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional.

**Asamblea Nacional** (2011) *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Quito, Pichincha, Ecuador.

**Consejo Nacional de Educación** (2007) *Plan Decenal de Educación*. Quito: Ministerio de Educación.

**Consejo Nacional Electoral** (2006) *Resultados de la elecciones presidenciales del Ecuador*. Obtenido de <http://cne.gob.ec/es/>

**INEC** (2011) *Resultados del Censo 2010, Fascículo Tungurahua*. Quito: INEC.

**INEC** (2012) *Evolución de las variables investigadas en los censo de población y vivienda del Ecuador (1959, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001 y 2010)*. Quito: inec.

**INEVAL** (2016). *Resultados educativos, retos hacia la excelencia*. Quito: Ineval.

**INEVAL** (2017) *Modelo de Evaluación Docente*. Quito- Ecuador: Publicaciones INEVAL.

**Ministerio de Educación** (2007) *Plan estratégico*. Obtenido de [https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/K1\\_Plan\\_Estrategico\\_Parte1.pdf](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/K1_Plan_Estrategico_Parte1.pdf)

**Ministerio de Educación** (2009) *Rendición de Cuentas 2008. La Revolución Educativa para el Buen Vivir*. Quito: Ministerio de Educación.

**Ministerio de Educación** (2010) *Actualización y fortalecimiento curricular de la Educación General Básica*. Quito: Ministerio de Educación.

**Ministerio de Educación** (2010) *Rendición de Cuentas 2009. La Revolución Educativa para el Buen Vivir*. Quito: Ministerio de Educación.

**Ministerio de Educación** (2010) *Revolución Educativa. Rendición de Cuentas del Ministerio de Educación*. Quito: Ministerio de Educación.

**Ministerio de Educación** (2016) *Estadísticas educativa. Reporte de Indicadores 2015*. Quito: Ministerio de Educación.

**Ministerio de Educación** (23 de marzo de 2018) *Programa Nacional de Alimentación Escolar*. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/programa-de-alimentacion-escolar/>

**Ministerio de Educación** (25 de marzo de 2018) *Estándares de gestión educativa*. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/estandares-de-gestion/>

**Ministerio de Educación** (2018) *Variables de Administración del Ministerio de Educación*. Obtenido de [https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/Listado\\_Variables\\_AMIE.pdf](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/Listado_Variables_AMIE.pdf)

**Ministerio de Educación** (2018) *Optimización de la planta docente*. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/optimizacion-de-la-planta-docente-busca-mejorar-la-calidad-en-educacion/>

**Ministerio de Educación** (23 de marzo de 2018) *Juntos por la educación*. Obtenido de <https://juntos.educacion.gob.ec/index.php/sierra-inscribe>

**Ministerio de Educación** (11 de abril de 2018) *Administración del Programa Nacional de Alimentación Escolar*. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/programa-de-alimentacion-escolar/>

**Ministerio de Educación** (2018) Entrega de uniformes. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/mineduc-entrega-gratuitamente-uniformes-escolares-a-estudiantes-de-instituciones-publicas-del-pais/>

**Ministerio de Educación** (08 de febrero de 2018) *Empresas reciben capacitación para adjudicar contratos de elaboración de uniformes escolares*. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/actores-de-la-eps-receben-capacitacion-para-adjudicacion-de-uniformes-escolares-ciclo-costa-e-insular-2018-2019/>

**Ministerio de Educación** (2018) *Criterios de ubicación*. Obtenido de [educacion.gob.ec/criterios-de-ubicacion/](https://educacion.gob.ec/criterios-de-ubicacion/); <https://educacion.gob.ec/criterios-de-ubicacion/>

**Ministerio de Educación** (2018) *Descripción de la educación General Básica del Ecuador*. Obtenido de [https://educacion.gob.ec/educacion\\_general\\_basica/](https://educacion.gob.ec/educacion_general_basica/)

**Ministerio de Educación** (2012) *Reordenamiento de la Oferta Educativa*. Quito: Ministerio de Educación.

**Ministerio de Educación** (2015) *Estadística educativa. Reporte de indicadores*. Quito: Ministerio de Educación.

**Registro Oficial de la República de Ecuador** (2007) *Emergencia del Sector Educativo*. Quito: Registro Oficial.

**SENPLADES** (2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación Para la Revolución Ciudadana*. Quito: Senplades.

**SENPLADES** (2010) *Plan Nacional de Desarrollo. Plan Para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.

**SENPLADES** (2011) *Plan Nacional de Desarrollo. Planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito: Senplades.

**SENPLADE** (2013) *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.

**SENPLADES** (2017) *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2010. Toda una vida*. Quito: Senplades.

#### **Cómo citar este artículo:**

**Pinos Montenegro, Judith Elizabeth** (2021) “La igualdad en las políticas públicas para la educación general básica del Ecuador”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 11 N°21: 153-180

# 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*

**José Candelario Osuna García**  
Doctor en Estudios del Desarrollo  
Global, Facultad de Ciencias Humanas  
Universidad Autónoma de Baja  
California, México  
josuna7@uabc.edu.mx

## Resumen

El presente artículo contiene un resumen de resultados del Programa Binacional de Educación Migrante durante la administración de Francisco Vega de Lamadrid, gobernador constitucional del estado de Baja California para el periodo 2014-2019, haciendo énfasis en los avances y limitaciones del plan de trabajo sexenal. Para ello, se llevó a cabo un análisis de documentos oficiales con el propósito de establecer la congruencia entre las metas, estrategias y líneas de acción de las declaraciones internacionales con el plan nacional y estatal de desarrollo, así como con el plan de trabajo de dicho programa federal en esta entidad federativa. Adicionalmente, se realizó una búsqueda y análisis de notas periodísticas en medios locales de comunicación escrita y digital para conocer los informes emitidos y los acontecimientos celebrados por la coordinación estatal de educación migrante, en el mismo periodo de tiempo, como una aproximación a la evaluación del desempeño.

**Fecha de recepción:**  
18.1.21

**Fecha de aceptación:**  
17.4.21

**Palabras clave:** educación migrante - política educativa - estudiantes transnacionales - análisis de prensa - México

**Abstract**

*This article contains a summary of the results of the Binational Programme of Migrant Education during the administration of Francisco Vega de Lamadrid, governor of the state of Baja California for the period 2014-2019, stressing the outreach and shortcomings of the sexennial working plan. An analysis of official documents was carried out with the purpose of establishing the congruence between the goals, strategies and implementation guidelines of action of international documents and the national and state development plan, as well with the implementation of the federal program at the Baja California state level. In addition, a research and analysis of press coverage in local written and digital media was carried out to know about the reports issued and events held with regard to migrant education in the same period of time, as an approximation to performance evaluation.*

**Keywords:** migrant education - education policy - transnational students - press coverage - Mexico

## Introducción

En las escuelas públicas y privadas del estado de Baja California, existe un grupo de alumnos en condición de vulnerabilidad, con una presencia significativa en la matrícula estatal de la enseñanza básica, que demanda una política pública integral adaptada a sus necesidades migratorias y de formación académica. Son los estudiantes transnacionales, aquellos menores de edad que, con independencia de su origen o nacionalidad, tienen una trayectoria escolar comprobada en dos o más sistemas educativos federales (Zúñiga, 2013; Osuna y Rabelo, 2020). Principalmente, con experiencias académicas en las escuelas de México y Estados Unidos de América (EUA) (Vargas, Aguilar y López, 2018; Osuna García, 2018).

El Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM) nace a principios de la década de 1980 con el propósito de acompañar a las niñas, niños y adolescentes transnacionales

que llegaban a México después de emigrar desde EUA, y viceversa. En la actualidad, el programa sigue vigente en las 32 entidades federativas mexicanas, ayudando a los estudiantes extranjeros a revalidar sus estudios y a formalizar su inscripción; sin embargo, con esta acción pública únicamente se les apoya en la superación de las barreras administrativas, enfrentando en solitario las barreras pedagógicas y socioculturales que, en la mayoría de los casos, ocasionan problemas de fracaso y deserción escolar (Osuna y Rabelo, 2020).

Las preguntas que guían el análisis y la discusión de la presente investigación son: ¿Con qué documentos oficiales en la escala internacional, nacional y estatal se relaciona el plan de trabajo del PROBEM, Baja California? ¿Hay congruencia entre las metas, estrategias y líneas de acción del plan de trabajo con los documentos de los tres niveles? ¿Cuáles fueron los principales avances y limitaciones del plan de trabajo de este programa público en la administración de Francisco Vega de Lamadrid? ¿A qué tipo de grupo benefició o perjudicó esta política pública según el modelo de construcción social de grupos objetivo?

Se optó por analizar los resultados del PROBEM con la finalidad de complementar el diagnóstico de la migración internacional de estudiantes en esta entidad federativa, que es objeto de estudio de algunas investigaciones empíricas locales (Sierra y López, 2013; Vargas, Aguilar y López, 2018), regionales (Rocha y Orraca, 2018; Osuna García, 2018; Osuna y Rabelo, 2020) y nacionales (Sánchez y Zúñiga, 2010; Kae y Solano, 2013; Román y Carrillo, 2017; Valdéz, Ruiz, Rivera y López, 2018). De esta forma, se aporta un balance del desempeño de una de las instituciones del gobierno estatal involucradas en esta problemática educativa transfronteriza.

Adicionalmente, se delimitó el sexenio de Francisco Vega de Lamadrid (2013-2019) como intervalo de tiempo del análisis por dos razones. La primera, debido a que, a mediados de su administración (a partir del año 2016) llegó a Baja California, especialmente al municipio de Tijuana, un grupo numeroso de migrantes internacionales, en su mayoría haitianos y centroamericanos, con la intención de solicitar protección o asilo en EUA (París Pombo, 2018). La segunda, porque a pesar de la crisis política y social que enfrentó este gobernador, los resultados en la atención de menores inmigrantes que solicitaron su ingreso a la escuela pública mexicana fueron positivos, principalmente por la coordinación entre autoridades educativas y por las características del plan de trabajo de dicho programa estatal.

## **El Programa Binacional de Educación Migrante**

Desde un marco histórico, los primeros esfuerzos de colaboración entre los sistemas educativos de México y EUA se formalizaron en 1976, a iniciativa de las autoridades de educación básica de los estados de Michoacán y California. A raíz de los resultados educativos que se derivaron del trabajo conjunto entre los dos países y las dos entidades federativas para satisfacer las necesidades académicas de las niñas, niños y adolescentes

migrantes, es como surge oficialmente el PROBEM en 1982 (IEEPO, 2017). En el contexto de la administración pública federal, estos acontecimientos coinciden con el periodo de gobierno de José López Portillo, presidente de México de 1976 a 1982.

Entre 1990 y 1996, los gobierno mexicano y estadounidense firmaron diversos documentos de cooperación binacional, entre ellos el Memorándum de Entendimiento sobre Educación, en donde ratificaban la colaboración en materia educativa entre los Ministerios de Relaciones Internacionales y de Educación de ambos países (IEEPO, 2017). Es así que, tomando como antecedentes estos acuerdos, al año siguiente se publicó la primera versión del estatuto para los estados mexicanos miembros del PROBEM, que se actualizó en 1999, 2004 y 2006. De esta última modificación, siguen vigentes los objetivos, integrantes, estructura del consejo mexicano y sus respectivas atribuciones (SEP, 2006; IEEPO, 2017).

Según el Estatuto (SEP, 2006), este programa binacional tiene como objetivos:

- a) Contribuir para que se ofrezca a los niños y jóvenes que migran entre México y EUA una educación básica de calidad, equidad y pertinencia.
- b) Realizar acciones que aseguren la continuidad escolar de los niños y jóvenes migrantes en ambos países.
- c) Reforzar el conocimiento de la historia, la cultura, los valores y las tradiciones nacionales, en los alumnos mexicanos y de origen mexicano que migran entre México y EUA.
- d) Fortalecer las relaciones educativas y socioculturales entre México y EUA a través del intercambio de experiencias académicas y culturales con las autoridades educativas y los docentes de ambos países.
- e) Realizar investigaciones educativas para desarrollar propuestas pedagógicas y estrategias en beneficio de la población migrante.
- f) Orientar y capacitar a los padres de familia migrantes para apoyar el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus hijos.
- g) Difundir permanentemente los objetivos y acciones del PROBEM entre educandos, padres de familia, autoridades estatales, municipales, distritales y organizaciones educativas y sociales.
- h) Evaluar de forma permanente e integral el PROBEM para garantizar, cuantitativa y cualitativamente, su funcionalidad e impacto educativo.

En relación con los estados participantes, la coordinación del PROBEM en Sonora (SEC, 2015), reportó que el grupo mexicano está integrado por los 32 sistemas educativos estatales: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Del otro lado de la frontera norte, el grupo estadounidense se constituye de 27 estados: Alabama, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Georgia, Idaho, Illinois, Iowa, Kentucky, Maine, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, New Jersey, New York, North Carolina, Ohio, Oregon, Pennsylvania, Tennessee, Texas, Utah, Washington y Wisconsin.

La última ratificación de este convenio de cooperación binacional entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), por México, y el Departamento de Educación, por EUA, se concretó el 21 de julio de 2016 en la ciudad de Washington, D. C., donde se puso de manifiesto el deseo de fortalecer las actividades de colaboración encaminadas a lograr un mayor entendimiento mutuo y mejorar la educación en cada país durante el periodo 2016-2018 (SEP 2016).

Algunos de los temas que se incluyeron en el memorándum son: facilitar la transferencia y la inscripción oportuna de los estudiantes extranjeros en la escuela, sin importar su estatus migratorio; impulsar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre instituciones de educación media superior; reiterar el apoyo al programa “Jóvenes en Acción”, implementado por los gobiernos de los dos países; continuar promoviendo la movilidad académica de estudiantes, profesores e investigadores universitarios; apoyar el intercambio de experiencias en el área de recursos para la educación abierta y a distancia en el nivel superior; simplificar procedimientos para el reconocimiento de grados o de créditos académicos obtenidos en programas de estudio parciales o completos; apoyar otras áreas de interés mutuo: educación infantil, educación para adultos, educación indígena, educación especial, escuelas seguras, programas de capacitación docente, etcétera (SEP 2016). Por lo tanto, la cooperación entre los dos sistemas escolares demuestra avances significativos en la inclusión de otros niveles y temas educativos que también se ven afectados por la globalización y la migración humana.

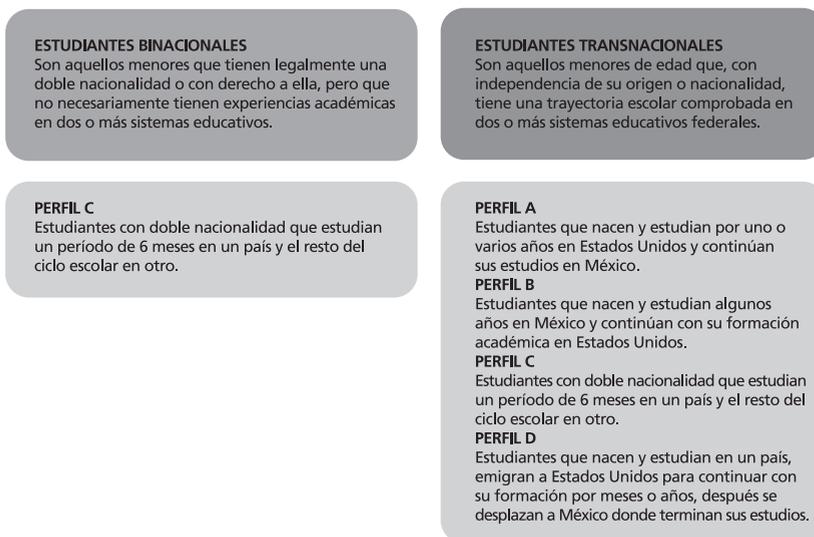
### **El fenómeno de los estudiantes transnacionales en el contexto local-regional.**

Durante el periodo 2013-2019, el estado de Baja California fue escenario de múltiples investigaciones en torno al fenómeno de los estudiantes transnacionales, transfronterizos y de retorno. Sierra y López (2013) son pioneras en el diagnóstico de esta problemática educativa local; desde su experiencia y perspectiva reconocen cuatro perfiles de estudiantes transnacionales en relación con las trayectorias de migración (ver figura 1); además, resaltan la necesidad de capacitar a los maestros mexicanos en el desarrollo de conocimientos

y habilidades que los lleven a identificar, comprender y apoyar a todos los estudiantes transnacionales en los procesos de ingreso, adaptación e integración al sistema educativo.

Por su parte Arriaga Reynaga et al. (2015), a través de la observación de tres casos de adolescentes que estudian en escuelas secundarias de la ciudad de Mexicali pero con antecedentes de formación académica en el sistema educativo de EUA, identificaron que, al inicio del ciclo escolar, cuando los alumnos recién llegaron a Baja California, eran retraídos, estaban aislados y demostraban cierto grado de resentimiento hacia la institución educativa y su comunidad, hasta el grado de desarrollar actitudes hostiles con algunos compañeros de su grupo, y de desafiar las figuras de autoridad escolar. Pero al cierre del ciclo de estudios, se registraron cambios de conducta, ya que se integraron a la comunidad educativa, conviviendo con todos los estudiantes y docentes. Además, como en la investigación anterior, los autores destacan la ausencia de inversión en la capacitación de los profesores y los orientadores psicopedagógicos a fin de posibilitar la integración de los estudiantes transnacionales en menor tiempo.

**Figura 1.** Tipos y perfiles de estudiantes con antecedentes de migración internacional.



**Fuente:** Elaboración propia con base en Sierra y López (2013) y Osuna y Rabelo (2020).

En un estudio reciente Bustamante De la Cruz (2020) analiza 20 casos de estudiantes de retorno en 5 escuelas de educación secundaria de Mexicali. Sus principales hallazgos abonan a la explicación y discusión del tópico más importante de este fenómeno: las trayectorias migratorias de los menores transnacionales. Con la publicación de los resultados, la autora plantea la tesis de que la problemática de educación transnacional afecta

por igual a niñas, niños y adolescentes de origen mexicano y estadounidense; asimismo, se confirma la tendencia de estos alumnos a experimentar trayectorias migratorias complejas, como lo señalan Zúñiga et al. (2008) y Osuna García (2018), ya que en el 65% de los casos se identifican movimientos migratorios entre los dos países (México-EUA) en más de dos ocasiones, con rutas diversificadas.

La zona metropolitana de Tijuana también ha sido y es escenario de investigaciones empíricas en torno al mismo objeto de estudio. Mediante su proyecto de métodos mixtos, Camacho y Vargas (2017) encontraron una correlación entre la migración de menores de edad desde EUA y los riesgos de abandono escolar, así como de rezago académico por su ingreso tardío a la escuela. Aspecto que en su momento también fue señalado por Víctor Zúñiga y sus colaboradores en el libro *Alumnos transnacionales* (Zúñiga et al. 2008). El hallazgo más relevante del estudio es el vínculo entre el tipo de educación (pública o privada) y los procesos de inserción y adaptación escolar, ya que la asistencia a una escuela privada significó menos obstáculos burocráticos en su inscripción, además de mayores oportunidades para adaptarse a su nueva vida académica en comparación con la escuela pública, condición estrechamente ligada al capital económico de la familia (Camacho y Vargas 2017).

Por otro lado, los investigadores Rocha y Orraca (2018) partiendo de una nueva categoría de análisis, los estudiantes transfronterizos, (aquellos menores de edad y adultos jóvenes que residen en las ciudades fronterizas del norte de México, pero que se forman académicamente en escuelas de educación obligatoria y universidades de EUA, en condados próximos a la frontera, gracias a que tienen la doble nacionalidad), identificaron 13.572 personas en los municipios de Tijuana (9,199) y Mexicali (4,373) que viven del lado mexicano pero cruzan diariamente la línea internacional para educarse en escuelas y universidades de las ciudades de San Diego e Imperial, estado de California. Es muy probable que esta cifra incluya a varios estudiantes transnacionales debido a que hay casos de niñas, niños y adolescentes que terminaron algún nivel escolar en el sistema de Baja California, por ejemplo, educación primaria, y ahora cruzan todos los días para cursar la educación secundaria del otro lado de la frontera, como lo demuestran los resultados de Vargas y Aguilar (2018).<sup>1</sup>

En una investigación sobre la escolarización binacional de la niñez migrante, Vargas y Aguilar (2018) identificaron que el 100% de los menores que recientemente llegaron a los municipios de la frontera norte de México procedentes de EUA, no continuaron con su formación académica. Del grupo de infantes nacidos en el segundo país, el 50,9% se educa en una institución educativa mexicana, el 41,2% cruza diariamente la frontera para continuar su formación del lado americano, y el 7,9% no asiste a la escuela; mientras que, en la población de origen mexicano, el 83% estudia de este lado, en México, el 5,4% continúa educándose en escuelas estadounidenses, y el 11,7% no registra una asistencia escolar. El principal motivo de abandono escolar es la carencia de acta de nacimiento mexicana (Vargas y Aguilar 2018).

Finalmente, en el contexto de la región binacional Tijuana-San Diego, Osuna y Rabelo (2020) estudiaron la trayectoria migratoria y la autopercepción del rendimiento académico en 493 adolescentes con experiencias de aprendizaje en los sistemas educativos de México y EUA. El 64,7% asiste a escuelas de educación secundaria en San Diego, y el 35,3% a las de Tijuana. Por el lugar de origen de los estudiantes transnacionales, 48,4% son estadounidenses, 47,8% mexicanos, 1,2% surcoreanos, y 0,6% de otros países (Cuba, Honduras e Irlanda).

En relación con las trayectorias, los investigadores encontraron cuatro rutas: México » EUA, EUA » México, EUA » México » EUA y México » EUA » México. El tipo de trayectoria que predomina es bidireccional, que sigue la ruta de Estados Unidos a México y de regreso, con el 37,5% de los estudiantes; la segunda más frecuente es unidireccional, de México a Estados Unidos, con 25,7%. Con menor porcentaje, se ubican las rutas México-Estados Unidos-México (23,5%) y Estados Unidos-México (11,3%) (Osuna y Rabelo, 2020:70).

En síntesis, gracias a estos y otros estudios de carácter local-regional se ha logrado comprender con mayor precisión la complejidad del fenómeno de los estudiantes transnacionales, hasta el punto de abonar a la visibilidad de una problemática y de un grupo de actores que parecen invisibles para las autoridades educativas, pero con una presencia en las escuelas locales desde hace décadas, en busca de ejercer su derecho humano a la educación con o sin el apoyo del Estado mexicano.

## **El modelo de construcción social de grupos objetivo**

Para Ingram, Schneider y DeLeon (2010), los diseñadores de políticas públicas generalmente toman decisiones a partir de la construcción social de poblaciones objetivo en términos positivos y negativos, distribuyendo beneficios y cargas a fin de reflejar y perpetuar estas construcciones. Las autoridades y los formuladores no son indiferentes a la imagen que tiene la sociedad sobre el grupo objetivo de la política pública, ni tampoco a las características y al poder de este último (Pineda Pablos, 2013), que dependerán de la naturaleza de sus integrantes, ya que el grupo puede estar representado por un sector de la población, una comunidad, un conjunto de empresas, una asociación de profesionales, etcétera. “Si bien se supone que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, hay abundante evidencia de que reciben distinto trato en las políticas públicas” (Ingram, Schneider y DeLeon, 2010: 104).

Los formuladores de políticas públicas, además de incluir en el diseño los beneficios y cargas que afectan al grupo objetivo, consideran otros elementos:

*...los fines supuestos (o expresados) que deben lograrse o problemas que deben solucionarse, las herramientas previstas para cambiar el comportamiento, normas de inclusión y exclusión, fundamentos que legitimen las políticas y*

*ofrezcan una lógica interna de causa y efecto que relacione los medios con los fines y las estructuras de implementación (ibid 102).*

De acuerdo con Pineda Pablos (2013), en este modelo de análisis del diseño se identifican dos características definitorias cuya combinación hace que el grupo objetivo sea más o menos proclive a los resultados: 1) el tipo de construcción social en torno a él; 2) el poder político que acumula. La primera se refiere a:

*...las características o imágenes populares sobre los grupos o personas cuyos comportamientos serán afectados por una política pública y resume las creencias de los individuos respecto al derecho o merecimiento que un grupo tiene sobre los beneficios o costos de dichas políticas (p.40).*

La segunda característica se explica por el poder político del que dispone el grupo social, definido como los recursos materiales e intelectuales que tiene para intervenir en los asuntos y las decisiones de carácter público (Pineda Pablos, 2013).

Como resultado, el modelo reconoce la existencia de cuatro tipos de grupo: privilegiados, contendientes, dependientes y desviados (ver figura 2).

**Figura 2.** Caracterización de los grupos objetivo de la política pública.

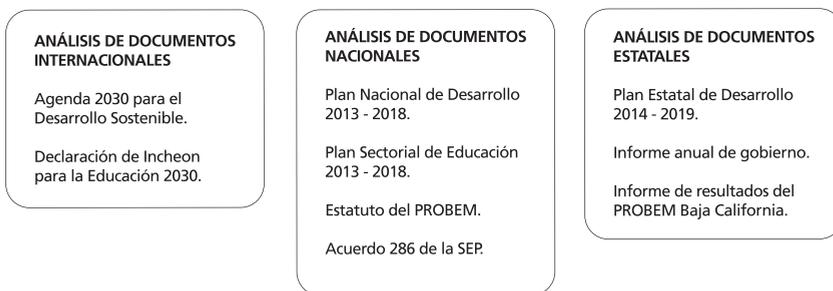


**Fuente:** elaboración propia con información de Ingram, Schneider y DeLeon (2010).

## Metodología

En la primera parte de esta investigación se llevó a cabo un análisis de documentos oficiales de organismos internacionales (la Organización de las Naciones Unidas [ONU] y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]), ministerios del gobierno mexicano (la Oficina de la Presidencia de la República, la SEP y la Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]), y dependencias del gobierno de Baja California (la Secretaría de Educación [SE] y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California [COPLADE]), con el propósito de evaluar la congruencia entre las metas, estrategias y líneas de acción de las declaraciones internacionales con el plan nacional y estatal de desarrollo, así como con el plan de trabajo del PROBEM en esta entidad federativa (ver figura 3).

**Figura 3.** Lista de documentos oficiales analizados.



**Fuente:** elaboración propia.

En la segunda fase, se hizo un contraste entre las metas de la política de educación migrante, los objetivos del programa estatal y los resultados que se dieron a conocer en los principales periódicos locales y espacios digitales de noticias.<sup>2</sup>

Del análisis de medios de comunicación no oficiales, se localizaron 39 notas periodísticas publicadas entre enero de 2015 y noviembre de 2019, en donde los temas más reportados fueron: la matrícula transnacional en Baja California, la capacitación de docentes de educación básica para una práctica pedagógica inclusiva y bilingüe, la incorporación de niñas, niños y adolescentes extranjeros al sistema educativo, la visita de profesores estadounidenses a escuelas del municipio de Tijuana, la celebración de foros binacionales de educación migrante, etcétera.

Por último, se utilizó el modelo de construcción social de grupos objetivo (Ingram, Schneider y Deleon 2010), con el propósito de evaluar el diseño de la política pública de educación migrante en dicha entidad federativa, identificando costos y beneficios para las poblaciones involucradas; que, de acuerdo con el plan de trabajo 2014-2019, se dirigió a la atención de menores inmigrantes y a la capacitación de profesores de educación básica.

## La migración de niñas, niños y adolescentes en tres niveles de análisis de las políticas públicas.

Desde 1960, la migración internacional de personas creció en forma sostenida en todo el mundo. En ese año, el 2,6% de la población humana eran inmigrantes, aproximadamente 77,1 millones; en el año 2017 dicho grupo logró cifras históricas al llegar a 257,7 millones, que representan 3,4% de los habitantes del planeta Tierra (CONAPO y Fundación BBVA, 2018).

Por grupos de edad, las mujeres y hombres de 30 a 39 años constituyen el grueso de la población migrante, con 55,5 millones de personas; mientras que la cifra de niños, niñas y adolescentes menores de diecinueve años suma 36 millones. Por sus características individuales y socioeconómicas, los menores de edad en tránsito representan un grupo social con un alto nivel de vulnerabilidad, y son parte un problema complejo y, hasta cierto punto, costoso para los gobiernos en todo el mundo, debido a que se les debe garantizar su derecho humano a la libertad, identidad, alimentación, educación, salud, vivienda, etcétera, en el país elegido como destino.

No obstante, por lo pactado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, todo Estado-nación está obligado a cumplir con los objetivos vinculados a la problemática de la migración internacional y del desplazamiento de niños, niñas y adolescentes, concretamente los que impulsan una educación de calidad y la reducción de las desigualdades, a fin de que ellos puedan continuar con normalidad su modo de vida, formación académica o la búsqueda de empleo después de emigrar a un lugar distinto al de su origen (ONU 2016). En ese sentido, algunas metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) mencionados suscriben la prioridad que debe gozar la inclusión de los menores de edad migrantes y desplazados a todos los planos del sistema social que los recibe: político, económico, educativo, sanitario, cultural, etcétera (tabla 1).

**Tabla 1.** La inclusión de los migrantes internacionales en los ODS

Objetivo	Meta
<b>Educación de calidad</b>	4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.
<b>Reducción de las desigualdades</b>	10.2. De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. 10.7. Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

**Fuente:** elaboración propia con información de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En el plano educativo, la garantía del derecho a una educación de calidad para inmigrantes y desplazados también está expresada en la Declaración de Incheon para la Educación 2030 (UNESCO 2016). En ella se hace hincapié sobre el rumbo que debe tomar la educación mundial en los próximos 15 años, caracterizada por:

*La importancia que se empieza a dar en la agenda de educación a la inclusión y la equidad, cuya finalidad es brindar a todos iguales oportunidades y no dejar a nadie atrás, pone de relieve otra enseñanza, esto es, lo necesario que resulta redoblar los esfuerzos, en especial aquellos dirigidos a llegar a las personas marginadas o que se hallan en situación de vulnerabilidad. Todas las personas, sea cual sea su sexo, edad, raza, color, origen étnico, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, así como las personas con discapacidad, los migrantes, los pueblos indígenas y los niños y jóvenes, en particular los que se encuentran en situación de vulnerabilidad o de otro tipo, deben tener acceso a una educación de calidad inclusiva y equitativa y oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida (p. 25).*

A pesar de que en los acuerdos internacionales y discursos oficiales se reconoce el acceso a la escuela y al aprendizaje como un derecho humano, en la práctica es violentado por autoridades, profesores y estudiantes al asignar etiquetas sociales o educar con base en estereotipos de género, raciales, étnicos, socioeconómicos, etcétera, que los lleva a discriminar a una minoría de alumnos al interior de la comunidad escolar por ser apreciados como “diferentes”.

La gravedad del problema radica en la identificación de algunos gobiernos que todavía niegan este derecho a los menores en tránsito; por ejemplo, los niños que buscan asilo y están detenidos en países como Australia, Hungría, Indonesia, Malasia y México tienen un acceso limitado o nulo a la educación (UNESCO, 2018).

Entonces, para eliminar las barreras que condicionan el acceso a la justicia y los derechos humanos de los inmigrantes, los gobiernos federales y sus respectivos sistemas educativos son los primeros responsables de diseñar e implementar políticas públicas en beneficio de la inclusión de niños, niñas y adolescentes extranjeros, retornados, transnacionales, transfronterizos, desplazados o binacionales, ya que hay diversas subcategorías de la población de menores en tránsito (tabla 2). Sin embargo, con el fin de cumplir el objetivo del presente análisis, únicamente se estudia el caso de los estudiantes transnacionales.

**Tabla 2.** Estrategias para alcanzar la meta 4.5 del objetivo “Educación de calidad”

Objetivo Educación de calidad	Estrategias
<p><b>Meta:</b> 4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.</p>	<p>4.5.1. Velar por que las políticas educativas y los planes sectoriales, así como la preparación de presupuestos, garanticen los principios de no discriminación e igualdad en la educación y mediante la misma, y formular y aplicar estrategias específicas urgentes para grupos vulnerables y excluidos. Elaborar indicadores para evaluar los progresos en favor de la igualdad.</p>
	<p>4.5.2. Garantizar que las políticas educativas, los planes sectoriales y la planificación presupuestaria incluyan la evaluación del riesgo, la preparación y la respuesta ante situaciones de emergencia en lo que respecta a la educación, e iniciativas para hacer frente a las necesidades educativas de los niños, jóvenes y adultos afectados por desastres, conflictos, desplazamientos y epidemias, entre ellos los desplazados internos y los refugiados. Respalda mecanismos y estrategias subregionales y regionales que satisfagan las necesidades educativas de los desplazados internos y los refugiados.</p>
	<p>4.5.3. Evaluar, controlar y mejorar el acceso de las niñas y mujeres a la educación de calidad, así como su nivel de participación, rendimiento y finalización. En contextos en los que los niños se vean desfavorecidos, centrar en ellos medidas específicas.</p>
	<p>4.5.4. Determinar cuáles son las barreras que impiden a los niños y jóvenes vulnerables acceder a programas de educación de calidad, y tomar medidas firmes para eliminarlas.</p>
	<p>4.5.6. Suministrar aprendizaje a distancia, capacitación en materia de las TIC, acceso a tecnología adecuada y la infraestructura necesaria para crear un entorno de aprendizaje en el hogar y en zonas de conflicto y áreas remotas, en especial para niñas, mujeres, niños y jóvenes vulnerables, y otros grupos marginados.</p>
	<p>4.5.7. Garantizar que los gobiernos examinen los planes sectoriales de la educación, los presupuestos, los planes de estudio y los libros de texto, así como la formación y supervisión de los docentes, a fin de garantizar que estén exentos de estereotipos de género y promuevan tanto la igualdad, la no discriminación y los derechos humanos, como una educación intercultural.</p>

**Fuente:** elaboración propia con información de la Declaración de Incheon para la Educación 2030.

Como resultado, el nivel de invisibilidad del tema de la inclusión de estudiantes transnacionales era muy alto al inicio de la administración federal. Lo anterior se puede deducir con base en el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (2013), en la meta “México con Educación de Calidad”, debido a que sólo se dedica un párrafo para mencionar el segundo objetivo de este apartado: garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo por medio de incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad, donde está incluido el alumno transnacional, así como la creación de nuevos servicios educativos dirigidos a grupos vulnerables.

A su vez, en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, el tercer objetivo se propone “asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” (SEP 2013:54). Para ello, se

delimitan una estrategia y diez líneas de acción que, si bien no están orientadas exclusivamente a resolver el problema de la exclusión de los menores inmigrantes o transnacionales de la educación nacional, ayudan a eliminar algunas barreras (administrativas, pedagógicas y socio-culturales) que comúnmente condiciona su inclusión al contexto escolar y social (ver tabla 3).

**Tabla 3.** Líneas de acción para la educación de grupos vulnerables.

<b>Estrategia 3.6. Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables.</b>
<p><b>Líneas de acción:</b></p> <p>3.6.1. Mejorar los mecanismos para identificar y atender oportunamente a las poblaciones excluidas del Sistema Educativo Nacional o en mayor riesgo de abandono.</p> <p>3.6.2. Ampliar y mejorar los programas de becas destinados a atacar el abandono escolar en todos los tipos y modalidades de educación.</p> <p>3.6.3. Dotar de útiles escolares a los alumnos de educación básica para apoyar su proceso educativo.</p> <p>3.6.4. Fortalecer la efectividad de la educación para grupos vulnerables mediante el trabajo estrecho con las familias de la población atendida.</p> <p>3.6.5. Promover programas y selectivamente escuelas de jornada ampliada o tiempo completo para complementar la formación de los jóvenes en zonas de alta incidencia delictiva.</p> <p>3.6.6. Garantizar que los niños y niñas de familias de jornaleros agrícolas migrantes reciban servicios educativos suficientes y pertinentes.</p> <p>3.6.7. Impulsar por medio de los gobiernos estatales la conjunción de esfuerzos para la inclusión y la equidad con los gobiernos municipales.</p> <p>3.6.8. Conjuntar esfuerzos interinstitucionales y de organismos de la sociedad civil a favor de una educación inclusiva, con reglas claras.</p> <p>3.6.9. Apoyar programas que faciliten la adaptación en la escuela de las niñas, niños y jóvenes repatriados que llegan de Estados Unidos de América.</p> <p>3.6.10. Promover acciones interinstitucionales que involucren la participación de poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes, tendientes a la inclusión y equidad educativa.</p>

**Fuente:** Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

Un aspecto crítico en la estrategia nacional para la atención educativa de grupos vulnerables es que con ella se pretende garantizar el acceso y la permanencia en la escuela a personas indígenas, afrodescendientes, migrantes, en condición de pobreza, que residen en zonas rurales, etcétera, ya que todas reúnen las características de grupo vulnerable; empero no hace distinción entre las necesidades educativas de cada grupo de población, que reclaman la implementación de una política pública diferenciada, ajustada a sus demandas.

Otro aspecto favorable para la problemática de los estudiantes transnacionales es la definición de la línea de acción 3.6.9, que tiene por objetivo “apoyar programas que faciliten

la adaptación en la escuela de las niñas, niños y jóvenes repatriados que llegan de Estados Unidos de América (EUA)” (SEP 2013:57). Sin embargo, a pesar de que más del 95% de los menores extranjeros que llegan a México proceden del vecino país del norte (Jalili Zúñiga, 2015; Vargas, Aguilar y López, 2018; Bueno Medina, 2018), existe un pequeño grupo de estudiantes originarios de otros países, principalmente de Centroamérica y del Caribe, que se encuentra en expansión y demanda su inclusión en los programas de educación migrante.

Frente a este panorama es indispensable hacer un paréntesis para poner sobre la mesa de discusión el principio de adaptabilidad de la educación, que hace énfasis en adaptar las condiciones de la escuela a los menores de edad, revocando la antigua tradición de forzar a los educandos a ajustarse a las prácticas pedagógicas y culturales de las instituciones educativas (Tomasevski 2004). Para el caso de las políticas públicas dirigidas a las niñas, niños y adolescentes de origen extranjero, este principio es relevante y debe tomarse en cuenta, porque las necesidades educativas y socioculturales de esta población requiere que el currículo formal, el proceso educativo, las estrategias de evaluación del aprendizaje, el clima escolar, la infraestructura (hasta cierto punto), etcétera, se ajusten a ellos, por proceder de un sistema educativo o escuela que es cultural y pedagógicamente diferente. Sobre todo, si se parte de la idea de que los elementos del modelo educativo mexicano (incluyendo al currículo) se definen con base en las necesidades de las mayorías, no de las minorías (McCarthy 1994).

Continuando con el análisis, en el proyecto de gobierno de Baja California para el periodo 2014-2019, la atención a la población migrante se convirtió en una política pública transversal, principalmente por la posición estratégica de la entidad en la frontera México-EUA y el aporte del fenómeno migratorio a las características demográficas, sociales y culturales, desde su fundación como territorio federal (1823), y después como estado libre y soberano (1952) (Gobierno de Baja California 2014).

De esta decisión gubernamental se desplegaron seis estrategias, todas aplicables a las siete metas de la administración de Vega de Lamadrid: desarrollo humano y sociedad equitativa, sociedad saludable, desarrollo económico sustentable, educación para la vida, infraestructura para la competitividad y el desarrollo, seguridad integral y estado de derecho, y gobierno de resultados y cercano a la gente (tabla 4). Con ello, el apoyo a los migrantes ganó prioridad en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) sobre otros temas, y se transformó en un elemento articulador entre las metas. No obstante en la realidad el posicionamiento a postura del gobernador del estado frente a los movimientos migratorios en el último trimestre del año 2018 demostró una incompatibilidad con su proyecto de gobierno, al rechazar públicamente la presencia de migrantes centroamericanos en la entidad (Borbolla 2018; Rodríguez 2018; Gallego 2018; Contrapeso Ciudadano 2018; Milenio, 2018).

**Tabla 4.** Estrategias de la política transversal de atención a migrantes

<p>1. Realizar diagnósticos de las características y condiciones de vida de la población migrante, haciendo partícipes a los organismos de la sociedad civil de atención a migrantes, así como de las universidades y centros de investigación de la entidad.</p> <p>2. Fomentar la vinculación interinstitucional a favor de la población migrante a través del Consejo Estatal de Atención al Migrante.</p> <p>3. Gestionar recursos extraordinarios para hacer frente a los embates del fenómeno migratorio en la región.</p> <p>4. Capacitar y profesionalizar a los servidores públicos en general acerca de las condiciones de la migración y la vulnerabilidad de las personas en estas condiciones para ampliar las posibilidades de atención de calidad y de respeto a sus derechos incluyendo libre movilidad.</p> <p>5. Gestionar el apoyo de los gobiernos estatales de aquellos estados expulsores de migrantes, a fin de compartir las responsabilidades de búsqueda y reintegración familiar en particular en los casos prioritarios, como son las madres embarazadas, adolescentes embarazadas, menores migrantes, y adultos mayores que hayan sido deportados por nuestra frontera.</p> <p>6. Diseñar protocolos de actuación para la población migrante.</p>
--

**Fuente:** Plan Estatal de Desarrollo 2014–2019.

Al profundizar en el análisis del PED 2014–2019, se identifica que los menores migrantes (tanto internos como externos), que pertenecen a grupos indígenas y con necesidades educativas especiales, gozaron de una atención prioritaria en la pasada administración estatal, gracias al establecimiento de la estrategia 4.1.1.7, que buscaba

Fortalecer la equidad e inclusión educativa con proyectos y programas interculturales, de educación especial, educación indígena y educación migrante, que considere la diversidad de capacidades, condiciones sociales, económicas y lingüísticas (Gobierno de Baja California, 2014, p. 188).

Con cuatro líneas de acción específicas:

- 1) Garantizar que los hijos de las familias agrícolas migrantes reciban servicios educativos suficientes y pertinentes para alcanzar la retención, reinserción y logro educativo;
- 2) Ampliar la cobertura de programas para atender a estudiantes con necesidades educativas especiales y/o aptitudes sobresalientes asegurando ambientes inclusivos, docentes competentes y el establecimiento de prácticas educativas incluyentes en el contexto escolar;

- 3) Impulsar la educación indígena para garantizar la atención a la diversidad lingüística e intercultural acorde a su contexto y situación de migración e implementando la metodología de los marcos curriculares;
- 4) Promover acciones interinstitucionales que faciliten la adaptación en la escuela de las niñas, niños y jóvenes repatriados y/o migrantes extranjeros (Gobierno de Baja California, 2014).

Y con cinco metas fáciles de medir y alcanzar al finalizar el periodo de gobierno:

- 1) Atender al 100% de niñas y niños que solicitan el servicio de educación migrante;
- 2) Incrementar en un 21% las escuelas inclusivas;
- 3) Atender al 100% de niñas y niños que soliciten el servicio de educación especial;
- 4) Atender al 100% de niñas y niños que solicitan el servicio de educación indígena;
- 5) Atender al 100% de alumnos repatriados y/o migrantes extranjeros (Gobierno de Baja California 2014).

Con el fin de cumplir con este proyecto político-educativo, se pusieron en marcha algunos programas públicos federales que ya operaban en anteriores administraciones estatales: el Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM), las Unidades de Servicio y Apoyo a la Educación Regular (USAER), los Centros de Atención Múltiple (CAM), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM) (Gobierno de Baja California 2014). Sin embargo, por el objetivo que aquí se persigue, únicamente se analizan los resultados del PROBEM 2014-2019 (tabla 5).

**Tabla 5.** Relación entre la meta y el plan de trabajo del PROBEM, Baja California

<b>Línea de acción:</b> Promover acciones interinstitucionales que faciliten la adaptación en la escuela de las niñas, niños y jóvenes repatriados y/o migrantes extranjeros.		
<b>Meta</b>	<b>Indicador</b>	<b>Objetivos del plan de trabajo</b>
Atender al 100% de alumnos repatriados y/o migrantes extranjeros.	Cobertura, permanencia y egreso oportuno de niños y jóvenes a la educación regular, atención especial a población en situación de vulnerabilidad con riesgo de rezago escolar, con modelos educativos y estrategias específicas que atiendan al mejoramiento de los indicadores.	Dar a conocer las acciones del PROBEM en beneficio de la población migrante y local.  Asegurar el servicio educativo a los estudiantes migrantes extranjeros en el nivel escolar que le corresponda.  Capacitación en estrategias de apoyo académico y cultural para alumnos con antecedentes de migración internacional.
	Se mantiene la cobertura de becas y apoyos educativos hacia los grupos y zonas vulnerables conforme a criterios de focalización estatales.	
	Docentes capacitados para dar atención a la diversidad cultural y lingüística, favoreciendo el aprendizaje de los alumnos indígenas, migrantes nacionales y extranjeros.	Propiciar el intercambio de profesores entre Baja California y otros países.

**Fuente:** elaboración propia con información del Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019 y el plan de trabajo del PROBEM, Baja California.

### **Análisis de resultados del Programa Binacional de Educación Migrante.**

De acuerdo con los datos publicados por la SE, en cada ciclo escolar se formalizó la inscripción del 100% de las niñas, niños y adolescentes extranjeros que solicitaron su ingreso a la escuela entre el mes de agosto de 2013 a julio de 2019. En este periodo los ciclos con la mayor cantidad de estudiantes transnacionales en las aulas fueron 2014-2015 con 57.262 y 2015-2016 con 57.341 (tabla 6). Se observa que la matrícula transnacional del sexenio no rebasó los 60 mil estudiantes, y al cien por ciento de los menores que solicitaron su acceso a la escuela pública por ciclo escolar, se les garantizó una atención personalizada.

**Tabla 6.** Matrícula transnacional de la educación básica en Baja California

Ciclo escolar	Matrícula	Matrícula transnacional	Porcentaje
2013-2014	692.756	52.879	7,63
2014-2015	694.250	57.262	8,25
2015-2016	688.661	57.341	8,33
2016-2017	685.073	53.499	7,81
2017-2018	684.189	53.195	7,77
2018-2019	683.143	52.846	7,74

La matrícula transnacional incluye a los estudiantes de origen extranjero y a mexicanos con antecedentes de estudio en escuelas de EUA y el resto del mundo.  
El grupo de estudiantes de origen extranjero incluye a menores de edad que nacieron en EUA, pero que no cuentan con antecedentes de estudio en este país, ya que desde su nacimiento residen y asisten a la escuela en México. Se les conoce como estudiantes binacionales.

**Fuente:** elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación de Baja California.

Sin embargo, esas cifras no indican que el 100% de los menores migrantes internacionales que llegaron a Baja California en ese periodo, continuaron con su formación académica; Vargas y Aguilar (2018) demostraron en una investigación que, en los municipios de la frontera norte de México, solo el 90,2% de esta población migrante recibe algún tipo de educación formal. A su vez, las investigadoras Vargas y Camacho (2019) reportaron que el 3,8% de los menores de 8 a 15 años, procedentes de EUA y que en el 2015 vivían en las principales ciudades de Baja California, no asistía a la escuela, mientras que el 6,4% lo hacía con rezago, es decir, no se ubicaba en el grado escolar que por la edad y los antecedentes académicos le correspondían. Finalmente, la Dirección General de Relaciones Internacionales de la SEP publicó, en el año 2013, un reporte de la tasa de asistencia escolar de las niñas, niños y adolescentes extranjeros con residencia en el país, equivalente al 96,8% de esta población (Jalili Zúñiga 2015).

En resumen, se observa que en Baja California existe un porcentaje significativo de menores inmigrantes que no asiste a la escuela, sea pública o privada, por lo que la coordinación estatal del PROBEM no logró cumplir a cabalidad la meta establecida en el PED 2014-2019, ya que únicamente garantizó el acceso a la educación a aquellos que lo solicitaron.

Por otra parte, derivado del programa federal “Soy México” que se puso en marcha durante la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018) para apoyar el ingreso al sistema educativo nacional de niñas, niños y adolescentes de origen mexicano pero nacidos en los EUA (SEGOB 2016), la coordinación del PROBEM en Baja California asesoró a las familias transnacionales en la gestión del otorgamiento gratuito de la doble nacionalidad a un primer grupo de estudiantes extranjeros pero de padre y/o madre mexicanos, desde principios del ciclo escolar 2017-2018, representando un ahorro promedio de 7 mil pesos mexicanos por alumno (SE 2017 y 2018).

Otro de los hallazgos a destacar es la existencia de un protocolo para la inscripción, revalidación de estudios e introducción de niñas, niños y adolescentes extranjeros a la escuela mexicana.<sup>3</sup>

Además del fortalecimiento de la colaboración entre el PROBEM e instituciones gubernamentales y académicas, así como organizaciones de la sociedad civil de México y EUA (tabla 7), el programa amplió sus canales de comunicación y colaboración por medio del diseño e implementación de proyectos de educación binacional, como es el caso de los cursos de capacitación docente para la inclusión de menores extranjeros a la escuela mexicana, en los que participan especialistas de universidades y centros de investigación de Baja California y California (tabla 8).

**Tabla 7.** Instituciones y organizaciones que colaboran con el PROBEM, Baja California

De origen mexicano	De origen estadounidense
Secretaría de Educación Pública	
Secretaría de Relaciones Exteriores	
Dirección General de Relaciones Internacionales	Departamento de Educación de California Asociación de Educación Bilingüe de California
El Colegio de la Frontera Norte	Universidad de California, San Diego
Universidad Autónoma de Baja California	Universidad San Marcos
Universidad Pedagógica Nacional, Tijuana	Universidad Estatal de San Diego
Universidad Iberoamericana, Tijuana	Asociación Interamericana para la Educación
Escuela Normal Fronteriza de Tijuana	Universidad de Dartmouth
Centro Universitario del Pacífico	Universidad de Nevada, Las Vegas
Consulado de México en Estados Unidos	Consulado de Estados Unidos en Tijuana
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Sección 2 y 37	

**Fuente:** elaboración propia con información de la Secretaría de Educación de Baja California.

**Tabla 8.** Cursos de capacitación para docentes de educación básica organizados por el PROBEM, Baja California, en colaboración con otras instituciones de enseñanza superior

Oferta educativa	Año	En colaboración con
Recién llegados y su conocimiento previo.	2014	Universidad de San Marcos
Pedagogía fronteriza y multiculturalidad.	2014	Sin colaboración
Diplomado para la atención e inclusión de estudiantes migrantes internacionales en la frontera México-EUA.	2016	Universidad Autónoma de Baja California
Desarrollo e implementación de estrategias y herramientas para la mejora del logro educativo en alumnos migrantes extranjeros.	2017	Universidad de San Marcos
Gestión directiva en educación básica para la inclusión de estudiantes extranjeros.	2018	Universidad Pedagógica Nacional, Tijuana
Estrategias de Educación Inclusiva para Atender Alumnos Transnacionales	2018	El Colegio de la Frontera Norte
Diplomado para la inclusión de estudiantes migrantes extranjeros.	2019	Universidad Pedagógica Nacional, Tijuana

**Fuente:** elaboración propia con información de la Secretaría de Educación de Baja California.

Ejemplos de esa colaboración son la capacitación de maestros y maestras de educación básica de Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada por medio del Diplomado para la Inclusión de Estudiantes Migrantes Extranjeros, en colaboración con la Universidad Pedagógica Nacional, con sede en el municipio de Tijuana (Razo 2018; SE 2019), así como el diplomado para docentes de Mexicali que se llevó a cabo en 2016 con apoyo de la Universidad Autónoma de Baja California, bajo el título de “Atención e inclusión de estudiantes migrantes internacionales en la frontera México-EUA” (Mérida Pérez 2017).

Asimismo, no se debe obviar la participación de la coordinación de este programa estatal en diversos foros académicos binacionales convocados por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, la Asociación de Educación Bilingüe de California (CABE, por sus siglas en inglés), El Colegio de la Frontera Norte, la Universidad de San Marcos (CSUSM), entre otros, con la finalidad de dar a conocer los avances en la inclusión de estudiantes transnacionales en las escuelas públicas locales. Así como su colaboración en proyectos de investigación educativa con profesores de universidades y centros de investigación de Baja California, por ejemplo, en la aplicación de la Encuesta de Integración Escolar y Migración en la Zona Metropolitana de Tijuana (Vargas, Aguilar y López 2018).

Un acontecimiento a destacar es la recepción del premio CABE 2019, en la categoría de educación transfronteriza, por la contribución del PROBEM a la inclusión educativa de menores en tránsito y la promoción de procesos educativos bilingües.<sup>4</sup>

Hasta aquí, los resultados de este programa público son positivos y compatibles con la política estatal de inclusión de grupos vulnerables a la educación básica. Sin embargo, se percibe que en materia de educación migrante los esfuerzos del gobierno estatal estuvieron exclusivamente orientados a eliminar las barreras administrativas que enfrentan los menores que transitan de un sistema educativo federal a otro. Hay esfuerzos incipientes para contrarrestar los efectos de las barreras pedagógicas y socioculturales en las trayectorias y el rendimiento académico de los estudiantes transnacionales, pero aquellos que se aplicaron estuvieron dirigidos, en su mayoría, a las maestras y maestros que los acompañan en los procesos de adaptación, integración y aprendizaje. Por lo tanto, esta debilidad en metas, estrategias y líneas de acción se convierte en una ventana de oportunidad para el mejoramiento del programa.

El contraste entre los objetivos fijados en el Plan de Trabajo del PROBEM con lo reportado por los medios de comunicación oficiales (SE 2017, 2018 y 2019) y no oficiales (Bueno Medina, 2018; Razo 2018; Uniradio 2019), así como por algunas investigaciones locales (Mérida Pérez 2017; Vargas y Camacho 2019; Bustamante De la Cruz 2020), se llega a la conclusión de que se cumplieron 3 de los 4 objetivos antes de finalizar el periodo de administración estatal. La capacitación en estrategias de apoyo académico y cultural para alumnos con antecedentes de migración internacional se agrupa entre las tareas pendientes en la materia que dejó el gobierno saliente de Baja California –sin obviar que un proyecto de intervención educativa se desarrolló con este propósito desde el ciclo escolar 2013–2014 y en diversas escuelas de la zona metropolitana de Tijuana, por medio de los grupos de apoyo (SE 2015)–. Por este antecedente, es recomendable que la misma estrategia se aplique en el resto de los municipios de la entidad.

### **El modelo de construcción social de grupos objetivo aplicado al PROBEM**

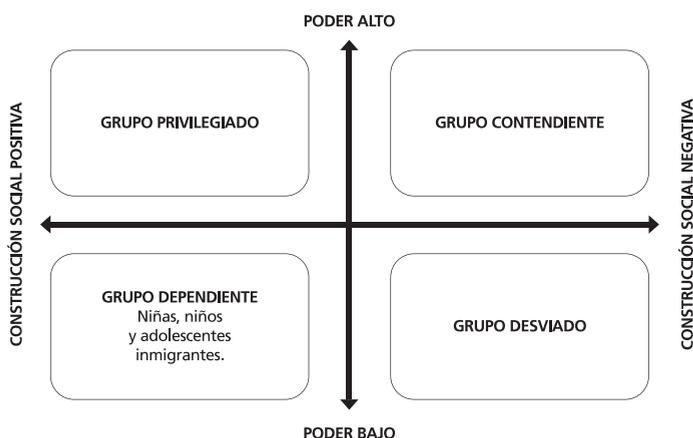
Las niñas, niños y adolescentes que emigran de un país a otro, y reclaman su derecho humano a la educación en el sistema escolar del lugar que los recibe, representan el grupo objetivo de la política pública de inclusión de personas vulnerables a la enseñanza básica, y específicamente del PROBEM. Este grupo objetivo se caracterizó por el nulo poder político ejercido en la toma de decisiones durante la gestión analizada, porque con base en los indicadores de empoderamiento del modelo de análisis utilizado, los menores transnacionales al no contar con la mayoría de edad y/o no tener la nacionalidad mexicana, no pueden votar en las elecciones oficiales. Además, el tamaño del grupo es significativamente pequeño en una entidad federativa como Baja California con más de 3.6 millones de habitantes (COPLADE 2018), mientras que entre 2014 y 2019 la matrícula transnacional en educación básica no superó los 60 mil estudiantes, 7,9% de la de la población de este nivel educativo.

Con respecto al poder económico y la capacidad de movilización del grupo, estamos frente a un conjunto de personas dependientes económicamente de otras –sus padres o tutores– y que no cuentan con las capacidades cognitivas ni con los bienes para

convocar a una movilización política que pueda afectar la toma de decisiones en el diseño e implementación de programas públicos. Como resultado, la imagen social construida es muy positiva, en cuanto la política pública los beneficia por razones de justicia social, principalmente por ser el grupo de migrantes más vulnerables.

Por último, de las cinco herramientas disponibles, sólo fueron empleadas dos: la de *construcción de capacidades* –con la aplicación del protocolo de inscripción, revalidación de estudios e introducción a la escuela mexicana y el entrenamiento temporal (que dura 9 sesiones) a disposición de los alumnos extranjeros de educación primaria y secundaria por medio de los grupos de apoyo, con asistencia no obligatoria– y la de *incentivos*, al otorgar gratuitamente la nacionalidad mexicana a un primer grupo de la matrícula transnacional (específicamente a los menores de origen extranjero de padres mexicanos) con apoyo de las Secretarías de Gobernación y de Educación del gobierno federal. Entonces, por la construcción social positiva y el poder nulo o bajo que ejercen, las niñas, niños y adolescentes migrantes reúnen las características primarias de un grupo dependiente (figura 4).

**Figura 4.** Modelo de construcción social de grupos objetivo aplicado al PROBEM



**Fuente:** elaboración propia.

## Conclusiones

Con base en el plan de trabajo del PROBEM, Baja California, y la evaluación externa de resultados que se llevó a la práctica, se llega a la conclusión de que el programa estatal puso en marcha una planeación estratégica apropiada, con una congruencia entre la estrategia 4.1.1.7, la línea de acción y la meta número 4, y los indicadores en la materia definidos en el PED 2014-2019, que a su vez estuvieron alineados con los 4 objetivos

del plan de la coordinación de educación migrante. En dicho documento, el único tema ausente es la cobertura de becas y apoyos educativos hacia los grupos vulnerables, probablemente por ser responsabilidad de otro departamento de la SE, pero que no exime a la coordinación de instrumentar mecanismos para la difusión del programa estatal de becas entre las familias transnacionales.

Con respecto a las metas del programa, en el informe de resultados se observa que la única meta estipulada es sumamente sencilla para los objetivos que se persiguen, los problemas que se resuelven y el trabajo que se hace desde la coordinación estatal. Por lo tanto, se propone definir otras metas más ambiciosas, debido a que el buen rendimiento de los proyectos del PROBEM van más allá de garantizar la atención al 100% de alumnos repatriados y/o migrantes extranjeros. Por ejemplo, se capacita a los docentes de nivel básico sobre la inclusión de migrantes al sistema educativo, se promueve el intercambio de profesores entre California y Baja California, se colabora en estudios de migración internacional y educación con universidades y centros de investigación de ambos estados, etcétera.

Asimismo, es indispensable seguir ampliando la colaboración entre el PROBEM con otros departamentos del gobierno estatal, instituciones educativas, centros de investigación y asociaciones civiles de México, EUA y el resto del mundo. Lo anterior, porque los vínculos ya establecidos facilitaron la consecución de resultados positivos, como la asesoría en la gestión para el otorgamiento de la doble nacionalidad, el diseño e impartición de cursos de capacitación docente y el diagnóstico del fenómeno de estudiantes transnacionales en la zona metropolitana de Tijuana y en la región binacional Tijuana-San Diego.

También, se recomienda la creación de un sitio web del programa para comunicar a la sociedad bajacaliforniana aquello que se hace con el financiamiento público recibido, desde la publicación de estadísticas de la matrícula transnacional por ciclo escolar, de documentos legales y administrativos, de convocatorias para eventos, cursos y programas de movilidad académica, hasta recursos audiovisuales sobre el quehacer mensual de la coordinación de educación migrante y la ruta crítica para formalizar la inscripción, revalidación de estudios e introducción de las niñas, niños y adolescentes extranjeros a la escuela mexicana.

Por último, es indispensable que los grupos objetivos de esta política pública sean los estudiantes de origen extranjero y con antecedentes de migración internacional que asisten a la educación básica, media superior y superior, debido a que el acompañamiento estuvo exclusivamente dirigido a los alumnos de preescolar, primaria y secundaria, excluyendo a los jóvenes de los niveles posteriores. Aspecto que contradice al convenio de cooperación educativa entre México y EUA, que si toma en cuenta a los estudiantes, profesores e investigadores de los tres niveles de escolarización (SEP, 2016).

<sup>1</sup> Recordando que son menores transnacionales porque tienen antecedentes académicos en dos o más sistemas educativos federales (Osuna y Rabelo 2020).

<sup>2</sup> El Mexicano, El Sol de Tijuana, El Vigía, La Voz de la Frontera, Semanario El Pionero, BBC Mundo, Cadena Noticias, Diario Tijuana, Enlace Informativo, Excélsior, Guardian Tijuana, Infobaja, La Jornada, Periodismo Negro, PSN en línea, Síntesis TV, Tecate Informativo, Uniradio Noticias, Univisión Noticias, Uno TV y Veraz Baja California. Asimismo, se analizaron los comunicados emitidos por la SE a través de su blog oficial: <http://bceducacion.blogspot.com/>.

<sup>3</sup> La ruta de atención que se aplica es la siguiente: 1) Los padres o tutores del menor solicitan un espacio en alguna escuela pública de acuerdo con su edad y antecedentes académicos. Esta acción se formaliza con el llenado de la solicitud de inscripción en la institución educativa o la coordinación estatal del PROBEM; 2) La oficina de Control Escolar procede a la revalidación de estudios del menor a través de cotejar los documentos académicos presentados por los padres o, en caso de no contar con estas constancias, se procede a la aplicación de un examen de conocimientos. En este proceso fue donde se eliminó el requisito de la apostilla; 3) La coordinación estatal o municipal del PROBEM lleva a cabo la gestión correspondiente para que la institución educativa realice la inscripción del menor, con apoyo del documento de revalidación de estudios o los resultados del examen; 4) Cuando el menor ya se encuentra formalmente inscrito, así como ubicado en un grado escolar, la coordinación estatal o municipal del PROBEM lo canaliza a un grupo de apoyo en donde se le brindan asesorías y orientación educativas. No obstante, más que ser un grupo de apoyo permanente es una capacitación o entrenamiento de 9 sesiones de 90 minutos cada una, en las que se desarrollan actividades y ejercicios con los estudiantes para identificar semejanzas y diferencias entre los sistemas educativos de México y EUA, así como entre las prácticas culturales de los dos países (SE 2018); 5) La coordinación estatal del PROBEM confirma con la oficina de Control Escolar la inscripción del menor, con la finalidad de ofrecer un seguimiento personalizado para prevenir la deserción escolar o identificar una migración de retorno a su lugar de origen (López López 2015; Mérida Pérez 2017).

<sup>4</sup> El reconocimiento fue recibido por Miguel Ángel Mendoza González, secretario de educación, y Yara Amparo López López, coordinadora estatal.

## Referencias

- (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018. Gobierno de la República.
- (2014). Primer Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Baja California 2013–2019.
- (2015). Segundo Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Baja California 2013–2019.
- (2016). Tercer Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Baja California 2013–2019.
- (2017). Cuarto Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Baja California 2013–2019.
- (2018). Quinto Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Baja California 2013–2019.

## Referencias bibliográficas

**Arriaga Reynaga, F., E. Oviedo González y J. López Zamora** (2015) “La reincorporación de estudiantes transfronterizos en instituciones de educación pública del nivel de secundaria en Mexicali, B. C”. *Espíritu Científico en Acción*, 22, 16–27.

**Borbolla, K.** (2018) “BC no tiene capacidad para llegada de migrantes: Kiko Vega. Debate”, 19 de octubre. <https://www.debate.com.mx/mexico/baja-california-sin-capacidad-migrantes-albergues-kiko-vega-20181019-0134.html>

**Bueno Medina, L.** (2018). “Estudian 54 mil extranjeros en BC”. *El Sol de Tijuana* (20 de julio) <https://www.elsoldetijuana.com.mx/local/estudian-54-mil-extranjeros-en-bc-1853563.html>

**Bustamante De la Cruz, P.** (2020) “Experiencias escolares de jóvenes retornados de EUA a secundarias fronterizas de México”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 18(2):1–20.

**Camacho Rojas, E., y Vargas Valle, E.** (2017) “Incorporación escolar de estudiantes provenientes de Estados Unidos de América en Baja California, México”. *Sinéctica. Revista Electrónica de Educación*, 48, 1–18.

**CONAPO y Fundación BBVA** (2018) *Anuario de migración y remesas México, 2018*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Población y Fundación BBVA Bancomer.

**Contrapeso Ciudadano** (2018) “¿Trumperestú? Kiko Vega advierte “cero tolerancia” con migrantes” (17 de noviembre). *Diario Contrapeso Ciudadano* <https://www.contrapesociudadano.com/trump-eres-tu-kiko-vega-advierte-cero-tolerancia-con-migrantes-estados/>

**Gallego, E.** (2018) “Pide BC a gendarmería por contingencia migratoria”. *La Voz de la Frontera* (13 de noviembre) <https://www.lavozdelafrontera.com.mx/local/baja-california-migrantes-gendarmeria-kiko-vega-2661890.html>

**Gobierno de Baja California** (2014) *Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019*. [http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/planes\\_programas-16.jsp](http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/planes_programas-16.jsp)

**Ingram, H., A. Schneider y P. DeLeon** (2010) “La construcción social y el diseño de las políticas”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros–Presidencia de la Nación.

**Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca** (2017) *Guía para candidatas/ candidatos al Programa de Intercambio de Maestros México-Estados Unidos*. IEEPO.

**Jalili Zúñiga, N.** (2015) *Condiciones contemporáneas de la relación México-Estados Unidos. Hacia una movilidad estudiantil y académica*. Trabajo presentado en la XXVIII Reunión Binacional del PROBEM, Ciudad de México, Distrito Federal. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133283/nazzar.pdf>

**Kae Kral, K., y S. Solano Castillo** (2013) “Nuevos sujetos en la educación básica en México: el caso de estudiantes transnacionales e inclusión educativa en Colima”. *Diálogos sobre Educación*, 4 (7), 1-14.

**McCarthy, C.** (1994). *Racismo y curriculum*. Morata.

**Mérida Pérez, A.** (2017) *Programa Binacional de Educación Migrante: diagnóstico y estrategias de comunicación para la difusión en Baja California*. El Colegio de la Frontera Norte.

**Milenio** (2018).”Kiko Vega pide a Peña Nieto que caravana migrante sea asunto de seguridad nacional”. *Milenio* (26 de noviembre) <https://www.milenio.com/internacional/estados-unidos/kiko-vega-pide-pena-nieto-caravana-migrante-asunto-seguridad-nacional>

**ONU** (2016) *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas.

**Osuna García, J.** (2018) *Autopercepción del rendimiento académico en estudiantes transnacionales de la región Tijuana-San Diego*. Universidad Autónoma de Baja California.

**Osuna García, J., y J. Rabelo Ramírez** (2020) “Retos y oportunidades para los sistemas educativos de California y Baja California en la inclusión de estudiantes transnacionales”. En *Cultura y comunicación en la sociedad de la información. Análisis aplicados en el ámbito educativo*. Universidad Autónoma de Zacatecas.

**París Pombo, M.** (2018) *Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil*. Comisión Nacional de Derechos Humanos y El Colegio de la Frontera Norte.

**Pineda Pablos, N.** (2013) *Modelos para el análisis de políticas públicas*. El Colegio de Sonora.

**Razo, S.** (2018) “Ofrece SEE diplomado para la inclusión de estudiantes extranjeros”. Cadena Noticias (6 de septiembre) <https://cadenanoticias.com/nacional/2018/09/ofrece-see-diplomado-para-la-inclusion-de-estudiantes-extranjeros>

**Rocha Romero, D. y P. Orraca Romano** (2018) “Estudiantes de educación superior transfronterizos: Residir en México y estudiar en Estados Unidos”. *Frontera Norte*, 30(59), 103-128. <https://doi.org/10.17428/rfn.v30i59.880>

**Rodríguez, A.** (2018) “Pide ‘Kiko’ Vega al INM ‘hacer su trabajo’ y expulsar a caravana migrante”. *SPD Noticias* (26 de noviembre). <https://www.sdponoticias.com/nacional/vega-kiko-pide-inm.html>

**Román González, B., y E. Carrillo Cantú** (2017) «‘Bienvenido a la escuela’: experiencias escolares de alumnos transnacionales en Morelos, México”. *Sinéctica. Revista Electrónica de Educación* 48:1-19.

**Sánchez García, J. y V. Zúñiga** (2010) “Trayectorias de los alumnos transnacionales en México: propuesta intercultural de atención educativa”. *Revista Trayectorias*, 5-23.

**Secretaría de Educación** (2015) *Educación internacional para migrantes en Baja California. Programa Binacional de Educación Migrante*. <http://www.educacionbc.edu.mx/Canales/EducacionconRostro/16%20PRESENTACION%20Proyecto%20de%20PROBEM.pdf>

**Secretaría de Educación** (2017) “Alumnos migrantes obtienen doble nacionalidad de forma gratuita”. *Blog de la Secretaría de Educación* (2 de octubre). <https://bceducacion.blogspot.com/2017/10/alumnos-migrantes-obtienen-doble.html>

**Secretaría de Educación** (2018) “Programa Binacional de Educación Migrante celebra reunión de trabajo sobre actividades de los grupos de apoyo a alumnos que se integraron a la educación básica este ciclo escolar”. *Blog de la Secretaría de Educación* (18 de diciembre) <http://bceducacion.blogspot.com/2018/12/programa-binacional-de-educacion.html>

**Secretaría de Educación** (2018) “SEE, tramita doble nacionalidad para alumnos migrantes”. *Blog de la Secretaría de Educación* (28 de agosto) <https://bceducacion.blogspot.com/2018/08/see-tramita-doble-nacionalidad-para.html>

**Secretaría de Educación** (2019) “Docentes de educación básica concluyen Diplomado de Inclusión de Estudiantes Extranjeros”. *Blog de la Secretaría de Educación* (15 de marzo) <https://bceducacion.blogspot.com/2019/03/docentes-de-educacion-basica-concluyen.html>

**Secretaría de Educación Pública** (2006) *Estatuto del Programa Binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos de América*. Washington, D. C.: SEP.

**Secretaría de Educación Pública** (2013) *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Ciudad de México: SEP.

**Secretaría de Educación Pública** (2016) *Memorándum de entendimiento sobre educación entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América, 2016-2018*. [http://sega.tamaulipas.gob.mx/AppSEGA/uploads/136492\\_1.MARCO-NORMATIVO\\_SET\\_20180525.pdf](http://sega.tamaulipas.gob.mx/AppSEGA/uploads/136492_1.MARCO-NORMATIVO_SET_20180525.pdf)

**Secretaría de Educación y Cultura** (2015) *Programa Binacional de Educación Migrante en el estado de Sonora*. <http://www.sec.gob.mx/dgiai/uploads/PROBEM/curso.pdf>

**Secretaría de Gobernación** (2016) Niñas y niños nacidos en Estados Unidos podrán contar con acta de nacimiento mexicana. *Boletín No. 496 de la Secretaría de Gobernación*. (25 de septiembre) <https://www.gob.mx/segob/prensa/ninas-y-ninos-nacidos-en-estados-unidos-podran-contar-con-acta-de-nacimiento-mexicana-68626>

**Sierra Pérez, S. y Y. López López** (2013) “Infancia migrante y educación transnacional en la frontera México-Estados Unidos”. *Revista sobre la Infancia y la Adolescencia*, 4: 28-54.

**Tomasevski, K.** (2004) “Indicadores del derecho a la educación”. *Revista IIDH* 40:341-388.

**UNESCO** (2016) *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

**UNESCO** (2018) “Los niños migrantes y refugiados del mundo podrían llenar medio millón de aulas”. <https://es.unesco.org/news/ninos-migrantes-y-refugiados-del-mundo-podrian-llenar-medio-millon-aulas-segun-informe>

**Uniradio** (2019) “BC recibe premio CABE 2019 por contribuir en la enseñanza del inglés”. (20 de marzo). *Uniradio Informa*. <https://www.uniradionoticias.com/noticias/bajacalifornia/560267/bc-recibe-premio-cabe-2019-por-contribuir-en-la-ensenanza-del-ingles.html>

**Valdez Gardea, G., L. Ruiz Peralta, O. Rivera García y R. López** (2018) “Menores migrantes de retorno: problemática académica y proceso administrativo en el sistema escolar sonorense”. *Revista Región y Sociedad* 72:1-30.

**Vargas Valle, E. y E. Camacho Rojas** (2019) “Desigualdad e inserción escolar de niños inmigrantes de Estados Unidos en Baja California”. En *Experiencia de retorno de migrantes mexicanos en contextos urbanos*. El Colegio de la Frontera Norte.

**Vargas Valle, E. y R. Aguilar Zepeda** (2018) “Escolarización binacional de la niñez migrante de Estados Unidos en la frontera norte de México”. En *Población y salud en el nuevo escenario fronterizo del norte de México*. El Colegio de la Frontera Norte.

**Vargas Valle, E., R. Aguilar Zepeda y Y. López López** (2018) “Encuesta de Integración Escolar y Migración en la Zona Metropolitana de Tijuana, 2017: resultados generales”. *Revista Espíritu Científico en Acción*, 14 (28) 9-19.

**Zúñiga, V.** (2013) “Migrantes internacionales en las escuelas mexicanas: desafíos actuales y futuros de política”. *Sinéctica. Revista Electrónica de Educación* 40:1-12.

**Zúñiga, V., E. Hamann y J. Sánchez García** (2008) *Alumnos transnacionales: Escuelas mexicanas frente a la globalización*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.

### **Cómo citar este artículo**

**Osuna García, José Candelario** (2021) “Programa Binacional de Educación Migrante en el estado de Baja California, 2014-2019: análisis de resultados”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°21: 181-210

# Lo viejo en lo nuevo: la política asistencial en el Uruguay actual

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

**Ximena Baráibar Ribero**

Departamento de Trabajo Social,  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República, Uruguay.  
xbaraiibar@gmail.com

## Resumen

Este artículo enfoca la política asistencial y el desempeño del Ministerio de Desarrollo Social en el gobierno que asumió el 1 de marzo de 2020, integrado por cinco partidos de derecha que puso fin a quince años de gestión del Frente Amplio. Con base a las propuestas de campaña electoral y declaraciones de las nuevas autoridades, el trabajo analiza la conceptualización de esa política y las medidas planteadas. Se concluye que sin perjuicio de aquellas declaraciones existe una perspectiva residual de la acción estatal; el eje de salida de la pobreza es la esperanza y la superación individual, con apoyos cercanos y teniendo las políticas sociales solamente el papel de facilitar un tránsito a oportunidades que se asumen discursivamente y no se discuten como realidad.

**Palabras clave:** pobreza - política asistencial - Ministerio de Desarrollo Social - Frente Amplio - derecha política - Uruguay

## Abstract

*This article focuses on public assistance and the Ministry of Social Development performance as a new government began its rule on March 1, 2020. A product of five-right wing political parties, the new administration assumed office after a 15 years rule by following s On March 2020 a new*

**Fecha de recepción:**

18.1.21

**Fecha de aceptación:**

20.4.21

*government, integrated by five right wing political parties assumed government after fifteen years of Frente Amplio rule. Social assistance policy and the Ministry for Social Development role in it, were relevant issues during the electoral campaign. Based on those proposals and declarations of the new authorities, we approach the conceptualization of this policy and actions. Our main conclusion is that there is a residual perspective of state action on this matter. The way-out from poverty relies on hope and individual improvement, with close support and social policies just playing the role of enabling a transition to opportunities that are assumed and not questioned as actual reality.*

**Key words:** *poverty - assistance policy - Ministry for Social Development - Frente Amplio - political right - Uruguay.*

## **Introducción**

En octubre 2019 tuvieron lugar las elecciones nacionales en Uruguay. El Frente Amplio alcanzó el 39% de los votos, el Partido Nacional el 28.6%, el Partido Colorado el 12.3% y Cabildo Abierto el 11%. Otros tres partidos, no obtuvieron representación en la Cámara de Senadores, pero sí en la de Diputados: el Partido Ecologista Radical Intransigente con el 1.3% de los votos, el Partido de la Gente con el 1% y el Partido Independiente con el 0.9% de los votos (Corte Electoral 2019). Esos resultados hicieron necesaria la realización de una segunda vuelta electoral. En ella la disputa se dio entre las fórmulas presidenciales Lacalle Pou–Argimón y Martínez–Villar. La primera obtuvo el 48.8% del total de los votos emitidos, mientras que la segunda alcanzó el 47.3% (Corte Electoral, 2019). Se trató de la segunda vuelta más competitiva desde 1991 (Rosenblatt et al 2019).

El triunfo de la primera fórmula –que asumió el gobierno el 1 de marzo 2020–, fue producto de un acuerdo entre los partidos Nacional, Colorado, Cabildo Abierto, de la Gente e Independiente. Esto dio lugar a lo que ese conjunto de actores políticos ha denominado “Coalición Multicolor”, con una orientación de derecha y centro derecha (Rosenblatt et al 2019). Agrega Queirolo (2020) que Cabildo Abierto se ubica cerca de la extrema derecha y su participación en el gobierno acentúa la imagen del giro a la derecha en Uruguay.

Ese triunfo supuso también el cambio de fuerza política gobernante, finalizando el ciclo de quince años del Frente Amplio. Una de las acciones desarrolladas por este fue la ampliación,

consolidación e institucionalización de la política asistencial. En 2005 creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y puso en marcha el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social y luego el Plan de Equidad y la Reforma Social. En estos, las transferencias monetarias condicionadas tuvieron centralidad dentro del conjunto de programas implementados.

Uno de los asuntos que hizo parte de la campaña electoral, refirió a la política asistencial. En el proceso de negociación con los demás partidos, Luis Lacalle Pou indicó que serían tres los ministerios que estarían a cargo de personas de su confianza, siendo uno de ellos el MIDES.<sup>1</sup> También mostraron interés en esta cartera los máximos dirigentes del Partido Colorado y de Cabildo Abierto.<sup>2</sup> Más allá de esto, el MIDES es el único en que las tres principales autoridades (Ministro, Subsecretario y Secretario General) están a cargo de personas del partido Nacional de confianza del presidente de la República Lacalle Pou. Adicionalmente, la gestión anterior en este organismo ha sido cuestionada en varias oportunidades por las nuevas autoridades.

A partir de esta realidad este artículo tiene como objetivo analizar la manera en que la política asistencial es conceptualizada por el Partido Nacional y la Coalición Multicolor. Dada la centralidad que tiene el mencionado partido en las definiciones y orientaciones del MIDES, se analizan sus propuestas en la campaña electoral, el documento de acuerdo entre los cinco partidos de la coalición triunfante, así como declaraciones realizadas por el Ministro de esa cartera Pablo Bartol y el Presidente Luis Lacalle Pou.

El análisis de los programas permite conocer las orientaciones y propuestas que habrán de guiar la acción del gobierno uruguayo hasta 2025, en un tema de alta sensibilidad y relevancia, dada la cantidad de población que accede a niveles de protección social a partir de la política asistencial, pero, además, en términos de la mirada que contribuyen a conformar sobre la realidad. Como indica Grassi (2018 b) en los principios que fundamentan las políticas y en las interpretaciones y argumentos, es posible reconocer qué sociedad aflora como presupuesta y como deseable y consecuentemente qué Estado se configura y como enlaza a sus miembros.

Se concluye que hay una perspectiva residual de la acción del Estado, concebido como una pesada máquina burocrática y generador de dependencia. La idea de autonomía –en la que se insiste– es entendida en oposición a la intervención pública. El eje central de salida de la pobreza es la esperanza, sin ninguna vinculación con la desigualdad. La apuesta es a la superación individual, con apoyos del entorno cercano (familia, barrio), siendo el papel central de las políticas sociales, favorecer ese tránsito. Uruguay y más ampliamente América Latina, ya ha conocido estas miradas, generando la agudización de la pobreza y desigualdad como resultado y drama social.

La aparición en Uruguay de la pandemia se reconoció pocos días después de inaugurado el nuevo gobierno el 1 de marzo 2020. Sin embargo las acciones emprendidas a su

respecto no llevaron a las autoridades públicas a un reenfoque de su política asistencial, que constituye el objeto de este texto. Pese a la situación de emergencia las orientaciones de política de las acciones emprendidas se disciernen con facilidad: aumentos mínimos de las transferencias de ingresos ya existentes, sin ampliación de cobertura; apoyos alimentarios, también de muy bajo monto y sin que –fuera de las indicaciones sobre quienes pueden postular– sean claros los mecanismos de adjudicación. Finalmente, en relación a las ollas populares –una de las expresiones más dramáticas de la crisis– que emergen de manera casi inmediata con la pandemia, la actitud del gobierno ha sido variada. Pese a alejarse de las recomendaciones sanitarias, han sido valoradas como expresiones solidarias, lo que básicamente ha supuesto el traslado a las redes comunitarias de la respuesta al hambre y sin interpelar al Estado sobre su ausencia. Los apoyos a las mismas –pese a reiterarse como anuncios– han sido magros y tardíos y han sido sospechadas por autoridades por su carácter político, sin asumir que el hambre, es un hecho de esa naturaleza. La ley de presupuesto sancionada en agosto 2020 para el quinquenio 2020–2024 reitera en lo fundamental los planteamientos formulados por el Partido Nacional. Estos aspectos quedan más allá del objeto del presente artículo y remiten a un estudio ulterior.

El artículo se organiza en cuatro partes. En la primera se conceptualiza la política asistencial y en la siguiente, se presentan los regímenes de bienestar de América Latina. Luego se analizan las orientaciones del Partido Nacional y lo planteado por la coalición multicolor; el artículo se cierra con un apartado de síntesis y conclusiones.

## 1. Qué se entiende por política asistencial

La política asistencial ha sido conceptualizada básicamente de dos formas, que no son contrapuestas sino que presentan énfasis particulares: como acciones dirigidas a los pobres y como prestaciones no contributivas.

En el primer caso, se encuentra la formulación de Andrenacci y Repetto (2006), para quienes:

*La política asistencial es un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los ‘pobres’ en sentido contemporáneo: aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo, o acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales*  
(Andrenacci y Repetto 2006: 85).

Para Campana (2014) la asistencia social constituye una modalidad privilegiada de gobierno de la pobreza y alude al conjunto de intervenciones sociales del Estado sobre aquellos

individuos, grupos y/o poblaciones definidos como pobres, en función de una serie de atributos previamente construidos e identificados. También Arias (2012) asocia la política asistencial a acciones estatales orientadas hacia los pobres, pero reconociendo que en la condición de pobreza son otros los determinantes de mayor peso. Son aquellas intervenciones que

*(...) se dirigen a los pobres como sujetos, sabiendo que si bien operan incluso de manera más determinante sobre la situación de pobreza, otro conjunto importante de dispositivos institucionales, como las regulaciones laborales, la educación pública o el sistema jubilatorio, no son operativas dirigidas a la pobreza, aunque modifiquen de manera determinante la distribución de la riqueza en general y en especial sobre los pobres*

(Arias, 2012: 39).

Otra forma de delimitar la política asistencial surge de definirla como una prestación no contributiva. Cecchini y Martínez (2011) la ubican como una de las funciones de la protección social, junto a la seguridad social y la regulación de los mercados laborales y básicamente como orientada a pobres y vulnerables. Indican que la protección social tiene por objetivo compensar la caída de ingresos de forma de mantener niveles de calidad de vida consensuados como esenciales, posibilitar el acceso a los servicios sociales garantizando el capital humano y procurar la universalización del trabajo decente.

En ese marco, el empleo es un elemento fundamental, en tanto permite acceder a ingresos estables y a la protección social contributiva. Esta conforma la seguridad social y se orienta al aseguramiento presente y futuro, procurando mantener un mínimo de calidad de vida durante la etapa activa y la inactiva. A esto se suman los seguros de salud, los beneficios asociados a la maternidad y en algunos casos, otros como las asignaciones familiares. Se trata de beneficios contributivos, aun cuando el monto de los aportes puede variar de acuerdo al estrato socioeconómico de los trabajadores y su permanencia en el mercado formal de trabajo. Presentan gran debilidad en América Latina, debido -entre otros aspectos- a la realidad de los mercados de trabajo, lo que genera, la necesidad de instrumentos de protección social no contributiva. Es frecuentemente conocida como asistencia social y hace referencia a

*(...) el conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos, normalmente financiados mediante impuestos a los ingresos generales bajo el principio de solidaridad. Sus beneficios no se relacionan con la existencia de contribuciones previa*

(Cecchini y Martínez 2011: 147).

En una perspectiva divergente, Boschetti (2001) considera que es el trabajo el elemento que asegura la inclusión en la previsión, definiendo la naturaleza y el monto de los derechos existentes. A la inversa, las prestaciones de renta aseguradas por la asistencia están destinadas a los que, por algún tipo de incapacidad (edad y/o deficiencia) están imposibilitados de trabajar. Entiende que el seguro y la asistencia constituyen una unidad de contrarios, imponiéndose uno u otro según las relaciones económicas, sociales y políticas de cada país. Finaliza indicando que más allá de esa definición, ambas lógicas se dirigen a amparar aspectos de un mismo fenómeno: la relación con el trabajo. A pesar de no depender de las contribuciones vinculadas a la seguridad social, la autora problematiza el carácter no contributivo, a partir de su concepción sobre la asistencia social en una sociedad desigual.

Un segundo aspecto relevante es que la política asistencial es entendida como uno de los campos de las políticas sociales. Estas son concebidas como

*(...) todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación) y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos* (Soldano y Andrenacci, 2005: 32).

Agregan los autores que las políticas sociales se expresan en la política de trabajo, la de servicios universales y la asistencial y tienen clivajes temporales y espaciales. Esto supone, que, aunque siempre presentes, sus énfasis varían entre los países y tiempos históricos. Por su parte, destaca Grassi (2018 b) la centralidad que las políticas sociales tienen en la determinación de las condiciones de vida colectiva (de toda la población y no solo de los pobres), en tanto son parte del andamiaje estatal que sostiene la vida social, el ser individuo y su posibilidad de participar y auto valerse.

Agrega que la política social puede tender a consolidar el patrimonio social que de seguridad a la vida de todos, como a ponerlo en riesgo y sostener distancias sociales. Esto ocurre cuando la protección de la vida se hace depender prioritariamente de la capacidad privada para el aseguramiento individual, reservándose la eventual intervención estatal para poblaciones vulnerables. En este caso, las protecciones, conllevan el estigma de la flaqueza o la inutilidad y no disponen de ninguna seguridad, llevando la existencia en condiciones precarias (Grassi, 2018 b).

Otro aspecto a considerar es que la política social -y, por tanto, la asistencial- además de asuntos técnicos, supone centralmente, aspectos políticos. Esto implica que la expresión que porta es siempre objeto de disputa y remite a una forma de comprensión de la

cuestión social. Entiende Grassi (2018 a; 2018 b) que las preguntas por el Estado y las instituciones que son soportes de la vida social se inscriben en disputas por la imposición de alguna visión del mundo. Agrega que el Estado tiene capacidad de normar y normalizar, en tanto se constituye en un actor y ámbito en la producción de los problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento. De esta forma: “Los medios y recursos de producción de visiones del mundo son, también, los medios y recursos de producción del mundo” (Grassi, 2018 a: 59).

Finalmente, se considera que el análisis de la política asistencial adquiere mayor potencia cuando trasciende la sola mirada a la misma y se pone en relación con otras esferas de provisión de bienestar. Midaglia y Silveira (2011) señalan que el papel que las propuestas pueden desempeñar en la protección, no depende solo de sí mismas, sino que guarda relación con el contexto socioeconómico y el marco político-institucional de bienestar en el que se inscriben.

## **2. Los regímenes de bienestar en América Latina.**

En el análisis sobre el acceso al bienestar, es Esping-Andersen (2000) un autor clásico en la materia. Hay cuatro aspectos a destacar dentro de su producción. El primero surge de la propia idea de regímenes de bienestar, que supone que, en la producción y distribución de bienestar, es preciso considerar tres esferas: el mercado, el Estado y también la familia. Asimismo, puede ser considerado el tercer sector, donde incluye las organizaciones voluntarias o sin ánimo de lucro.

El segundo aspecto es que analizar las formas concretas de los regímenes de bienestar, es importante a nivel general (en tanto lo que ocurra con y en cualquiera de los tres componentes, está relacionado con lo que suceda con los otros dos), pero también a nivel individual. Más allá de las orientaciones generales, dirá que a nivel micro, el bienestar de los individuos dependerá de como los individuos agrupen los recursos y posibilidades de cada una de estas esferas.

Luego, aunque presentes siempre los tres pilares mencionados, toman formas distintas. En esta diferenciación es central el papel del Estado, permitiendo una mayor o menor desmercantilización y desfamiliarización, con impactos en la estratificación social. El primer concepto aspira a captar el grado en el que los estados de bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar derechos independientes de la participación en el mercado. De manera similar, la desfamiliarización supone disponibilidad de recursos, por parte del individuo, de manera independiente a las reciprocidades familiares o conyugales (Esping-Andersen, 2000).

Finalmente, considera que, en los países desarrollados, la presencia diversa de estos tres pilares da lugar a tres regímenes de bienestar. El liberal expresa un compromiso político

por minimizar el Estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado y así desfavorecer los derechos ciudadanos. De igual manera que en los regímenes conservadores, también aquí son residuales los servicios familiares, aunque por distintas razones. Los liberales los entienden como una actividad del mercado y como una responsabilidad individual. Por su parte, el régimen socialdemócrata se caracteriza por el universalismo y la socialización global de los riesgos (siendo marginales los servicios de bienestar privados), generosos niveles de subsidio, y el igualitarismo. También es central en este régimen su fuerte acento en la desfamilización. Finalmente, el régimen conservador se caracteriza por la segmentación de estatus y familiarismo. Esto supone la protección social sesgada a favor del varón cabeza de familia y esta como responsable central del bienestar de sus miembros. Es marginal la provisión de bienestar por parte del mercado privado, como consecuencia de la seguridad social obligatoria, complementada con planes de pensiones *ad hoc* y más o menos residuales para aquellos que están fuera de una relación laboral 'normal'.<sup>3</sup>

Con estas referencias, distintos autores y autoras han analizado el bienestar en América Latina. Aquí y de acuerdo a Ubasart-González y Minteguiaga (2017), es en la década de 1980 que se encuentran los primeros esfuerzos por calificar los modelos de Estados sociales y diez años después, por analizar la realidad en clave de regímenes de bienestar. Como se verá, existe coincidencia en tres aspectos, siendo el primero, la necesidad y conveniencia de analizar el acceso al bienestar y sus fuentes, también en el continente. Asimismo, es compartida la distancia visualizada entre este último y los países desarrollados, y también –y más allá de los trazos generales– la diversidad entre los países latinoamericanos. Centralmente se destacan las diferencias en los mercados laborales (y las protecciones asociadas) y en el papel del Estado, lo que lleva a que tengan las familias una relevancia mayor en el acceso al bienestar y la protección social.

Barba Solano (2019) entiende que es preciso usar de manera crítica el concepto de regímenes de bienestar en el mundo en desarrollo. Más allá de esto, destaca la importancia de las políticas e instituciones sociales para desmercantilizar o desfamiliarizar los riesgos sociales, siendo fundamentales para la distribución del poder en cada sociedad y para respaldar o modificar la estructura social desigual que genera el mercado –particularmente el laboral–, así como la división de tareas dentro de la familia. Para el autor, la mirada crítica es precisa en tanto el trabajo no es asalariado y los mercados son imperfectos. Asimismo, las comunidades son clientelistas y patriarcales los hogares. Finalmente, de manera frecuente, el Estado es débil, siendo uno más entre otros ámbitos del bienestar o es penetrado por otros poderes fácticos (Barba Solano, 2019). Por su parte, para Ubasart-González y Minteguiaga (2017) los regímenes de bienestar en América Latina, no tuvieron presencia central del Estado, lo cual no supone dejar de analizarlo, dado que por acción u omisión participa en la extracción de recursos y su distribución y define la regulación de los mercados, en particular el laboral.

Lo señalado plantea para el autor, la necesidad de proponer otros tipos de regímenes de bienestar, identificando en la región y entre 1940 y 1980, tres de estos: universalistas, duales y excluyentes. Los primeros alcanzaron mayores niveles en el proceso de salarización, junto a un importante despliegue de instituciones y políticas que garantizaron, para amplios sectores de la sociedad, derechos sociales. Los últimos, no desarrollaron sistemas de bienestar y de esta forma, concentraron la protección social en una pequeña oligarquía y excluyeron a la mayoría de la población. Finalmente, los duales, siguieron los patrones de los universalistas en las zonas urbanas, pero excluyeron a la población del medio rural (Barba Solano, 2019).

El primer conjunto -en el que incluye a Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay- alcanzó los niveles más altos de protección pública y de ampliación de la ciudadanía social. Ubica en el tercero a Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú. Aquí, los recursos de los pobres para hacer frente a los riesgos sociales fueron sus familias y redes comunitarias. Brasil y México integran los regímenes duales (Barba Solano 2018).

Juliana Martínez Franzoni, catedrática de la Universidad de Costa Rica, realiza un esfuerzo importante para estudiar el bienestar en América Latina, fundamentalmente después de los años 80 y 90 del siglo pasado. Lo concibe como una capacidad para hacerle frente a los riesgos y define a los regímenes de bienestar como la “constelación de prácticas, normas y discursos relativos al ‘que’ y a ‘quienes’ les corresponde la producción de dicho bienestar”; involucran prácticas de asignación de recursos y percepciones, discursos y orientaciones normativas (Martínez Franzoni 2008: 5).

Comparte las tres esferas planteadas por Esping Andersen (2000), pero avanza en problematizar lo que ocurre y supone la familia. Dirá la autora que es a través de las relaciones interpersonales, del intercambio mercantil, de los mecanismos comunitarios o estatales, que cada colectivo lidiará con los riesgos asociados al estar vivos. En las sociedades capitalistas, el intercambio mercantil es el principal mecanismo de asignación de recursos, lo que supone que el acceso a bienes y servicios depende de manera fundamental de los ingresos que las personas generen. Agrega que no es el único mecanismo de asignación de recursos -y para muchas personas ni siquiera el principal-; esto también ocurre a través del Estado y del trabajo no remunerado, especialmente el femenino, dentro de la familia (Martínez Franzoni 2008).

Entiende que los regímenes de bienestar no constituyen interrelaciones armónicas y sinérgicas, y, al contrario, están atravesados por tensiones dado que las prácticas de asignación de recursos están basadas en relaciones de poder. Además, esas tensiones serán mayores cuanto más débiles sean las prácticas de asignación de recursos o más ‘fallas’ tengan unas u otras. En América Latina los mercados laborales generan empleo insuficiente y precario. Junto a la crisis en el empleo formal, destaca la economía de trabajos precarios e informales y el desempleo estructural. Asimismo, la presencia del Estado es débil en muchos países; es reducida la inversión social y también los recursos públicos destinados a la protección social.

Ante mercados y Estados que fallan en la asignación de recursos suficientes, la autora se pregunta a qué recurrir, si no es a los vínculos más cercanos. Esto hace que, para amplios sectores de la población latinoamericana, básicamente aquellos librados a su suerte, tenga gran relevancia la familia, intentando compensar las ‘fallas’ institucionales. Esto lleva a ‘informalizar’ en mayor grado la producción de bienestar (Martínez Franzoni 2008).

La autora continúa e indica que la familia, supone trabajo no remunerado y este es especialmente el femenino. Esto hace que en la consideración de la estructura de los riesgos con la que lidian las personas, además de la estratificación económica, considere la estratificación de género. Esta dimensión es incorporada de manera central en el análisis de los regímenes de bienestar, dado que, en torno a la división sexual del trabajo, se organizan las prácticas de asignación de los recursos (Martínez Franzoni 2008).

A partir de estas consideraciones, Martínez Franzoni identifica tres tipos de regímenes de bienestar. En el primero, o *estatal-productivista*, ubica a Argentina y Chile. Brasil, Costa Rica, México, Panamá u Uruguay forman parte del conglomerado *estatal-proteccionista*, mientras que Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay, integran el *informal-familiarista*. Los dos primeros se distinguen en grado en la mercantilización y la familiarización, y tienen diferencias cualitativas en la desmercantilización. Ambos presentan diferencias importantes con el tercer conglomerado tanto de grado (por ejemplo, en la efectividad de los mercados laborales para absorber la fuerza de trabajo) como cualitativas (por ejemplo, en que sean expulsores o atrayentes de la población trabajadora). En este, los países comparten menores grados de desmercantilización de la fuerza de trabajo, escasos grados de desmercantilización y altos grados de familiarización del bienestar (Martínez Franzoni 2008).

En general los países en los conglomerados primero y segundo tienen mayores capacidades para absorber la fuerza de trabajo de manera asalariada. La principal diferencia tiene que ver con el ingreso anual por persona. En el tercer conglomerado la población recurre en mayor proporción al autoempleo y a los mercados laborales transnacionales. Pese a lo señalado, los dos primeros conglomerados también proveen insuficiente empleo formal, debiendo muchas personas recurrir al autoempleo. Entonces, a pesar de existir diferencias considerables entre conglomerados, los tres tienen tendencia a la informalización en la mercantilización de la fuerza de trabajo (Martínez Franzoni 2008).

La desmercantilización del bienestar es mayor en los conglomerados 1 y 2; salvo en educación y seguridad social, es mayor en el 1 que en el 2. En este último parece observarse más relevancia de la protección social organizada colectivamente y estratificada según las ocupaciones. En cambio, mayor presencia de la protección social individual es lo que observa en el primer conglomerado. Al compararlo con los conglomerados 1 y 2, la desmercantilización en el tercero, es muy baja (op.cit).

Lo señalado llevará a la existencia de altos grados de familización en los tres conglomerados. En los dos primeros, son las familias nucleares las que tienen un papel más importante, mientras que esto ocurre con las extensas y compuestas en el tercer conjunto de países. Como síntesis, considera que:

*(...) todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales, en tanto una proporción de la población no puede, en ninguno de los tres conglomerados, lidiar razonablemente con los riesgos sociales a partir de las lógicas claramente diferenciadas entre el intercambio mercantil, las relaciones familiares y la política pública. (...) Por lo tanto, una proporción variable de la población, en alguna medida, depende de los arreglos familiares y comunitarios para asumir las prácticas cuyas lógicas corresponden a los mercados, en particular laborales, o a los Estados locales o nacionales*

(Martínez, Franzoni 2008: 113).

Los arreglos diversos tienen impactos en las condiciones de vida, destacando una mayor efectividad de los regímenes estatales que del familiarista. Tomando la mortalidad infantil, la esperanza de vida y la esperanza de vida escolar como indicadores de la estructura de riesgos, observa la autora diferencias marcadas entre los regímenes.

Esa realidad experimentó algunas modificaciones a partir de los gobiernos progresistas que desde inicios del presente siglo buscaron revertir con desigual éxito las condiciones materiales y simbólicas de vida de la etapa anterior: intervenciones en el mercado de empleo, relativas a regulaciones laborales, la formalización de la fuerza de trabajo y aumentos del salario mínimo (Ubasart-González y Minteguiaga 2017; Midaglia y Castillo 2018). Como respuesta al dramático panorama producto de los procesos de ajuste estructural y reforma, la política asistencial tomó primero la forma de los Fondos de Inversión Social (FIS) y sobre finales del siglo pasado y fundamentalmente en el actual, ampliando su desarrollo particularmente con los programas de transferencias condicionadas (PTC) y con la creación de una institucionalidad específica como son los Ministerios de Desarrollo Social.

Estas modificaciones se llevaron a cabo, sin embargo, sin cambios sustantivos en el diseño contributivo del sistema original y sus variantes mercado-céntricas y focalizadoras de la década de 1990 desarrolladas para atacar las fisuras de los regímenes contributivos. En este sentido Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016:217-218) concluyen:

*(...) el acceso contributivo sigue siendo un rasgo fundamental de todos los regímenes de bienestar latinoamericanos.*

*Las considerables mejoras en materia de cobertura se combinan con persistentes brechas en materia de suficiencia y equidad según se trate de programas contributivo y no contributivos. (...) Las transformaciones recientes han sido, sin duda, positivas desde el punto de vista de la cobertura, pero negativas para corregir la inequidad y muy variables entre los países respecto a la suficiencia de las prestaciones. El resultado es la permanencia de un régimen de bienestar que -aunque con profundas variaciones interregionales- promueve una incorporación social altamente segmentada.*

Finalmente, interesa mencionar el impacto que estas modificaciones producen en la configuración del individuo, de acuerdo a lo planteado por Merklen (2013). Este autor considera que, durante el desarrollo del que denomina Estado Social, se entendía que el riesgo refería a las contingencias que las diferentes actividades sociales o económicas acarrearán sobre los individuos. La sociedad era responsable de las consecuencias negativas de la actividad económica sobre el trabajador y, por tanto, debía protegerlo a él y a las familias. Al individuo, afirma, lo resguardaba la sociedad. Este estado procuró institucionalizar regulaciones sociales y protecciones, buscando la producción de un orden social del que surgían márgenes de libertad e independencia para el conjunto de los individuos. Esa realidad cambia a partir de la década de 1980, cuando el riesgo es invocado para indicar el peligro que, por sus actividades o su falta de precaución, los individuos hacen correr a la comunidad o, más precisamente, a otros individuos. Se tratará de ser responsable de sí mismo y ser activo con el fin de minimizar eventuales costos en la comunidad: una concepción liberal del individuo.

Sigue indicando el autor que, en esta orientación, la libertad es presentada de forma esencialmente negativa y asociada al relajamiento de las restricciones y el proceso de individuación como el ‘liberar al individuo’. La sociedad es concebida como límite o imposición a la libertad individual y esta no puede ser pensada como resultado de un vínculo social o de una acción colectiva que permitan ‘puntos de apoyo’ que habiliten nuevas oportunidades de acción (Merklen, 2013).

Esta concepción también tiende a negar que los individuos son desiguales en sus aspiraciones a la individuación y en las condiciones efectivas para esto. En cambio

*(...) no están igualmente provistos para asegurarse por sí mismos contra las consecuencias de su participación en la vida social y los riesgos de la existencia. (...) La exposición al riesgo es desigual, como desiguales son los recursos de los cuales dispone cada cual para protegerse de él (Merklen, 2013: 52).*

### 3. La política asistencial en el nuevo gobierno en Uruguay

Un plan de gobierno, señala Estela Grassi, expresa una visión de país y de lo que debe considerarse un buen gobierno, y

*(...) principalmente de que protecciones corresponden a cada quién, porque y a través de que medios. Es decir, cual o como será el programa que vaya a ser reconocido y aceptado como 'mejor para todos', a quienes comprende el 'todos' y sobre quienes pesa rechazo o indiferencia; y también, su estabilización como normalidad de la vida social (Grassi, 2018 a: 73).*

La asunción del nuevo gobierno significó poner fin a quince años de gestión del Frente Amplio. Este asumió el gobierno nacional en 2005 en un contexto social complejo producto de la crisis económica del año 2002, aunque también resultado de procesos más amplios (Midaglia y Antía 2011). Desde su inicio el gobierno del Frente Amplio otorgó jerarquía a la agenda social; esto se expresó en la atención a las demandas planteadas por los sindicatos en tanto actores colectivos históricamente aliados y a la situación de los sectores sociales empobrecidos. Aunque hubo acciones orientadas directamente los pobres son de larga en Uruguay, con impulso a partir de los años noventa, fue con los gobiernos del Frente Amplio, que la política asistencial se amplió, diversificó e institucionalizó, convirtiéndose en un producto fuertemente asociado a su gestión.

En marzo 2005 se creó el Ministerio de Desarrollo Social. La ley n° 17.866, le estableció trece competencias, agrupables en cuatro esferas: la puesta en marcha del Plan de Atención a la Emergencia Social; la gestión de políticas y planes en áreas específicas; la articulación y coordinación de la oferta pública social; y la organización y gestión de un sistema de información de la oferta pública social. La política asistencial tuvo, además, tres mojonos fundamentales. El primero fue el *Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES)*, configurado como la mayor estrategia de respuesta a la emergencia social, desarrollado entre 2005 y 2007.<sup>4</sup> En 2008 (y sin plazo de finalización) comenzó a implementarse el *Plan de Equidad (PE)* institucionalizando la política asistencial al colocarla como parte permanente dentro de las prestaciones del Estado. Se integró por dos grandes componentes: los estructurales de la matriz de protección social<sup>5</sup> y la red moderna de asistencia (RAIS) orientada a:

*amparar a todos los grupos sociales y en particular a aquellos sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo por diversas razones*  
(Consejo Nacional de Políticas Sociales -CNPS-, 2008:9)

y es entendida como articulada con el resto del sistema de protección social.

El tercer mojón –ya en el segundo gobierno del Frente Amplio– fue la *Reforma Social*, aprobada en 2011. Trató de la construcción de la matriz de protección social, así como del nexo entre los componentes mencionados en el Plan de Equidad; su objetivo fue

*Asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todos los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social; garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad; y promover la cohesión social*  
(CNPS 2013:16).

Dentro de esos mojonos, pero trascendiéndolos, fueron desarrollados una cantidad y variedad importante de programas (entre otros, Uruguay Trabaja, Rutas de Salida, trabajo con personas en situación de calle, Mejoramiento del Hábitat, intervenciones en salud y educación, Programas de proximidad); tuvieron centralidad de transferencias condicionadas de ingresos, los que tendrán relevancia tanto en términos de población cubierta como de recursos destinados. Esto habría de ocurrir con el Ingreso Ciudadano dentro del PANES y luego en el Plan de Equidad, modificando las Asignaciones Familiares, existentes desde 1943.

Con este enmarcamiento se desarrolló la campaña electoral de 2019 y el inicio del de la Coalición Multicolor.

El programa de gobierno del Partido Nacional, denominado ‘*Lo que nos une*’, se organiza en cinco puntos. En uno de ellos –“La integración como tarea de todos”– se ubican centralmente los asuntos referidos al objeto de este artículo. Se trata de un documento extenso, que desarrolla los distintos componentes y sus orientaciones. Por su parte, el acuerdo –“*Compromiso por el país*”– firmado en noviembre 2019 por los líderes de los partidos que integran la Coalición Multicolor se compone de trece puntos, uno de ellos orientado a ‘*Proteger a los más débiles*’. Es un documento de menor extensión que el anterior, donde se enuncian medidas casi sin desarrollar lo que ellas suponen ni sus fundamentos.

La relevancia de las orientaciones del Partido Nacional, no surge solo de ser el partido mayoritario, sino además de la configuración del MIDES. Pese a ganar la segunda vuelta electoral por acuerdo con otros partidos, y al interés expresado por estos, es el único Ministerio, cuyos tres principales funcionarios autoridades provienen de ese partido.

De acuerdo a una nota de prensa,<sup>6</sup> el presidente Lacalle Pou conoce y admira al Ministro Pablo Bartol desde 2007, por su trabajo en el centro educativo Los Pinos ubicado en

Casavalle, una zona pobre de Montevideo. Se trata de una iniciativa del Opus Dei, creada y dirigida por el actual Ministro desde 1998 hasta asumir ese cargo. Agrega la nota que, dada la falta de experiencia política, Lacalle Pou eligió como Subsecretario al diputado y ex intendente del departamento de Flores, Armando Castaingdebat. Este funcionario proviene de la política; el presidente Lacalle Pou entiende que toda secretaría de Estado necesita de alguien que conozca desde adentro el mundo de la política para poder negociar y llegar a acuerdos que permitan avanzar. Además, proviene del interior; la idea es trabajar en permanente contacto con los gobiernos departamentales. Finalmente, para el cargo de Director General el presidente designó a uno de sus hombres de mayor confianza política y técnica, teniendo como principal objetivo que las cuentas estén claras, limpias y en orden. Nicolás Martinelli es el encargado de mirar detenidamente cada paso que se haya dado en las administraciones anteriores y que se vaya a dar en la actual.

La mirada sobre la pobreza y la política asistencial, debe ser contextualizada en la relevancia que adopta para el nuevo gobierno la idea de libertad. Lacalle Pou ha afirmado, “Soy liberal, creo en la libertad de las personas, creo que la gente es responsable de manejar su libertad y eso sí es un cambio sustancial en el concepto del gobierno que va a empezar el 1 de marzo”.<sup>7</sup> Este fue el eje principal de su discurso al asumir la Presidencia de la República, indicando como síntesis que

*Estamos convencidos que si al final del período los uruguayos somos más libres, habremos hecho bien las cosas, de lo contrario habremos fallado en lo esencial. Permítanme entonces invitarlos a trabajar por la libertad en todas sus formas*  
(Lacalle Pou, 2020)

También fue uno de los tópicos en el discurso del Ministro Bartol (2020), al asumir su cargo en el MIDES. Señaló el nuevo ministro que el organismo tiene que brindar una “cuota de inspiración” para que las personas salgan de una situación y aprovechen las oportunidades, en el marco del respeto a la libertad individual. Agregó que sentirse libre no es sentirse solo y para ello son importantes los referentes barriales.

La preocupación central del Parrido Nacional (2019) es la integración social. Considera que existe un desajuste entre la realidad económica y la social, observando una economía que crece, pero al mismo tiempo una sociedad cada vez más fracturada. Esto se expresa, de acuerdo al documento, en los niveles de exclusión, las tasas de criminalidad, las desigualdades educativas y los problemas de vivienda. Es entendida como una situación que además de injusta, es peligrosa para el futuro. De no modificarse, el país dejará su trayectoria de país integrado y pacífico y se convertirá en una sociedad dividida en dos bloques enfrentados.

También integra las preocupaciones de la Coalición Multicolor. Parte de destacar que el Uruguay siempre fue la sociedad más integrada y con mejor distribución del ingreso en América Latina. Estos partidos políticos consideran que, en la actualidad, el país se enfrenta a la fractura social, la marginalidad y la vulnerabilidad económica de muchos hogares. En función de esto, entienden como uno de los principales desafíos del país, el recuperar la integración y la justicia social, rompiendo los ciclos que generan desigualdad y exclusión (VVAA, 2019).

Este último documento no avanza en explicar los motivos que llevan a los procesos destacados. En el caso del Partido Nacional se trata de un fracaso que se considera se expresa en fractura social. Además, y como segundo aspecto relevante, la política asistencial no aparece entendida como soporte, como dispositivo que tienda (mínimamente) a reducir la inseguridad social. La mirada es –y se reiterará–, en clave de dependencia del Estado:

*Si bien se redujo la pobreza monetaria, eso es el resultado de transferencias económicas realizadas desde el gobierno. En demasiados casos, esa mejora en los ingresos de hogares vulnerables no ha ido acompañada del fortalecimiento de capacidades que permitan sostenerse en forma autónoma. No estamos, por tanto, ante un proceso de mejora sostenible sino ante una situación de dependencia que queda ligada al estado de las cuentas públicas*  
(Partido Nacional, 2019: 115).

Ante esta realidad, se afirma que es preciso probar nuevas estrategias y evolucionar en la manera de abordar lo social. Esto tiene como uno de sus ejes, lo que el documento denomina nuevo concepto de pobreza. Se indica que esta no consiste en la insuficiencia de recursos que permitan atender las necesidades básicas, sino en la incapacidad para autónomamente, generar esos recursos. Esa autonomía se la entiende asociada a empleos dignos y emprendimientos sustentables. En función de esto, la buena política contra la pobreza debe orientarse a crear las oportunidades para que los individuos y las familias, tengan la capacidad de generar ingresos y cooperar con el resto de la sociedad (Partido Nacional, 2019).

Como puede observarse, se trata de una nueva conceptualización de la pobreza que, salvo la mención –y al pasar– a empleos dignos, transcurre por fuera de toda discusión sobre la calidad de los empleos y/o los ingresos. En los apartados en que los documentos se refieren al trabajo, lo hacen básicamente como preocupación por la pérdida de puestos de trabajo. El Partido Nacional (2019), en el punto ‘Reactivar la producción y el empleo’, plantea seis propuestas; ninguna refiere a la calidad del trabajo o los bajos salarios. Desde este punto, no hay reflexión sobre la pobreza y menos aún, sobre la desigualdad.

Tampoco aparecen estas cuestiones en el documento de la Coalición Multicolor. En el apartado sobre el ‘Impulso al crecimiento: desarrollo productivo y mejora de la competitividad’, no hay referencia al trabajo. Se señala que

*A la riqueza nacional la generamos los uruguayos con nuestra creatividad, nuestra energía y nuestro esfuerzo. Por eso se necesita reactivar la economía, generando un país más competitivo y dinámico en todos los sectores. Es fundamental implementar medidas que mejoren las condiciones de vida de los uruguayos*  
(VVAA, 2019).

Y para esto, parece alcanzar la sola existencia de puestos de trabajo.

En el mismo documento, en el punto ‘Proteger el mundo del trabajo’, hay una mención a los salarios sumergidos, señalando la necesidad de defender su poder de compra. Luego se indica que “Para que la política salarial sea sostenible y el salario real crezca a lo largo del tiempo, se pondrá énfasis en mejorar los niveles de productividad” (VVAA, 2019). En los mismos términos se desarrolló el discurso de Lacalle Pou (2020) al asumir la Presidencia. En estos aspectos, la única preocupación es por el desempleo y a partir de esto, los ejes se centran en los costos de producir, comercializar y prestar servicios, por tanto, el gasto público.

Para generar puestos de trabajo se plantea reducir la carga tributaria. La acción de gobierno se centra allí,

*El objetivo será primero desacelerar, y después detener y revertir el crecimiento de la deuda pública, sin aumentar la carga impositiva y tendiendo a mediano plazo hacia una disminución de impuestos. Así lograremos que las personas y las familias dispongan de más recursos y que las empresas sean más competitivas*  
(Partido Nacional, 2019: 6).

Más adelante se insiste en esta perspectiva, asumiendo que el crecimiento traerá empleo y eso automáticamente, mejorará las condiciones de vida:

*La riqueza nacional la generamos día a día los uruguayos con nuestra creatividad, nuestra energía y nuestro esfuerzo. Es por eso que se necesita reactivar la economía, generando un país más competitivo y dinámico en todos los sectores. Además de corregir la situación fiscal,*

*es fundamental implementar medidas que promuevan la competitividad en sí misma, es decir, influyendo positivamente en la vida cotidiana de las empresas del país, sea cual sea su tamaño y en más empleo y mejores condiciones de trabajo para todos los uruguayos*  
(Partido Nacional, 2019: 24).

Esta visión también es la del documento ‘*Compromiso por el país*’, haciendo responsable a la política fiscal y cambiaria de los gobiernos anteriores de “poner contra las cuerdas” al sector productivo y la consiguiente generación de empleo. La única vinculación desde el trabajo a la pobreza y la asistencia, aparece en el mantenimiento del programa ‘Uruguay Trabaja’, en el entendido que son los sectores más vulnerables, los que necesitan el mayor apoyo del Estado (VVAA, 2019).

Es también relevante analizar lo que se plantea respecto de las políticas sociales universales (o con esa orientación) en tanto la política asistencial procura básicamente contribuir al acceso y permanencia en las mismas.

En materia de salud se plantea reforzar los acuerdos institucionales y con la comunidad organizada, de manera de apuntalar la coordinación en el primer nivel de atención. Agrega el documento de la Coalición Multicolor que esto se realiza buscando mejorar la eficacia de las acciones orientadas a los grupos de mayor riesgo. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social aparece mencionado en la puesta en marcha, junto con el de Salud Pública, de un Plan Nacional de Adicciones y Salud Mental (Partido Nacional, 2019; VVAA, 2019). Ninguno de los dos documentos problematiza la desigual calidad de la atención entre el subsistema público y privado. Fundamentalmente, en el caso del Partido Nacional (2019), las preocupaciones por las inequidades regionales están en el interior del país, en particular en el ámbito rural.

El diagnóstico es crítico en educación. La Coalición Multicolor afirma la existencia de una “emergencia educativa”; el Partido Nacional plantea la necesidad de “revertir las tendencias de los últimos años” que han generado “fractura y exclusión”. Se denuncian problemas de cobertura, desvinculación, inequidad y calidad del aprendizaje; la situación, mala en la educación básica es aún más grave en la educación media. En particular se destacan como problemas los aprendizajes insuficientes, el abandono antes de cumplir la educación obligatoria y la falta de equidad, en tanto quienes abandonan antes y aprenden menos, son los más pobres. En respuesta a esa realidad el Partido Nacional propone básicamente medidas de carácter institucional y el diseño curricular. En este contexto, una de las propuestas refiere a la articulación de las políticas educativas con las de inclusión. La Coalición Multicolor indica medidas como la extensión del tiempo pedagógico y de permanencia de los alumnos en los centros educativos de educación inicial y primaria y de centros modelo de educación media

en barrios vulnerables de todo el país, que funcionarán en el marco de una nueva modalidad educativa. También se plantea el desarrollo de proyectos de formación técnico profesional para jóvenes que no estudian ni trabajan, para iniciarlos en el aprendizaje de oficios y en la incorporación de nuevas tecnologías constructivas.

En materia de vivienda el documento de la Coalición Multicolor propone una política activa de regularización de asentamientos, fortalecimiento del programa Movimiento Pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) y reformulación de la institucionalidad en la materia, promoción de nuevas modalidades de crédito y de sistemas constructivos, de la ayuda mutua y autoconstrucción y la reducción de costos fiscales (VVAA, 2019). El Partido Nacional señala que el país se encuentra en una situación de emergencia en vivienda y que existe un grave déficit habitacional que es una de las causas del aumento del número de asentamientos. Dentro de las orientaciones estratégicas, se indica dar prioridad a los más carenciados y vulnerables y favorecer la integración territorial, para evitar “fragmentaciones generadoras de sub culturas”. El MIDES aparece mencionado en el caso de las regularizaciones de asentamientos, actuando de manera conjunta con otros organismos.

Llama la atención la mención relevante a la pobreza, a distancia de otras arenas de política y del mercado de trabajo. También lo hace el que la preocupación por los asentamientos –como expresión de esa realidad– ocurra casi sin reflexión sobre los motivos que los generan. Estos aparecen explicados desde lo realizado por los gobiernos del Frente Amplio:“(...) la ineficacia está claramente vinculada a problemas de gestión e insuficiencia de recursos, además de que en el arsenal de instrumentos que maneja el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), quedaron fuera los más pobres” (Partido Nacional, 2019: 151). Más allá de la frase indicada en el párrafo anterior, se visualiza también la ausencia de problematización sobre los procesos de segregación territorial, que afectan a distintos sectores de la sociedad uruguaya y –nuevamente– su vinculación con la desigualdad.

Asimismo, se observa que la preocupación por la vivienda, no supone un reposicionamiento del Estado y sus acciones parecen más orientadas a abrir el espacio al sector privado. Una de las orientaciones estratégicas es la promoción y estímulo de la inversión privada y dentro de las medidas se señala bajar de manera rápida el costo de la construcción pública, considerando que construir es caro en comparación con otros países. También se proponen adecuaciones legales y normativas para favorecer el desarrollo de sistemas constructivos no tradicionales y celebrar convenios con organizaciones con experiencia en soluciones habitacionales de urgencia, promoviendo el involucramiento de los beneficiarios (Partido Nacional, 2019).

En general, no se observa en estos documentos una reflexión en términos de protección social, del papel del Estado en esta y los desafíos, límites y posibilidades para articular efectivamente las políticas asistenciales con las restantes políticas sociales y el mundo del trabajo.

A distancia de preocupaciones sobre los asuntos mencionados, la pobreza tiene en la esperanza su eje central:

*Luego de años en los que primó una concepción asistencialista y tutorial, nosotros afirmamos que la única herramienta eficaz para superar la exclusión y la marginalidad es la esperanza.<sup>8</sup> Una esperanza que sea compartida por la sociedad en su conjunto, por los beneficiarios de las políticas públicas y por quienes las aplican. El convencimiento de que la exclusión y la pobreza pueden ser derrotadas es la base del desarrollo social (Partido Nacional, 2019: 115).*

La esperanza no figura en el documento de la Coalición Multicolor pero es un eje clave en la orientación del MIDES. En una intervención periodística el ministro Bartol afirma que es el motor de salida de las situaciones de pobreza, entendiendo que la desesperanza (que ocurre cuando una persona imagina el futuro peor que el presente) genera un obstáculo en la cabeza que no hace ver la solución, “que a veces, está ahí”. Asimismo, responde a quienes critican esa centralidad de la esperanza. Considera que se la visualiza de una manera muy liviana, sin entender el trasfondo que está a lo largo del programa y que supone confiar en cada una de las personas y que todas tienen capacidad para salir adelante, especialmente cuando alguien está al lado y empuja a salir. Agrega que cuando la gente está en esa situación de gran depresión, no se la soluciona con técnicos. Se arregla con gente hablándole a la par y dándole ánimo.<sup>9</sup>

La nueva mirada supone centralmente dos aspectos: cambios en el MIDES y en las políticas sociales. El primero de estos aspectos es parte de ambos documentos. En el elaborado por la Coalición Multicolor, como primera medida en la protección a los más débiles se plantea: “Reorganizar y redefinir las estrategias de acción del MIDES, incrementando su efectividad, reduciendo la burocracia y la discrecionalidad, descentralizando la ejecución de los programas sociales y coordinando acciones con otras dependencias del Estado, con los gobiernos departamentales, con las familias y la sociedad civil” (VVAA 2019). Mayor desarrollo y posiblemente radicalidad se observa en el programa del Partido Nacional. Allí se habla del fracaso del MIDES y esto aparece también asociado a discrecionalidad y burocracia. Esta nunca es entendida como parte necesaria de la institucionalidad estatal y es siempre visualizada como perjudicial. De hecho, la primera de las acciones a impulsar es también la reorganización de este organismo, comenzando con desmontar el formato burocrático (Partido Nacional, 2019).

Otro aspecto a destacar refiere a los recursos y esto supone dos aspectos. Por una parte, no se ubica allí el problema, se entiende que han sido suficientes y en cambio se reitera la

idea de esfuerzo ya hecho por la población uruguaya. Se trata de una afirmación que no dialoga con la distribución del gasto público (en particular los montos de la política asistencial), ni con las condiciones de vida de las personas a las que esta se dirige. Se señala que

*El problema no ha sido la falta de recursos, sino la manera en la que se utilizaron. Con el paso de los años, el MIDES se convirtió en una macroestructura ineficiente y politizada, rodeada de una red de operadores que ganan dinero con sus intervenciones y, por lo tanto, terminan convirtiéndose en socios de la pobreza. (...) En buena medida, los recursos que la sociedad uruguaya aporta con esfuerzo para combatir la exclusión han terminado financiando amiguismo y burocracia*  
(Partido Nacional, 2019: 115).

Esto también hizo parte del discurso del ministro Bartol (2020), indicando que el MIDES tiene un presupuesto importante y que con la misma plata se puede trabajar muchísimo mejor, pudiendo hacer mucha reasignación de fondos para atender prioridades.

La política social no es visualizada como soporte necesario para la construcción del individuo y su orientación general es residual. De acuerdo al documento del Partido Nacional

*Si le pidiéramos a la gente que siga haciendo el esfuerzo, sólo agravaríamos los problemas: la actividad económica se vería todavía más frenada y se agudizarían problemas sociales como el desempleo. Por eso decimos que esta vez el esfuerzo tiene que hacerlo el Estado. Proponemos gobernantes responsables y austeros, que tomen decisiones sobre los recursos públicos con el mismo cuidado con el que administran su propio dinero. Proponemos un Estado eficiente, que deje de gastar dinero en programas que nadie evalúa y en la multiplicación de cargos innecesarios. Proponemos la incorporación de tecnología y de nuevos mecanismos de control que permitan hacer un seguimiento día a día de las decisiones. Proponemos políticas públicas más inteligentes y mejor coordinadas, que eviten superposiciones y aseguren un mejor uso de los recursos. Proponemos una cultura de gobierno que deje de festejar el aumento del gasto como un fin en sí mismo, y festeje el logro de mejores resultados a menores costos. La alternativa no es entre el despilfarro y el ajuste. Existe*

*otro camino, que consiste en gobernar con responsabilidad para liberar recursos que permitan igualar oportunidades, alentar a los que producen y proteger a los más débiles (Partido Nacional 2019: 4).*

Las políticas sociales son visualizadas como un límite a la posibilidad de configurarse como individuo y por tanto la orientación es a su finalización. De hecho, se afirma que es una buena política social, la que se vuelve innecesaria (Partido Nacional, 2019).

Como fuera indicado, la mirada sobre las políticas sociales es básicamente en clave de dependencia –que debe superarse– respecto del Estado. Están orientadas por once principios, siendo uno de ellos el de dignidad y sentido de la vida y allí se afirma que si bien distribuir apoyos materiales y oportunidades, es algo importante, el objetivo final de la política social es construir identidad, conciencia de la dignidad personal y sentido de vida. Se entiende que solo quien ve la vida propia como valiosa, tendrá motivos para aprovechar las oportunidades y recursos a su alcance. Una de las consecuencias de esta perspectiva es que las políticas sociales deben organizarse de un modo que no generen dependencia ni asistencialismo. Se afirma que son un esfuerzo que realiza toda la sociedad para convertir a cada persona en protagonista de su vida, siendo su propósito superar la vulnerabilidad, a partir de crear oportunidades e incentivos que pongan a las personas en condiciones de actuar con autonomía y así construir su propia felicidad (Partido Nacional: 2019: 117).

Otro de los principios que guían las políticas sociales es el de centralidad de las personas, confirmando los aspectos que se vienen indicando

*El protagonista de las políticas sociales no puede ser un ministerio, ni un conjunto de programas, ni los técnicos que lo llevan adelante, sino el beneficiario concreto. El desarrollo social debe focalizarse en la dignificación de la persona a través del ejercicio efectivo de los derechos y obligaciones, y del fortalecimiento de capacidades. Sin estrategias de desarrollo personal respetuosas de la diversidad de estilos y preferencias, no hay superación de la exclusión ni de la dependencia. Esta idea debe permear el diseño de las políticas, la asignación de recursos y la gestión. Por ejemplo, hay que avanzar hacia un sistema de información que permita conocer todas las acciones de las que se está beneficiando o se ha beneficiado una persona específica, las oportunidades de apoyo que están a su disposición y aún no ha utilizado, su recorrido histórico y el grado de cumplimiento de las condicionalidades que eventualmente se le hayan establecido.*

*Centrarnos en la persona por encima de los límites burocráticos es una condición para ser más eficientes y eficaces, y también para ser más justos*  
(Partido Nacional: 2019: 117).

En similar sentido se había expresado el ministro Bartol durante la campaña electoral. De acuerdo a la nota citada más arriba, el lema del Ministerio sería ‘El MIDES sos vos’. Y agregó: ‘No mires para el costado, no busques que alguien resuelva los problemas. En primer lugar, en tu barrio, en tu contexto, el MIDES sos vos y te vamos a respaldar. Te vamos a dar capacitación y a poner un técnico que esté a la orden tuya. Te vamos a reunir con otros que hacen esa misma tarea en otros barrios para que intercambies experiencias. El centro va a ser que vamos a ayudar a los que ayudan’.

La dimensión territorial es otro de los ejes orientadores, indicando que en la formulación e implementación, el territorio es soporte físico y además, escenario y condicionante. Esto supone que deben reconocerse las diferentes realidades socio culturales y geográficas del país, en tanto implican variantes en el marco institucional (esto es, de niveles de gobierno, entes y sectoriales), en los actores y recursos involucrados. Esto tendrá impactos en la potencia de la intervención del Estado (Partido Nacional, 2019).

La referencia al territorio ocurre sin considerar los procesos de segregación territorial instalados en el país; apuesta a movilizar recursos locales que el documento denomina ‘redes comunitarias’:

*Las políticas que impulsamos proponen fortalecer a los líderes locales y a las redes comunitarias como agentes de cambio. Queremos colocar a la comunidad como protagonista del proceso de salida de la exclusión. El empoderamiento de la comunidad es una alternativa a la cultura de clientelismo asistencial, que genera lazos de dependencia entre los beneficiarios y la burocracia estatal. Nosotros apostamos a una acción pública que movilice la energía de la comunidad. Esto requiere la construcción de lazos personalizados entre referentes locales, el personal del Estado y cada uno de los beneficiarios, en un proceso que parte de un excluido y culmina en un actor social activo e integrado. Para esto es vital encontrar los liderazgos y movilizar las capacidades y competencias que existen en el territorio. También implica aprovechar el conocimiento diseminado en las propias comunidades. Nadie conoce mejor las particularidades de cada situación, las urgencias*

*y las oportunidades que las personas y organizaciones activas a nivel local*

(Partido Nacional: 2019: 117-118).

A lo señalado, se agrega el denominado modelo de proximidad. Hay en él una crítica a los procesos de estandarización del ingreso a la política asistencial pero la respuesta resulta preocupante:

*No es posible interpretar la realidad a partir de un formulario, ni evaluar la pertinencia de una prestación mediante un algoritmo. Debemos estar presentes en el territorio, para que el Estado se transforme en apoyo para la superación de cada persona y del colectivo que integra. Nos proponemos trabajar con una red de mesas territoriales conformadas por referentes locales que, actuando colectivamente, sean los verdaderos protagonistas en la distribución de los recursos, ya que su conocimiento de la realidad les permite comprender las situaciones de mayor urgencia y necesidad. El principal papel de los técnicos será aportar su conocimiento sobre las fuentes de recursos disponibles, apoyar en materia de capacitación y buenas prácticas, realizar el seguimiento y evaluar resultados. También serán claves en el apoyo de las mesas territoriales para su normal funcionamiento*

(Partido Nacional: 2019: 118).

De acuerdo al ministro Bartol

*Lo que tenemos que coordinar es a la gente. Si a ellos mismos les das capacidades para que se organicen entre sí, van a ir saliendo adelante'. [El MIDES debe] acercarse a la gente como uno más. No como un técnico o burócrata. Que no venga alguien de otro contexto muy distinto al mío a hablarme de cosas que nunca vivieron. Para que esa persona salga, primero se tiene que convencer de que puede salir'.<sup>10</sup>*

En consonancia con lo anterior este modelo toma como una de sus expresiones a la figura del *mentor*, operando junto con las organizaciones de la sociedad civil:

*El proceso de superación del individuo se ve fortalecido si es acompañado por quienes ya han transitado ese camino, conocen las dificultades y son el ejemplo tangible de que es*

*posible salir adelante. Esta tarea estará a cargo de mentores debidamente seleccionados, capacitados y orientados (Partido Nacional, 2019: 118).*

En ambos documentos destaca el papel de la familia. Afirman que las personas no viven solas sino en comunidades donde se desarrollan y crean vínculos y la primera de ellas, y fundamental, es la familia. Las políticas sociales no deben centrarse en los individuos sino en los entornos familiares, articular con ellos y preservarlos; la familia es el agente fundamental de protección, contención e impulso al desarrollo personal. Las políticas deben dar prioridad a la primera infancia y asegurar atención integral a todos los niños. Se propone en ambos mejorar la eficacia de las asignaciones familiares y otras formas de transferencias monetarias. La legitimidad de estas acciones no deriva del derecho de las personas a una vida digna y al acceso a recursos sino a una adecuada relación costo/beneficio del gasto social:

*(...) está demostrado que el dinero invertido en los primeros años es el que tiene un mayor impacto sobre la vida de los beneficiarios y sobre la sociedad en su conjunto. No existe otra política que sea a la vez tan justa y tan redituable para la sociedad. El gasto público en la primera infancia no plantea ninguna disyuntiva entre eficiencia y equidad. Mejorar las condiciones de vida de nuestros niños mejorará en el mediano y largo plazo la educación, la economía, la seguridad y el funcionamiento de las instituciones políticas. A diferencia de la mayoría de las otras inversiones, la inversión en educación infantil aborda la desigualdad al mismo tiempo que promueve la productividad económica y mejora la convivencia social (Partido Nacional, 2020: 120).*

Asimismo, se postula reformular y fortalecer las asignaciones familiares y vincularlas a las que contempla el Plan de Equidad, de manera de alentar la búsqueda de empleo y reconocer el esfuerzo contributivo del trabajador formal (Partido Nacional, 2020).

Finalmente, también se realizan indicaciones sobre las formas de gestión de las políticas sociales y también aquí se observa el carácter residual del papel del Estado. Se indica que es preciso distinguir entre la rectoría y la ejecución de las políticas sociales. Es tarea del MIDES fijar objetivos, definir estrategias, asignar recursos y evaluar impactos y proponer acciones de mejora. Pero la guía de trabajo será el principio de subsidiariedad (que supone que la intervención pública se vuelve más sensible y eficiente cuando es desarrollada por quien está más cerca de los interesados), la descentralización de las políticas

y la gestión local. Esto hace que la ejecución de los programas, deba realizarse junto con los gobiernos departamentales, los municipios, la sociedad civil y las organizaciones voluntarias. Esto supone sustituir lo que se entiende como modelo de gestión burocrático, por uno nuevo, que el documento denomina de proximidad (Partido Nacional: 2019).

Además, serán integradas organizaciones sin fines de lucro, que solo recibirán dinero público para el cumplimiento de metas que serán adecuadamente evaluadas.

#### **4. Síntesis final y conclusiones**

Durante la campaña electoral de 2019, uno de los temas estuvo centrado en la pobreza, las respuestas a la misma y la institucionalidad básicamente encargada de su gestión. Se trata de asuntos, acciones e instituciones que fueron un eje relevante en los gobiernos progresistas. El Partido Nacional previamente a las elecciones expresó que algunos Ministerios no serían negociables, siendo uno de ellos el de Desarrollo Social, cuyas tres máximas autoridades –y a diferencia del resto de los Ministerios– están a cargo de hombres de confianza del Presidente Lacalle Pou.

En base a las propuestas de gobierno elaboradas por el Partido Nacional y la coalición multicolor y a declaraciones del Presidente y Ministro de Desarrollo Social, este artículo tuvo como objetivo presentar y problematizar las orientaciones en relación a la política asistencial. Se trata de orientaciones también puestas en evidencia en la Ley de Presupuesto y en las políticas implementadas en el contexto de la pandemia.

Se plantea una nueva concepción de la pobreza, que, a cuenta de lo complejo, simplifica. Se reitera la referencia a oportunidades que deben aprovechar quienes viven en esas condiciones. Además, indicando que la pobreza no es solo la suficiencia de recursos, se obvia la discusión sobre los mismos y las oportunidades existentes y su distribución. Se trata de una reflexión sobre la pobreza que opera por fuera de toda consideración sobre la desigualdad. Tal como señala Merklen (2013), las políticas del individuo toman como población a los perdedores por haber perdido, pero no se ocupan de las circunstancias que llevan a unos a ganar y a otros a perder.

Las propuestas analizadas no realizan consideraciones sobre la pobreza y menos aún respecto de la desigualdad social. La sola preocupación es el desempleo, sin ingresar en la calidad de los empleos generados. Se alienta la idea que el simple trabajo genera la salida de la pobreza, sin discutir ni problematizar la enorme cantidad de trabajadores y trabajadoras pobres que existen en América Latina. Asimismo, se lo hace de la idea que el crecimiento económico genera automáticamente mejoras en el bienestar social. La vieja idea de primero ‘hacer crecer la torta’, sin nunca discutir los diversos tamaños de sus pedazos, vuelve a ser planteada. El Estado aparece asociado a una pesada carga que

limita y dificulta a los emprendedores, que son quienes se entiende generarán trabajo y por tanto oportunidades.

Se trata de valoraciones que se realizan en mercados de trabajo donde –y aún a pesar de las mejoras operadas a partir de los años 2000– un número importante de trabajadores y trabajadoras, sobrevive con niveles salariales muy por debajo de condiciones de subsistencia dignas y decentes y persisten altas tasas de informalidad y precariedad laboral de manera especial entre los trabajadores menos calificados y que pertenecen a los deciles más bajos. Asimismo, se mantienen las brechas entre hombres y mujeres en los salarios y en el acceso a cargos de responsabilidad. Finalmente, la tasa de desempleo es superior entre los jóvenes y dentro de esto, destaca la situación de las mujeres jóvenes, y esto a pesar del aumento del nivel educativo medio de los trabajadores (Olesker 2016).

Son estas tendencias confirmadas en el momento de elaborar las propuestas de gobierno. De acuerdo al informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 2019, se observa un proceso de desaceleración económica desde mitad del año 2018, con impactos en la estructura y calidad de los empleos en el continente. Destaca el documento que se mantiene la tendencia al menor crecimiento del empleo asalariado en relación al cuenta propia, indicando un aumento de la informalidad. Agrega la desaceleración del crecimiento del empleo registrado en 2019, junto con el aumento de la subocupación por insuficiencia de horas.

El eje de la mirada de la pobreza es la ‘incapacidad’ de los pobres para generar ingresos en forma autónoma, hay una apuesta a la dignidad, al protagonismo y a un proceso interno de transformación, que –nuevamente– se propone por fuera de la consideración de las condiciones objetivas que lo limitan o hacen posible. La acción del Estado, parece casi exclusivamente centrada en estimular estos procesos. Las referencias a la acción del MIDES son básicamente las de inspirar a cambiar, transmitir confianza, hablar y dar ánimo. Dirá Merklen (2013) que las políticas del individuo apuestan a este en tanto tal y tienen su producción como objetivo. Requerirán que sea responsable y que se mantenga activo. Suponen en esencia, un trabajo de subjetivación y así, se completa una redefinición de las causas, efectos y posibles soluciones a los problemas sociales.

Igual que en la década de 1990, se observa la desvalorización del factor económico en la conceptualización de la pobreza y las respuestas a la misma. Como señalan Lo Vuolo et al (1999) esto puede llevar a sostener que no es en la política económica donde hay que buscar las salidas a la pobreza sino en una mejor organización comunitaria, la ausencia de canales de participación, la falta de motivación para concurrir a la escuela. Se revierten las relaciones causales y no sería la falta de ingresos la que limita las posibilidades de educación, sino la falta de esta la que limita acceder a mejores ingresos. De esta forma, la solución pasa por los propios pobres.

Hay además una apuesta a los pares y a los contextos barriales, siendo uno de los ejes del modelo de políticas sociales propuesto por el Partido Nacional. Se trata de una apuesta que no es discutida desde los procesos de segregación territorial, ni desde los recursos que pueden ser movilizables por familias y comunidades pobres. Esto implica un retorno a la individualización y la comunitarización planteada por Danani (2009) como características de los años 90. Suponen para la autora la pérdida del carácter social y colectivo de la vida. Comparten la negación –en sentido material, institucional y político-cultural– por la responsabilidad social por el bienestar. Tampoco se lo hace desde procesos ocurridos en el contexto de descentralización, en relación a los cuales Melo (1997) destaca la clientelización en los programas sociales. Observa porosidad del gobierno local en relación a las élites locales, lo que hace que los riesgos de captura del Estado, por estas, sean muy grandes, además de la clientelización de las condiciones de supervivencia de sectores vulnerables.

Esta preocupante perspectiva se vuelve aún más compleja cuando se la ubica en una mirada general sobre el bienestar y la protección social. Como fuera analizado, los diversos regímenes de bienestar, suponen presencia estatal, pero de características distintas. Las críticas a los resultados alcanzados por los gobiernos del Frente Amplio, no redundan en una defensa de la orientación universal del Estado. Al contrario, es colocado en un lugar residual, no siendo considerado como un pilar central en el acceso al bienestar. Las referencias son a un mayor apoyo a los sectores vulnerables y a generar mejores condiciones para la acción de los privados. A tono con la perspectiva de Merklen (2013) presentada, las políticas sociales aparecen asociadas a la dependencia y la autonomía es entendida por fuera de la acción estatal.

Además, dentro de esta mirada negativa a los gobiernos precedentes, en la reestructura del MIDES se colocan parte importante de las apuestas. La acción de ese organismo –y en general la del Estado– es siempre entendida como burocrática y esto connotado de manera exclusivamente negativa. Cuesta entender como se considera posible institucionalizar políticas y programas, por fuera de la burocracia. Además de lo indicado sobre los procesos de clientelización, tampoco es claro como se jerarquizarán las demandas y necesidades identificadas por los diversos referentes barriales. Y tampoco lo es, el diálogo entre ese proceso y la definición de estándares definidos como socialmente deseables para el conjunto de las personas que habitan el país.

Las intenciones son muchas veces insuficientes, pero siempre importantes. Las que pueden observarse en el material analizado muestran una nueva versión de los años 90, lo que presumiblemente traerá las mismas consecuencias. Aunque en un tiempo nuevo, es esperable la agudización de dramáticos trazos de larga data.

<sup>1</sup> Los otros ministerios son el de Economía y Finanzas y el de Educación y Cultura: [www.telenoche.com.uy/nacionales/lacalle-pou-confirmando-tres-candidatos-ministros](http://www.telenoche.com.uy/nacionales/lacalle-pou-confirmando-tres-candidatos-ministros)

<sup>2</sup> [ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/11/cabildo-abierto-y-el-partido-colorado-pujan-por-el-ministerio-de-vivienda](http://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/11/cabildo-abierto-y-el-partido-colorado-pujan-por-el-ministerio-de-vivienda)

<sup>3</sup> Las comillas son del autor. Esping-Andersen (2000) reconoce asimismo un papel importante a las asociaciones voluntarias y sin fines de lucro.

<sup>4</sup> Creado por ley 17.869, se integra por los siguientes componentes: Plan Alimentario Nacional; Programa Emergencia Sanitaria; Programa de Ingreso Ciudadano; Programa Educación en Contextos Críticos; Programa Empleo Transitorio; Programa Asentamientos Precarios y Pensiones y Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle (Baráibar 2018).

<sup>5</sup> Forman parte de este componente un conjunto de reformas en las cuales ya venía actuando el gobierno del Frente Amplio: la reforma tributaria; la política de salud; las políticas de empleo; la política de vivienda; la política educativa y el Plan de igualdad de oportunidades y derechos (CNPS, 2008).

<sup>6</sup> <https://www.elobservador.com.uy/nota/lacalle-asegura-reestructura-del-mides-con-jurista-de-su-confianza-20191213101616>

<sup>7</sup> [www.elobservador.com.uy/nota/lacalle-pou-soy-liberal-creo-en-la-libertad-de-las-personas-2020124141348](http://www.elobservador.com.uy/nota/lacalle-pou-soy-liberal-creo-en-la-libertad-de-las-personas-2020124141348)

<sup>8</sup> Énfasis en el documento original.

<sup>9</sup> <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/10/pablo-bartol-el-lema-del-ministerio-sera-el-mides-sos-vos/>

<sup>10</sup> <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/pablo-bartol-figura-lacalle-pou-apuesta-levantar-mides.html>

## Referencias bibliográficas

**Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián** (2006) “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”. En Carlos Gerardo Molina (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington D.C.: BID, 2006: 83-111 Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org)

**Arias, Ana Josefina** (2012) *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

**Baráibar, Ximena** (2018) “La política asistencial en el Uruguay progresista: trazos y tensiones”, en Andrenacci, Luciano; Campana, Melisa y Servio, Mariana (coords): *La asistencia social en Argentina y América Latina: avances, problemas y desafíos*. PEGUES. Rosario. Disponible en: [https://issuu.com/pegues/docs/asal\\_2019](https://issuu.com/pegues/docs/asal_2019)

**Barba Solano, Carlos** (2018) “Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar en América Latina”. En Midaglia, Carmen; Ordóñez, Gerardo y Valencia, Enrique (coord.) *Políticas Sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos*. Buenos Aires: CLACSO/ El Colegio de la Frontera Norte: 75-105.

**Barba Solano, Carlos** (2019) “Desigualdad y regímenes de bienestar. Una mirada teórica”. En Bayón, María Cristina (coord.) *Las grietas del neoliberalismo. Dimensiones de la desigualdad contemporánea en México*. Ciudad de México: UNAM: 145-194.

**Boschetti, Ivanete** (2001) *Asistencia Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: Universidad de Brasilia.

**Campana, Melisa** (2014) “Desarrollo humano, producción social de la pobreza y gobierno de la pobreza”. En *Trabajo Social*, 16, 79-89.

**Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo** (2011) *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: CEPAL/ Giz.

**Danani, Claudia** (2009) “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización” En Chiara, Magdalena; Di Virgilio, María Mercedes (org) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS – Prometeo libros, 2009: 25-51.

**Esping-Andersen, Gosta** (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.

**Grassi, Estela** (2018 a) “Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal”. En Grassi, Estela y Hintze, Susana (coord.) *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo libros: 57-121.

**Grassi, Estela** (2018 b) “Transformaciones del trabajo y de la política social”. En Grassi, Estela y Hintze, Susana (coord.) *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo libros: 123-189.

**Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura y Rodríguez, Corina** (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/ CIEPP.

**Martínez Franzoni, Juliana** (2008) *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

**Martínez Franzoni, Juliana y Sánchez-Ancochea, Diego** (2016) “Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación”. En del Pino, Eloisa y Rubio Lara, María Josefa (dir.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, 200-220.

**Melo, Marcus André** (1997) “Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralização”. En Filgueira, Carlos; Midaglia, Carmen y Petersen-Thumser, Jens (comp.) *Desafíos de la seguridad social*. Montevideo: Editorial Trilce: 265-288.

**Merklen, Denise** (2013) “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”. En Castel, Robert, Kessler, Gabriel, Merklen, Denis y Murard, Numa: *Individuación, precariedad, inseguridad ¿desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 45-86.

**Midaglia, Carmen y Antía, Florencia** (2011) “El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social”. En Idiart, Alma (ed.) *Estado benefactor y políticas sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 21-48.

**Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo** (2018) “América Latina en el siglo XXI: avances y retrocesos en las pautas de desarrollo social”. *Cadernos no CEAS*, 245: 660-687.

**Midaglia, Carmen y Silveira, Milton** (2011) “Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay”. En Barba Solano, Carlos y Cohen, Néstor (coord.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO: 225-249

**Olesker, Daniel** (2016) El mercado laboral en América Latina: pasado, presente y futuro. *Nueva Sociedad*, 264: 63-71.

**Queirolo, Rosario** (2020) ¿Qué significa el ‘giro a la derecha’ uruguayo?. *Nueva Sociedad*, 287: 98-107.

**Rosenblatt, Fernando; Piñeiro, Rafael y Pérez, Verónica** (2019) ¿Qué hará la derecha uruguayo?. *Nueva Sociedad*. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org) Visitado el 22 setiembre 2020.

**Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano** (2005) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En Andrenacci, Luciano (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS – Prometeo libros, 2005: 17-79

**Ubasart-González, Gemma y Minteguiaga, Analía** (2017) “Esping-Andersen en América Latina. El estudio de los regímenes de bienestar”. *Revista Política y gobierno*, vol. XXIV (1), 213-236.

## Fuentes

**Bartol, Pablo** (2020) Discurso pronunciado al asumir como Ministro del MIDES. Disponible en: [www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/pablo-bartol-asumio-como-ministro-en-desarrollo-social](http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/pablo-bartol-asumio-como-ministro-en-desarrollo-social) Fecha de acceso: 28 setiembre 2020.

**CNPS - Consejo Nacional de Políticas Sociales** (2008) *Plan de Equidad*, Montevideo: IMPO.

**CNPS - Consejo Nacional de Políticas Sociales** (2011) *La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*, MIDES: Montevideo.

**Corte Electoral** (2019) *Elecciones nacionales 2019*. Disponible en: [www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy) Fecha de acceso: 20 abril 2020.

**Lacalle Pou, Luis** (2020) Discurso pronunciado ante la Asamblea General. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/lacalle-pou-discurso-fragmento-asamblea> Fecha de acceso: 28 setiembre 2020.

**Ley n° 17866** (2005) *Creación del Ministerio de Desarrollo Social*. Montevideo, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

**Organización Internacional del Trabajo** (2019) *Panorama Laboral 2019. América Latina y el Caribe*. Disponible en: [www.oitinterfor.org](http://www.oitinterfor.org)

**Partido Nacional** (2019) *Lo que nos une. Programa de Gobierno 2020/2025*. Disponible en: [www.partidonacional.org.uy](http://www.partidonacional.org.uy)

**Presidencia de la República/MIDES** (2009) *Transición de Gobierno 2009/2010*. Disponible en: [www.archivo.presidencia.gub.uy](http://www.archivo.presidencia.gub.uy)

**VVAA** (2019) *Compromiso por el país*. Disponible en: [www.montevideo.com.uy](http://www.montevideo.com.uy)

**Cómo citar este artículo:**

**Baráibar Ribero, Ximena** (2021) “Lo viejo en lo nuevo: la política asistencial en el Uruguay actual”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 11 N°21: 211-243



*Reseña*

Oscar Madoery

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

Primera edición. Rosario: Fundación A. Ross, 2020. 214 págs. Prólogo de Carlos Vilas.  
ISSBN 978-987-792-017-8

**Reseña de Martín Saballes**  
Universidad de Buenos Aires

Oscar Madoery es politólogo y doctor en ciencias sociales, con una rica experiencia en desarrollo territorial; dirige el doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario, Director de la Escuela de Ciencia Política y es profesor e investigador titular de esa universidad. Sus múltiples obras conjugan una sólida formación teórica con una amplia perspectiva latinoamericana; su pensamiento y su práctica se encuentran fuertemente arraigadas en las realidades sociohistóricas, políticas y culturales de nuestras sociedades, en diálogo crítico e incisivo con otros enmarcamientos teóricos y otros procesos.

*Espacios de la memoria* presenta la relación entre espacio, política y cultura en un ejercicio de pensamiento situado como crítica a lo “global homogéneo” como toma de posición epistemológica. Lo *universal*, sostiene Madoery a través de toda la obra, es lo universal  *europeo*, producto de la expansión colonial-imperialista del capitalismo europeo a partir del siglo XVI. El libro que puede ser leído como una continuación de su anterior *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias* (publicado en 2016 por la Universidad Nacional de Tierra del Fuego); continuidad reconocida por el propio

autor. Es, sin embargo, una continuidad en un nivel conceptual y argumentativo diferente. El territorio aparece ahora no sólo como producto político de la delimitación de un espacio geográfico-económico, o la materia sobre la que las relaciones de poder operan y de la que se apropian; es sobre todo ámbito de generación cultural donde un grupo de población define su identidad, desenvuelve su existencia cotidiana y se relaciona con otras poblaciones, espacios y culturas.

El autor desarrolla su argumento en tres capítulos (Cartografías, Geoculturas, Geopolíticas) precedidos por dos prólogos (Vilas y Madoery), una introducción y un “Mensaje de cierre: Lo político desde el suelo”.

En **Cartografías** se parte de la producción y reproducción de desigualdades sociales y desequilibrios territoriales entre países, regiones, ciudades por el sistema capitalista, dando lugar a “geografías de consagración” y “geografías de anulación”. Desigualdades y jerarquizaciones que no son daños colaterales sino elementos constitutivos de las relaciones de poder al interior de un país, en el marco de un sistema mundo en el sentido de Wallerstein. Es decir no solo el pensamiento significativo está situado, también está situado el objeto significado por ese pensamiento, que forma parte de un conjunto más amplio, de un sistema jerárquico de relaciones de dominación y subordinación que no se explicita sino más bien se disimula y diluye en esa aparente universalidad.

El pensamiento situado conlleva una crítica del eurocentrismo de las teorías formuladas a lo largo de la historia para dar razón de procesos que fueron singulares, generados por fuerzas particulares en tiempos determinados y en escenarios específicos. Implica una toma de posición. “Responder a la sobrecarga de teorías eurocéntricas requiere asumir una geopolítica del conocimiento, que habilite la reflexión sobre epistemologías y saberes no hegemónicos. (...) el espacio como producto social expresa las interacciones entre sociedad y naturaleza, el conjunto de significados y de símbolo para quienes allí habitan y los desenlaces de las disputas de poder entre proyectos históricos y contemporáneos” (50).

Territorio es el lugar “donde acontece la vida”. Es concepto político antes que geográfico. No hay política sin territorio, sin disputas territoriales, nos dice Madoery. “La política es geo-política y el carácter terrestre resulta un ordenador de la actividad política” (65). La política siempre es territorial porque está situada en un espacio, un tiempo y un ámbito social determinado. Esa territorialidad, agrega este reseñador en el mismo sentido, no es desvirtuada por la globalización capitalista: todos los actores de la misma tienen un claro anclaje territorial a partir del que se proyectan transgeográficamente.

El capítulo **Geoculturas**, de título obviamente *kuschiano*, se inicia con una precisión del significado del territorio en el noruego C. Norberg-Schulz (e indirectamente Heidegger) y el argentino Carlos Astrada. Para el primero, resume Madoery, el *lugar*, es decir ese trozo de

territorio en que el enunciador se encuentra y desde el cual formula sus proposiciones, es una parte integral de la existencia de las personas que se identifican con los espacios tanto desde lo físico como de lo emocional. Los lugares sólo pueden ser comprendidos a través de la fenomenología porque –glosa Madoery– el lugar tiene un carácter y “cuando el hombre mora está simultáneamente localizado en un espacio y expuesto a esa cualidad del ambiente”. Astrada por su lado reflexiona, sobre todo en *El mito gaucho* y en *Tierra y figura*, sobre la importancia del “espíritu del lugar” en el pensamiento argentino y americano, una “filiación telúrica (que) influye para delinear el carácter y la misión de los pueblos americanos” (104).

Desde esta perspectiva el territorio, lugar, espacio, fácilmente deviene mito, creencia fundante, subjetividad. Ya no es simplemente la delimitación del ámbito geográfico donde un grupo humano desarrolla su existencia, sino un relato que organiza la experiencia de vida real e imaginada del grupo hacia un origen y un horizonte también míticos. El lugar, el suelo, la tierra, es parte de una espiritualidad que todo lo engloba. Una concepción, agrega este reseñador, que no es exclusivamente americana ni ancestral. Mosse por ejemplo estudió el resurgimiento del mito de la tierra (*erde*) en la Alemania del siglo XIX, y Gentile hizo lo propio con la recuperación del mito del *littorio* romano en los inicios del fascismo; Carl Schmitt recurrió al mito de la tierra y a su potencia normativa (*Der nomos der Erde*, 1942), y a la confrontación entre *Tierra y Mar* (1950) para asimilar la derrota del Reich –poder territorial– frente a dos potencias marítimas –Estados Unidos y el Reino Unido– silenciando que también el soviético era ejército de una potencia de tierra.

Si la identidad del grupo deriva en definitiva de *su* lugar, la preservación, eventualmente ampliación, del lugar que se ocupa, conduce inevitablemente al conflicto toda vez que no existen territorios vacíos. *El otro*, en cuanto se identifica por el lugar en que está, es un contradictor externo, el conflicto es exterior al lugar en que uno está. Ahora bien: si el territorio es ante todo una dimensión espiritual –el *ser* a partir del *estar*–, la fragmentación del territorio por guerras perdidas, invasiones, pestes, u otras catástrofes, acarrea una diferenciación en el pensamiento del grupo y de las prácticas a través de las cuales el grupo desenvuelve su vida. En América, dice Kusch “las clases pulcras optan por una cultura que no es la propia creyendo en su universalidad” (apud 114). Pero Madoery matiza: pensamiento culto y pensamiento popular “son dos aspectos del pensar y no dos modos diferentes” de hacerlo (117). El primero se aferra a la pseudo universalidad que es en realidad la particularidad de lo europeo/norteamericano; el segundo parte de la particularidad de la realidad concreta, de la propia circunstancia, para entreverarse con el primero. La precisión de Madoery abre las puertas a la hibridez a la simbiosis, frente al orbe recíprocamente cerrado que imagina Kusch. Las nuestras, con sus raíces en lo americano pre-europeo, y a lo europeo vestido de universal e impuesto a lo americano, son culturas híbridas, como les llamó García Canclini, producto de síntesis resignificantes e los ingredientes originales: *Quetzalcóatl* y *Guadalupe* en la magistral formulación de Lafaye. En realidad, todas las culturas lo son, agrega este reseñador, porque todas las culturas son como ríos en un constante fluir. Su formación en ciencias sociales,

particularmente en ciencia política, y su experiencia profesional, permite a Madoery tomar distancia del esencialismo kuschiano.

Esa misma tensión se advierte cuando junto con el mito del territorio se encuentra el mito del pueblo. “Pueblo es lo arraigado, quien siente amor por su tierra, por su suelo que opera como ese domicilio existencial que provee un horizonte de sentido. Es la primera forma de la sabiduría, definida en una relación comunitaria, en un *nosotros estamos* que compone un núcleo vital de arraigo” escribe Madoery (126). No es un sujeto preconstituido “sino que se forja en situaciones que moldean su espiritualidad, configuran su carácter y tipifican su comportamiento” agrega, al filósofo Ardiles (127). Pero también cita a Dussel: el pueblo se constituye en la acción política y se “expresa en crisis de legitimidad y hegemonía, que irrumpe como estado de rebelión” (ibid).

Ahora bien: mientras el pueblo-mito es por definición homogéneo, sin fisuras, el pueblo realmente existente presenta su propia dinámica de diferenciación y conflictividad interna, que se articula a una conflictividad mayor. La posibilidad de alcanzar la unidad real, no mítica, del pueblo depende de la capacidad de ponerse de acuerdo en ciertas cosas para de esa manera potenciar las perspectivas de victoria en el conflicto mayor. La búsqueda de esa homogeneidad interna es, en sí misma, un proceso de discusión y conflicto. Aquí es donde la teoría deviene estrategia política de construcción de poder.

Esta referencia a lo político en la constitución del pueblo abre paso al capítulo más politológico del libro: **Geopolíticas**. “Lo político refiere a las maneras de organizar la convivencia con el otro” a partir de un sistema de relaciones de poder. Geopolítica es el estudio de las relaciones de poder en función de los factores geográficos y sociales (155). Madoery cuestiona la eficacia de copiar o reiterar a determinadas realidades políticas públicas diseñadas en otros contextos y momentos. Si aspiran a ser exitosas las políticas deben ser “políticas situadas”. No niega la utilidad de los grandes principios y declaraciones, pero pone en duda su real eficacia para solucionar los problemas que esos mismos pronunciamientos plantean: “Las políticas situadas permiten modificar el abordaje de las políticas de desarrollo. Los países pueden acordar una guía de acción global, como son los Objetivos de Desarrollo Sustentable, pero el camino de acceso será diferente de acuerdo a cada realidad” (169). No se trata de descuidar esa gran agenda, sino “mejorarla con una tarea más cultural y política” (170).

Proposición que se inscribe en la crítica a los programas de las agencias multilaterales de desarrollo y financiamiento, a la importación de modelos, a la adquisición de proyectos y programas “llave en mano” que tanta frustración y dispendio han generado a través de las décadas –desde el Punto IV del presidente Truman, pasando por la Alianza para el Progreso de la década de 1960 y más recientemente el Consenso de Washington, o a las tentativas de modelar al estilo soviético sociedades que aún eran pastoriles o tribales.

Pero al mismo tiempo llama la atención Madoery sobre los riesgos de un enfoque que se circunscriba a lo particular y arriesgue a una exaltación de lo idiosincrático: “no hay que romantizar la mirada territorial”, porque las articulaciones entre diferentes enfoques y proposiciones resultado de la pluralidad interna del grupo pueden ser, y suelen ser, conflictivas. “El territorio no es únicamente armonía o convergencia; también es desequilibrio, desigualdad, es campo de lucha y también indiferencia, terreno donde formas diversas de los social transitan la cotidianeidad sin conexión entre ellas” (180).

Madoery se distancia claramente de cualquier tipo de mirada esencialista, sin caer en el relativismo. Su posición es realista: ni copia o importación acrítica, ni rechazo xenófobo a lo que proviene de afuera. Si el pensamiento aspira a ser efectivamente situado, debe asentarse en el relieve material y subjetivo de lo real para poder elevarse, sin perder sentido ni relevancia, más allá de la particularidad en la que se inicia pero a la que no puede circunscribirse. Este libro aporta elementos y razones para efectuar ese trayecto.



*Reseña*

Daniel Cieza

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

Primera edición. Buenos Aires: Editorial Ciccus, 272 p. ISBN 978-987693-844-0

**Reseña de Miguel Edgardo Vicente Trotta**  
Universidad Nacional de Lanús

El trabajo como actividad que instituye las relaciones sociales que conforman la vida en sociedad y permiten la transformación de la naturaleza, la subjetividad misma y la relación con los otros, es también parte constitutiva de la reflexión cotidiana. En Iberoamérica, el modo de producción capitalista coexiste, desde fines del lejano siglo XIX, con otros como el esclavista y el de base comunal de nuestros pueblos originarios. Si bien esta ha sido la formación económica de nuestra América desde entonces, aún esa matriz estructural diversa, se mantiene incluso bajo condiciones de dependencia económica y política que ha signado su devenir.

Las transformaciones estructurales y las recurrentes reestructuraciones económicas en la región, desde el siglo XIX al XXI, han implicado al mismo tiempo y hasta el presente, modificaciones sociales y políticas. Estas, no siempre en un sentido progresivo e

incremental del bienestar de los pueblos, sino por el contrario donde las fluctuaciones cíclicas en este sentido, parecen ser su norma. Los trabajadores, en dicha dinámica y en su relación cotidiana con las diversas formas de producción en sus diferentes rubros, han visto modificadas sus condiciones materiales de vida como así también sus propias subjetividades individuales y colectivas.

El libro de Daniel Cieza abarca y profundiza en todos los tópicos señalados, a lo largo de un texto compuesto por diecisiete capítulos, desde la perspectiva de la investigación acción. Proponiendo miradas de los distintos universos de la producción de diversos bienes en la contradictoria y compleja realidad laboral de nuestra América Latina. Si bien enfatiza en el caso de la región, su análisis incorpora las tendencias generales estructurales y coyunturales del mundo del trabajo desde el siglo XX hasta la primera década del siglo XXI.

El autor está particularmente calificado para tratar el tema. Abogado con temprano e intenso ejercicio de su profesión en materia laboral y de derechos humanos, sociólogo y doctor en ciencias sociales, involucrado en las luchas por la democracia y la emancipación social, cuenta por experiencia personal y reflexión crítica con una visión amplia de las cuestiones que su libro analiza.

Plantea desde un abordaje multidisciplinario, que en la actualidad los derechos consagrados por las normas nacionales e internacionales son vulnerados sistemáticamente por las grandes corporaciones económicas y por las instituciones estatales que deben velar por su control. Presenta en ese marco, un análisis diacrónico de la contradicción entre vulneración de derechos y control estatal que abarca todo el siglo XX hasta el siglo XXI. Afirma que la servidumbre por deudas (análoga a la esclavitud) hacia comienzos del siglo XX fue superada promediando el mismo, por la consagración de los derechos sociales.

Pero donde la materialización de esos derechos continúa pendiente, desde el punto de vista de su universalidad. Esto es lo que define al *trabajo indecente*. Hombres y mujeres, en toda Iberoamérica que, en tanto trabajadores, continúan padeciendo deficitarias condiciones materiales de vida como así también han sido descalificados en su condición humana. Todo este nudo temático se desarrolla de un modo procesual, desde una narrativa que combina contenidos teóricos y referencias a fragmentos literarios y artísticos, que promueven un mayor efecto de compromiso del lector hacia sus argumentos.

El capítulo I marca el inicio de ese derrotero, analizando el poder en sentido económico y su correlato político de las grandes corporaciones económicas como principales actores de la vulneración de derechos laborales. Vulneración que se instituye a través del poder de control que ejercen dichas élites sobre los gobiernos, cuando no en ocasiones son la misma unidad. Tal es el caso de los gobiernos de derecha en Latinoamérica en la segunda década del siglo XXI. Con gran acierto en los capítulos II y III avanza en la proposición

de un nuevo enfoque para considerar el *capitalismo latinoamericano* (tal su denominación) en el que sienta su marco teórico referencial. Toma distancia del funcionalismo de Rostow por un lado y de la Teoría de la Dependencia para adscribir a las denominadas corrientes poscoloniales presentes en la obra de Aníbal Quijano, Enrique Dussel y Edgardo Lander, incluso abrevando todos ellos en una referencia anterior tal como el enfoque de Frantz Fanon. Consecuente con el pensamiento de Quijano la perspectiva de Cieza se sintetiza en “...*La evidencia es otra: en las distintas fases del capitalismo colonial moderno se dan diferentes tipos de relaciones laborales que tienen una nota común. Se trata de la discriminación basada en cuestiones raciales. Pareciera que luego de varios siglos de experiencia histórica no se ha logrado superar algo muy sencillo. Muchos empresarios consideran que “los negros”, “los inditos”, “los cabezas negras no merecen tener derechos laborales plenos....Pero además hay otra constante histórica se trata de la violencia sistemática contra los trabajadores y la violación de los derechos humanos fundamentales. Las prácticas genocidas, la coacción, no son producto de una fase de acumulación originaria del capitalismo, sino que están presentes en las distintas etapas”* (pag. 50). Es acaso el develamiento de la vulneración de derechos como aspecto estructural de la explotación económica en el presente, lo que guía al autor en el desarrollo del texto.

El trabajo rural sometido a las regulaciones discrecionales de los sectores terratenientes no sólo perpetúan, sino que sofistican los medios de control y explotación. Las condiciones laborales en el sector son analizadas en detalle: las empresas frutihortícolas transnacionales y los abusos laborales; las depredaciones que implican llevar al límite de la producción económica el riesgo socioambiental (en la Selva Lancandona, la cuenca amazónica y el Gran Chaco) y al mismo tiempo el sometimiento por medio de la violencia y la dependencia extraeconómica y represiva en los ingenios azucareros de Argentina y México; todo esto es analizado en detalle en los capítulos del IV al VIII.

El autor explica a través de esto las tendencias generales que se expresan en la explotación con participación central de empresas transnacionales, la complicidad de las acciones gubernamentales y el destaque especial de lo que denomina la preponderancia del trabajo *étnico*, la casi incorporación de mano de obra procedente de los pueblos originarios. A la explotación laboral, se suma la opresión de género y la racial como tendencias irresolubles de la producción en estos rubros.

Toda la obra del autor se centra en el análisis de las condiciones laborales en el actual contexto presentando las particularidades transhistóricas en el modo de organización de la producción y en la cultura de las relaciones laborales instituidas durante siglos en Iberoamérica, y de modo paulatino comienza a cobrar centralidad en la obra la racialización como tendencia dominante asociada a la vulneración de derechos humanos en el marco que describe.

De los capítulos IX al XIII, centra su análisis en el sector secundario para recorrer el análisis de la contradicción entre vulneración de derechos y control estatal, a través del

examen de las condiciones sociolaborales de trabajadoras y trabajadores, en diferentes rubros en los que a través de la aplicación de procesos de investigación acción, llega a conclusiones notorias. La industria de la confección, la fabricación de bebidas alcohólicas, los frigoríficos, la industria energética y la metalúrgica y automotriz.

Indagar en estas particularidades en detalle lleva al autor a develar los mecanismos institucionales que permiten la reproducción de todas estas producciones y las concomitantes vulneraciones de derechos cuando desde los capítulos XIV al XVI analiza en detalle la relación entre Grandes corporaciones, el terrorismo de Estado y los delitos de lesa humanidad. Efectivamente es en la segunda mitad del siglo XX donde señala la centralidad que han tenido las dictaduras latinoamericanas de la época para promover un cambio de la matriz productiva en el marco de una nueva división internacional del trabajo, a fuerza de represión y exterminio de trabajadoras y trabajadores desde lo que el autor plantea, la implantación de políticas antisindicales en lo que al mundo del trabajo refieren: “...*Al largo del siglo XX se verifica una conducta antisindical por parte de los directivos de grandes empresas. En general las firmas transnacionales estadounidenses solo toleran sindicatos “blancos” o controlados por la Empresa y se oponen sistemáticamente a los cuerpos de delegados y a los sindicatos fuertes, de alcance nacional... Pero a partir de la década de 1970, con un sindicalismo de base muy extendido, las grandes empresas aprovechan el marco general del terrorismo de Estado para ejecutar un plan sistemático de exterminio de actividades sindicales en países como Guatemala o Argentina. En Colombia el exterminio de sindicalistas se da en las últimas dos décadas del siglo XX bajo la modalidad de asesinatos cometidos por el paramilitarismo...*” (pág. 189). Las prácticas antisindicales son analizadas en relación con los impactos que han tenido en la conformación de lo que el propio autor denomina *trabajo indecente*, aspecto que desarrolla en el capítulo XV.

Es la caracterización del trabajo indecente que el autor desarrolla con base en su trabajo de base empírica para la descripción de las condiciones laborales desde fines del siglo XX hasta la actualidad. Su definición la desarrolla en oposición a la formulada como trabajo decente, por la OIT en 1999. Por tanto, para Cieza, trabajo indecente supone el acceso al empleo bajo condiciones coercitivas y coactivas sin los reconocimientos básicos de los derechos laborales, basado en el hostigamiento y la discriminación, sin derecho a la representación sindical. Por lo tanto, el trabajo indecente es la condición necesaria que genera la desprotección laboral, previsional, la consolidación de condiciones deficitarias de vida y la descualificación de la subjetividad de trabajadoras y trabajadores. Estas tendencias se profundizan y consolidan en el siglo XXI, con lo que el autor, en el siguiente capítulo define como economía subterránea que define como una convergencia de la economía formal e informal con la denominada *economía criminal*, producto de la economía globalizada de los noventa donde los beneficios provienen del desarrollo de actividades delictivas (narcotráfico, lavado de dinero, trata de personas, etc). Pero todo este análisis diagnóstico conduce a la búsqueda de alternativas.

La acción colectiva de los grupos explotados y oprimidos son la salida en emergencia en la que el autor sitúa la posibilidad de enfrentamiento al estado de situación actual, al cual suma las condiciones de agravamiento que supone la pandemia del covid-19, ensombreciendo y profundizando estas condiciones.

Pero el libro no sólo plantea la descripción en sentido abierto y convergente, sino que el propio autor se propone y lo logra llegar a conclusiones reconstruidas sobre la base de lo expuesto y demuestra las tendencias y particularidades desde la coherencia argumentativa que presenta a lo largo del texto. El énfasis final destaca en la tendencia histórica de la no linealidad del desarrollo del capitalismo en Iberoamérica distinguiéndolo del europeo, sin embargo, al igual que este último, la exacción de plusvalor y el trabajo forzado continúan como aspectos constitutivos de los procesos productivos en el continente. En dirección a ello, el autor señala que la oposición a los grandes grupos económicos y sus aliados del aparato público estatal ya está en curso con la emergencia de nuevos actores sociales: los movimientos sociales. Incluso la emergencia de la economía popular plantea una contradicción fundamental al estado de situación actual en el mundo del trabajo, oponiendo nuevos modos de organización de la producción basada en la tendencia a la consagración de los derechos humanos. Si bien aún esto es incipiente e insuficiente desde el juicio del autor, son principios de contestación al orden.

El otro objetivo que transversalmente muestra el libro es el análisis de los derechos humanos y su vulneración. Las vivencias recuperadas de los trabajadores que son visibilizados en su más pura humanidad desde sus padecimientos, conducen en la lectura a una profundidad inusual para este tipo de investigaciones y que el autor logra en demasía. El debate sobre la garantía de los derechos humanos y sobre todo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; no sólo es objeto de tratamiento en el texto sino además con proposiciones claras para la reversión del cuadro regresivo en sus garantías y materializaciones. Actualmente la relevancia de lo enunciado lo impone la urgencia y la gravedad de las condiciones de vida y trabajo de millones de personas en la región y en el mundo. Por ello es que los aportes, reflexiones y proposiciones contenidas en el libro contribuyen en gran medida a la concientización del estado de situación y las posibles alternativas a los procesos en curso.

## **Indicaciones editoriales y de estilo**

Los autores y autoras interesados en publicar artículos o reseñas bibliográficas en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** pueden enviar sus trabajos a través del sistema OJS ingresando a la página [revistas.unla.edu.ar/perspectivas](http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas) o bien por correo electrónico a [perspectivas@unla.edu.ar](mailto:perspectivas@unla.edu.ar) y a [revistapolpublicas@gmail.com](mailto:revistapolpublicas@gmail.com)

Previamente, deberán verificar que sus textos se ajustan al Reglamento Editorial y normas de estilo que se detallan a continuación. En caso contrario los textos serán devueltos al remitente.

## **Reglamento Editorial**

Los artículos presentados para publicación son sometidos a evaluadores externos de acuerdo al sistema “doble ciego”. La evaluación versará sobre la calidad sustantiva del texto (aportes teórico-metodológicos, nuevos enfoques, relevamiento de nuevos aspectos de un tema, etc.) así como de su pertinencia respecto de la temática de la Revista. Las reseñas serán sometidas a dictamen del Comité Editorial.

Los textos presentados a dictamen y publicación deberán ser originales y de carácter inédito. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano. Los textos serán presentados en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

La extensión máxima de los artículos es 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas será de 2000 palabras en las mismas condiciones.

## **Evaluación por pares**

Todo artículo presentado para publicación será evaluado previamente por al menos dos referis externos, de acuerdo al sistema “doble ciego”. Los dictámenes serán remitidos al autor o autora; en caso de contener observaciones a su publicación o sugerir modificaciones, el autor o autora argumentarán al respecto. En ambos casos su respuesta será remitida a los/las evaluadores/as. Si las opiniones o modificaciones incorporadas en el texto original son aceptadas por quien las formuló o recomendó, el artículo pasa a preparación editorial previa información a la autora o autor. En caso de mantenerse el desacuerdo la controversia se someterá al criterio del Comité Editorial.

## Normas básicas de estilo

### 1. Artículos

La tipografía utilizada deberá ser Times New Roman tamaño 12, interlineado 1.5, incluso las notas y referencias.

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

Se evitarán los títulos excesivamente extensos (más de diez palabras). El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de 200 palabras como máximo. Deberán proponerse cinco (5) palabras clave, en ambos idiomas. El resumen deberá presentar claramente el objeto del trabajo y sus principales conclusiones.

Las transcripciones literales se harán entre comillas en tipo Times New Roman 12, sin sangría, salvo que excedan las tres (3) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Todas las notas, sin excepción, serán identificadas con numeración arábiga correlativa y ubicadas al final del texto.

Se aconseja evitar cuadros y gráficos que utilicen colores. Unos y otros se incluirán al final del texto, con la indicación “AQUÍ VA EL CUADRO (O GRAFICO) N°” en el lugar correspondiente del texto. Se sugiere limitar los gráficos al mínimo indispensable.

Formato: Todos los cuadros, tablas y gráficos deben ser presentados en formato vertical.

**Referencias bibliográficas:** En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección “Referencias”, de la manera siguiente: **Sassen, Saskia** (2010) *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo resaltando el nombre de la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: **Mato, Daniel** (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. *Estudios de Sociología* 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: **Vilas, Carlos M.** (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) *La universidad en la Argentina*. Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia de autor, etc. seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: **Hill, General James T.** (2004) *Statement of General James Hill before the Armed Forces Commission of the House of Representatives of the USA, March 24*. <http://usinfo.state.gov/espanol/04032904.html> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo APA se aplicarán subsidiariamente.

## **2. Reseñas bibliográficas:**

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), publicados no más atrás de un año del de circulación del respectivo número de la Revista.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: **Oscar Madoery**, *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. 1ª edición. Ushuaia: Ediciones UNTDE, 2016. 317 págs. ISBN 978-987-45975-4-0

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed.

**Realidad Económica** es la revista de ciencias sociales del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, abocada al tratamiento interdisciplinar de cuestiones económicas, políticas y sociales; desde una línea de pensamiento comprometido con el desarrollo económico y con la defensa de los derechos humanos. Ha sido incorporada al Núcleo Básico de Revistas del CAICYT y está dirigida a profesionales, investigadores, estudiantes, empresarios, dirigentes, trabajadores y cooperativistas.

La revista se edita desde 1970 y tiene un tiraje de 4 .000 ejemplares con una periodicidad de 45 días. Se accede a la misma mediante suscripción.

N°337 - 1 de enero al 15 de febrero de 2021

## ÍNDICE

### **¿De qué se trata la inclusión financiera? Notas para una perspectiva crítica**

*Luci Cavallero, Verónica Gago y Celeste Perosino*

### **La crisis en CABA vista desde el consumo energético y cruzada por la pandemia**

*Alexander Ros, Alexis Toscano y Hernán Herrera*

### **La matriz insumo-producto 1984 de la República Argentina: digitalización y contexto histórico**

*Santiago Capobianco*

### **¿Qué industria de software promovemos y cuál necesitamos?**

*Nicolás Moncaut, Gabriel Baum y Verónica Robert*

### **X Jornada Debate Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti**

#### **Estructuras agrarias provinciales con datos censales y fuentes alternativas**

*Carlos Alberto Rossi, Liliana San Martín, Alan Schorr, Paola Vargas, Martín Roa y Ricardo Bonil*

### **XIII Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales la dinámica reciente de los circuitos productivos en Neuquén capital**

*Griselda Domeett y Graciela S. Landriscini*

### **Reseña / por Martín Schorr**

#### **¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía Argentina de Andrés Wainer (ed.)**



ISSN 0325-1926

Hipólito Yrigoyen 1116, 4° Piso

CABA, Argentina, C1086AAT

Tel. (5411) 4381-7380/9337

www.iade.org.ar

realidadeconomica@iade.org.ar

**ADE**  
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONOMICO

## Artículos

### Chantal Medici

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

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

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

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

De trenes y camiones a campanas y etapas. Transformaciones 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 to scavengers in Buenos Aires City (2008-2020)*

### Pinos Montenegro y Judith Elizabeth

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

*Equality in public policies on elementary education in Ecuador*

### Osuna García y José Candelario

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

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

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

### Reseña de Martín Saballes

Daniel Cieza

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

### Reseña de Miguel Edgardo Vicente Trotta