

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

29

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)
Año 15, Nro. 29. Julio-Diciembre 2025

Publicación semestral del
Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús
Provincia de Buenos Aires, Argentina

Revista
Perspectivas de
Políticas Pùblicas

Año 15 N° 29 (Julio - Diciembre 2025)

Departamento de Planificación y Políticas Pùblicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



**Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas**

Año 15 N°29
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
en trámite

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)
www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Revista catalogada "Nivel 1" por el
CAICyT

Se imprimió en
Easy Graph-Gráfica Fácil S.A.
Manuel Castro 851/855.
Remedios de Escalada,
Provincia de Buenos Aires.

Universidad Nacional de Lanús

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

**Departamento de Planificación
y Políticas Públicas**

Directora *Carla Micele*

Comité Editorial

Paula Amaya, Universidad Nacional Arturo Jauretche
Horacio Cao, Universidad de Buenos Aires
Orietta Favaro, Universidad Nacional del Comahue
Belén Fernández, Universidad Nacional de Lanús
Oscar Madoery, Universidad Nacional de Rosario
María Elena Martínez, Universidad Nacional de La Plata
María Inés Paulino, Universidad de Buenos Aires
Silvina Pezzetta, Universidad de Buenos Aires
Diego Raus, Universidad Nacional de Lanús
Maximiliano Rey, Instituto Nacional de Administración Pública
Miguel E. VTrotta, Universidad Nacional de Lanús
Cecilia Varela, Universidad de Buenos Aires
Gabriel Vómmaro, Universidad Nacional de General Sarmiento

Staff de la Revista

Director *Carlos M. Vilas*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

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

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

Equipo *Luciana Schiavi* (UNLa) / *Iñaki Bolón García* (UNLa)
Ariel Fischer (UNLa) / *Micaela Caggi* (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


REDIB
Red Iberoamericana
de Innovación y Conocimiento Científico


CIASE
Clas Latinoamericanas en
Ciencias Sociales y Humanidades


LatinREV
Red Latinoamericana de Revistas en Ciencias Sociales

EBSCO
INFORMATION SERVICES

 **Dialnet**

Consejo Asesor

Gerardo ABOY CARLÉS,

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Norberto ALAYÓN,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Luis Fernando AYERBE,

Universidad del Estado de São Paulo, Brasil

José BELL LARA,

Universidad de La Habana, Cuba

Emelio BETANCES,

Gettysburg College, Estados Unidos

Barry CARR,

Australian National University, Australia

Adriana CLEMENTE,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

André CORTEN,

Université de Quebec, Canadá

Carlos DE LA TORRE,

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

(FLACSO), Sede Ecuador

Fernando DÍAZ ORUETA,

Universidad de Rioja, España

José GANDARILLA SALGADO,

Universidad Nacional Autónoma de México

Richard HARRIS,

California State University, Estados Unidos

Nicolás LYNCH GAMERO,

Universidad Mayor de San Marcos, Perú

Salvador MARTÍ i PUIG,

Universidad de Salamanca, España

Pierre OSTIGUY,

Pontificia Universidad Católica de Chile

José Luis OSUNA,

Universidad de Sevilla, España

Berenice P. RAMÍREZ LÓPEZ,

Universidad Nacional Autónoma de México

Alexis ROMERO SALAZAR,

Universidad del Zulia, Venezuela

Joan SUBIRATS,

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Alfonso TORRES,

Universidad Nacional Pedagógica, Colombia

Mabel THWAITES REY,

Universidad de Buenos Aires

Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)

Año 15 N°29
julio – diciembre 2025

Presentación
Carlos M. Vilas, págs. 13-15

Artículos
Jesús Rubio Campos, págs. 16-34
Abordaje al análisis de fallas y aprendizaje de políticas públicas
An approach to the analysis of policy failure and policy learning analysis

Adriana de Caro y Guillermo Sánchez, págs. 35-63
Alianzas socio-técnicas en los aprendizajes de la producción ovina argentina
Learning processes in Argentine sheep production through socio-technical alliances

Jorge Enrique Pérez Lara, Oscar Mauricio Covarrubias Moreno y Alicia Valentina Tolentino Sanjuan, págs. 65-89
Gobernar la complejidad: bases para una política de seguridad de largo plazo en México
Governing complexity: bases for a long term public security policy in Mexico

Diego Fernando Dávalos González y Mariela Bellotti, págs. 91-105
Gestión del conocimiento en universidades: estudio de caso en Bariloche, Argentina
Knowledge management in universities: a case study on Bariloche, Argentina

Diego Álvarez Newman, págs. 109-124
Programas socioproyectivos, empleabilidad y promoción del trabajo independiente en el conurbano bonaerense
Socio-productive programs, employability and independent labor promotion in Greater Buenos Aires

Fernando Rada Schultze y Luciana Zopatti, págs. 123-150

Políticas de terminalidad educativa y accesibilidad: el caso de Adultos 2000 en la Ciudad de Buenos Aires
Access to termination of formal education: a case study on the Adult 2000 Program in Buenos Aires City

Reseñas

Alejandro Bercovich, (compilador) págs. 151-153

El País que quieren los dueños

Reseña de Víctor Zamora

Indicaciones a los autores, págs. 154-156

Avisos, págs. 157

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

El texto de Rubio Campos ofrece un marco analítico para el estudio de casos de fallas en la elaboración o implementación de las políticas públicas, y para aprender a partir de esas fallas. En general la literatura sobre políticas públicas es más abundante en el tratamiento de casos exitosos o en la crítica a las que se consideran fallas o insuficiencias en el diseño o ejecución de las políticas, que en la indagación y el debate de las causas que generan esos resultados juzgados insatisfactorios y en la posibilidad de aprender de ellos –por lo menos para no repetirlos–, en general imputándose a sesgos ideológicos tanto las fallas como su reiteración. El artículo destaca tanto los aspectos convencionalmente técnicos en la confección de las políticas como en la adecuación de esa confección a una variedad de factores que integran el contexto político-institucional, sociocultural, económico e incluso geopolítico que gravitan en esos diseños y en sus efectos. A tales fines propone vías para analizar las dimensiones de las fallas de política pública y sus modelos de análisis, los factores que estimulan o entorpecen el aprendizaje en las políticas públicas en sus distintas pero articuladas etapas, abordando casos latinoamericanos recientes.

Una variedad de actores interviene en el diseño y ejecución de las políticas públicas, en un encadenamiento de conflictos, coincidencias y acuerdos que suelen ser presentados como interlocuciones entre Estado y sociedad, que implican preferencias políticas, circulación de conocimiento científico, generación de tecnologías y experiencias de conocimiento aplicado. El artículo de De Caro y Sánchez apela a un modelo de sistemas de innovación con el fin de identificar la relación entre los actores y la circulación del conocimiento que se establece en los procesos de transferencia de ciencia y tecnología en la promoción de la producción ovina. El modelo de sistemas de información permite identificar varios tipos de políticas orientadas hacia ese objetivo, así como diferentes niveles y modalidades de participación y vinculación entre los diferentes grupos de actores involucrados en el sector ovino (flujos de conocimiento y tecnología, financiamiento y uso compartido de equipos y recursos humanos). El análisis del sistema de relaciones en el sector permite describir la conexión entre los actores, facilitando la identificación de problemas y oportunidades en torno a la circulación del conocimiento

Pérez Lara, Covarrubias Moreno y Tolentino Sanjuan abordan la compleja problemática de la inseguridad pública en México, un asunto que se manifiesta, aunque con características diferenciales y variados niveles de intensidad, en una gran variedad de sociedades del hemisferio. El artículo encara el tema como un sistema complejo, caracterizado por interacciones no lineales entre factores estructurales, institucionales y socioculturales. Con base en una revisión crítica de las políticas en los gobiernos federales recientes, el estudio demuestra la insuficiencia de enfoques lineales, elabora lineamientos interdependientes que articulan gobernanza, financiamiento plurianual, utilización de inteligencia artificial, justicia con enfoque reparador, e información transparente, todo ello orientado a la producción de seguridad como bien público.

El artículo de Dávalos Gonzalez y Bellotti presta atención, desde una perspectiva teórica y empírica, cualitativa y cuantitativa, a la gestión del conocimiento en instituciones públicas de educación superior ubicadas en San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro señalando sus principales fortalezas y debilidades. Entre las primeras destaca la dimensión de aplicación y uso del conocimiento: instituciones de educación superior demuestran un compromiso institucional con la capacitación docente, la autonomía profesional y la adopción de prácticas basadas en evidencia. Simultáneamente se identificaron debilidades en materia de creación, transferencia y almacenamiento del conocimiento. La limitada producción de conocimiento nuevo y las dificultades para preservar y compartir las experiencias institucionales reflejan necesidad de consolidar sistemas de gestión documental, así como de promover una cultura organizacional que favorezca la circulación sistemática del saber. Los hallazgos se alinean con la literatura técnica que describe obstáculos similares en contextos universitarios de países en desarrollo, donde predominan la explotación del conocimiento existente y una débil articulación entre la creación, almacenamiento y aplicación del mismo.

Pobreza masiva y tendencialmente creciente integra, también con manifestaciones específicas, las agendas de política de muchos gobiernos latinoamericanos, y ello tanto de manera activa como pasiva -haciéndose cargo con resultados variados, o desplazando hacia el mercado el tratamiento de los mismos-. “Salir de la pobreza” es uno de los grandes desafíos ante los que las sociedades y gobiernos de la región muestran muy desiguales resultados. En Argentina una de las vías para encararlo, cuando la pobreza ha sido reconocida como un problema, es, desde hace de décadas, la generación de lo que convencionalmente se denomina “empleo genuino”, por diferenciación con diversas modalidades de subsidios, transferencias monetarias, programas de emergencia, y equivalentes que, en general, dejan de lado estrategias de intervención en factores que contribuyen a generar o profundizar el empobrecimiento de amplias franjas de la población. Álvarez Newman discute la forma en que algunos municipios del conurbano bonaerense han gestionado políticas de inclusión en el mercado de trabajo a través de programas socioproyectivos que, sea como resultado de su implementación o bien como efecto de ésta, han favorecido la generación de empleo no asalariado.

Por su parte, Rada Schultze y Zopatti encaran la dimensión educativa del empobrecimiento y de la difícil articulación en el mercado de trabajo a través del programa de terminalidad educativa para jóvenes y adultos en la Ciudad de Buenos Aires en años recientes. Avanzando más allá de los enfoques convencionales, el trabajo pone en evidencia la existencia de una variedad de factores en la organización de la vida cotidiana de la ciudad –desde redes de transporte, características de los ámbitos de residencia de los reales o potenciales participantes en el programa de terminalidad, etc.–, formalmente ajenos a la cuestión específica de la educación de este sector de la población de la ciudad pero que inciden decisivamente en el éxito o las fallas del programa, por su insatisfactoria articulación a las condiciones efectivas de vida de sus participantes –cuestión que remite al texto de Rubio Campos.

La variedad de temas y enfoques que integran el contenido del presente número de la **RPPP** destaca también, una vez más, su contribución al diálogo en la comunidad académica nacional, latinoamericana y caribeña,

Carlos M. Vilas
Director

Abordaje al análisis de fallas y aprendizaje de políticas públicas

An approach to the analysis of policy failure and policy learning analysis

Jesús Rubio Campos

Doctor en Políticas Públicas.
Investigador titular de El Colegio de la Frontera Norte A.C. y profesor por asignatura de la Universidad de Monterrey, Monterrey, Nuevo León, México.
rubio@colef.mx

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los principales referentes teóricos sobre las fallas y el aprendizaje de políticas públicas, a fin de contar con un marco analítico estructurado para el estudio de los casos empíricos sobre estos temas. Se proponen modelos para analizar las dimensiones de las fallas de política pública, las fallas en el ciclo de análisis de la política pública, el aprendizaje en las políticas públicas tanto social como instrumental, el aprendizaje político en las diferentes etapas de la política pública, las formas de difusión de políticas públicas y un modelo de análisis de los recursos para el aprendizaje en las políticas públicas. Se abordan algunos casos latinoamericanos sobre fallas y aprendizaje de programas públicos sobre temas relacionados con la pobreza, políticas sociales, gobierno abierto, política habitacional, turismo, medio ambiente y transporte.

Palabras clave: fallas de política pública - aprendizaje de políticas públicas - aprendizaje social - aprendizaje instrumental - difusión de políticas.

Abstract

The goal of this article is to discuss the main theoretical frameworks on policy failures and policy learning, in order

Fecha de recepción:

31.5.25

Fecha de aceptación:

14.7.25

to provide a structured analytical framework for the study of empirical cases on these topics. Models are structured in order to analyze the main dimensions of public policy failures, failures in the public policy analysis cycle, learning in public policies, both social and instrumental, political learning at the different stages of public policy, forms of public policy dissemination, and a model for analyzing resources for learning in public policies. Several Latin American cases of public program failures and learning on topics related to poverty, social policies, open government, housing policy, tourism, the environment, and transportation are addressed.

Keywords: *policy failures - policy learning- social learning - instrumental learning - policy diffusion.*

Introducción

Un largo, sinuoso, pero firme camino ha recorrido la disciplina de las políticas públicas desde sus inicios en la segunda mitad del siglo pasado. Muchos programas y políticas han funcionado en la región latinoamericana y han servido como ejemplos de mejores prácticas para otros países. Sin embargo, otras han fallado y son experiencias que pocas veces se han documentado, pues los logros se tienden a difundir, mientras las fallas a ocultar u olvidar, desaprovechando su potencial como insumos para el aprendizaje. Entre los trabajos pioneros sobre fallas de política pública pueden revisarse los de May (1992), McConnell (2010) y Howlett (2012).

Una falla de política pública es:

Aquella situación en las que los impactos esperados de la política se alejan parcial o totalmente de los objetivos que se plantearon inicialmente, por errores atribuibles ya sea al inadecuado entendimiento de las causas que originan las problemáticas que esperan solucionar, a los instrumentos utilizados en el diseño de las soluciones, o la implementación de los mismos (Rubio 2019:192).

Las fallas de política pública pueden originar un aprendizaje y a partir de ello generar cambios para el perfeccionamiento de la misma, o bien pueden derivar en la terminación del programa o política (Rubio 2016, McConnell 2010). El aprendizaje de políticas públicas es definido como

Un proceso consciente e incremental que permite mejorar el entendimiento y causas de los problemas públicos, así como comprender el alcance, efectividad y eficiencia de los instrumentos disponibles y potenciales para su resolución” (Rubio 2019:193).

En años recientes los estudios sobre aprendizaje se han incrementado (Trein 2015). Modelos sobre el aprendizaje de políticas pueden encontrarse en los trabajos de Hall (1993), May (1992), Skogstad (2007), Leicester (2007) y Trein (2015). Según May (1992:341), en aras de mantener la estabilidad organizacional o el poder, las organizaciones gubernamentales y funcionarios públicos pueden limitar los esfuerzos de evaluación, lo que dificulta saber por qué las políticas fallan. Lo anterior, porque las políticas que fallan amenazan la posición de los gobernantes y partidos que las impulsaron (McConnell, 2010:357), por lo que es difícil reconocer errores. Leicester (2007) señala que solo los desastres pueden abrir los ojos de las organizaciones a las debilidades que otros ven claramente y que generalmente dentro del gobierno se niegan en aras de mantenerse en una zona de confort o por una falta de espacios para la reflexión. Esta reticencia a la evaluación, el poco presupuesto para las mismas y en general la falta de cultura de evaluación dificultan el aprendizaje de políticas.

El objetivo de este artículo es analizar los principales referentes teóricos sobre las fallas y el aprendizaje de políticas públicas, con el fin de contar con un marco analítico estructurado para el estudio de los casos empíricos sobre estos temas, ya que existen muchos recursos para guiar el estudio de políticas que han sido exitosas, pero pocos o nulos abordajes para dar luz sobre las fallas y el posible aprendizaje a partir de las mismas. La metodología utilizada fue la investigación documental, a partir de la revisión sistemática de artículos académicos en revistas arbitradas e indizadas a nivel internacional, tanto en español, como en inglés.

En la primera sección, se analizan las fallas de políticas públicas, sus dimensiones y el tipo de fallas que se dan durante las diferentes etapas del ciclo de análisis de las políticas públicas. Despues se analiza el aprendizaje de políticas públicas, el cual puede ser de dos tipos, instrumental y social, además del aprendizaje político. Se plantean además un modelo propio de análisis de los recursos para el aprendizaje en las políticas públicas y otro para el aprendizaje político en las diferentes etapas de la política pública. A continuación se enfocan la difusión y las lecciones de políticas públicas. Por último, se hace

una revisión de algunas experiencias de fallas y aprendizaje desde América Latina sobre temas relacionados con la pobreza, políticas sociales, gobierno abierto, política habitacional, turismo, medio ambiente y transporte. A manera de conclusión, se plantean los retos que enfrentan la administración pública y la enseñanza de la disciplina de políticas públicas en nuestra región con respecto a estos temas.

Las fallas de política pública

Existen numerosos casos de políticas públicas que han fallado en alcanzar todos o una buena parte de sus objetivos, lo que se conoce según la denominación de autores como May (1992) como *policy failure*. McConnell (2010: 354) define falla de política como aquella situación donde “la política no cumple con los objetivos que se propuso y los actores que la impulsaron le han retirado su apoyo”. McConnell (2010:349) advierte que las fallas de política pueden empeorar cuando se convierten en emergencias o crisis y éstas pueden derivar en desastres y catástrofes. Cuando una política tiene grandes fallas, éstas podrían significar su fin o terminación (McConnell, 2010:355). Estudios como el de Rubio (2016) para el caso de la extinción del organismo paraestatal Luz y Fuerza del Centro, en México, profundizan sobre los factores que llevan al fin de programas, organizaciones y políticas públicas, así como qué estrategias tienen que seguirse desde el gobierno para una terminación exitosa de las mismas.

Un nivel más grave de fallas lo representan los “desastres de política”, mismos que se entienden como “políticas que han fallado contra cada uno de los posibles criterios de evaluación, causando un trastorno que era previsto y evitable, desencadenando una estela de consecuencias complejas y no intencionadas” (Gray: 1998:8 *apud* McConnell 2015:225). Otro tipo de fallas de política son las “torpezas de política”, las cuales se definen como “un episodio, en el cual el gobierno adopta un curso de acción específico con la intención de alcanzar uno o más objetivos y como resultado de sus propios errores, falla en alcanzar esos objetivos o bien los alcanza a un costo desproporcionado y causando al mismo tiempo daños colaterales no intencionados ni deseados” (King & Crewe 2013:4 *apud* McConnell loc.cit).

Cuadro 1. Dimensiones de las fallas de política pública.

Atributo	Rango
Extensión	Pequeña, de un evento aislado a grande o en todo el régimen.
Evitabilidad	De baja a alta.
Visibilidad	De baja a alta.
Intencionalidad	De baja a alta.
Duración	De corta a larga
Intensidad	De baja a alta.

Fuente: Howlett (2012:544)

Para autores como Howlett (2012:543) las fallas en las políticas pueden ser atribuibles a tres grupos de errores: 1) predecibles y evitables; 2) no predecibles e inevitables, como las fallas originadas en las políticas a raíz de la pandemia por el Covid 19; 3) comportamientos intencionales o auto destructivos, tales como corrupción, actividades criminales y conspiraciones políticas o ideológicas. Algunas de esas fallas son más extendidas, visibles, intensas y duraderas que otras, lo que ocasiona que se les preste más atención.

Cuadro 2. Fallas en el ciclo de análisis de la política pública.

Fase	Explicación
Agenda	Congestión por multiplicidad de temas.
Diseño	Comprensión inadecuada del problema y teoría causal errónea.
Implementación	Restricciones de recursos, problemas derivados por multiplicidad de actores y/o factores externos.
Evaluación	Falta de aprendizaje activo al ignorar evaluaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de Howlett (2012:546) y Rubio (2013).

Howlett (2012, p. 546) apunta que las fallas pueden ser vistas como parte de un programa en particular o como parte de procesos más amplios. Estos últimos se agrupan en cuatro tipos: 1) fallas en la formulación de la agenda de la política, donde el gobierno toma demasiados temas para ser atendidos al mismo tiempo; 2) fallas en el diseño o formulación de la política, al no comprender la naturaleza del problema, sus causas y/o soluciones; 3) fallas en la implementación de la política; 4) fallas en la evaluación de la política, al no ser capaces de retroalimentar la política con los resultados de la misma evaluación.

Aprendizaje de políticas públicas

Autores como May (1992) y Trein (2015) señalan que a partir de las fallas de política puede haber incentivos para que se construya el *policy learning*, es decir, un aprendizaje sobre las mismas políticas que las llevaron a alejarse de sus objetivos, es decir, fallar, lo que

involucra tanto un aprendizaje instrumental, es decir, lecciones acerca de la viabilidad de los instrumentos de política y la implementación de los mismos, así como el aprendizaje social, acerca de cómo se construyen los problemas, alcances y objetivos de las políticas, no habiendo un orden establecido para el tipo de aprendizaje que se da primero o después.

En un trabajo anterior hemos definido al instrumento de política pública como:

Aquel elemento diseñado a partir del conocimiento de las causas del fenómeno que se desea influenciar en la política pública, el cual pretende modificar los comportamientos de las personas a fin de cumplir con los objetivos de la política pública de la mejor forma posible (Rubio 2019:190).

Las políticas públicas están hechas o estructuradas por instrumentos. Comúnmente los problemas de política tienen múltiples causas, por lo que para atender cada una de ellas se diseñan instrumentos específicos que combinados atienden al problema en su conjunto. Entender cómo funcionan estos instrumentos, sus alcances y limitaciones es parte del aprendizaje instrumental. Trabajos como el de Rubio (2019) permiten tener una idea de los diferentes tipos de instrumentos que estructuran el diseño de una política pública.

De acuerdo a Hall (1993) el aprendizaje social se refiere a un intento deliberado para ajustar las metas o técnicas de las políticas en respuesta a la experiencia pasada o a nueva información. El aprendizaje social, señala este autor (pág. 280), involucra actividades de orden superior, que requieren cambios en los paradigmas o marcos interpretativos bajo los que opera la política pública y en los que, si bien participan expertos en cierta medida, la adopción de nuevos paradigmas de política pública es un proceso más sociológico y político que científico que, como menciona Bardach (1976), está influenciado por la matriz ideológica de los gobernantes en turno a cargo de la política. De forma similar, Skogstad (2007:3) señala que mientras el aprendizaje instrumental se da dentro de un mismo marco de referencia interpretativo, existe otro tipo de aprendizaje de políticas que produce cambios paradigmáticos en los marcos de interpretación, tales como el paso de una política monetarista a una keynesiana, o el paso de la propiedad de empresas públicas a la privatización, o de un enfoque en agricultura a uno industrial, etc., lo cual se acerca al aprendizaje social de May (1992) y de Hall, para quien el diseño de las políticas públicas es un proceso que envuelve tres órdenes: los objetivos de la política en un orden superior; los instrumentos de política para cumplir con los objetivos en un orden intermedio; y los niveles o ajustes de esos instrumentos en un primer orden (Hall 1993:278-279). Los cambios del primer orden se refieren a modificar solo la intensidad de los instrumentos. En los cambios de segundo orden u orden intermedio, se hace un cambio estratégico de instrumentos, pero manteniendo en esencia la política. Los cambios de tercer orden involucran un cambio radical de los términos en que se lleva a cabo la política, es decir, de los paradigmas de política imperantes.

El aprendizaje instrumental sobre las políticas refiere al conocimiento y experiencia de cómo funcionan cada uno de estos instrumentos y qué tan eficaces han sido en contextos particulares. El cuadro 3 resume en qué consisten el aprendizaje instrumental y el social, así como sus principales supuestos.

Autores como Chapman (2004 apud Leicester 2007:178) señalan que el aprendizaje de políticas debe ser sistemático y continuo, es decir, darse a partir de la experiencia y la reflexión en la acción misma y no solo a partir de obtener conocimientos o capacidades sobre un tema. Leicester (p. 180) señala que “el aprendizaje de políticas es cílico e iterativo y debe ser interpretado y usado para ajustar las acciones siguientes en un rápido ciclo de aprendizaje”.

En su clásico estudio sobre el aprendizaje de políticas, May (1992) analiza varios casos de fallas de política a partir de investigaciones publicadas sobre las mismas, para ver qué tipo de aprendizaje se generó. El autor obtuvo muchas evidencias sobre aprendizaje, tanto instrumental como social. Sin embargo, apunta que una de las limitantes metodológicas de su propio estudio es el basarse en fuentes secundarias. Agrega que si se quieren saber a profundidad las razones que llevaron al gobierno a un cambio y aprendizaje de políticas debe hacerse una investigación directa de cada caso, pues el aprendizaje no puede ser directamente observado más que dialogando con las personas que tomaron las decisiones de política, a menos que se hayan documentado dichos procesos de toma de decisiones en estudios y evaluaciones internas, para no limitarnos con interpretar tal aprendizaje sólo a partir del cambio instrumental o social observado. De forma similar, Skogstad (2007:4) señala que el aprendizaje no puede ser directamente observado y deberá ser inferido por el investigador o asumido a partir del testimonio directo de los funcionarios involucrados en el proceso de aprendizaje.

Cuadro 3. Aprendizaje en las políticas públicas.

Aprendizaje en las políticas públicas		
	Instrumental	Social
Implica	Viabilidad de las intervenciones de política pública o diseños de implementación.	Construcción social de una política pública o problema.
Enfoque	En instrumentos de política pública o diseños de implementación.	En problemas de política pública, enfoques u objetivos de las políticas públicas.
Pueden conducir a	Entender las fuentes de las fallas de política pública y mejorar el desempeño de las políticas públicas para alcanzar sus metas.	Cambiar o redefinir los objetivos de la política, cambios, consensos, o producir disensos.
Requisitos	Entendimiento mejorado de los instrumentos de política pública basados en la experiencia o evaluaciones formales.	Entendimiento mejorado de la alteración de creencias causales dominantes acerca de un problema de política o solución dentro de un dominio relevante de política.
Indicadores a primera vista	El rediseño de la política pública implica cambios en los instrumentos para llevarlas a cabo.	Redefinición de la política que implica cambios en el enfoque u objetivos de la política pública.
No confundirse con	Aprendizaje por superstición, que involucra una supuesta superioridad de un instrumento o un comportamiento de imitación.	Redefinición de la política pública no relacionada a cambios en las creencias causales dominantes.

Fuente: May (1992).

Autores como Kahneman & Tversky (1982), McDermott (2001) y Tversky & Kahneman (1974), citados en Trein (2015), sostienen que el aprendizaje puede verse limitado porque la información sobre las políticas con la que cuentan los actores es limitada, de ahí la necesidad de generar estrategias activas de aprendizaje. Para comprender cómo funciona el aprendizaje en las políticas públicas, a continuación, se propone un modelo para analizar experiencias de aprendizaje.

En este modelo el aprendizaje instrumental puede ser de tres tipos: 1) actividades académicas formales; 2) experiencias externas; 3) conocimientos. Respecto del primer tipo Howlett (2012:540) señala que las revisiones de literatura científica, estudios académicos y evaluaciones independientes son poco usuales entre los funcionarios públicos y cuando lo hacen es más para defender argumentos previos que para encontrar nuevos; sin embargo es común que los funcionarios asistan a foros y congresos en busca de conocimientos sobre nuevas prácticas y los gobiernos pueden buscar tener vínculos con académicos, investigadores y universidades para obtener una mayor comprensión de los problemas que enfrentan y la forma de solucionarlos. El segundo tipo es el obtenido a partir de experiencias externas, tales como la revisión formal de instrumentos en

experiencias de otros entornos geográficos o históricos, a fin de aprender de los mismos. De acuerdo a May (1992) para que sea un verdadero aprendizaje debe existir un conocimiento profundo de cómo han funcionado esos instrumentos y no solo seguirlos ciegamente, lo que sería más una imitación. Además, deben tomarse en cuenta las diferencias institucionales y de contexto entre cada uno de los casos, que pueden condicionar el desempeño de las políticas, es decir, encontrar si existen lecciones de política. Lo anterior es importante porque de acuerdo a Walker (1969) existe una propensión de parte de los gobiernos locales a adoptar políticas innovadoras de forma rápida, ya sean nacionales o extranjeras, en un afán por ser recordados como los pioneros, lo que genera presiones para imitar y no necesariamente para aprender.

El tercer tipo de aprendizaje instrumental es el que se da a partir de experiencias y conocimientos internos. Para que este tipo de aprendizaje pueda darse de una forma más estructurada, es necesario que, en la administración pública, así como en las universidades y organizaciones de la sociedad civil exista una administración del conocimiento general. Por administración del conocimiento se entienden aquellos “procesos de planeación, organización, monitoreo y despliegue sistemático de personas, procesos, tecnologías y ambiente para facilitar la creación, retención, transferencia, identificación, adquisición, utilización y medición del conocimiento de las personas dentro de las estructuras sociales” (Lehaney 2004 *apud* Rivera y Valerio 2013). La profesionalización, especialización, capacitación formal y la baja rotación laboral en la función pública favorecen el aprendizaje instrumental de este tipo. Según Leicester (2007:181-182), esta forma de aprendizaje puede darse mediante “proyectos de aprendizaje activos”, en los cuales se ponen en práctica nuevos conocimientos de proyectos anteriores en nuevos proyectos, mediante “viajes de aprendizaje”, en los cuales se pasa del aprendizaje abstracto o teórico al aprendizaje tangible o práctico, o mediante “reconocimiento de patrones”, lo cual se refiere a buscar mejores prácticas de éxito dentro de las experiencias de la organización que puedan escalarse. También pueden llevarse a cabo evaluaciones experimentales con grupos de control o pruebas piloto, documentación de experiencias internas y espacios formales para la reflexión instrumental.

Cuadro 4. Modelo de análisis de los recursos para el aprendizaje en las políticas públicas.

Aprendizaje en las políticas públicas			
Instrumental	Social		
Aprendizaje a partir de actividades académicas formales	Revisión de literatura científica, estudios académicos y evaluaciones independientes.	Aprendizaje a partir de experiencias y evidencias acumuladas	Meta evaluaciones.
	Asistencia a foros y congresos académicos y gubernamentales.		Presión social por un cambio de objetivos.
	Vínculos con académicos, investigadores y universidades expertas en el tema.		
	Estudios: diplomados, posgrados, etc.		
Aprendizaje a partir de experiencias externas	Revisión formal de experiencias en otros entornos geográficos o históricos.	Aprendizaje a partir de nuevas formas de gestión pública	
Aprendizaje a partir de experiencias y conocimientos internos	Evaluación interna experimental con grupos de control o pruebas piloto.		Procesos de gobernanza colaborativa y gobierno abierto.
	Administración del conocimiento.		<i>Crowd sourcing: crowd wisdom, crowd creation & crowd implementation.</i>
	Documentación de experiencias internas.		
	Espacios formales para la reflexión.		
	Reconocimiento de patrones o mejores prácticas.		
	Poner en práctica teorías.		

Fuente: Rubio (2019).

El aprendizaje social de políticas no se produce en solitario. Para Hall (1993:276-277) implica un proceso que involucra tanto al gobierno como a grupos de interés, expertos en el tema y partidos políticos que transmiten demandas societales. En ese sentido, los esquemas de gobierno abierto permiten aprovechar el conocimiento o sabiduría colectivas (*crowd wisdom*) en todas las etapas del ciclo de la política pública, lo que minimiza potenciales fallas de política. Los esquemas de co-creación masiva (*crowd creation*) en la etapa de diseño de la política pública donde participan activamente los ciudadanos, permite un mejor diseño de instrumentos de política y definir los objetivos de la misma desde diversas perspectivas, lo que se potencia con la implementación colectiva de los mismos (*crowd implementation*). McConnell (2010:357-358) señala que “el diseño de políticas públicas sin suficientes controles y balances es propenso a producir políticas defectuosas porque sus metas o instrumentos no han sido refinados para producir polí-

ticas que funcionen a través de una negociación incremental, compromiso deliberativo, participación y pluralidad”.

Existe otro tipo de aprendizaje, el político o *political learning*, que implica, según May (1992: 339) el aprendizaje de los impulsores de las políticas acerca de las estrategias para “empujar” ideas de política pública o lograr que se ponga atención a los problemas de política, incluyendo el subir el tema a la agenda pública, utilizando los medios de comunicación y cabildeando ante los congresos y gobiernos sobre la necesidad de atender el problema y utilizar evidencia científica y empírica para argumentar ante los opositores sobre las virtudes de los instrumentos de política empleados, así como conseguir apoyo del público (Cuadro 5).

Cuadro 5. Aprendizaje político en las diferentes etapas de la política pública.

Fase	Requerimientos
Agenda	Conseguir aliados estratégicos para impulsar el tema, habilidades de cabildeo legislativo, comunicativas y de apoyo político. Hacer legítima la inclusión de temas nuevos en las dependencias.
Diseño	Capacidad para convocar especialistas para la investigación. Habilidades para incluir nuevas perspectivas.
Implementación	Capacidad para conseguir apoyo de alto nivel en las diferentes esferas del poder, presupuesto, recursos humanos y técnicos. Habilidades para coordinar diversos actores dentro y fuera del gobierno.
Evaluación	Capacidad para conseguir presupuesto para evaluaciones sistemáticas y romper resistencias a esfuerzos de evaluación y procesos de mejora.

Fuente: Elaboración propia.

Para Wildavsky (1979) y Pierson (1994), citados por Trein (2015:14), el aprendizaje político incluye el tomar la decisión de hacer “retiradas estratégicas” cuando el costo político o electoral de impulsar una política pública es muy alto o su aprobación poco probable, introduciendo en ocasiones políticas públicas menos radicales o mejor negociadas con todos los actores. El aprendizaje político permite hacer realidad las políticas públicas. También implica mantener o incrementar el poder de un funcionario o una organización y la adopción estratégica de políticas que maximicen su legitimidad (Bennett & Howlett 1992, Boswell 2009, ambos citados por Trein 2015). Según Fleckenstein (2011 *apud* Trein 2015), actores políticos con poder de voto pueden limitar o influir en el tipo de nuevo conocimiento que será utilizado en una política.

Difusión y lecciones de políticas públicas

La forma en que las políticas se difunden y adoptan a través del tiempo y espacio se conoce como *policy diffusion* o difusión de políticas. Autores como Trein (2015, p. 9) señalan que

la difusión está relacionada con la interdependencia entre diversas regiones y distingue cuatro formas de difusión: coerción, competencia, aprendizaje e imitación (Cuadro 6).

Cuadro 6. Formas de difusión de políticas públicas.

Tipo	Explicación
Coerción	Implementación forzosa de políticas con el fin de obtener algún beneficio u aprobación de un actor externo o entidad superior. Su diseño es del tipo <i>top-down</i> y generalmente se aplican de forma genérica, sin tomar en cuenta contextos específicos, por lo que no hay posibilidades de innovación.
Competencia	Emprendimiento de políticas por algún actor en competencia con otro, llevadas a cabo para lograr una posición predominante frente a un problema o desafío enfrentado, lo que genera incentivos para la innovación.
Aprendizaje	Retomar experiencias del diseño de políticas implementadas para solucionar los mismos tipos de problemas en otros contextos geográficos, históricos o teóricos, haciendo adaptaciones o innovaciones que permitan evitar posibles errores que se hayan presentado en las políticas originales mediante estrategias de aprendizaje activas. Es un proceso consciente e incremental que permite mejorar el entendimiento y causas de los problemas públicos, así como comprender el alcance, efectividad y eficiencia de los instrumentos disponibles y potenciales para su resolución.
Imitación	Adoptar políticas de otros contextos geográficos o históricos sin generar un aprendizaje activo, ya sea por ser soluciones del tipo “caja de herramientas”, por ser una tendencia, moda, o que son adoptadas por pereza cognitiva, sin tomar en cuenta diferencias en el contexto.

Fuente: Definiciones propias a partir de la clasificación propuesta por Trein (2015).

Algunas políticas, por ejemplo, las políticas económicas emanadas del Consenso de Washington, pueden considerarse que son adoptadas de forma forzosa. Por otro lado, las políticas armamentistas o los programas espaciales se implementan y adoptan en una forma de competencia. Las políticas de salud pueden darse gracias a auténticos procesos de aprendizaje, por ejemplo, las estrategias de vacunación infantil, mientras que algunas políticas sociales, por ejemplo los apoyos monetarios para adultos mayores, se dan más por imitación. Para Trein (2015), en los procesos de difusión el aprendizaje de los científicos tiene un carácter menos relevante y predominan factores políticos.

Rose (1991) señala que, para obtener lecciones de otras políticas públicas (*lesson drawing*), quienes plantean aprender tienen que encontrar bajo qué circunstancias y en qué medida puede un programa que es efectivo en un lugar o tiempo, transferirse o no a una situación local o actual. Las políticas se transfieren de una entidad política o administrativa a otra gracias al apoyo de actores clave, que pueden ser redes de expertos, temáticas o epistémicas, organismos internacionales, o grupos de gobiernos. Cuando por medio del aprendizaje de políticas alguien se da cuenta que la política analizada en otro entorno funciona y la lección es positiva, entonces la política es transferida con algunas modificaciones adecuadas, pero si falló, los observadores aprenden qué no hacer a partir de los errores de otros, pues no se puede tomar una política o condenarla a ciegas, ya que la experiencia es el único estatus para una justificación de efectividad.

Este autor define una lección de política como una conclusión orientada a la acción, obtenida de un programa en cualquier otra parte, ya sea otra ciudad, estado, nación o una época pasada, es decir, es una moraleja política extraída del análisis de las acciones de otros gobiernos o contextos que nos dice qué se aprendió, utilizando como atajo otras experiencias (Rose 1991:7).

Aprendizaje instrumental, imitación o transferencia de políticas y lecciones de políticas son conceptos parecidos, más no iguales. May (1992) señala que el aprendizaje instrumental no debe confundirse con la imitación o transferencia de políticas, *policy transfer*, la cual es definida por Dolowitz and Marsh (2000 *apud* Skogstad 2007:2) como un proceso en el cual el conocimiento de ciertas políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político son utilizados para el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político. De acuerdo con Trein (2015) y Rose (1991) existen varios elementos que impactan la dinámica de transferencia, entre los que se encuentran restricciones institucionales, diferencias ideológicas, así como cuestiones tecnológicas, burocráticas y políticas.

El afán por aprender proviene de la insatisfacción con las políticas actuales, misma que puede presentarse por darse una brecha entre las aspiraciones y los logros, por cambios en el ambiente político, la competencia electoral o bien por crisis externas que demandan nuevas formas de hacer las cosas y que de no llevarse a cabo pueden terminar en una falta de apoyo a la política e incluso la pérdida del empleo para los funcionarios a cargo del programa o política. Cuando una política no funciona lo primero es hacer pequeños cambios a la misma pero seguir operando básicamente como hasta ahora, en un enfoque incremental, quizás aumentando los recursos destinados al problema, lo que puede no resultar exitoso cuando hay cambios estructurales en el contexto bajo el cual opera la política, cuando es mejor buscar lecciones de política en otras experiencias cercanas o incluso a través de las fronteras, en países con mejores prácticas y contextos económicos o políticos afines (Rose 1991). Los diseñadores de políticas también buscan compartir información en sus comunidades epistémicas o de especialistas (Haas, 1990, citado en Rose, 1991), que son redes basadas en conocimientos relevantes científicos para la política a nivel local, regional, nacional o internacional (Rose, 1991). Las políticas apresuradas, sin justificación teórica o empírica tienen pocas probabilidades de éxito.

Experiencias de fallas y aprendizaje en América Latina

América Latina tiene características muy particulares que condicionan una exitosa implementación de las políticas públicas llevadas a cabo por sus gobiernos, entre ellas los factores políticos, como la poca maduración de sus régímenes democráticos y la vuelta a gobiernos de tintes populistas como en los años setentas y ochentas del siglo pasado, factores económicos como la mala distribución del ingreso y la presencia de monopolios,

así como factores institucionales como la baja capacidad de los gobiernos subnacionales para hacer cumplir los objetivos del Estado, la gran corrupción y la impunidad, que hemos analizado en otro lugar (Rubio, 2013).

Entre los estudios recientes sobre fallas y aprendizaje de políticas públicas en América Latina se encuentra el realizado por Delgado y Culebro (2015), que analiza el aprendizaje, la transferencia y la difusión de políticas comparando los casos de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México en relación con el programa Hambre Cero (*Fome Zero*) en Brasil. Recientemente y también sobre el tema de políticas sociales, Lara-Caballero, Martínez y Figueroa (2021) analizan los aprendizajes del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) en México, enfocándose en el diseño, indicadores e impacto. Por su parte, Conde y Gutiérrez (2014) estudian el aprendizaje de políticas públicas de gobierno abierto en México, Brasil y Chile generado desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), mostrando cómo organismos internacionales de esta índole pueden apoyar a la generación de aprendizaje de políticas. Por último, Marichelar (2021) utiliza los modelos de aprendizaje de políticas en la gestión de la política habitacional para el caso del municipio de Pehuajó, Provincia de Buenos Aires, Argentina, haciendo hincapié en la capacitación y profesionalización de los equipos de funcionarios públicos a cargo de la gestión de la política. Sobre el tema de la profesionalización y sus fallas, los trabajos de Martínez Puón (2005 y 2006) sobre México destacan los retos que enfrenta esta política.

A partir de estos trabajos se puede observar que existe en América Latina un creciente interés por analizar las fallas y el aprendizaje de políticas públicas, relevante por cuanto documenta experiencias propias y genera conocimientos acordes a nuestra realidad regional, coincidente con lo señalado por Gómez Lee (2019), respecto a que se debe producir investigación en políticas públicas en y desde América Latina que permita un enriquecimiento analítico para la comprensión y solución de sus problemas locales.

Investigaciones sobre fallas de implementación en contextos latinoamericanos pueden consultarse por ejemplo en Olavarría (2013), quien documenta el caso del Plan de Reforma del Transporte Urbano de la ciudad capital de Chile (Transantiago), donde una serie de factores confluyeron para desembocar en el fracaso de la implementación del programa. Rubio y Peña (2015) analizan las fallas en la micro implementación de la política pública de transparencia a partir de un caso subnacional en México. Por otro lado, el trabajo de Gris (2010) releva cómo la falta de participación social arrojó resultados dispares en la implementación del programa Pueblos Mágicos en dos casos de municipios en México. Ugalde (2020), analiza el efecto de las normas legales y la corrupción en la implementación del programa de verificación vehicular en la ciudad de México. Más recientemente, Murúa (2023) analiza el caso de la política de atracción e incentivos a la inversión en el sector automotriz del estado de Puebla, México, por medio del enfoque

de cambio y terminación de políticas. Todos estos trabajos coinciden en analizar la etapa de la implementación como una de las más complejas del ciclo de análisis de las políticas públicas y presentan experiencias latinoamericanas que constatan el creciente interés en documentar la realidad regional y desarrollar conocimiento desde la misma.

Conclusiones

Los modelos aquí analizados y propuestos pretenden abonar a un entendimiento más estructurado de las posibles fallas de programas y políticas públicas para una diversidad de temas en las agendas gubernamentales. Al proponerse un nuevo programa o política, no solo se espera de los analistas que indaguen cuáles han sido los casos de políticas exitosas, sino que en acto de rigor académico lleven a cabo lectura objetiva de políticas similares que han fallado, a fin de no repetir los mismos errores.

Los tres tipos de aprendizaje analizados -el instrumental, el social y el político- son igualmente de importantes. Toda política deja una serie de lecciones, pero el aprendizaje no tiene por qué provenir solo de las fallas. De hecho, el aprendizaje que se genera de manera proactiva, a partir de espacios académicos, formales, de reflexión y de análisis de mejores prácticas y poner en práctica teorías pueden hacer del aprendizaje de políticas una actividad menos dolorosa. En un ambiente cambiante y de incertidumbre muchas fallas de política pública son inevitables, pero hay otras que pueden ser anticipadas. Conocer y aplicar formalmente modelos para el aprendizaje de políticas públicas permite reducir los riesgos y mejorar sustancialmente el alcance de las políticas, lo que las hace más eficaces frente a las demandas sociales.

La documentación de casos sobre fallas y aprendizaje de políticas públicas en América Latina es incipiente pero en crecimiento, lo que puede apoyar no solo al diseño e implementación de políticas nacionales sino también a nivel sub nacional, donde muchas veces los esfuerzos de evaluación y documentación son escasos. El investigar desde y para nuestra región permite además alejarnos de las prácticas de imitación y la llamada “tropicalización” de políticas, donde no se generan dinámicas de aprendizaje y la probabilidad de fallas es mayor, ya sea por imitar políticas que no son adecuadas al contexto o bien por atender a causas del problema que son diferentes a las enfrentadas ahora.

La formación de futuros analistas en materia de política pública plantea numerosos retos. Uno de ellos, ya mencionado, es la reticencia de los gobiernos para realizar evaluaciones independientes e insesgadas, ya que con frecuencia son reacios a brindar la información necesaria si no supervisan el desarrollo de la evaluación. Por su parte, los organismos internacionales tienden a difundir las mejores prácticas pero no a documentar las fallas y aprendizajes a partir de las mismas. Es por eso que en nuestra región la enseñanza de la disciplina de políticas públicas debe incentivar los estudios, ya sea mediante proyectos

o tesis, para documentar casos que nos ayuden a comprender qué se ha hecho mal y cómo esto puede evitarse en un futuro, lo que abonará a una mejor efectividad de las políticas futuras. La enseñanza de la política pública debe balancear el optimismo de las mejores prácticas con la objetividad de los errores más comunes.

Referencias bibliográficas

- Bardach, E.** (1976) “Policy termination as a political process”. *Policy Sciences*, 7(2), 123-131.
- Conde, C., y Gutiérrez, M. P.** (2014) “La experiencia de la OCDE en la implementación de políticas de Gobierno Abierto. El desafío de la etapa de implementación”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58), 237-256.
- Delgado Campos, V. I. y J. E. Culebro Moreno** (2019) “Política social y transferencia de políticas públicas. Coordinación y aprendizaje en la cruzada nacional contra el hambre en México”. *Revista de El Colegio de San Luis*, IX (20): 215-239.
- Gómez Lee, M.I.** (2019) “¿Qué conocimiento debe producir la investigación en políticas públicas en y desde América Latina?” *OPERA* 25:75-96.
- Gris Legorreta, P. C.** (2010) “ La relevancia de la participación social en la implementación del Programa “Pueblos Mágicos” en Guanajuato”. *Buen Gobierno*, 9:157-175.
- Hall, P. A.** (1993) “Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 3(25): 275-296.
- Howlett, M.** (2012) “The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy making”. *International Political Science Review*, 33(5):539-555.
- Lara-Caballero, M., A. Martínez-Mendoza y R. Figueroa-Romero** (2021) “Panorama de la enseñanza y aprendizajes de la evaluación de la política social en México”. *Revista de Investigaciones Universidad del Quindío*, 33(2):214-235.
- Leicester, G.** (2007) “Policy Learning: Can Government Discover the Treasure Within?” *European Journal of Education*, 42(2):173-184.
- Marichelar, M. G.** (2021) “Formación de capacidades estatales locales y aprendizaje de políticas para la gestión de la política habitacional. Estudio de caso en el municipio de Pehuajó, Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2005-2017”. *Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, 16:9-26.
- Martínez Puón, R.** (2005) Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?. *Miguel Ángel Porriúa/Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos*.

Martínez Puón, R. (2006) “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación”. *Revista Gestión y Política Pública*, XV(2):457-483.

May, PJ. (1992) “Policy Learning and Failure”. *Journal of Public Policy*, 12, (4):331-354.

McConnell, A. (2010) “Policy success, policy failure and grey areas in-between”. *Journal of Public Policy*, 30(3):345-362.

McConnell, A. (2015) “What is policy failure? A primer to help navigate the maze”. *Public Policy and Administration*. 30(3-4):221-242.

Murúa, Z. E. (2023) Políticas públicas. ¿Terminación o Cambio? Una mirada hacia su proceso, aprendizaje y entorno organizacional. *Editorial Perches*.

Olavarría, M. (2013) “De la formulación a la implementación del Transantiago: Análisis del proceso político de una política pública”. *Revista Gestión y Política Pública*, XXII(2):355-395.

Rivera, G., Á. Rivera y G. Valerio (2013) “Administración del conocimiento en las organizaciones: conceptos, modelos y beneficios”. *Revista Análisis Organizacional*, 1(5):170-192.

Rose, R. (1991) “What Is Lesson-Drawing?” *Journal of Public Policy*, 11(1):3-30.

Rubio, J. (2013) “Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina”. *Revista Buen Gobierno. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.*, (15):146-156.

Rubio, J. (2016) “La terminación de políticas y organizaciones públicas. El caso de la extinción de Luz y Fuerza del Centro en México”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (15):84-95.

Rubio, J. (2019) “Modelo para el aprendizaje de políticas públicas: el caso de la política de transparencia en Coahuila”. *Revista Opera de la Universidad Externado de Colombia*, 25:187-212.

Rubio, J., y Peña, V. (2015) “Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México”. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(72):612-629.

Skogstad, G. (2007) *Policy Failure, Policy Learning and Policy Development in a Context of Internationalization* [speaker]. Workshop on Policy Failure. Canadian Political Science Association Annual Meeting Saskatoon, Saskatchewan, 30 de mayo. <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2007/Skogstad.pdf>

Trein, Ph. (2015) “A review of policy learning in five strands of political science research. Innovative Social Policies for Inclusive and Resilient Labour Markets in Europe”. *Working paper series. (26), Erasmus University Rotterdam.*

Ugalde, V. (2020) “La verificación vehicular en la Ciudad de México: una mirada sobre su implementación”. *Estudios demográficos y urbanos*, 35(3):573-597.

Walker, J. (1969) “The Diffusion of Innovations Among the American States”. *American Political Science Review*, 63(3):880-899.

Cómo citar este artículo:

Rubio Campos, Julio (2025) “Abordaje al análisis de fallas y aprendizaje de políticas públicas”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°29: 16-34

Alianzas socio-técnicas en los aprendizajes de la producción ovina argentina

Learning processes in Argentine sheep production through socio-technical alliances

Adriana De Caro

Ingeniera agrónoma, MSc. en Economía Agraria, Doctora en Ciencias Agropecuarias.
Universidad de Morón
aejdecaro@unimoron.edu.ar

Guillermo Sánchez

Doctor en Física y Magíster en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
sanchez.guillermo@inta.gob.ar

Fecha de recepción:

1.3.25

Fecha de aceptación:

4.8.25

Resumen

En el sector ovino argentino predominan los pequeños productores para quienes los procesos de aprendizaje se desarrollan con una participación central de las instituciones públicas para la adopción de tecnologías apropiadas y como fuentes de generación de conocimiento aplicado. Para identificar la relación entre los actores y la circulación del conocimiento que se establece en los procesos de transferencia de la CTI (Ciencia, Tecnología e Innovación) y los patrones de intervención del sector ovino, se aplicó el modelo funcional de sistemas de innovación. Se encontraron varios tipos de políticas públicas en CyT (Ciencia y Tecnología) que ofrecen oportunidades al sector; diferentes niveles y modalidades de participación de la CTI y vinculación entre los diferentes grupos de actores involucrados en el sector ovino (flujos de conocimiento y tecnología, financiamiento y uso compartido de equipos y recursos humanos). El análisis del sistema de relaciones en el sector permitió describir la conexión entre los actores, facilitando la identificación de problemas y oportunidades en torno a la circulación del conocimiento.

Palabras clave: sector ovino - instituciones de ciencia y tecnología - procesos de aprendizaje

Abstract

Small producers predominate in the Argentine sheep sector for whom the learning processes are developed with a central participation of public institutions for the adoption of appropriate technologies and as sources of generation of applied knowledge. To identify the relationship between the actors and the knowledge circulation established in the transfer processes of Science, technology and innovation) S&TI and the intervention patterns of the sheep sector, the functional model of innovation systems was applied. Various types of public policies in S&T were found that offer opportunities to the sector; different levels and modalities of participation of S&TI and linkage between the different groups of actors involved in the sheep sector (flows of knowledge and technology, financing and shared use of equipment and human resources). The analysis of the system of relationships in the sector made it possible to describe the connection between the actors, facilitating the identification of problems and opportunities around the circulation of knowledge.

Key words: *sheep sector - science and technology institutions - learning processes*

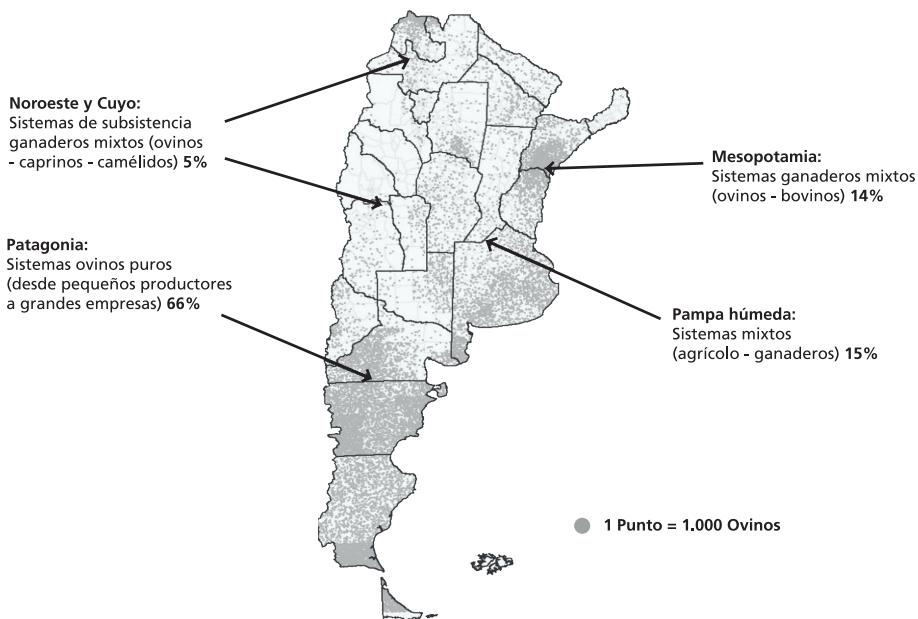
Introducción

Durante la segunda mitad del siglo XIX, la producción ovina argentina fue una de las actividades agropecuarias más importantes habiendo alcanzado, en el año 1895, un stock de 75 millones de cabezas. Dedicada desde sus inicios a la producción de lana, cuando los precios internacionales se tornaron desfavorables la carne cobró mayor importancia para la exportación con el consecuente desarrollo de la industria frigorífica (Goizueta 2013). Desde principios del siglo XX el sector fue retrocediendo por diversos factores (Rodríguez et al. 2010) hasta llegar a una profunda crisis en las últimas décadas debido a variables económicas (bajos precios internacionales de la lana), ambientales (procesos de desertificación de la región la patagónica, su mayor zona de producción), y por la falta de políticas de apoyo; todo

ello redundó en una baja rentabilidad relativa de la actividad así como en la imposibilidad de competir frente a producciones sustitutivas, como las fibras sintéticas.

En la actualidad la distribución de los ovinos se concentra principalmente en la región patañónica, aunque también sostiene una presencia importante en regiones de mayores recursos alimenticios como la Pradera Pampeana y la Mesopotamia, en el Noroeste y Centro Oeste.

Figura 1. Distribución de las existencias ovinas argentinas por región (%) y sistema de producción



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del SENASA (2020) y Müller (2013)

En algunos lugares la producción ovina tiene características de subsistencia (Figura 1). Mientras que en la región patagónica la actividad se muestra como consolidada, en las regiones centro y noroeste del país se encuentra en una etapa de resurgimiento del sector a partir de iniciativas público-privadas (Müller, 2013).

Destacan dos sistemas productivos bien diferenciados geográficamente. Por un lado, el sistema productivo extensivo patagónico, en el que la fuente principal de energía para las ovejas proviene de los pastizales naturales y la disponibilidad de recursos forrajeros; por el otro, el sistema de producción mixto ovino-bovino presente en la región pampeana y mesopotámica (Gatti, 2012).

La pérdida de rentabilidad y la necesidad de una mayor dedicación en relación con otras alternativas como la cría vacuna y la agricultura provocaron un desplazamiento de la actividad. Actualmente, se registran entre 70.000 y 80.000 productores que poseen en conjunto aproximadamente 15 millones de ovinos (SENASA, 2020). El aprovechamiento está mayoritariamente orientado a la producción de lana, seguido de un sistema extensivo de producción de cordero liviano y un incipiente desarrollo de lechería; el 85% de los productores tienen menos de 100 animales en sistemas de producción mixtos o de pequeña agricultura familiar (Müller, 2013).

En las regiones extra patagónicas, es un rubro exiguamente valorado dentro de los establecimientos agropecuarios razón por la cual podría considerarse dentro de las actividades alternativas de producción animal, por su escasa contribución al PBI agropecuario (Müller, 2013; Vieytes y González, 2007).

En función de la tradición lanera mencionada, más del 50% del stock ovino argentino corresponde a razas productoras de lana (Merino), de doble propósito (Corriedale, Romney Marsh, Lincoln y Criolla). Sólo una raza es netamente productora de carne, la Hampshire Down, y en los últimos años se han comenzado a criar razas destinadas a la producción de leche (Frisona, Manchega y Pampinta) (SENASA, 2020).

En algunas regiones de menor desarrollo relativo las actividades pecuarias tienen una importancia fundamental para la generación de ingresos y empleo de sus pobladores, especialmente de los pequeños productores. En ellas, y en el caso de la producción de ovinos, prevalecen pequeños y medianos productores (De Caro et al., 2019) y productores familiares con dificultades, muchas veces de tipo estructural, para ser sujetos de cambios –vía transferencia de información y construcción de nuevos conocimientos– que puedan mejorar su situación productiva (Tsakoumagkos et al., 2009). También se evidencia en los productores comerciales, ya sean pequeños o medianos, que si bien tienen mayor acceso al conocimiento sobre técnicas adecuadas para la producción, aún presentan debilidades para enfrentar las etapas de agregado de valor y de comercialización (Cattáneo y Lipshitz, 2008), lo que resulta en una frágil sustentabilidad de sus empresas (De Caro et al., 2019).

La problemática señalada sobre la existencia y prevalencia de empresas pequeñas y medianas (pymes) y microempresas demanda la movilización de una fuente externa de conocimientos, ya que no pueden actuar ellas mismas como generadoras de su propio conocimiento (Gutman y Lavarello, 2002). En este aspecto, cobra importancia el rol de las instituciones de ciencia y tecnología (ICyT) tanto como generadoras de conocimiento, ya sean técnico-productivos como socio-organizacionales (Gutman y Cesa, 2004), así como su puesta en juego a partir de actividades de extensión y transferencia, para este tipo de producciones.

Postulamos entonces que, dadas estas características del sector, las transformaciones posibles remiten a procesos de aprendizaje que demandan la participación central de las ICyT y de políticas públicas que operen como factores facilitadores de un nivel de adopción de tecnologías adecuadas, apropiadas y apropiables. Ahora bien, este postulado conlleva como supuesto el requerimiento de una visión sistémica, pues sólo así se podrá apreciar la diversidad de actores con sus interacciones, de instituciones participantes y la construcción de articulaciones entre el conocimiento y la inclusión social considerando distintos aspectos (Vieytes y González, 2007).

La articulación de los procesos de generación de conocimiento en el área de la producción agropecuaria, de su apropiación y uso por parte de los actores de la producción así como de su impacto sobre operaciones y resultados de las explotaciones ha sido problematizada por investigadores y decisores, en el marco de los distintos modelos de desarrollo aplicados en la región y en nuestro país, en particular.

Sólo por mencionar algunos de los numerosos antecedentes sobre esta problemática podemos citar a Yoguel et al. (2007) quienes, en relación con el impacto esperado de la aplicación de herramientas tendientes a promover la expansión de una actividad agropecuaria realizada por pequeños productores, expresan que la mayor parte de los instrumentos se ponen en marcha sin una sensibilización previa dirigida a los beneficiarios, dando por supuesto la existencia de una contraparte capaz de demandar aquello que es ofrecido desde el ámbito de las políticas públicas. Para Elverdin et al., (2010), existe una desarticulación entre la investigación, la extensión y la realidad de los productores; sostienen que la investigación aplicada tiene que estar estrechamente conectada con el medio rural, dándoles un lugar central a los productores y extensionistas, más allá del rol de las empresas privadas y del Estado. Este último también debe cumplir una función preponderante para definir y planificar el rumbo de la investigación en función de las carencias y necesidades detectadas. Para salvar estas limitantes en la investigación se requiere, sobre todo, de la creación de mecanismos que aseguren el acercamiento entre los actores.

Por otro lado, y referido específicamente al sector, De Caro y Sánchez (2017) y De Caro et al. (2019), destacan que actualmente existe un amplio portafolio de políticas públicas para la recomposición y el desarrollo del sector que favorecerían reducir la brecha tecnológica con relación al potencial que ofrece la producción de ovinos, pero plantean la necesidad de indagar si las ICyT coordinan o articulan sus acciones sobre el sector ovino a partir de temas comunes o si estos intercambios son esporádicos sin una coordinación y seguimiento posterior.

Desde allí nos posicionamos para formular las interrogantes referidas al rol de las ICyT en los procesos de aprendizaje que tienen lugar dentro de la producción ovina así como si la participación de las ICyT en dichos procesos de aprendizaje genera en los pro-

ductores oportunidades de desarrollo. En tal sentido, nos propusimos indagar sobre los actores y los circuitos de circulación de conocimientos en la trama de la producción de ovinos en Argentina. Este trabajo, entonces, tiene como objetivo exponer los hallazgos sobre relaciones y procesos, en torno a la generación y transferencia tecnológica tomando específicamente el campo de las instituciones públicas de ciencia y tecnología, en la producción así como en sus patrones de intervención, estableciendo como recorte temporal el período 2003-2020.

1. Materiales y Métodos

En función de la problemática planteada, la construcción teórica del problema de investigación nos llevó a la formulación de un encuadre conceptual que, concibiendo el carácter sistémico de los procesos de innovación, aportara en la comprensión de los ejes centrales de la indagación, esto es sobre políticas públicas, procesos de aprendizajes, teorías sobre el cambio tecnológico y sistemas de relación.

1.1. Políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación

Se entiende a las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) como el conjunto de medidas colectivas tomadas por un gobierno con el propósito tanto de impulsar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica como también el de emplear los resultados de estas investigaciones para alcanzar amplios objetivos políticos. El éxito de esas políticas se asienta sobre una fuerte interacción social. Así, los aspectos sociales, tecnológicos, culturales y económicos no son “segregables” sino que se hallan mancomunados y determinan una trayectoria socio-técnica para cada caso (Thomas y Lalouf, 2006). Estas políticas requieren diferentes herramientas y estrategias para intervenir en los procesos que involucran la producción de conocimiento, junto a la resolución de problemáticas concretas que enfrenta el mundo actual (Loray, 2017), así como aplicar estrategias viables para aumentar la participación de las unidades públicas de I+D en la dinámica de cambio tecnológico local y para poner la ciencia y tecnología locales al servicio de las necesidades sociales (Thomas y Fressoli, 2009), esto significa señalar tanto la pertinencia científica como su pertinencia social. Los estudios recientes sobre políticas públicas en Argentina en materia de ciencia y tecnología dan cuenta de la debilidad del conjunto de las ICyT en cuanto a su coordinación para lograr un funcionamiento sistémico. Esto da lugar a la tensión oferta (científica)-demanda (productiva) que termina por atrapar a las ICyT desplazándolas de una articulación sistémica en procesos de aprendizaje con los actores involucrados en las producciones señaladas (Sánchez, 2013).

En su estudio, Casas et al., 2014 expresan que una de las directrices en las políticas de ciencia y tecnología es el establecimiento de prioridades estratégicas y la definición de apuestas de futuro en determinadas áreas científico-tecnológicas o mercados claves.

En tal sentido, el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030 se propone codificar un proceso de estructuración de metas y resultados que permitan diseñar estrategias de intervención de corto, mediano y largo plazo con impacto en el mundo de la producción de conocimiento y de sus interacciones con el resto de las actividades sociales, productivas, ambientales y culturales a escala nacional, teniendo entre sus objetivos primarios la generación de condiciones para optimizar su producción, circulación, protección, uso, aplicación y apropiación social.

1.2 El Aprendizaje

El mayor potencial para el cambio técnico, social y económico se encuentra en el aprendizaje (Lundvall, 2009), que resulta central no solo como proceso que conduce a nuevo conocimiento sino como concepto integrador, ya que permite relacionar al sector productivo con las instituciones de ciencia y tecnología, facilitado por políticas públicas.

El aprendizaje por interacción y el emprendimiento colectivo son fundamentales para el proceso de innovación, y mejora con la institucionalidad en los ámbitos público y privado (Lundvall, 2009). Aprender haciendo incrementa la eficiencia de las operaciones de producción y aprender usando incrementa la eficiencia en el uso de sistemas complejos. Desde una perspectiva teórica, el desarrollo socioeconómico es fruto de la continua innovación tecnológica de productos y procesos alcanzada a través de procesos de aprendizaje que desarrollan los agentes económicos. De esta manera, el conocimiento que sustenta tales procesos de aprendizaje pasa a ser un insumo clave para la innovación, la mejora de la competitividad y el desarrollo socio – económico con la consecuente inclusión social.

En economías en desarrollo los procesos de aprendizaje sobre los que se apoya la construcción de capacidades endógenas son realizados con una participación central de las instituciones públicas de ciencia y tecnología, donde el financiamiento juega un rol determinante en la generación de conocimiento científico y tecnológico (Sánchez, 2013). Lo expresado se aplica en el sector de la producción de ovinos en Argentina.

2. Sobre sistemas de relaciones

Entre los temas a abordar, probablemente el establecimiento de relaciones entre actores y el desarrollo de procesos de aprendizaje sean los más importantes.

Callon (2013) define a las redes tecnoeconómicas como un conjunto coordinado de actores heterogéneos –humanos y no humanos– que participan colectivamente en la concepción, desarrollo, producción y difusión de procedimientos para la producción de bienes y servicios. Por la funcionalidad que tienen los actores que participan en estas redes, en su organización pueden identificarse tres polos o esferas: el científico, el

técnico y el mercado. Según Latour (2005), la existencia de una red no viene dada por la representación de una malla de puntos unidos por líneas que los interconectan, sino por el transporte de vínculos y relaciones entre actores. La red no es, entonces, algo de existencia permanente sino que es un concepto mediante el cual se describe la capacidad de determinados mediadores para hacer que los actores hagan algo. El concepto de red implica la existencia de una interconexión basada en la existencia de “alguna sustancia que fluye” entre actores; la existencia de ese flujo es lo que hace percibir la presencia de la red.

El Modelo Funcional del Sistema de Innovación que plantean Kadura et al. (2011) y que representa un marco empírico-analítico, expresa como su función principal modelar la interacción de cuatro subsistemas temáticos (que también podrían entenderse como «bloques de competencia») y se definen por capacidades cuya eficiencia funcional (actividades y reglas del juego) y relaciones mutuas (interacciones y transacciones) determinan resultados en las áreas de creación y difusión de conocimiento, así como implementación y utilización de conocimiento. Institucionalmente, el Modelo Funcional de sistemas de innovación SI incluye actores de la ciencia, educación, capacitación e infraestructura de calidad, negocios, sociedad civil, administración pública y política. Funcionalmente, se compone de elementos de los sistemas de educación y ciencia, el sistema de la industria, el sistema de demanda y el sistema político-administrativo, cuyas reglas comprenden regulaciones de competencias, patrones de comportamiento y los acuerdos institucionales que determinan los intercambios entre los actores del sistema.

3. La innovación como proceso socio-técnico y la importancia de los grupos sociales relevantes

La sociología de la tecnología es un campo emergente que trata de explicar cómo los procesos sociales, las acciones y las estructuras, se relacionan con la tecnología. Así, tanto desde la perspectiva artefactual -que considera la tecnología como conjunto de herramientas instrumentales- como desde la cognitiva -que la considera ciencia aplicada-, se concibe que el cambio social es inducido por el cambio tecnológico. La Sociología de la Tecnología se va configurando, contra el determinismo tecnológico, como una nueva vertiente analítica y explicativa de los procesos tecnológicos, que tiene en cuenta de manera central las relaciones entre lo tecnológico y lo social. En sus diversas vertientes cuenta la contextualización histórico-social del conocimiento científico-tecnológico. Además, el abandono de posturas deterministas conlleva la promoción de la participación pública en contra de los estilos tecnocráticos de ordenamiento institucional, que a su vez requiere de una alfabetización en ciencia y tecnología de los ciudadanos para que estos puedan tomar decisiones informadas, junto al fomento del pensamiento crítico y a la independencia intelectual por parte de los expertos (Sierra 2018).

El análisis con base empírica de trayectorias sociotécnicas permitió constatar la realización de una amplia variedad de operaciones tecnológicas que presentan un diverso grado de creatividad local. El gradiente de innovación implicado en tales operaciones tecnológicas sugiere la existencia de estilos sociotécnicos de innovación particulares, basados en un conjunto de capacidades acumuladas (Thomas y Lalouf, 2006) y así considerar el planteo interactivo de la construcción social de la tecnología descripto por Bijker (1995).

Thomas y Lalouf (2006) también refieren a tres abordajes: sistemas tecnológicos, redes (redes tecno-económicas y teoría del actor red) y constructivismo social, que juegan un papel central en el desarrollo de los actuales estudios sociales de la tecnología. El primero, se basa en el trabajo del historiador estadounidense de la tecnología Thomas Hughes (1987); el segundo está asociado a las contribuciones de Michel Callon (2013) y Latour (2005) y el tercero, iniciado por los trabajos teórico-metodológicos de Bijker (1995).

El constructivismo social toma de la sociología del conocimiento científico el concepto de “grupo social relevante (GRS)”, como una categoría de los actores que, según Bijker (1995) es también una importante categoría de análisis. La racionalidad básica de esta estrategia es que sólo cuando un grupo social es explicitado en algún lugar del mapa se genera un sentido que lleva al analista a tomar el hecho en consideración. La detección y seguimiento de los grupos sociales relevantes es un aspecto basal y punto de partida del análisis de los procesos de cambio socio técnico. El desarrollo tecnológico puede ser visto como un proceso social y no como un proceso autónomo y los grupos sociales relevantes son los portadores de ese proceso. Por lo tanto, la visión ofrecida por esos grupos relevantes es un buen indicador para que el analista inicie su investigación. Los GSR no ven simplemente los diferentes aspectos de un artefacto, sino que los sentidos otorgados por un grupo social relevante ‘constituyen’ el artefacto; en consecuencia, hay tantos artefactos cuanto diferentes grupos sociales relevantes y no hay artefactos no constituidos por grupos sociales relevantes.

A lo anterior deben agregarse los modos transdisciplinares de producción de conocimiento que derivan en procesos de aprendizaje más complejos que demandan una gran flexibilidad y reflexividad intelectual por parte de las instituciones de ciencia y tecnología. Para ello se propone la integración de conceptos tomando de la economía de la innovación la perspectiva institucional y la construcción de los sistemas de relaciones que surgen del concepto “sistemas de innovación”. Estos sistemas de relaciones son visibles a través de las redes tecno-económicas de Callon (2013).

Por lo tanto, desde la sociología de la tecnología, Thomas Hughes (1987) define los sistemas tecnológicos. Según este autor, estos pueden ser definidos por sus objetivos -por ejemplo, para resolver problemas- y por sus componentes -complejos, diversos

y heterogéneos, coordinados en términos de problema-solución- (Hughes, 1987). El sistema puede estar compuesto por actores humanos, artefactos físicos -equipamiento técnico-, organizaciones -empresas, bancos, etc.-, elementos científicos -libros, artículos, programas de investigación y enseñanza, etc.-, artefactos jurídicos -leyes, regulaciones, patentes, etc.-. El objetivo del sistema es alcanzado con la interacción entre sus componentes de manera que la acción de cada uno impacta en lo que los otros componentes hacen: esto es, la coevolución del sistema.

Respecto del encuadre metodológico, en el presente trabajo se privilegió una estrategia de tipo cualitativo. Partiendo de una revisión bibliográfica a fin de establecer un primer acercamiento al contexto, sus particularidades y complejidades, se realizó un trabajo de campo donde se aplicaron entrevistas de tipo semiestructuradas, dinámicas y abiertas (Taylor y Bogdan, 1987). La forma de llegada a los sujetos de la investigación partió de una muestra inicial que se fue ampliando a partir del uso del método de bola de nieve (Handcock y Gile, 2011) donde cada entrevista los actores identificaron a otros; se dio por finalizada la recolección de la información según criterios de saturación, es decir que cada nueva entrevista no aportaba información que permitiera la apertura de nuevas categorías analíticas. Con toda la información se optó por la elaboración de un diagrama de relaciones para mostrar la conexión entre los actores de la trama e identificar problemáticas actuales y oportunidades entorno de la circulación de conocimientos y el aprendizaje (Kadura, 2011).

4. Resultados y Discusión

4.1. Acciones y Políticas Públicas de Ciencia y Tecnología

Se hallaron diferentes programas y políticas públicas en ciencia y tecnología disponibles para favorecer e impulsar el sector ovino argentino. Siguiendo a De Caro y Sánchez (2017) podemos sistematizar los hallazgos estableciendo la siguiente tipología:

i. *Organismos de ciencia y tecnología* con acciones orientadas al sector en términos de generación y transferencia de conocimiento. Destacan en la agrupación las estructuras dependientes de diversos ministerios del ámbito nacional, según se enumeran a continuación:

i.1. Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación

Se incluye aquí el accionar del organismo por excelencia en términos de la práctica científica como es el Consejo Nacional de Investigaciones

Científicas y Técnicas (CONICET), principal organismo dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología en la Argentina, siendo la principal estructura generadora de proyectos y formación de recursos humanos. Cuenta con un Repositorio Institucional (CONICET Digital) para la difusión del conocimiento.

i.2. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Es un organismo estatal, descentralizado con autarquía financiera y operativa dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina; sus objetivos y esfuerzos se orientan a la innovación, generando conocimientos y tecnologías que pone al servicio de distintos sectores de la sociedad, a través de sus sistemas de extensión, información y comunicación. Respecto al sector que nos ocupa, investiga a partir del proyecto integrador “Innovación para la gestión de la cadena de rumiantes menores”, que reúne tres líneas: Generación e integración de conocimientos para incrementar la producción de rumiantes menores, Producción y calidad de fibras animales y Valoración y mejoramiento genético de poblaciones animales en sus ambientes de producción. Difunde sus resultados en su Repositorio Institucional de la Biblioteca Digital denominado INTA Digital. En relación a recursos humanos, es reconocida la actividad de investigación y transferencia que dicha institución lleva a cabo desde sus orígenes.

i.3. Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Es el referente del Estado Nacional en materia de tecnología industrial y metrología. Contribuye al desarrollo de la industria a través de la generación y la transferencia de tecnología, la certificación de procesos, productos y personas, y el aseguramiento de la calidad de los bienes y servicios producidos en todo el país. Respecto del tema que nos ocupa, amerita mencionarse que cuenta

con áreas específicas: INTI Carnes, que actúa en la realización de un diagnóstico de los frigoríficos de la provincia, que potencialmente puedan incorporar la faena ovina; INTI lácteos, que trabaja en la valorización de los productos lácteos elaborados con leche de oveja y en aspectos sensoriales de productos; INTI textiles, trabaja en la puesta en valor de la fibra de lana.

i.4. Sistema Universitario Nacional (de gestión pública y privada). Representa un importante aporte la actividad científica que desarrollan las Universidades. Según las evaluaciones de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria CONEAU (2014; 2016) en Argentina existen 34 carreras de agronomía (28 de gestión estatal y 6 de gestión privada) y en 2016, eran 18 carreras de veterinaria (12 de gestión estatal y 6 de gestión privada) y 1 de zootecnia, de gestión estatal. Estas carreras desarrollan investigación aplicada para la cual destinan parte de sus presupuestos a financiar proyectos orientados a la producción ovina. CONEAU es la agencia nacional que evalúa la calidad de las carreras en Argentina a través de estándares.

ii. *Programas y acciones orientadas a mejoras, desarrollo y difusión del sector.* Se incluye en esta agrupación a los distintos tipos de herramientas que favorecen la planificación del sector, la producción y la calidad de los productos.

ii.1. Organización y difusión de datos estadísticos: dispone de información histórica y actual de existencias, de indicadores y de precios de lana y de carne ovina, a través del Departamento de Ovinos, Caprinos y Camélidos (DOCyC) dependiente de la Subsecretaría de Ganadería. También el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) ofrece periódicamente información sobre existencias, así como todo lo referente a sanidad, normativa para la producción y para la industria.

ii.2. Foros Regionales: orientan la planificación

estratégica de proyectos, a nivel predial, provincial y regional coordinados desde la Dirección de Ovinos, Caprinos y Camélidos en el MAGyP. Uno de estos foros se organizó específicamente para la Región Centro en 2017, para establecer líneas estratégicas para el desarrollo sectorial y el uso de los recursos públicos y privados disponibles, contribuyendo al diseño de las políticas públicas destinadas al desarrollo del sector.

ii.3. Programa para el Mejoramiento de la Calidad de la Lana (Prolana), desarrollado a partir de 1994 por organismos públicos y privados, nacionales y provinciales, para asistir al productor lanero para el mejoramiento de la calidad de la lana, de su presentación y condiciones de venta. Son beneficiarios de este Programa, los productores, empresas de esquila, esquiladores, acondicionadores y clasificadores de lanas en estancia, empresas laneras, institutos tecnológicos nacionales, gobiernos nacional y provinciales y es coordinado por el MAGyP.

ii.4. Servicio Argentino de Información y Evaluación Genética de Ovinos (Provino) que nació en 1991 con la firma de un convenio entre el INTA y 6 Asociaciones de Criadores de Ovinos que acordaron sobre la utilidad del uso de mediciones en la evaluación de reproductores. Para aquellos criadores con registros genealógicos, este servicio del “Provino básico” y del “Provino avanzado”, ofrece todo el potencial de las metodologías modernas de evaluación genética.

iii. *Organismos y Programas que se vinculan a Políticas de financiamiento*

iii.1. Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (ANPCyT) coordina convocatorias a diferentes tipos de financiamiento: Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), Fondo

Argentino Sectorial (FONARSEC), Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT).

iii.2. Políticas que cuentan con líneas de financiamiento desde la órbita nacional tienen relación con el apoyo a la agricultura familiar, el agregado de valor y el empleo; tal es el caso del programa Cambio Rural dentro del cual existe una línea para Cadenas y Clusters que respondería a algunas de las necesidades de este sector.

iii.3. Otras políticas específicas, como la Ley para la Recuperación de la Ganadería Ovina (25.422/01) destinada a lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos que permita la sostenibilidad a través del tiempo y consecuentemente, permita mantener las fuentes de trabajo y la radicación rural, accionando a través de líneas de créditos y de aportes no reintegrables.

En suma, podemos afirmar que el sector cuenta con un amplio portafolio de políticas que ofrecerían oportunidades para la recomposición y el desarrollo del sector ovino; las mismas están coordinadas desde diferentes instituciones políticas y de ciencia y tecnología, distribuidos en distintos niveles y modalidades de participación.

Para conocer el esfuerzo que se realiza en el país, en términos de recursos financieros para apoyar proyectos para el sector, en consulta con la base del sistema de información de ciencia y tecnología de acceso público (MINCyT, 2020), se obtuvieron datos del período 2008 a 2016. De ellos se desprende que el 62 % corresponde a proyectos científicos y el 38 % a tecnología e innovación. Con respecto a los montos el 53 % contó con un financiamiento de hasta 250.000 pesos mientras que el 47 % restante hasta más de 1 millón. Analizando la distribución de los recursos para investigación por región, se encontró que el 77 % corresponde a la región pampeana, el 7 % para el NOA, el 6 % región patagónica, 5 % para Cuyo y el 4 % para el NEA. Es importante aclarar que en la región pampeana está considerada la CABA, correspondiéndole el 37 % de la mencionada región, evidenciando la concentración de instituciones de ciencia y tecnología del país.

4.2. Sobre actores relevantes

A través de entrevistas y asistencia a eventos de la especialidad entre 2016 y 2018, se indagó sobre el conocimiento que generan al respecto las instituciones públicas y privadas de CyT. A la luz de la información preliminar disponible, se observa que, en general, los grupos de investigación de universidades y otros organismos como el INTA e INTI, suelen atender y abordar en forma indistinta o conjunta ambas producciones.

Los profesionales investigadores de INTA expresan que la temática de rumiantes menores es un tema siempre presente y definen su rol en términos de generación, transferencia e innovación tecnológica, en un marco de sustentabilidad institucional como el Plan Estratégico Institucional (PEI), en cuyo marco se desarrolló el Programa de Producción Animal de 2013-2019 que incluía una línea de innovación de la gestión de la cadena de pequeños rumiantes como proyectos integradores.

En cuanto a las modalidades de trabajo, los programas, líneas y proyectos se piensan y acuerdan institucionalmente a partir del relevamiento de necesidades internas y externas, y con la opinión de un comité asesor en el cual participan integrantes de INTA y del medio privado, que complementan las demandas. Así, proyectos de nivel territorial se proponen a partir de lo relevado por los extensionistas y los proyectos de nivel nacional aparecen desde tanto del gobierno central como de organizaciones privadas que representan a la producción. Luego se deben priorizar las necesidades y así, las definiciones de temas, priorización, aplicación y distribución de los recursos y modalidades de gestión generan tensiones.

Desde el ámbito académico, es relevante la opinión que tienen los docentes investigadores sobre la investigación en pequeños rumiantes que desarrollan las universidades, entendiendo que significan una contribución al desarrollo futuro para el sector, ubicándose como un actor más dentro de una construcción social, teniendo en cuenta que se trata de un actor que la sociedad formó para que tenga capacidad de ver más allá de lo evidente, proponiendo estrategias y soluciones. La investigación se orienta a distintas temáticas y su impacto sobre el sector, y la transferencia se concreta, no solo a través de publicaciones sino mediante jornadas y capacitaciones. Diferentes cátedras de pequeños rumiantes de facultades de agronomía y de veterinaria, de gestión estatal y privada consultadas, refieren que los diferentes grupos de investigación trabajan sobre un mismo tema de manera aislada, cuando formando redes los recursos podrían aprovecharse para lograr más y mejores resultados.

Además de la vinculación con el medio y la transferencia que logran con los productores, se indagó sobre la conformación de redes dentro del ámbito de ciencia y técnica, y con otros organismos y universidades. En este sentido se advierten diferentes visiones.

Si bien las características de este sector hacen posible generar redes trascendiendo los lazos tecnológicos y científicos, la vinculación concreta aún es escasa o puntual, por ejemplo, cuando se asiste a reuniones sectoriales, o cuando se interactúa con funcionarios y técnicos de la ley ovina, observándose un espacio de intercambio de trabajo conjunto, información y resultados. No obstante, la autopercepción según lo manifestado por actores relevantes en las diversas entrevistas y reuniones es que cada uno hace la investigación que considera sin fijar líneas considerando la necesidad en el medio. La dificultad de contar con información precisa sobre el sector es una de las posibles causas de esta dispersión de esfuerzo, aunque en los últimos años se advierte una clara intensión desde los espacios de decisión política para obtener definiciones y planificar el sector en general.

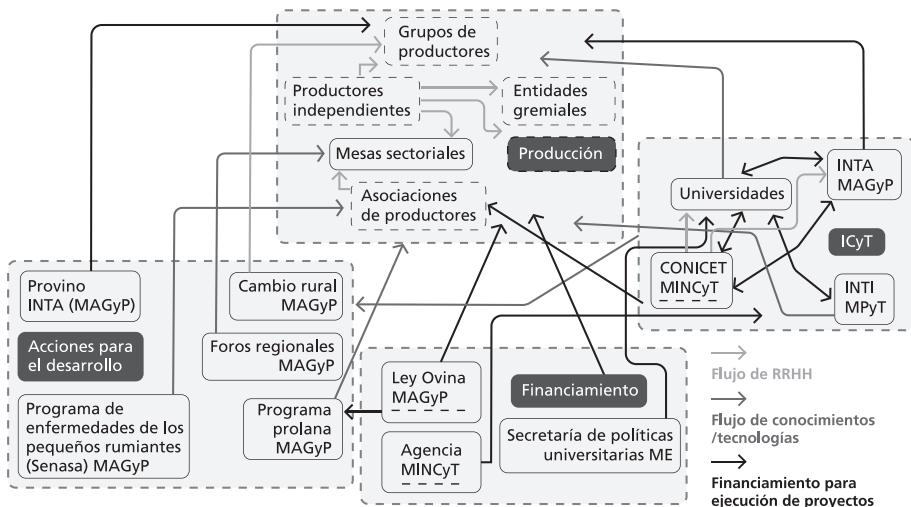
4.3. El sistema de relaciones en el sector ovino

Más allá de lo hasta aquí consignado, la información cualitativa recolectada nos permitió superar la etapa descriptiva para avanzar en el análisis del sistema de relaciones en el sector ovino, lo cual nos permite trazar un diagrama que muestra la conexión entre los actores de la trama. Esto facilitaría la identificación de las problemáticas actuales y oportunidades entorno de la circulación de conocimientos y el aprendizaje permitiendo ampliar el conocimiento de los casos y vincular los distintos actores a nivel nacional con dependencia funcional.

Para analizar las relaciones entre las instituciones de ciencia y tecnología y los sectores productivos fue utilizado el enfoque de Casas (2001), el cual se diferencia del que intenta encontrar exclusivamente la transferencia tecnológica. Así, considera las redes de conocimiento y los flujos de estos entre distintos sectores para poder documentar si el conocimiento adquirido y producido en las universidades y centros de investigación se transmite a los sectores productivos y si el conocimiento técnico acumulado en sectores productivos representa un factor importante para el desarrollo de nuevo conocimiento científico y tecnológico.

Sobre la base de los resultados obtenidos, se identificaron atributos relacionados con el tipo de actores que intervienen en la trama y el tipo de conexiones que se establecen con el objeto de identificar el rol funcional de cada actor, aplicando además el modelo funcional de sistemas de innovación de Kadura et al., 2011.

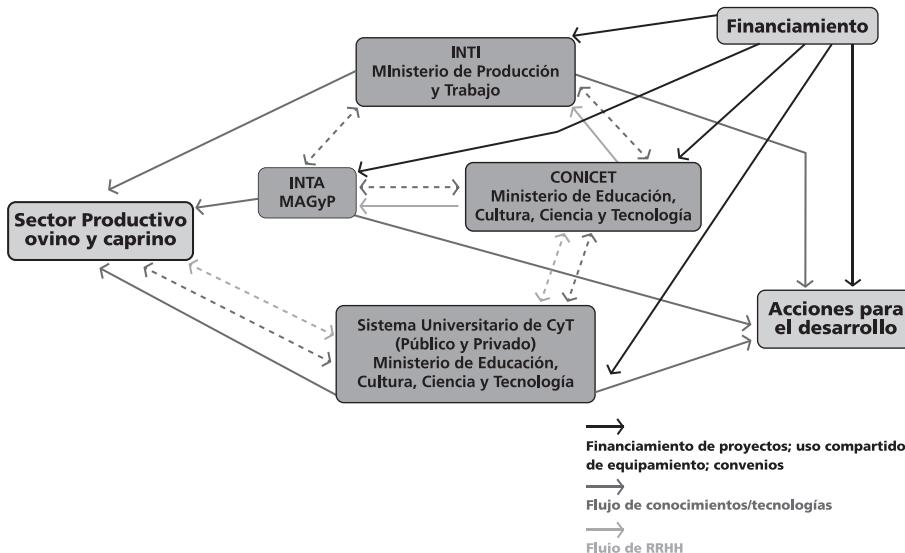
Figura 2. Mapa de relaciones y flujos entre actores que participan en el sector ovino a nivel nacional según su dependencia funcional



Fuente: elaboración propia

El mapa de relaciones que se diseñó en la Figura 2 describe una estructura central que incluye cuatro subsistemas con grupos de actores, cuyas relaciones se representan mediante tres tipos de flujos. Se observa la existencia de espacios de interacción o vínculos entre los diferentes grupos de actores que intervienen en el sector ovino, que describen distintos niveles o tipos de flujos: de conocimientos y tecnologías, para financiamiento de proyectos científicos y productivos y un flujo de recursos humanos tanto en el espacio productivo como en el de ciencia y técnica. Estos resultados coinciden con los de Casas (2001) en cuando a indagar sobre las condiciones que inducen a que los centros de investigación y los sectores productivos construyan redes de conocimiento, a los fines de satisfacer necesidades sociales locales y regionales, en un contexto socio productivo no planificado ni estructurado.

Figura 3. Mapa de relaciones y flujos entre Instituciones de Ciencia y Tecnología y los actores que participan en el sector ovino en Argentina

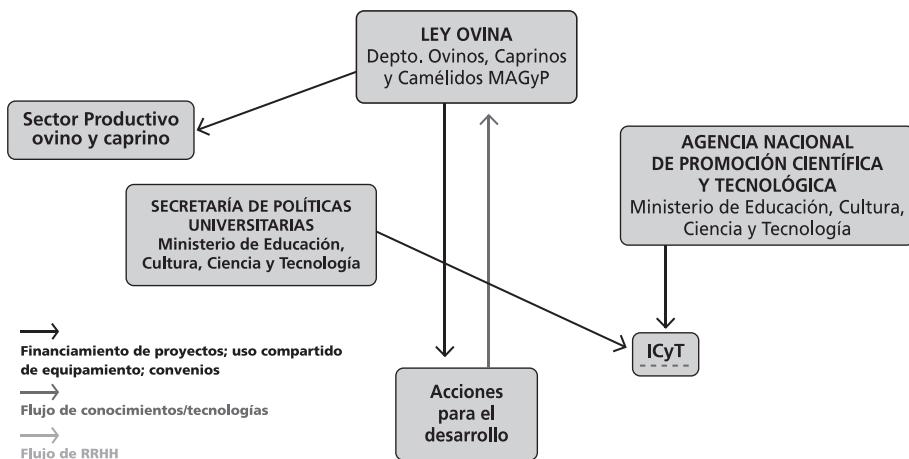


Fuente: Elaboración propia

El flujo de conocimientos y tecnologías se origina principalmente en las ICT, aunque también participan en esta vía otros organismos que coordinan políticas y acciones para el desarrollo (Figura 3). El receptor primario es el sector productivo, en algunos casos en forma directa como productores independientes, y la mayoría de las veces a través de otras figuras como agrupaciones y asociaciones de productores, entidades gremiales y mesas sectoriales de nivel nacional.

El financiamiento para ciencia y tecnología surge principalmente de organismos públicos como la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (ANCyPT), las universidades, el INTA y el INTI, asignando recursos a la investigación, en algunos casos son utilizados en cooperación interinstitucional a través de proyectos o programas conjuntos; así como también en cofinanciación con CONICET, conformando redes. No obstante, también existe financiamiento con objetivos de planificación sectorial desde otras fuentes nacionales, la principal para el sector corresponden a Ley Ovina, cuyos responsables políticos se coordinan a nivel nacional por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Figura 4).

Figura 4. Mapa de relaciones y flujos entre fuentes de financiamiento y los actores que participan en el sector ovino de Argentina



Fuente: elaboración propia

Con relación a estas herramientas, durante el Foro Ovino y Caprino Región Centro (2017) se concluyó que “las políticas verticalistas son de corta duración, por eso se necesitan políticas participativas, el camino es haciendo, evaluarse y mejorar. Lo mejor es asumir riesgos de manera compartida, con compromiso múltiple, con mucha articulación, y los que toman las decisiones, ejecutarlas” (Foro Ovino y Caprino Región Centro, 2017).

Cuando el concepto de redes se aplica al análisis de las relaciones entre los diferentes actores que intervienen en el proceso de generación y transmisión de conocimientos, dichas relaciones son concebidas como redes de conocimiento. Desde esta perspectiva, estas redes se construyen mediante intercambios entre un conjunto de actores que tienen intereses comunes en el desarrollo o aplicación del conocimiento para un propósito específico, sea este científico, de desarrollo tecnológico y de mejoramiento de procesos productivos (Casas, 2001).

En las relaciones de este sector, se advierte un mayor flujo de recursos humanos en el interior del sector productivo y en el de ciencia y tecnología. Ambos tienen características diferentes al resto de actores por no estar siempre conducidos desde el gobierno central, lo cual estaría explicado en coincidencias, en el sentido de mejorar la organización, incrementar la producción y resolver algún problema específico de la producción, como en los grupos de productores, o por la necesidad de una mayor disponibilidad de recursos como es el caso de los grupos de investigación.

Según Gutiérrez González (2015) las redes sociales de conocimiento se encuentran sustentadas en la confianza y en la existencia de intereses comunes para el mejoramiento de la implementación de soluciones en los procesos productivos que se despliegan entre la academia y los sectores empresariales e industriales, a los fines de transmitir un conocimiento que se encuentra en una fase previa a la innovación. Podría inferirse que en sí mismas ellas representan el modo natural en que los actores académicos, empresariales e industriales, se asocian para optimizar la implementación de soluciones a partir de conocimientos que no son necesariamente innovadores, sin que ocurra transferencia de tecnología. Por ello, las redes sociales de conocimiento pueden distinguirse como una innovación social que persigue el intercambio de conocimiento en fase previa a la innovación, a través de la vía tácita de asociación entre actores, para auspiciar en fases posteriores a su origen y desarollo la implementación de soluciones tecnológicas, en contextos socio productivos desestructurados. En este sentido, se evidenció en las reuniones de las mesas sectoriales, particularmente en las de nivel provincial y municipal, el entusiasmo por aportar sugerencias y compartir experiencias, en un marco de igualdad entre productores, técnicos, funcionarios y académicos.

5. Reflexiones finales

El ámbito académico ofrece la oportunidad de integrarse a los distintos aspectos que hacen al desarrollo de un sector, en este estudio el sujeto de interés estuvo orientado a las políticas en ciencia y tecnología asociadas al sector ovino en Argentina y su posible desarollo. Y es que, con una larga tradición aún en los periodos de recuperación referidos por Rodriguez et al (2010), no alcanzó a reconquistar los niveles históricos y hoy se encuentra con una población que de ovejas no alcanzan que al 50 % de esas antiguas existencias, llegando a considerarse como actividades alternativas en algunas regiones. Es cierto que conyunturas internacionales ocasionaron la pérdida paulatina de rentabilidad al sector: algunas situaciones impactaron al sector agropecuario en general, como por ejemplo las guerras mundiales, mientras que otras perjudicaron específicamente al ovino, tal como sucedió con la crisis mundial de la lana a fines de la década de 1980.

En reuniones y jornadas de la disciplinas y, en relación a la supuesta limitación para la adopción de tecnologías por parte de los productores, se evidenció que no siempre es responsabilidad de las estrategias de extensión o al desconocimiento de los productores sino también a otros factores descriptos por Yoguel et al. (2009). Como por ejemplo la aplicación de instrumentos sin una sensibilización previa, cobrando fuerza especialmente lo que Elverdin et al., (2010) definen como una desarticulación entre la investigación y la extensión y la realidad de los productores, especialmente la investigación aplicada; así como el concepto de Long (2007), para que las iniciativas se originen desde abajo hacia arriba, que para este trabajo significaría desde los representantes del sector productivo hacia la ciencia y la política pública.

En la búsqueda de información y opiniones durante el desarrollo de este trabajo, se participó en las reuniones de las mesas sectoriales, posibilitando un fructífero intercambio con los distintos actores que las integraban y procurando el camino hacia el establecimiento de relaciones entre actores y el desarrollo de procesos de aprendizaje como las cuestiones más importantes a abordar, tal como fue señalado en la introducción.

No obstante en esta imagen inicial sobre la evolución productiva y económica del sector ovino en Argentina, se ponderó la actitud y las acciones de los actores en las diferentes regiones, buscando y demandando alternativas para sostener y revalorizar al sector. Se comprobó que existe una gama de objetivos productivos arraigados por cultura y por tradición a la vida rural argentina, en sintonía con lo señalado por Gómez Armijos et al, 2016, así como el gran interés por hacer visible a la actividad, revitalizando al sector mediante la integración de todos los actores.

La imagen recogida y analizada sobre la producción ovina, permite inferir que aún existe una importante brecha tecnológica, comparando las características actuales con la potencialidad que ofrecen las condiciones agroecológicas del país, las necesidades sociales y un pasado que en un período determinado fue exitoso. La brecha tecnológica puede explicarse en características como:

- La producción es estacional, lo que condiciona y concentra la oferta de productos en una época del año
- La escasa eficiencia productiva, determinada por bajos porcentajes de la señalada en promedios
- La dificultad para desarrollar integralmente los diferentes objetivos de producción que ofrecen los ovinos
- La atomización de la producción primaria con más del 80 % pequeños productores, muchas veces de tipo familiar o como producción secundaria
- La alta concentración en la industrialización y exportación de lana y de carne
- La escasa articulación en cadena entre producción, industria, comercio y consumo

- La dificultad para perfeccionarse en la obtención de productos de alta calidad para nichos especiales de mercado

Coincidiendo con Iñiguez Rojas (2013) y con Luisio et al. (2014), el escaso dinamismo del sector productivo a la hora de adoptar nuevas tecnologías para mejorar la productividad integral de sus rebaños hace que la investigación orientada resulte poco visible; ya sea por un comportamiento conservador por parte del pequeño productor para modificar prácticas o por elegir estrategias para diversificar la producción. Es de destacar que el comportamiento de otros actores que conforman el sector muchas veces dificulta la toma de decisiones por parte de los productores más propensos a adoptar ciertos cambios de usos y costumbres; lo que conduce a la necesidad central de una perspectiva sistémica de la innovación.

Sobre la base de los resultados obtenidos en este trabajo, puede concluirse que las acciones, los programas y las políticas aplicados ofrecen oportunidades que no siempre determinan cambios o mejoras sustantivos, aunque permiten apreciar que el apoyo desde las ICyT resulta fundamental para el desempeño de los actores encargados de transferir los conocimientos generados.

Se determinó que el sector cuenta con la incorporación de conocimientos desde el ámbito científico – tecnológico, con escaso financiamiento y acompañado de la oferta de acciones y políticas para el desarrollo, las que cuentan con un apoyo financiero más estable. Entonces se infiere que los esfuerzos realizados por las ICyT aún tienen un escaso impacto efectivo en reducir la brecha tecnológica con relación al potencial de la producción de pequeños rumiantes en nuestro país.

Para identificar los circuitos y flujos de distinta índole dentro del sector ovino se recomienda confeccionar una nómina de referentes sectoriales, realizar entrevistas individuales y grupales y participar en eventos, reuniones de la especialidad y en mesas sectoriales de distintos niveles de gobierno.

La identificación de los cuatro tipos de actores que intervienen en la trama con los cuales se configuró el Modelo Funcional del Sistema de Innovación propuesto en Kadura et al. (2011) y los tres tipos de conexiones, permitieron entender el rol que les cabe a las ICyT en los procesos de aprendizaje y sobre las oportunidades de desarrollo que generan su participación en dichos procesos, en la perspectiva de Lundvall (2009) que considera el conocimiento como recurso fundamental y el aprendizaje como un proceso interactivo.

El intenso y variado intercambio que se produce entre los cuatro tipos de actores identificados, a la luz de lo expresado en relación al desarrollo del sector ovino, no se comportan aún como un conjunto virtuoso, tal como se esperaría de una trama tan nutrida en actores y acciones. El objetivo del sistema, según Versino (2006) es alcanzado con la interacción de sus componentes de manera que la acción de cada uno impacta en lo que los otros componentes hacen; lo que condujo a indagar en el seno de cada uno de los grupos de actores que integran la trama sectorial, para explicar los comportamientos que llevan a esta conclusión.

La interacción entre las ICyT suele comenzar con las relaciones e intercambios entre sus científicos y técnicos. En general son las personas que indagando sobre determinados temas o asistiendo a eventos de las disciplinas se conectan entre sí, significando que, en el mejor de los casos se culmine en convenios de cooperación entre las ICyT; no obstante, aún no se advierten redes consolidadas que trabajen en conjunto y con continuidad para el sector.

Los encuentros sectoriales reúnen a investigadores de distintas instituciones que trabajan sobre los mismos problemas pero que no están conectados entre sí, lo que evidentemente implica una dispersión de esfuerzos y recursos que utilizados en conjunto redundarían en proyectos de mayor importancia y resultados más integradores. Las propias administraciones de estas instituciones o las modalidades de gestión, suelen atentar contra la consolidación de las mismas ya que, los investigadores deben responder a lógicas institucionales que ocupan gran parte de su tiempo en planificaciones y entrega periódica de informes.

Las acciones para el desarrollo y para el financiamiento surgen como soluciones a problemas y reclamos del sector productivo, aunque no siempre alcanzan el éxito deseado. Debe destacarse que existe una cantidad importante de instancias que, a modo de políticas, promueven mejoras para el desarrollo sectorial; es quizás uno de los pocos sectores pecuarios que cuentan con herramientas orientadas específicamente. Empero, algunas de ellas se agotan en diagnósticos o en otorgamiento de financiamiento, sin utilizarse completamente como verdaderas instancias para planificar el sector a largo plazo.

El financiamiento específico varió su forma de aplicación en los distintos gobiernos que existieron en el periodo que abordó temporalmente este trabajo, lo cual, aún con buenas intenciones, al no permanecer como políticas públicas de largo plazo contribuyeron a desvirtuar el verdadero objetivo para el cual fueron diseñadas.

Como se describió desde el inicio, el sector productivo es muy diverso y esencialmente atomizado por la prevalencia de pequeños productores. No obstante, la imagen actual muestra una actitud proactiva hacia la conformación de grupos y asociaciones y para constituirse en mesas sectoriales. El interés en mejorar queda demostrado a través de

la participación ante la convocatoria de organismos o del propio medio productivo. Se conocen a los otros actores del sector y las políticas que ofrecen oportunidades, pero la respuesta que encuentran en ellos no siempre es la esperada, no solo por el funcionamiento de las burocracias administrativas sino también por giros en las estrategias de intervención que muestran los distintos gobiernos y la falta de continuidad en las políticas o en su forma de aplicación. Por eso, los diagnósticos que surgen muestran históricamente las mismas debilidades y los mismos requerimientos año tras año.

Se puede afirmar que en estas relaciones convergen la perspectiva evolucionista, con el concepto de sistema de innovación, por la institucionalidad presente en todas las tramas descriptas con los sistemas tecnológicos de Hughes (2013), es decir aquellos que puedan ser definidos por sus objetivos (por ejemplo resolver problemas) y por sus componentes, complejos, diversos y heterogéneos, coordinados en términos de problema-solución que concentran los procesos de construcción social y facilitan el recorte sectorial. En consecuencia, el Sistema de Innovación que caracteriza al sector ovino argentino, siguiendo el concepto de Lundvall (2009) emerge como un conjunto de relaciones establecidas con el fin de activar diversos procesos de aprendizaje de temas como ciencia, tecnología, organización, normativas.

Cabe preguntarse, entonces, acerca de cómo son esas relaciones. Si el de aprendizaje es un proceso interactivo, ¿cómo funcionan esas interacciones? Las ICyT establecen una serie de vínculos recíprocos altamente densos. La pregunta es cómo ese elemento del modelo funcional interactúa con el elemento de los productores. Al parecer, a la luz de los resultados presentados, esa interacción se limita a un flujo unidireccional en el que el sector productivo parece un receptor pasivo, con baja capacidad de absorción limitando, así, el éxito de los procesos de aprendizaje.

Con respecto a las interrogantes planteadas, los resultados permitieron inferir sobre los aspectos centrales que deben ser considerados en el diseño de estrategias y acciones en materia de ciencia, tecnología e innovación orientadas a la producción de pequeños rumiantes, que pueden resumirse en los dos siguientes items finales:

- Orientar al sector para trabajar con una visión sistemática del mismo. Aún con intereses contrapuestos entre los actores que lo componen, solo una mirada objetiva e integradora conducirá hacia una identificación única y permitirá el abordaje de las problemáticas en su conjunto a través de objetivos consensuados. La ciencia es capaz de conducir estos propósitos porque, aunque no siempre es neutra en sus acciones, tiene la capacidad y entrenamiento para ser objetiva en sus propuestas;

- Favorecer el desarrollo de procesos de aprendizaje a partir del fortalecimiento de los vínculos profesionales y personales para el desarrollo de proyectos conjuntos transformándolos en verdaderas redes interinstitucionales que permitan profundizar los avances en el conocimiento, dar respuestas tecnológicas orientadas a necesidades concretas.

Finalmente, quedan pendientes desafíos de respuesta. Las ICyT desarrollan y transfieren conocimiento para el sector, pero aún se advierte una importante brecha entre lo actual y lo posible. Por lo tanto cabe preguntarse: ¿qué obstaculiza que dicho conocimiento pueda ser apropiado por los productores? En parte, una respuesta objetiva podría encontrarse en la necesidad de financiamiento que se desprende de los tipos de créditos que la ley ovina otorga en primer lugar, para infraestructura e incremento de stock, lo que remite a un sector descapitalizado y que, para dar cuenta de mejoras sustantivas, deben en primer lugar fortalecerse en aspectos que requieren capital. Por lo que los aspectos de tecnologías de procesos (manejo de la producción), que son los que se abordan principalmente en las investigaciones y en los trabajos técnicos, quedan aún pendientes de implementarse, en términos generales. Esto explica también por qué, a pesar de contar con políticas orientadas y la nutrida red de relaciones que muestran los mapas elaborados, el sector no muestra un cambio cuali y cuantitativo durante el período que se analiza en este estudio.

Referencias bibliográficas

Bijker, W. (1995) *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change.* Cambridge, Massachusetts y Londres, MIT Press.

Callon, M. (2013) “La dinámica de las redes tecno-económicas”, en Thomas, H. y A. Buch (coords.), *Actos, actores y artefactos: sociología de la tecnología*. Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, col. Ciencia, tecnología y sociedad, pp. 147-184.

Casas, R. (2001) “El enfoque de redes y flujos de conocimiento en el análisis de las relaciones entre ciencia, Tecnología y sociedad”. *Kairos*. Año 5, (8) 1-17.

Casas, R., J. M. Corona, y R. Rivera (2014) “Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina: entre la competitividad y la inclusión social”. En Kreimer, P., A. Arellano, H. Vessuri y L. Velho (eds.) *Perspectivas Latinoamericanas en el Estudio Social de la Ciencia, la Tecnología y el Conocimiento*. Ciudad de México, Red Cyted/FCCyT, Siglo XXI , pp. 352-264.

Cattáneo, C. y H. Lipshitz (2008) “Criterios para solucionar problemas de comercialización de productos agropecuarios en pequeña escala”. PROINDER: *Serie de documentos de capacitación* N°3. Buenos Aires.

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (2014) *Ingeniería Agronómica. Impacto en la Calidad Educativa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación.

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (2016) *Veterinaria: impacto en la calidad educativa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación.

De Caro, A. y G. Sánchez (2017) *Las políticas públicas en ciencia y tecnología como oportunidades de desarrollo del sector ovino de la provincia de Buenos Aires*. II Jornada de pequeños rumiantes y camélidos sudamericanos de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata http://www.agro.unlp.edu.ar/sites/default/files/eventos/libro_digital_de_resumenes_ii_jornada_prycs_fcayf_unlp.pdf

De Caro, A.; Sánchez, G. y O. González (2019) *Relaciones entre las instituciones de ciencia, tecnología e innovación (CTI) y la producción de pequeños rumiantes (PPR) en Argentina que favorecen procesos de aprendizaje para el desarrollo del sector*. XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires. Ponencia 8/11/2019. Presentación oral. Trabajo completo Actas <http://www.ciea.com.ar/web/CIEA2019/CIEA2019.htm> ISSN 1851 - 3794. Editorial Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios.

Elverdin, J.; Piñero, M.; Veiga, I. y C. Albaladejo (2010) “¿Cómo la investigación puede generar innovación con equidad? Reflexiones grupales en pos de una construcción colectiva”. *Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food*. ISDA, Montpellier, June 28-30.

Gatti, N. (2012) *Cadena ovina argentina: caracterización económica y productiva*. XLIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria. pp. 1-31.

Goizueta, M. (2013) “La cadena de la carne ovina en las provincias de Corrientes y Entre Ríos”. En: D.H. Iglesias, ed. *Ánalisis de la Cadena de la carne Ovina en Argentina*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Área Estratégica de Economía y Sociología. Proyecto específico 302421: Economía de las Cadenas Pág. 13-32.

Gutman, G.E y Lavarello, P. (2002) “Transformaciones recientes de las industrias de la alimentación en Argentina: transnacionalización, concentración y (des) encadenamientos tecnológicos”. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*. PIEA, N° 17.

Gutman, G.E. y Cesa, V. (2004) “Innovación y cambio tecnológico en las industrias de la alimentación en Argentina”. En Bisang, Lugones y Yoguel (eds.) *Apertura e innovación en argentina. Para desconcertar a Vernon, Shumpeter y Freeman*. Ed. Miño y Avila, Redes, UNGS.

Gutiérrez González, L. (2015) “Aportes teóricos que conceptualizan las redes de conocimiento y las redes interorganizacionales”. *Opción*, Año 31, Número Especial 1: 862-877.

Handcock, M. y Gilet, K. J. (2011) “On the Concept of Snowball Sampling”. <http://arxiv.org/abs/1108.0301v1>

Hughes, T. (1987) “The Evolution of Large Technological Systems” en Bijker, Wiebe, *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change*. Cambridge, Massachusetts y Londres, MIT Press., pp. 51-82.

Hughes, Thomas; Pinch, Trevor (eds.) *The Social Construction of Technological Systems*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 51-82.

República Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2002) *Censo Nacional Agropecuario (CNA)*. https://www.indec.gov.ar/cna_index.asp

Jorge Sierra, M.E. (2018) *Sociología de la tecnología, concepto y definiciones*. <https://socio-tecnico7.wordpress.com/about/> <https://sociotecno7.wordpress.com/about/>

Kadura, B., J. Langbein, and K. Wilde (2011) *Strengthening Innovation Systems. Foundation, Concept and Strategic Approach*. Hamburg, Germany:Verlag Dr. Kovac.

Latour, B. (2005) *Reassembling the Social-An Introduction to Actor-Network Theory*. New York: Oxford University Pres.

Loray, R. (2017) “Políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación: tendencias regionales y espacios de convergencia”. *Revista de Estudios Sociales*. 62: 68-80. <https://dx.doi.org/10.7440/res62.2017.07>

Lundvall, B. (2009) *Sistemas Nacionales de Innovación*. San Martín, Provincia de Buenos Aires: UNSAM EDITA, 11-30.

República Argentina, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT) (2020) *Portal de Información de Ciencia y Tecnología Argentino*. Recuperado de <https://sicytar.mincyt.gob.ar/#/>

Müller, J. (2013) *La Producción Ovina en la Argentina*. Conferencia presentada en el Primer Congreso Panamericano de Ovinocultura, Querétaro, México, 20-22 de marzo de 2013. Comunicación Técnica INTA Bariloche Nro. PA 618.

Plan nacional de ciencia, tecnología e innovación (2030) *Documento preliminar*. Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación. Subsecretaría de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Dirección Nacional de Políticas y Planificación. Septiembre de 2020 recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_cti_2030_-_documento_preliminar_septiembre_2020.pdf

Rodríguez, G; C. González, E. Ponssa y D. Sánchez Abrego (2010) *Evaluación Económica y Productiva de modelos de producción ovina en la provincia de Buenos Aires*. Trabajo de investigación. XLI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria. 18pp.

Sánchez, G. (2013) “Las instituciones de ciencia y tecnología en los procesos de aprendizaje de la producción agroalimentaria en Argentina”. En Diana Suárez (comp.). *El sistema argentino de innovación: instituciones, empresas y redes. El desafío de la creación y apropiación de conocimiento*. Los Polvorines, Pcia. Buenos Aires: Editorial UNGS., págs. 285-310.

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa) (2020) *Cadena Animal, Ovinos*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/senasa/mercados-y-estadisticas/estadisticas/animal-estadisticas/ovinos>

Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1987) “Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados”. Buenos Aires, Editorial Paidós Básica; 100-132.

Thomas, H. y M. Fressoli (2009) “En búsqueda de una metodología para investigar Tecnologías Sociales”. En: R.P. Dagnino, ed., *Tecnología social: ferramenta para construir outra sociedade*. Campinas, SP. IG/UNICAMP:113-137.

Thomas, H y A. Lalouf (2006) *Trayectorias socio-técnicas, estilos de innovación y cambio tecnológico, resignificación de tecnologías y conocimientos genéricos en países subdesarrollados*. VI Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de La Ciencia y La Tecnología (ESOCITE). Bogotá.

Tsakoumagkos, P.; González, M.C. y M. Román (2009) “Tecnología y pequeña producción agropecuaria en la Argentina : una caracterización basada en el censo nacional agropecuario 2002 y en estudios de caso”. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, *Estudios e investigaciones*; 21, 344 págs.

Vieites, C.M; y O. M. González (2007) *Ánalisis de producciones animales alternativas con potencial de desarrollo mediato e inmediato en la Argentina*. SAGPyA. BID OCAR.

Yoguel, G.; Borello, J.A.; Erbes, A. (2009) “Argentina: cómo estudiar y actuar sobre los sistemas locales de innovación”. *Revista de la CEPAL* 99:65-82.

Cómo citar este artículo:

De Caro, Adriana y Guillermo Sánchez (2025) “Alianzas socio-técnicas en los aprendizajes de la producción ovina argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°29: 35-63

Gobernar la complejidad: bases para una política de seguridad de largo plazo en México

Governing complexity: bases for a long term public security policy in Mexico

Jorge Enrique Pérez Lara

Doctor en Desarrollo de la Educación, realiza una Estancia Posdoctoral en la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel 1. jorge_ep1@yahoo.com.mx

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Doctor en Administración Pública, miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel 1. mauri1324@hotmail.com

Alicia Valentina Tolentino Sanjuan

Maestra en Filosofía por la UNAM, Doctora en Humanidades, línea Filosofía Moral y Política por la UAM-Iztapalapa. Miembro de la Red Mexicana de Mujeres Filósofas. valentinatolentinosanjuan@gmail.com

Resumen

El artículo aborda la inseguridad pública en México como un sistema complejo caracterizado por interacciones no lineales entre factores estructurales, institucionales y socioculturales. Con base en una revisión crítica de las políticas sexenales recientes, el estudio persigue tres objetivos: demostrar la insuficiencia de enfoques lineales; formular lineamientos interdependientes que articulan gobernanza polícentrica, financiamiento plurianual condicionado, uso ético de inteligencia artificial, justicia restaurativa, urbanismo preventivo y transparencia de datos; y proponer una arquitectura estatal capaz de producir seguridad como bien público. Metodológicamente, emplea análisis documental, así como principios de teoría de la complejidad para vincular diagnóstico y diseño institucional. El artículo concluye que sólo un marco adaptable, evaluable y corresponsable puede reducir la violencia de forma sostenible y reconstruir la confianza ciudadana en el Estado mexicano.

Fecha de recepción:

16.6.25

Fecha de aceptación:

8.9.25

Palabras clave: seguridad pública - gobernanza polícentrica - participación ciudadana - multicausalidad de la violencia - planificación estratégica - políticas de Estado

Abstract

This article addresses public insecurity in Mexico as a complex system characterized by non-linear interactions among structural, institutional, and socio-cultural factors. Based on a critical review of recent six-year policies, the study pursues three objectives: to demonstrate the inadequacy of linear approaches; to formulate interdependent guidelines that articulate polycentric governance, conditional multi-year funding, ethical use of artificial intelligence, restorative justice, preventive urban planning, and data transparency; and to propose a state architecture capable of producing security as a public good. Methodologically, it employs documentary analysis as well as principles from complexity theory to link diagnosis with institutional design. The article concludes that only an adaptable, accountable, and co-responsible framework can sustainably reduce violence and rebuild citizens' trust in the Mexican state.

Keywords: *public security - polycentric governance - citizen participation - multicausal violence - strategic planning - state policies*

Introducción

La inseguridad pública en México se ha convertido en un laberinto de violencias, precariedades y desconfianzas que pone a prueba la gobernabilidad democrática; ya no es posible explicarla como la simple suma de delitos ni como un reflejo mecánico del narcotráfico. Hoy se presenta como el síntoma más visible de un entramado de exclusión social, crisis institucional e impunidad que se retroalimentan de forma no lineal. Las estrategias coyunturales de los últimos sexenios -militarización, transformaciones administrativas o programas de prevención aislados- han demostrado ser insuficientes y, en ocasiones, contraproducentes. El resultado es una ciudadanía atrapada entre el miedo cotidiano y la sensación de que las políticas cambian con cada gobierno, pero la violencia permanece. Frente a este escenario, el documento parte de la idea de que la inseguridad debe ser abordada como un problema público complejo: multicausal y dinámico, cuya solución rebasa la lógica reactiva y demanda un horizonte de política de Estado que articule educación, empleo, salud, justicia y gobernanza.

Con base en esa premisa, el texto persigue tres objetivos centrales. Primero, reconstruir de manera crítica el debate teórico y empírico sobre la inseguridad en México para mostrar por qué los enfoques lineales han fracasado y por qué la teoría de la complejidad provee categorías más pertinentes para un diagnóstico sistémico. Segundo, formular un conjunto de lineamientos operativos que permitan transitar de políticas de gobierno sexenal a una auténtica política de Estado en seguridad pública, con mecanismos explícitos de evaluación, financiamiento plurianual y corresponsabilidad social. Tercero, proponer una arquitectura de gobernanza que distribuya competencias y recursos entre Federación, estados, municipios, poderes legislativo y judicial, academia, sector privado y organizaciones de la sociedad civil, de modo que la seguridad sea un bien público coproducido y no un servicio atendido mediante el uso exclusivo de la fuerza.

Para cumplir con los objetivos, el trabajo está organizado de la siguiente manera: en primer lugar se delimitan los alcances del fenómeno y se justifica la adopción del enfoque de complejidad; el apartado siguiente desgrana los conceptos sistémicos y su base epistemológica. A continuación se contrastan los enfoques predominantes en sucesivos sexenios gubernamentales con los requisitos de una estrategia estable, multisectorial capaz de trascender los ciclos políticos. Posteriormente se formula una propuesta de lineamientos para una política de Estado en seguridad pública en México. El texto cierra con conclusiones donde se sintetizan los hallazgos y se plantean pasos de seguimiento.

1. La inseguridad como problema público complejo

La inseguridad en México ha adquirido, en las últimas décadas, una configuración que desborda los marcos tradicionales de comprensión y acción pública. Lejos de ser una problemática aislada, con causas únicas y soluciones evidentes, constituye un entramado dinámico de factores estructurales, sociales, institucionales y simbólicos que interactúan de forma constante y no lineal. Esta naturaleza hace de la inseguridad un problema público complejo, cuya persistencia y agravamiento responden no solo a fallas en el diseño de políticas públicas, sino a una insuficiente comprensión de su multidimensionalidad. En el contexto mexicano, el fenómeno de la inseguridad no puede entenderse únicamente como una acumulación de delitos ni como una consecuencia mecánica del narcotráfico; es más bien la manifestación visible de una crisis profunda de legitimidad, de orden social, de gobernabilidad y de justicia.

El escenario actual se configura a partir de múltiples dinámicas simultáneas. Por un lado, se observa una persistente violencia organizada que ha logrado desplazar a la criminalidad tradicional hacia formas de acción más sistemáticas, con estructuras jerárquicas, capacidad financiera, armamento sofisticado y estrategias territoriales. Según Coronado-Camero y Sierra-Gutiérrez (2022), en México el narcotráfico ha evolucionado hacia un fenómeno de carácter híbrido y asimétrico, caracterizado por su capacidad de adaptarse,

cooptar instituciones y expandirse a través de las debilidades del Estado. Este tipo de violencia no opera solamente por la vía del enfrentamiento armado o el tráfico de drogas, sino mediante la infiltración de mercados legales, la intimidación comunitaria y la captura parcial de gobiernos locales.

Junto a esta violencia estructural se manifiesta otra capa de inseguridad igualmente relevante: la impunidad. Los niveles de impunidad alcanzan cifras alarmantes en México. De acuerdo con México Evalúa (2018), más del 90% de los delitos no se investigan ni se castigan, y los ciudadanos experimentan una desconfianza generalizada hacia las instituciones encargadas de procurar justicia. Esto revela que el problema de la inseguridad no se limita a la existencia de actos delictivos, sino que radica también en la incapacidad del Estado para procesarlos adecuadamente, generando un círculo vicioso en el cual la víctima se ve doblemente perjudicada: por el delito en sí y por el abandono institucional posterior.

Esta realidad expone la multicausalidad del problema. No se trata, como suele presentarse en discursos simplificadores, de un enfrentamiento entre criminales y fuerzas del orden; la inseguridad tiene raíces en la pobreza estructural, la exclusión social, la debilidad institucional, la corrupción, la segmentación urbana, la falta de oportunidades para los jóvenes, la disfuncionalidad de los sistemas educativos y la crisis del tejido comunitario. Consiguientemente Luis Herrera-Lasso (2022) propone un modelo que contempla once variables interrelacionadas que inciden en la propensión a la violencia, entre las que se encuentran la marginación, la presencia de pandillas juveniles, la violencia intra-familiar, la circulación de armas y drogas, la impunidad, la desorganización comunitaria y la falta de cultura de legalidad. Este conjunto no puede abordarse mediante una política pública única o centralizada, ya que su manifestación y reproducción responde a contextos locales diversos y a trayectorias históricas particulares.

En este sentido, la teoría de la complejidad ofrece un marco epistemológico más adecuado para abordar la inseguridad como fenómeno público. De acuerdo a Covarrubias Moreno (2022:82), “la complejidad está relacionada con el proceso de construcción social que determina qué cuestiones se asumen como problemas públicos y la forma en que se definen como tales”. Es decir, no basta con identificar datos estadísticos sobre delitos para comprender la inseguridad; es necesario analizar cómo se construyen las percepciones de inseguridad, qué actores participan en esa construcción y qué intereses están en juego. Además, la complejidad remite a la interacción de múltiples causas materiales que generan efectos no previsibles, así como a la necesidad de revisar los marcos tradicionales de acción gubernamental que, muchas veces, están desfasados frente a la realidad dinámica de los problemas actuales. Como lo explican Mballa y González (2017:98), los problemas públicos complejos “no son solo situaciones difíciles, sino configuraciones dinámicas con múltiples variables interrelacionadas”. Esta afirmación obliga a repensar las estrategias políticas no desde la lógica de la solución definitiva, sino desde una lógica adaptativa, de aprendizaje institu-

cional y de corresponsabilidad social. En el caso de la inseguridad, esto implicaría dejar de centrar todos los esfuerzos en la acción policial o militar y construir políticas articuladas que comprendan la dimensión educativa, cultural, urbana, económica y simbólica del problema. Significa, además, reconocer que la inseguridad no se resuelve con una sola política, ni con una sola institución, ni en un solo nivel de gobierno.

La aproximación tradicional en el diseño de políticas públicas ha tendido a simplificar la complejidad; la formulación muchas veces parte de un diagnóstico cuantitativo limitado, se construye una solución centralizada y se implementa de forma homogénea, sin considerar las especificidades del entorno. Esta lógica lineal ha demostrado su ineeficacia frente a fenómenos como la inseguridad. Como señala Herrera-Lasso “la estrategia planteada por la administración Calderón no parece haber contemplado esta complejidad. Fue una estrategia que dedicó la mayor parte de su atención a una sola variable: el crimen organizado” (2022:2). Esta reducción llevó a concentrar recursos en el ámbito federal y en las fuerzas armadas, descuidando el fortalecimiento de los gobiernos locales y de las instituciones de prevención, lo cual agravó la crisis en lugar de contenerla.

Otro error frecuente es suponer que los problemas públicos complejos pueden resolverse mediante “soluciones singulares” desvinculadas del entramado social. Tal como advierte Covarrubias (2022), los gobiernos suelen organizar sus respuestas a partir de criterios funcionales, espaciales y temporales que no se corresponden con la naturaleza transversal de los problemas. Esto genera un desfase entre la formulación de la política y la realidad a la que intenta responder. Por ejemplo, las acciones de seguridad se planean en ciclos de gobierno de corto plazo, mientras que los efectos de la inseguridad y sus causas estructurales se extienden en el tiempo. Así, se privilegian medidas de impacto mediático, como el despliegue militar o la creación de fiscalías especializadas, pero se dejan de lado políticas de largo plazo, como el fortalecimiento del tejido comunitario, la formación en cultura de legalidad o la atención a víctimas.

El fracaso de estas aproximaciones lineales se evidencia no solo en los indicadores de violencia, sino también en la percepción ciudadana. La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2023) muestra que más del 60% de la población considera inseguro el lugar donde vive, y la desconfianza hacia las autoridades policiales sigue siendo uno de los principales obstáculos para la denuncia y la participación ciudadana. Esta distancia entre el Estado y la sociedad es uno de los síntomas más graves de la crisis de gobernabilidad que alimenta la inseguridad., “La violencia se transmite y crece con el paso del tiempo; también se corre el riesgo de normalizarla en la vida diaria, lo cual provoca el deterioro del capital social, afecta la calidad de vida de las personas y crea incertidumbre en las instituciones del Estado” (Reyes-Bazúa y Torres-López 2021:210). Esta advertencia resalta la urgencia de abordar el problema desde una lógica integral que vaya más allá de la contención o la represión.

La teoría de la complejidad exige, en palabras de Mballa y González “concebir a las políticas públicas como un sistema complejo, definir sus unidades de análisis, deconstruir y reconstruir cada una de las unidades con base en el conocimiento y examinar la relación dialógica que existe entre ellas” (Mballa y González 2017: 99). En el caso de la inseguridad, esto implicaría asumir que las políticas de seguridad deben dialogar con las políticas sociales, educativas, urbanas y de justicia, y que su diseño debe involucrar a múltiples actores en un proceso continuo de evaluación y ajuste. La seguridad no puede ser vista como un fin técnico-administrativo, sino como una condición que surge del equilibrio entre derechos, justicia, equidad y gobernanza.

En suma, la inseguridad en México es un problema público complejo que no puede enfrentarse desde paradigmas tradicionales ni con herramientas diseñadas para contextos simples, su naturaleza dinámica, multicausal e interdependiente exige una transformación profunda de la lógica de gobierno. El reto es construir políticas de seguridad que reconozcan esta complejidad, que se alejen del reduccionismo punitivo y que se orienten hacia la construcción de condiciones estructurales de paz, justicia y cohesión social. Solo en ese horizonte podrá hablarse de una política pública efectiva, legítima y sostenible en materia de seguridad.

2. Fundamentos teóricos: la teoría de la complejidad

La construcción de políticas públicas eficaces en contextos marcados por fenómenos dinámicos, multicausales y persistentes como la inseguridad exige un cambio paradigmático en el modo de pensar y de intervenir desde el Estado. Frente a la insuficiencia de modelos lineales y fragmentarios, emerge con fuerza la teoría de la complejidad como un marco epistemológico que permite comprender la realidad social en su totalidad dinámica, interdependiente y cambiante. Esta perspectiva ha sido construida a partir de diversos desarrollos teóricos, entre los cuales destacan la Teoría General de Sistemas de Ludwig von Bertalanffy, el pensamiento complejo de Edgar Morin y los avances en torno a conceptos como la no-linealidad, la retroalimentación, la autoorganización y el análisis de los problemas públicos complejos.

Ludwig von Bertalanffy, estudioso de la Teoría General de Sistemas (TGS), sostuvo que los fenómenos vivos y sociales no pueden explicarse como una suma de partes aisladas, sino como totalidades interactivas en las que cada elemento influye y es influido por los demás. “La característica básica de los sistemas no es la existencia de partes en sí, sino las interacciones entre esas partes” (Bertalanffy 1981: 37). Esta afirmación implica que los sistemas, al ser abiertos, no pueden ser comprendidos en términos estáticos ni deterministas, sino como unidades dinámicas en constante intercambio con su entorno. En el terreno de las políticas públicas, esta visión exige abandonar el reduccionismo causal y adoptar una mirada integradora y procesual de los fenómenos sociales, como

la inseguridad, que no pueden ser atribuidos a una causa única ni tratados mediante intervenciones unidimensionales.

El pensamiento complejo de Edgar Morin profundiza y amplía esta mirada sistémica, al incorporar no sólo la interacción de elementos sino también la incertidumbre, la ambivalencia, la autoorganización y la retroacción. Morin (2005:13) sostiene que “la complejidad no está en las cosas en sí, sino en la forma en que las pensamos; el pensamiento complejo no pretende eliminar la incertidumbre, sino integrarla”. Esta concepción implica una ruptura con el paradigma cartesiano que separa sujeto y objeto, lo racional de lo emocional, y lo cuantificable de lo cualitativo; para Morin, los problemas verdaderamente relevantes del mundo contemporáneo como la inseguridad, la violencia, el deterioro ambiental, la exclusión, son “problemas complejos, es decir, entrelazados, multidimensionales, recursivos y transversales” (op.cit. 21). Tal como señala Covarrubias (2022), la complejidad de los problemas públicos no sólo radica en la multiplicidad de factores causales, sino también en su capacidad para “poner en entredicho los referentes tradicionales de organización y acción de los gobiernos, es decir, los esquemas funcionales, espaciales y temporales heredados del modelo burocrático clásico” (p. 82).

En este marco, el concepto de no-linealidad resulta fundamental, a diferencia de los sistemas simples, en los que una causa produce un efecto proporcional, los sistemas complejos operan con múltiples variables que se interrelacionan de formas no predecibles. Esto significa que pequeñas causas pueden producir grandes efectos, y que intervenciones bien intencionadas pueden tener consecuencias inesperadas o contraproducentes. La teoría del caos y los estudios sobre sistemas dinámicos muestran que estos comportamientos no-lineales son frecuentes en las sociedades contemporáneas. Así lo reconoce Mballa (2017), al señalar que “la política pública no es una acción fragmentaria, aislada o coyuntural, sino una propuesta de acción integral y de largo plazo, en la que intervienen múltiples actores, recursos, valores y restricciones contextuales” (p. 99). Esta perspectiva obliga a los decisores públicos a abandonar la pretensión de control absoluto y a aceptar la incertidumbre como parte inherente de la acción pública.

Otro concepto clave en la teoría de la complejidad es la retroalimentación (feedback), que refiere a los mecanismos mediante los cuales un sistema regula su comportamiento en función de los efectos que produce. Existen retroalimentaciones positivas, que amplifican un fenómeno, y retroalimentaciones negativas, que lo contienen o equilibran. En el ámbito de la seguridad pública, por ejemplo, una política basada exclusivamente en el uso de la fuerza puede desencadenar retroalimentaciones negativas como el incremento de la violencia o la desconfianza hacia las instituciones. Como advierte Herrera-Lasso (2012), “la estrategia de seguridad pública implementada por el gobierno federal durante el sexenio de Calderón se centró en la persecución del crimen organizado, pero generó un ambiente de impunidad, corrupción y desarticulación institucional que ter-

minó retroalimentando el problema que intentaba resolver” (p. 2). La comprensión de estos bucles de retroalimentación es esencial para diseñar políticas que consideren tanto los efectos directos como los efectos secundarios de las decisiones públicas.

La auto organización, por su parte, se refiere a la capacidad de los sistemas para generar orden sin necesidad de control centralizado. En los sistemas sociales la auto organización se manifiesta en la emergencia de nuevas formas de organización, redes de colaboración, o dinámicas adaptativas que surgen de la interacción entre actores. En términos de seguridad, esto implica reconocer que muchas comunidades generan sus propios mecanismos de defensa, mediación o justicia ante la ausencia o ineficiencia del Estado. Esta capacidad puede ser una fuente de resiliencia, pero también de reproducción de prácticas autoritarias, violentas o discriminatorias. De allí que, como subraya Mballa (2017:100), “la política pública debe ser capaz de leer y acompañar estos procesos de autoorganización, más que imponer soluciones externas que ignoren las dinámicas locales”.

La noción de problema complejo adquiere centralidad en este marco; de acuerdo con Covarrubias (2022), un problema complejo es aquel que “involucra múltiples dimensiones causales, actores con intereses divergentes, y cuya solución no puede ser desagregada en etapas secuenciales ni delegada a un único actor” (p. 83). Estos problemas, como la inseguridad, la corrupción o la desigualdad social, no pueden ser resueltos mediante soluciones estandarizadas o lineales, sino que requieren aproximaciones colaborativas, iterativas y adaptativas. En este sentido, Roth (2002) propone que el análisis de políticas públicas debe transformarse en una “metodología de investigación social aplicada a la actividad concreta de las autoridades públicas, orientada por el principio de la complejidad” (p. 14).

En el ámbito de las políticas públicas la complejidad se manifiesta en la existencia de múltiples actores con distintos niveles de poder, recursos, información y legitimidad. Esta pluralidad genera procesos de interacción impredecibles, en los que las decisiones son resultado de negociaciones, disputas, alianzas y adaptaciones sucesivas. “El análisis de políticas públicas desplaza el foco de atención del Estado como estructura a la actividad del Estado en acción, es decir, a los procesos mediante los cuales se construyen, implementan y evalúan las decisiones públicas” (Roth 2002:15). Esta concepción permite comprender por qué muchas políticas no alcanzan sus objetivos, no porque estén mal diseñadas desde un punto de vista técnico, sino porque no consideran la complejidad de los sistemas en los que deben operar.

La complejidad también implica resultados no lineales. Una política puede tener efectos dispares en distintos territorios o grupos sociales, puede ser apropiada y resignificada por los actores locales, o puede interactuar con otras políticas de forma sinérgica o contradictoria. Esta condición exige una evaluación permanente, basada en el aprendizaje, la retroalimentación y la capacidad de adaptación. En este sentido señala Covarrubias

que “la implementación de políticas públicas en sistemas complejos no puede reducirse a la ejecución de un plan preestablecido, sino que debe entenderse como un proceso de navegación en condiciones de incertidumbre, en el que el rumbo se va ajustando conforme se aprende de la experiencia” (Covarrubias 2022: 95).

Las implicaciones de este enfoque para el diseño de políticas de seguridad pública son múltiples y profundas. En primer lugar, implica reconocer que la inseguridad no es un fenómeno exclusivamente criminal o policial, sino una manifestación de múltiples fallas estructurales, culturales, políticas y sociales. “La inseguridad no puede enfrentarse únicamente con estrategias represivas, sino que exige políticas que atiendan sus causas profundas: desigualdad, exclusión, impunidad, deterioro institucional y ruptura del tejido social” (Reyes-Bazúa & Torres-López 2021:210). Esta afirmación pone en evidencia la necesidad de integrar políticas sociales, educativas, de salud, urbanismo y participación ciudadana en el diseño de estrategias de seguridad.

En segundo lugar, la teoría de la complejidad sugiere que las soluciones deben adaptarse a los contextos específicos, lo que funciona en un municipio puede no ser eficaz en otro, por lo que se requiere una gobernanza multinivel, flexible y basada en diagnósticos locales, como lo señala el informe “Nuevos retos en seguridad y defensa en México” (Coronado & Sierra, 2022), “cada país es soberano en determinar cuáles son las amenazas a su seguridad y, por lo tanto, en asignar nuevas tareas en la materia a los cuerpos e instituciones especializadas” (p. 147). Esta afirmación puede extenderse al nivel subnacional, donde los gobiernos locales deben contar con autonomía, recursos y capacidades para diseñar e implementar estrategias adecuadas a sus realidades.

Finalmente, la perspectiva de la complejidad enfatiza la necesidad de construir políticas colaborativas, donde la ciudadanía no sea vista como receptora pasiva, sino como coautora de las decisiones públicas, la participación ciudadana no sólo aumenta la legitimidad de las políticas, sino que enriquece su diagnóstico, implementación y evaluación. Como expresa Morin, “en un mundo complejo, la democracia no puede limitarse al voto, debe ser también una democracia del conocimiento, del debate, del aprendizaje conjunto” (Morin 2005:28). En este sentido, la política de seguridad debe abrir espacios de deliberación, empoderamiento y corresponsabilidad que fortalezcan el tejido social y la confianza institucional.

En suma, la teoría de la complejidad ofrece un marco potente y necesario para repensar las políticas públicas de seguridad en contextos como el mexicano; su incorporación exige no sólo nuevas metodologías, sino una transformación profunda en las formas de concebir el poder, el conocimiento, la planificación y la acción pública. Implica aceptar la incertidumbre, valorar la diversidad, fomentar la cooperación, y avanzar hacia políticas más integrales, adaptativas y sensibles a las realidades complejas que configuran los problemas públicos contemporáneos.

3. De la política de gobierno a la política de Estado en seguridad

El tránsito de una política de gobierno a una política de Estado en materia de seguridad representa una transformación sustancial en la forma de diseñar e implementar estrategias que aborden el fenómeno de la inseguridad desde una perspectiva estructural y no meramente coyuntural. Mientras que las políticas de gobierno tienden a responder a prioridades administrativas y políticas de corto plazo, generalmente vinculadas con intereses partidistas y electorales, las políticas de Estado se fundamentan en una visión de largo alcance, sostenida por amplios consensos sociales y políticos, que trasciende los ciclos gubernamentales y permite la institucionalización de acciones coordinadas, evaluables y multisectoriales.

En este sentido, resulta fundamental subrayar la distinción entre una política pública orientada por el impulso de un gobierno en turno generalmente reactiva, fragmentaria y poco sostenible y aquella concebida como política de Estado, la cual se institucionaliza mediante acuerdos interinstitucionales y marcos normativos que garantizan su continuidad y adaptabilidad ante nuevas circunstancias. Como lo sostiene Roth Deubel (2002:56) “las políticas públicas deben superar su condición de instrumentos ad hoc diseñados desde los centros de poder y convertirse en expresiones de voluntad pública construidas a partir de diagnósticos complejos, participación social e institucionalización de procesos deliberativos”. Esta afirmación pone en evidencia la necesidad de que las decisiones de política en materia de seguridad se desliguen de las agendas gubernamentales particulares, para convertirse en compromisos colectivos sostenidos por la estructura institucional del Estado.

Uno de los problemas recurrentes en la historia reciente de la política de seguridad en México ha sido, precisamente, la inestabilidad en las estrategias adoptadas por los sucesivos gobiernos, las respuestas gubernamentales a la inseguridad han estado marcadas por giros abruptos de enfoque de la militarización a la prevención, y nuevamente a la militarización sin una hoja de ruta articulada con los demás sectores del Estado. Esto se evidencia, por ejemplo, en la administración de Felipe Calderón (2006-2012), cuyo enfoque se centró en una estrategia de confrontación directa con el crimen organizado (Pérez Lara, 2011). Señala al respecto Herrera-Lasso (2022:1): “la estrategia centrada en la guerra contra el narcotráfico y no en la construcción de un esquema integral de seguridad pública; con problemas graves de coordinación interinstitucional [...] construida de arriba hacia abajo, de lo federal a lo municipal, en la que las comunidades tuvieron escasa o nula participación”. Esta lógica vertical y centralista revela un enfoque eminentemente gubernamental, reactivo, poco adaptativo y altamente dependiente de las decisiones del Ejecutivo federal, lo cual impidió su consolidación como política de Estado. Los resultados de esta estrategia no fueron alentadores a pesar del aumento del presupuesto en seguridad pública que casi se triplicó entre 2006 y 2010; de acuerdo al

estudio de Pérez Lara (2014) pasó de 16,616 millones de pesos en el primero de esos años a 43,000 millones en 2010. No obstante los niveles de violencia no disminuyeron; al contrario, “en las 32 entidades federativas se observó un incremento en por lo menos uno de los cinco delitos violentos” (Herrera-Lasso, 2022:2). Esta desarticulación entre gasto público y resultados evidencia la falta de visión sistémica y de una arquitectura institucional que integre las distintas dimensiones del problema.

Una política de Estado en materia de seguridad no puede basarse únicamente en el uso de la fuerza pública o en la persecución penal, debe comprender la inseguridad como un fenómeno multifactorial que requiere una estrategia integral y multisectorial, articulada con sectores como la educación, el desarrollo social, la salud mental, el sistema de justicia y la participación ciudadana. Herrera-Lasso lo advierte con claridad: “solo con un esquema que no disocie las políticas sociales de las políticas de seguridad será posible construir esquemas democráticos de seguridad acordes con las condiciones y las necesidades socioeconómicas del país” (Herrera-Lasso 2022:2). Esta afirmación resulta esencial, pues señala el núcleo de la diferencia entre una política de gobierno centrada en la contención y una política de Estado basada en la prevención y la cohesión social.

El fracaso de las estrategias centradas exclusivamente en el aparato coercitivo se evidencia también en la transición entre los sexenios presidenciales de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. A pesar de que este último impulsó un enfoque más preventivo con la creación del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el esfuerzo fue minado por la falta de institucionalización y de coordinación entre niveles de gobierno. Según Hernández (2020), “la falta de resultados evidenció, por un lado, la cooperación de los gobiernos subnacionales en políticas prioritarias del gobierno central [...] y por otro, la poca coordinación de los distintos niveles de gobierno ante la violencia e inseguridad” (p. 44). La ausencia de una estructura formal que vinculara este programa con otros sectores gubernamentales y con los poderes locales convirtió una política con potencial transformador en una acción dispersa y de bajo impacto.

La fragmentación de las políticas públicas de seguridad también se explica por la falta de comprensión de la seguridad como un subsistema dentro del sistema político-administrativo general. La seguridad no puede entenderse como una esfera aislada que depende exclusivamente de los cuerpos policiales o militares. Es, más bien, el resultado de un ecosistema institucional donde interactúan múltiples factores: calidad educativa, niveles de empleo, acceso a servicios de salud mental, confianza en las instituciones de justicia y participación ciudadana en la vida pública. En este sentido, Herrera-Lasso (2022) señala que “el plan de construcción de condiciones de seguridad pública debe incluir acciones y programas de carácter social: atención a jóvenes con escasas oportunidades, violencia intrafamiliar, programas de adicciones, acercamiento entre policías y sus comunidades, construcción de espacios comunitarios, fomento de la cohesión comunitaria” (p. 2).

Estas acciones sólo pueden sostenerse mediante una política de Estado que garantice la permanencia de dichos programas más allá de los ciclos electorales.

Un ejemplo exitoso de política de Estado en materia de seguridad puede encontrarse en los procesos de construcción de políticas de seguridad ciudadana en América Latina que han logrado altos niveles de institucionalización, intersectorialidad y participación ciudadana. En particular, el caso de Bogotá durante las administraciones de Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000 y 2016-2019) constituye un referente paradigmático de cómo la seguridad puede abordarse desde una lógica compleja, integradora y sostenida. En este contexto, se implementaron estrategias integrales de convivencia que incluyeron desde la transformación del espacio urbano hasta innovadoras campañas pedagógicas y culturales, pasando por reformas estructurales en el transporte público, siempre en articulación con la fuerza policial y otras instancias gubernamentales.

El punto de inflexión en esta experiencia no fue simplemente el diseño de políticas específicas, sino la construcción de una visión sistémica de ciudad basada en la cultura ciudadana, la corresponsabilidad y el respeto a la legalidad. Como lo afirma Antanas Mockus, “una política pública de seguridad no puede ser eficaz si no reconoce que la violencia tiene raíces culturales profundas, que deben ser intervenidas mediante pedagogía, simbología y ejemplos desde el gobierno” (Mockus, citado en Ceballos & González 2004: 78). Esta afirmación se tradujo en acciones concretas como la sustitución de policías de tránsito por mimos, el uso de campañas de sensibilización sobre el respeto a las normas y la promoción de un lenguaje común basado en la civilidad. Tales medidas, lejos de ser anecdóticas, respondían a una estrategia deliberada de transformar los marcos normativos informales de la ciudadanía para reforzar el contrato social urbano.

El éxito de estas políticas, sin embargo, no puede entenderse como el resultado de un conjunto de programas aislados, sino como la expresión de una política integral. Tal como lo analizan Dammert y Bailey (2005), lo distintivo de Bogotá fue que “la política de seguridad ciudadana no se limitó a respuestas policiales, sino que se integró con políticas educativas, de salud, urbanísticas y culturales en una lógica de gestión intersectorial” (p. 41). Esta integración permitió no solo la articulación institucional, sino también la sostenibilidad de las medidas más allá de un solo periodo de gobierno. De hecho, varias de las estrategias iniciadas por Mockus fueron continuadas y adaptadas por Peñalosa, y luego retomadas por otras administraciones, lo cual evidencia un proceso de institucionalización paulatina que trasciende la lógica electoral.

Este fenómeno es congruente con los postulados de la teoría de la complejidad aplicada a las políticas públicas, en donde los problemas como la inseguridad requieren respuestas no lineales, adaptativas y capaces de evolucionar en el tiempo. Como señalan Mballa

y González López (2017), “los problemas públicos no encuentran soluciones integrales porque no son analizados desde su complejidad, por lo cual, las políticas resultan fragmentadas y, a veces, inoperantes” (p. 99). En el caso de Bogotá, la adopción de una lógica sistémica que reconoce la multiplicidad de factores involucrados en la seguridad desde la cultura hasta la infraestructura permitió diseñar una respuesta coherente con la naturaleza del problema.

Además, el modelo bogotano enfatizó la participación ciudadana como eje fundamental para construir legitimidad y corresponsabilidad, no se trató solo de informar a la ciudadanía, sino de incorporarla activamente en los procesos de diagnóstico, evaluación y toma de decisiones. Tal como lo describe Cano (2014), “las experiencias de seguridad ciudadana en América Latina han sido exitosas cuando han logrado activar mecanismos de gobernanza urbana que incluyan a organizaciones sociales, académicas y comunitarias en el diseño y monitoreo de las políticas” (p. 103). En Bogotá, esto se expresó en la creación de observatorios ciudadanos, campañas pedagógicas participativas, encuestas periódicas sobre percepción de inseguridad y presupuestos participativos orientados a temas de convivencia y justicia local.

En resumen, el caso de Bogotá ofrece un ejemplo robusto de cómo una política de seguridad puede evolucionar cuando logra articularse con otros sectores, sostenerse en el tiempo más allá de los ciclos electorales y legitimarse a través de la participación activa de la ciudadanía. No es casual que múltiples organismos internacionales, como el PNUD y el BID, hayan reconocido esta experiencia como modelo de buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana. En palabras de Koonings y Kruijt (2007), “Bogotá demostró que no hay necesidad de elegir entre seguridad y democracia, sino que ambas pueden potenciarse mutuamente cuando la gestión pública se orienta por principios de complejidad, inclusión y sostenibilidad” (p. 118).

México requiere avanzar en esa dirección; para ello es imprescindible construir una política que reconozca la seguridad como un bien público compartido, cuya garantía no puede ser monopolizada por una administración ni instrumentalizada políticamente. Como plantean Mballa y González (2017), “las políticas públicas son un conjunto de mecanismos con un alto grado de complejidad, que obedecen a lógicas y racionabilidades de los sistemas complejos cuya comprensión es posible mediante un análisis holístico” (p. 99). Solo bajo esta perspectiva puede diseñarse una política de seguridad que no dependa del carisma presidencial, de la coyuntura electoral o del escándalo mediático, sino que responda a una lógica de gobernabilidad democrática, legalidad institucional y justicia social.

El paso de una política de gobierno a una política de Estado en materia de seguridad representa una condición sine qua non para enfrentar con eficacia, legitimidad y soste-

nibilidad los graves problemas de violencia e inseguridad que aquejan a México. Este tránsito exige abandonar la lógica fragmentaria y reactiva que ha caracterizado a muchas de las estrategias adoptadas en el pasado, y avanzar hacia una visión integral, participativa y de largo plazo, sustentada en la institucionalización de procesos, en la articulación multisectorial y en la comprensión sistémica de los problemas públicos. Solo así será posible garantizar que la política de seguridad deje de ser un campo de improvisación sexenal para convertirse en un verdadero pilar del Estado democrático de derecho.

4. Propuesta de lineamientos para una política de Estado en seguridad pública en México

La instauración de una política de Estado en materia de seguridad pública, entendida como instrumento colectivo cuyos objetivos, métodos y responsabilidades trascienden los ciclos sexenales y los vaivenes partidistas, exige traducir el planteamiento teórico antes expuesto en un entramado coherente de lineamientos operativos que logren articularse en todos los niveles del gobierno y con todos los sectores sociales. Estos lineamientos, lejos de constituir una lista técnica desarticulada, deben leerse como un conjunto de líneas de acción interdependientes que, al interactuar, generen retroalimentaciones virtuosas capaces de aumentar la resiliencia institucional y social frente a la violencia. El punto de partida irrenunciable es asumir que la seguridad no se produce ni se mantiene desde un solo centro de poder, sino que emerge de la coordinación adaptativa de actores que operan en contextos heterogéneos, bajo reglas formales e informales, sujetas a restricciones materiales y simbólicas cambiantes (Covarrubias 2022; Ostrom 2010).

El primer punto para iniciar la construcción de una política de Estado en la materia, es fomentar un modelo de gobernanza que funcione como una red de nodos complementarios entre la Federación, estados, municipios, poderes Legislativo y Judicial, universidades, OSC y sector privado, coordinados mediante tres mecanismos concretos: Mesas Ejecutivas de Seguridad Regional que se reúnan periódicamente para compartir inteligencia y tomar decisiones vinculantes; Plataforma Única de Datos con protocolos de interoperabilidad y ciberseguridad, donde cada actor cargue indicadores de incidencia delictiva, avances operativos y uso de presupuesto; y Fondos Concursables por Desempeño, en los que al menos 30 % de los recursos federales se liberan solo si los gobiernos locales cumplen metas auditadas (reducción de delitos prioritarios, tiempos de respuesta, percepción ciudadana). Así, cada nivel mantiene autonomía táctica y margen presupuestal, pero queda sujeto a objetivos consensuados, verificables y ajustables; la red distribuye riesgos, evita cuellos de botella y genera redundancias que garantizan continuidad operativa aun si un nodo falla.

Como segunda línea de acción, partiría de la construcción de diagnósticos locales participativos condición que cada municipio deberá elaborar, con apoyo metodológico del

Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública y de un Cuerpo de Asesoría Nacional, integrado por académicos y expertos, para generar mapas de riesgo que combinen evidencia cuantitativa de incidencia delictiva con percepciones cualitativas de inseguridad y vulnerabilidad. La validación social de ese diagnóstico garantizará que las prioridades presupuestales obedezcan a problemas sentidos; a su vez, el diálogo sistemático con organizaciones vecinales, colectivos juveniles y víctimas permitirá corregir sesgos técnicos y actualizar continuamente la información (Herrera-Lasso 2021).

Un tercer lineamiento partiría de reconocer la multicausalidad como principio de diseño: cada programa o intervención deberá acreditar, en su lógica de proyecto, cómo aborda al menos tres dimensiones estructurales de la violencia -económica, sociocultural e institucional- y cómo se articula con políticas ajenas al campo tradicional de la seguridad, como salud mental, desarrollo urbano, empleo, movilidad o regeneración de espacios públicos. De esta forma se evita la fragmentación vertical que históricamente ha convertido los esfuerzos preventivos en simples anexos presupuestales y no en motores de cohesión social.

La cuarta línea de acción parte de la necesidad de un régimen especial de coordinación fiscal. El Fondo Nacional de Seguridad Pública transitará de transferencias condicionadas de corto plazo a un esquema plurianual basado en resultados y evaluaciones externas, los municipios y estados accederán a recursos si cumplen metas verificables de reducción de impunidad, consolidación de capacidades policiales civiles y ampliación de programas preventivos con enfoque de derechos humanos. La asignación se ajustará anualmente mediante modelos de riesgo que incorporen variables sociales y resultados de percepción; de este modo, el financiamiento acompaña la complejidad del fenómeno, en vez de castigar a quienes más lo padecen.

En quinto lugar, se debe crear un Laboratorio Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad Pública, como instancia responsable de acompañar todo proyecto cuyo costo supere los cien millones de pesos. Este laboratorio, integrado por universidades públicas y centros de investigación, deberá certificar los protocolos de evaluación de impacto antes de la implementación, emitir dictámenes semestrales sobre avances y recomendar ajustes adaptativos cuando los efectos sean nulos o negativos. Al obligar a las instituciones ejecutoras a someter sus estrategias a verificación continua, se introduce una retroalimentación negativa que disuade prácticas inerciales y promueve ciclos de aprendizaje organizacional (Morin 2005).

El sexto elemento se refiere a la profesionalización policial con enfoque de complejidad, la formación inicial y continua abandonará el paradigma exclusivamente táctico para incorporar competencias en justicia cívica, mediación comunitaria, análisis de datos y ética pública, todo mando operativo deberá acreditar un diplomado en sistemas com-

plejos y gestión de riesgos. Asimismo, se adoptará el principio de carrera civil homologada; ello significa que la movilidad laboral se basará en indicadores de desempeño y certificaciones, no en lealtades políticas, reduciendo con ello la rotación disruptiva asociada a los cambios de gobierno.

En séptimo lugar, la estrategia nacional de inteligencia y análisis de datos criminales migrará hacia modelos predictivos transparentes y auditables; el uso de inteligencia artificial se subordinará a un marco regulatorio de ética algorítmica, garantizando que los sesgos de entrenamiento no perpetúen prácticas discriminatorias; todos los municipios con más de cien mil habitantes contarán con una célula de ciencia de datos capaz de alimentar, en tiempo real, una plataforma interoperable que cruce variables policiales, judiciales, socioeconómicas y de espacio urbano. De esta forma se transitará de intervenciones reactivas a intervenciones proactivas basadas en alertas tempranas y simulaciones de escenarios (Coronado & Sierra 2022).

El octavo lineamiento reconoce la importancia de la justicia restaurativa y la atención integral a víctimas como pilares de legitimidad. En este aspecto sería importante la creación de un Sistema Nacional de Reparación Integral que combine asesoría jurídica gratuita, atención psicológica y programas de reintegración económica financiados con un Fondo de Bienes Decomisados. La idea es quebrar el ciclo de victimización secundaria e incentivar la denuncia; además, la justicia restaurativa crea espacios de mediación que despresurizan el sistema penal y favorecen la reconstrucción del tejido comunitario.

En noveno lugar, se debe impulsar la construcción de entornos urbanos seguros mediante intervenciones de urbanismo y movilidad incluyente. El diseño ambiental se considera aquí un instrumento de prevención: iluminación, tratamiento de lotes baldíos, conectividad peatonal y oferta cultural en espacio público se planificarán mediante proyectos de “microrregeneración” definidos por asambleas de barrio. Se podrán establecer porcentajes mínimos del presupuesto municipal de obra pública destinados a dichas intervenciones, de modo que la infraestructura se alinee con la estrategia de seguridad y no permanezca desconectada de ella.

También se debe fortalecer la rendición de cuentas mediante un sistema nacional de transparencia y datos abiertos en seguridad; todos los contratos, intervenciones, evaluaciones, perfiles de proveedores y mapas de riesgo deberán publicarse en formatos reutilizables, con metadatos estandarizados y paneles interactivos. Es un mecanismo doble: favorece el control social y, al mismo tiempo, suministra insumos para investigaciones académicas que amplían el repertorio de soluciones y permiten detectar externalidades no previstas por las agencias gubernamentales (Reyes-Bazúa & Torres-López 2021).

Además, la corresponsabilidad social se debe afianzar mediante la institucionalización de una Mesa Multiactor de Seguridad y Cohesión Social en cada región metropolitana. Estas mesas, presididas por la autoridad local, pero con voto deliberativo de asociaciones civiles y cámaras empresariales, son el foro permanente para la deliberación, la priorización presupuestal y la supervisión ciudadana de los programas. Su existencia refleja la dimensión recursiva de la complejidad, la política se retroalimenta con las percepciones y necesidades cambiantes de la sociedad, corrigiendo su curso sin necesidad de reformar toda la arquitectura normativa.

El duodécimo punto, propone abandonar la lógica de planes cerrados y asume la gestión adaptativa. Todos los programas se diseñarán con ventanas de revisión periódica, indicadores de resultado y procesos, y umbrales de ajuste predeterminados. Si la evaluación intermedia detecta desviaciones importantes en cualquier indicador clave, la agencia responsable deberá presentar un plan de corrección en no más de treinta días, acompañado de análisis causal y escenarios prospectivos. Este mecanismo institucionaliza la idea de “política viva”, capaz de aprender y de mutar en función de la retroalimentación, evitando inercias burocráticas que prolongan intervenciones ineficaces (Mballa & González 2017).

El décimo tercer lineamiento consagra la centralidad de los derechos humanos y la perspectiva de género como ejes transversales, toda acción, desde los operativos policiales hasta la asignación de obra pública, deberá documentar su impacto diferenciado en mujeres, niñas, comunidades indígenas y personas LGTBIQ+. Se podría establecer un Mecanismo de Revisión de Uso de la Fuerza que integra a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la academia para auditar incidentes, emitir recomendaciones vinculantes y capacitar a los cuerpos de seguridad en protocolos sensibles a la diversidad.

En décimo cuarto lugar, se podrían establecer Polos de Reactivación Productiva y Empleo Juvenil en los 250 municipios con mayor prevalencia de delitos violentos; estos polos funcionarán como plataformas de convergencia entre gobiernos locales, cámaras empresariales y banca de desarrollo para activar obra pública intensiva en mano de obra, programas de aprendizaje dual y microemprendimientos de economía social. El diseño contempla un *Fondo de Contratación Local* que reserve al menos cuarenta por ciento de las plazas para jóvenes de 18 a 29 años, créditos fiscales para las empresas que los capaciten durante seis meses y una ventanilla única de microcréditos con garantía parcial estatal destinada a proyectos de reciclaje, energías limpias y servicios comunitarios. La eficacia del modelo se evaluará periódicamente mediante indicadores de empleo formal neto, reincidencia delictiva en la cohorte beneficiaria y variación en la actividad económica local, integrando la reducción de violencia como criterio de éxito (OCDE, 2024).

En décimo quinto lugar, se plantea la Estrategia Educación-Seguridad 360 grados, orientada a cerrar el triángulo empleo-educación-seguridad mediante la extensión del horario escolar con talleres STEAM (Science, Technology, Engineering, Arts and Mathematics) y habilidades socioemocionales, “Escuelas-Semillero” que ofrezcan certificaciones técnicas aceleradas validadas por instituciones educativas y un sistema de becas-crédito condonables cuyo pago simbólico consista en 120 horas de servicio comunitario en programas de prevención del delito. Las universidades públicas y el sector privado fungirán como mentores y garantes de calidad, mientras que los gobiernos estatales asignarán recursos etiquetados para infraestructura didáctica y conectividad digital. Al vincular la permanencia escolar con oportunidades laborales de alto valor, la estrategia eleva la tasa de retorno educativo, debilita los incentivos que empujan a la juventud hacia economías ilícitas y refuerza el tejido social en los territorios más afectados por la violencia (UNESCO, 2024).

La puesta en marcha de estas líneas de acción demanda un cambio cultural en la administración pública. Se requiere pasar del control jerárquico a la gestión por resultados y de la lógica de secretos a la transparencia proactiva. Resulta crucial que la legislación secundaria defina con precisión los incentivos y sanciones que harán del incumplimiento una excepción y no una norma. En particular, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá reformarse para incorporar obligaciones de evaluación independiente, abrir márgenes de decisión subnacional y crear cláusulas de extinción de dominio social que financien programas de reparación de víctimas sin comprometer recursos fiscales adicionales.

Los lineamientos aquí expuestos no constituyen una varita mágica; son, más bien, reglas de navegación diseñadas para un mar incierto, lo decisivo es la coherencia entre los principios y la operación cotidiana. Si la gobernanza se reduce a un conjunto de convenios simbólicos, si la evaluación independiente se margina cuando resulta incómoda o si la transparencia se sacrifica por eficiencias supuestas, la política de Estado se erosionará y regresaremos al péndulo de improvisaciones sexenales. En cambio, si las autoridades comprenden que la complejidad no es sinónimo de parálisis, sino de responsabilidad compartida y aprendizaje constante, la sociedad mexicana podrá recuperar la confianza en sus instituciones y transformar la seguridad pública en un bien colectivo, producido y protegido por todos.

En síntesis, la política de Estado en seguridad pública que México necesita parte de reconocer la violencia como fenómeno complejo, multicausal y dinámico; coloca la coordinación y la participación ciudadana en el centro de la arquitectura institucional; vincula el financiamiento a evaluaciones de impacto rigurosas; consagra la transparencia y los derechos humanos como principios rectores; e internaliza la inevitabilidad de la incertidumbre mediante mecanismos adaptativos de corrección. Al traducir estos pos-

tulados en lineamientos generales de actuación, se ofrece un bosquejo de cómo podrían los distintos órdenes de gobierno, y la sociedad que los legitima, construir paz sostenible, justicia efectiva y cohesión social en el largo plazo. Sólo en ese horizonte cuando la seguridad deje de definirse por el número de operativos militares y se mida en términos de bienestar, oportunidades y confianza podremos afirmar que la complejidad ha sido comprendida y gobernada en beneficio de la nación.

5. Conclusiones

Este documento aporta tres innovaciones decisivas en el debate sobre la seguridad pública en México. La primera es epistemológica, demuestra que la espiral de violencia mexicana no puede describirse como la suma de delitos aislados, sino como la manifestación visible de un sistema social complejo donde interactúan pobreza, exclusión, impunidad y deterioro institucional. Al apoyarse en la teoría general de sistemas de Bertalanffy y en el pensamiento complejo de Morin, la investigación explica por qué las políticas lineales como la militarización o los programas sociales aislados, se estrellan contra dinámicas no-lineales que amplifican efectos imprevistos, se redefinen a nivel local y producen resultados dispares de una región a otra. La cita de Covarrubias sobre la necesidad de “navegar en condiciones de incertidumbre” sintetiza ese hallazgo y fundamenta la conclusión de que la seguridad, en un entorno tan heterogéneo, sólo puede gestionarse mediante ciclos constantes de aprendizaje y ajuste adaptativo.

La segunda contribución es arquitectónica; al trasladar la noción de complejidad a un diseño institucional concreto: propone Mesas Ejecutivas Regionales con poder de decisión, una Plataforma Única de Datos interoperable y Fondos Concursables por Desempeño que liberan recursos federales conforme se cumplan metas auditadas. Estas piezas no son un mero rediseño administrativo; constituyen un ecosistema policéntrico donde cada nodo, Federación, estados, municipios, poderes Legislativo y Judicial, academia, empresas y sociedad civil, mantiene autonomía táctica, pero queda vinculado a un horizonte común medido en indicadores verificables. Tal disposición traduce al terreno operativo el principio de “redundancia funcional” de los sistemas complejos, si un nodo falla, la red conserva capacidad para compensar la disfunción y evitar el colapso. De paso, invierte los viejos incentivos clientelares, los gobernantes dejan de capturar fondos incondicionales y deben acreditar resultados ante un laboratorio de evaluación externo antes de recibir nuevas transferencias.

La tercera innovación reside en la integración transversal de políticas sociales, urbanas y de justicia. Se mostró que la iluminación de calles, la regeneración de lotes baldíos, la ampliación del horario escolar con talleres STEAM o la justicia restaurativa, permiten construir simultáneamente cohesión comunitaria, prevención del delito y reparación de víctimas. Esa sinergia rompe con la “política avioneta” que tradicionalmente sobrevuela

los territorios sin tocar el suelo: ahora los diagnósticos locales participativos, elaborados con colectivos vecinales y víctimas, guían la asignación presupuestal y corrigen los sesgos técnicos durante la ejecución. Al vincular la seguridad con la Educación-Seguridad 360, el documento resta autoridad explicativa a la hoja de delitos policiales y la desplaza hacia indicadores de escolaridad, empleo y salud mental, apuntalando así la tesis de que la violencia es un síntoma de brechas estructurales y no un simple problema de orden público.

Estos aportes estarían incompletos sin la demostración de que la seguridad pública es, efectivamente, un problema complejo. Nuestro documento reconstruye el fracaso de los enfoques lineales mostrando cómo los ciclos presidenciales sexenales privilegian medidas de alto impacto mediático -despliegue militar, fiscalías especializadas, operativos masivos- mientras desatienden las causas profundas que exigen plazos más largos, como el deterioro del tejido comunitario, impunidad cotidiana y precariedad laboral. La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, citada en el texto, confirma el desajuste entre la ostentosa presencia policial y la percepción ciudadana de inseguridad, reforzando la idea de que un sistema social puede permanecer inestable incluso cuando se inyectan recursos represivos cada vez mayores. Asimismo, la revisión de literatura sobre multicausalidad -desde Rittel y Webber hasta Herrera-Lasso- subraya que la violencia combina once variables interrelacionadas, ninguna susceptible de “apagarse” mediante una sola política pública.

De ese reconocimiento surge la necesidad de reconfigurar la mirada estatal. El documento exige abandonar la lógica de “un centro de mando” y abrazar la policentría como única forma de gobernar la incertidumbre. Esto supone tres giros paradigmáticos. Primero, sustituir la seguridad entendida como servicio coercitivo por la seguridad concebida como bien público coproducido, donde la ciudadanía deja de ser destinataria y se vuelve coautora de los diagnósticos, la ejecución y la vigilancia. Segundo, pasar del control jerárquico a la gestión por resultados con transparencia total; la apertura de contratos, mapas de riesgo y evaluaciones introduce una presión virtuosa que disuade la improvisación y habilita la corrección temprana de errores. Tercero, institucionalizar la incertidumbre a través de mecanismos de evaluación periódica que obligan a las agencias a ajustar rumbo cuando los indicadores se desvían. La seguridad, en esta nueva óptica, ya no es un producto final ni un paquete de obras: es un proceso de gestión adaptativa sometido a escrutinio público.

Reflexionar sobre la urgencia de este enfoque supone reconocer que la violencia no concede tregua, continuar con la lógica de ciclos cortos y soluciones lineales equivale a repetir, una y otra vez, un experimento fallido mientras se eleva el costo humano y fiscal. La complejidad no es un hallazgo académico accesorio, es la radiografía de un sistema que ha probado ser inmune a la imposición vertical y al voluntarismo político.

Por ello, adoptar la perspectiva compleja no es una opción estética, es la única vía realista para convertir la política de seguridad en política de Estado. El documento aquí presentado no ofrece una varita mágica, pero sí el mapa de un itinerario factible donde la resiliencia institucional, la participación ciudadana y la transparencia constituyen las coordenadas indispensables. En un país donde la violencia erosiona derechos, acorta la esperanza de vida y mina la confianza democrática, aplazar esta transición ya no es una inercia técnica, sino una irresponsabilidad histórica.

Referencias bibliográficas

- Arias, E., & Barnes, N.** (2017) *Crime and violence in Latin America: Citizen security, democracy, and the state*. New York, Cambridge University Press.
- Banco Mundial** (2023) *Framework for violence prevention and resilience in Latin America and the Caribbean*. World Bank Group. <https://documents.worldbank.org>
- Bayley, D. H., & Rosenbaum, D. P.** (2010) *Police reform in post-conflict and fragile states*. Washington D.C., United States Institute of Peace.
- Bertalanffy, L. vo.** (1981) *Teoría general de los sistemas*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Briceño-León, R.** (2019) *Violencia, seguridad y democracia en América Latina*. Bogotá, Siglo Veintiuno Editores.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J.** (1998) *Security: A new framework for analysis*. Boulder, Lynne Rienner.
- Cano, I.** (2014) *Seguridad ciudadana y gobernanza en América Latina: Experiencias locales frente a los desafíos globales*. Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Ceballos, M., & González, L.** (2004) *Cultura ciudadana: El caso de Bogotá*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos** (2022) *Seguridad ciudadana y derechos humanos: Estándares interamericanos y recomendaciones para los Estados*. CIDH/OEA.
- Coronado Camero, F., & Sierra Gutiérrez, W.** (2022) “Nuevos retos en seguridad y defensa en México”. En T. L. Fonseca-Ortiz & P.A. Sierra-Zamora (eds.), *Guerras irrestricta e híbrida en los desafíos a la seguridad y defensa nacionales* Ciudad de México, Escuela Superior de Guerra, pp.145-162). <https://doi.org/10.25062/9789585377882.08>
- Covarrubias Moreno, O. M.** (2022) “Problemas complejos y políticas públicas: El caso de la epidemia de obesidad en México”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (28), 81-98. <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10886>
- Dammert, L., & Bailey, J.** (2005) *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso: I. Municipalidad de Valparaíso, Red 14, Programa URB-AL (2004) y FLACSO.

Davis, D. E. (2020) *The uneasy path to city limits: Urban violence and the state in Mexico*. Oxford U.K., Oxford University Press.

Falleti, T. G., & Lynch, J. F. (2009) “Context and causal mechanisms in political analysis”. *Comparative Political Studies*, 42(9): 1143-1166. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>

Goldstein, D. M. (2018) *Security and democracy: State capacity, criminality, and governance in Latin America*. Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press.

Hernández, G. (2020) “La política de seguridad en México entre 2012 y 2018: De la confrontación a la prevención del delito”. *Revista Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 27(77), 43-60.

Herrera-Lasso, L. M. (2021) *Factores que propician la violencia y la inseguridad: Apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México* [Documento de trabajo]. Grupo COPPAN.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023) *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2024) *Indicadores de incidencia delictiva y homicidios por entidad federativa, 2023*. INEGI.

Kaldor, M. (2013) *New and old wars: Organized violence in a global era* (3.ª ed.). London, Polity Press.

Koonings, K., & Kruijt, D. (2007) *Fractured cities: Social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*. London, Zed Books.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2024, 20 de enero) Diario Oficial de la Federación.

Mballa, L. V., & González López, C. (2017) “La complejidad de los problemas públicos: Institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública”. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 15(27), 97-121.

Méjico Evalúa (2018) Índice de víctimas visibles e invisibles 2018. <https://www.mexicoevalua.org>

Mockus, A. (2015) “Cultura ciudadana y reducción de la violencia: Lecciones de Bogotá”. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(2), 15-35.

Morin, E. (2005) *Introducción al pensamiento complejo* (11.^a ed.). Gedisa.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2024) *Job creation and local economic development 2024: The geography of generative AI*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/83325127-en> OECD

Ostrom, E. (2010) *Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems*. Discurso de aceptación del Premio Nobel, 8 de diciembre. <https://www.nobelprize.org>

Peñalosa, E. (2003) *El reto de la equidad en la ciudad: Una nueva visión urbana*. Bogotá, Editorial Alfaomega.

Pérez Lara, J. E. (2011) La guerra contra el narcotráfico: ¿una guerra perdida? *Espacios Públicos*, 14(30), 211-230. Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67618934014>

Pérez Lara, J. E. (2014) Tendencias presupuestarias en el área de seguridad en México, 2006-2010: ¿Hacia la militarización del gasto público? *Revista Reflexiones*, 93(2), 129-142. Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72933025010>

Perrow, C. (1984) *Normal accidents: Living with high-risk technologies*. Princeton, NJ: Basic Books.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021) *Measuring security and trust: A handbook for designing evidence-based citizen-security policies*. New York, UNDP.

Reyes-Bazúa, X., & Torres-López, L. R. (2021) “La política pública de seguridad desde la visión ciudadana”. *Derecho & Opinión Ciudadana*, 5(9), 209-231.

Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (2000) “Dilemmas in a general theory of planning”. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169. (Trabajo original publicado en 1973)

Roth Deubel, A. N. (2002) *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora.

Secretaría de Gobernación (2014) *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. Ciudad de México, Gobierno de México.

UNESCO (2024) *Safe to learn and thrive: Ending violence in and through education.* UNESCO Publishing. <https://doi.org/10.54675/LUPY3293>

Ungar, M. (2011) “Policing and security in Latin America: A framework for analysis”. *Latin American Politics and Society* 53(4), 1-34.

Weyland, K. (2024) *Democracy's resilience to populism's threat.* New York, Cambridge University Press.

Zepeda, R. (2021) “Violencia y crimen en la Sierra de Guerrero: Redes de economía ilegal y ausencia del Estado”. *Estudios Sociológicos* 39(115), 547-572.

Cómo citar este artículo:

Pérez Lara, Jorge Enrique, Oscar Mauricio Covarrubias Moreno y Alicia Valentina Tolentino Sanjuan (2025) “Gobernar la complejidad: bases para una política de seguridad de largo plazo en México”. *Revista Perspectivas de Políticas Pùblicas*, vol. 15 N°29: 65-89

Gestión del conocimiento en universidades: estudio de caso en Bariloche, Argentina

Knowledge management in universities: a case study on Bariloche, Argentina

Diego Fernando Dávalos González

Médico. Especialista en Docencia Universitaria. Instituto Materno Infantil. San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina
dieferdavalos@yahoo.com

Mariela Bellotti

Universidad Nacional de Río Negro, Sede Andina. Centro Patagónico Interdisciplinario de Investigaciones en Salud -CePIeS- y Comisión Nacional de Energía Atómica, Centro Atómico Bariloche, Laboratorio de Cavitación y Biotecnología. San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina
mibellotti@unrn.edu.ar

Resumen

Este estudio caracteriza la gestión del conocimiento en instituciones de educación superior públicas ubicadas en San Carlos de Bariloche, Argentina, desde una perspectiva teórica y empírica. Se aplica un enfoque metodológico cuantitativo, aplicando un cuestionario validado a autoridades académicas de tres instituciones. Los resultados evidencian un nivel intermedio de madurez en la gestión del conocimiento, con fortalezas en la aplicación y uso, y debilidades en la creación y almacenamiento. Se identifican prácticas destacadas en la capacitación docente y la autonomía profesional, aunque persisten deficiencias en la sistematización de la información y la articulación institucional. Se concluye que las instituciones analizadas poseen un potencial significativo para consolidar sistemas de gestión del conocimiento más eficaces, lo que requiere políticas institucionales, inversión tecnológica y fortalecimiento de una cultura organizacional colaborativa

Fecha de recepción:

4.7.25

Fecha de aceptación:

5.8.25

Palabras clave: gestión del conocimiento - educación superior - universidades públicas - innovación pedagógica - políticas institucionales.

Abstract

This study focuses on knowledge management in public higher education institutions located in San Carlos de Bariloche, Argentina, from both theoretical and empirical perspectives. A mixed-method approach was applied, combining documentary analysis and a validated questionnaire administered to academic authorities at three institutions. The results show an intermediate level of maturity in knowledge management, with strengths in application and use, and weaknesses in knowledge creation and storage. Notable practices include faculty training and professional autonomy, although deficiencies persist in information systematization and institutional coordination. The study concludes that the analyzed institutions have significant potential to strengthen more effective knowledge management systems, which requires institutional policies, technological investment, and the development of a collaborative organizational culture.

Keywords: *knowledge management - higher education - public universities - pedagogical innovation -Institutional policies.*

Introducción

La gestión del conocimiento en la práctica docente universitaria representa un desafío fundamental para repensar el rol y la función de las instituciones de educación superior. Según Edelstein (2022), es imperativo desarrollar estrategias que reorienten el trabajo académico y la formación docente, abriendo un espacio para debatir el aporte pedagógico necesario en la educación superior. Este enfoque resulta prometedor, ya que permite optimizar recursos e investigar la calidad de la enseñanza en contextos caracterizados por la singularidad, multicausalidad e imprevisibilidad. Las universidades públicas enfrentan dificultades significativas debido a restricciones presupuestarias y a la creciente demanda educativa, lo que afecta su capacidad para cumplir con sus funciones. La gestión del conocimiento emerge como una herramienta clave para mejorar la eficiencia y la calidad en la docencia y la investigación (Jama, 2020), aunque la aplicación efectiva de modelos tradicionales de gestión se ve limitada por las particularidades propias de estas instituciones, tales como recursos escasos, presión por mantener estándares educativos y aumento en la matrícula estudiantil (Antonio et al., 2019; Gorozabel et al., 2020).

Esta investigación cobra relevancia al abordar la brecha entre los sistemas de gestión del conocimiento y su aplicación en las instituciones universitarias, donde se requiere una adaptación que responda a la complejidad y especificidad del contexto. En un escenario de cambios acelerados y demandas sociales diversas, la gestión del conocimiento puede facilitar un aprendizaje dinámico y colaborativo, mejorar la comunicación entre docentes, investigadores y estudiantes, y servir de base para la incorporación de nuevas prácticas pedagógicas adecuadas al siglo XXI (Santiago et al., 2020; Kumar et al., 2024). Conjuntamente, ante la globalización y la competitividad creciente, las universidades públicas deben adoptar enfoques innovadores para aprovechar el capital intelectual colectivo, responder ágilmente a los desafíos y garantizar la calidad educativa. Esto les permitiría, también, posicionarse como agentes de innovación social y desarrollo económico, anticipando las necesidades de sus comunidades y mercados laborales (Vega, 2022). En un contexto de transformaciones tecnológicas, económicas y sociales, la gestión del conocimiento se presenta como un mecanismo indispensable para preservar el patrimonio intelectual universitario, asegurar la continuidad académica frente a cambios y optimizar la toma de decisiones (Thanh y Trong, 2023). Esta necesidad se manifiesta claramente en instituciones como la Universidad Nacional de Río Negro- UNRN-, el Instituto Balseiro- IB- y la Universidad Nacional del Comahue- UNCo-, centros académicos relevantes en la ciudad de San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina. No obstante, existe una escasez de investigaciones que analicen cómo integrar la gestión del conocimiento con prácticas administrativas en universidades públicas, lo que justifica la presente investigación; la cual busca desarrollar modelos que consideren las particularidades locales, mejoren la eficiencia operativa y fortalezcan el cumplimiento de la misión educativa y social de las instituciones en un contexto de recursos limitados y exigencias crecientes. El objetivo de este trabajo es: Identificar las actividades de adquisición, uso y transmisión del conocimiento por parte de las IES de San Carlos de Bariloche.

Metodología

La investigación utiliza un enfoque cuantitativo, exploratorio, no experimental, transversal y descriptivo. Cuantitativo porque está basado en un estudio de campo mediante un cuestionario dirigido a directores, coordinadores, decanos y vicedecanos de las tres instituciones de educación superior (IES) de San Carlos de Bariloche. Se utilizó un cuestionario constituido por 41 ítems, clasificados en tres dimensiones, las cuales fueron: creación del conocimiento, transparencia y almacenamiento de conocimiento. Los ítems del cuestionario se validaron en la investigación de Cuadrado (2020) con un coeficiente Alfa de Cronbach de 0,92 para la pertinencia y 0,91 para la comprensibilidad del instrumento. También se demostró un alto grado de interrelación entre las variables de gestión del conocimiento y capital intelectual en los seis componentes principales del cuestionario. El detalle de los ítems mencionados se presenta en las tablas ubicadas en el Apéndice.

El estudio es exploratorio, ya que aborda por primera vez la brecha entre la implementación de sistemas de gestión del conocimiento y las prácticas administrativas en las IES, utilizando un análisis documental para caracterizar el fenómeno. Se trata de una investigación no experimental, dado que no interviene ni manipula variables, sino que observa el fenómeno en su contexto natural. Además, el diseño es transversal, pues la recolección de datos se realiza en un único momento temporal, sin seguimiento a lo largo del tiempo. También se considera descriptivo, al examinar y caracterizar las prácticas de gestión del conocimiento en las IES sin evaluar sus implicaciones.

Resultados

Para identificar las actividades de Creación de conocimiento; Transferencia y almacenamiento de conocimiento; y Aplicación y uso de conocimiento por parte de las IES de San Carlos de Bariloche, se confeccionó la Tabla 1 que figura en el Apéndice.

Cada uno de los ítems mencionados se cuantificó a partir de una escala de Likert, cuyo valor mínimo es 1, el cual indica nunca y el valor de 5, que corresponde a siempre. A partir de dicha escala de medición se estructuró un índice general de gestión del conocimiento y también tres indicadores correspondientes a cada dimensión. Estas aproximaciones de la gestión del conocimiento se obtuvieron a partir del cálculo de un promedio de los ítems de cada dimensión y de los tres indicadores subyacentes a cada una de estas para obtener el índice general.

$$IGC_i = \frac{CC_i + TA_i + AU_i}{3}$$

$$CC_i = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n CC_j$$

$$TA_i = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n TA_j$$

$$AU_i = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n AU_j$$

Donde: IGC_i es el Índice de Gestión del Conocimiento de la carrera i, CC_i es el indicador de creación de conocimiento, TA_i es el indicador de transferencia y almacenamiento del conocimiento y AU_i es el indicador de aplicación y uso del conocimiento. Las apreciaciones iterativas con el sufijo j en las fórmulas anteriormente descritas hacen referencia a cada uno de los ítems que corresponden a cada dimensión analítica.

Por otro lado, para homogeneizar la medición de los ítems analizados, fue necesario normalizar sus valores adoptados en la escala conforme su polaridad, lo que exigió establecer una dimensión porcentual para cuantificar la gestión del conocimiento. Aquello se llevó a cabo mediante las siguientes expresiones matemáticas:

$$I_{(+)} = \frac{Valor_i - Mínimo}{Máximo - Mínimo},$$

$$I_{(-)} = \frac{Máximo - Valor_i}{Máximo - Mínimo}$$

Donde: $I_{(+)}$ corresponde al indicador normalizado que presenta una polaridad positiva con relación a la gestión del conocimiento, $I_{(-)}$ es el indicador que presenta una polaridad negativa, $Valor_i$ es la observación o apreciación de la escala del ítem analizado, $Máximo$ es el valor máximo observado en cada ítem y $Mínimo$ es el valor mínimo de cada ítem en la escala de Likert.

En la tabla 2 del Apéndice se presenta una descripción de los valores obtenidos de los ítems según la escala de Likert establecida para la investigación para cada dimensión de la gestión del conocimiento y del índice general del concepto.

A continuación, se evalúa de forma individual a cada uno de los ítems que constituyeron el cuestionario objeto de análisis con el ánimo de identificar las actividades de adquisición, uso y transmisión del conocimiento por parte de las IES de San Carlos de Bariloche. En las tablas siguientes (3, 4 y 5) se exponen las estadísticas mencionadas procurando una distribución segmentada según cada dimensión evaluada para caracterizar el problema de investigación.

Discusión

Los resultados obtenidos en el presente trabajo de investigación revelan una situación intermedia en la gestión del conocimiento por parte de las Instituciones de Educación Superior (IES) de San Carlos de Bariloche, con un índice general de 0,5759. Esta cifra, cercana al punto medio de la escala utilizada, indica un nivel aceptable de madurez en estos procesos considerando el contexto específico de análisis. Este tipo de interpretación resulta coherente con otros estudios que aplican normalización de indicadores como los realizados por Correa et al. (2023) y Khan et al. (2022), los cuales enfatizan la importancia de contextualizar los valores obtenidos a partir de instrumentos estandarizados (Panzarella et al., 2021). Particularmente destacable es la dimensión de *aplicación y uso del conocimiento*, que presenta un valor de 0,6640, lo que sugiere una

fortaleza relativa en las prácticas orientadas a la utilización efectiva del conocimiento dentro de las universidades. No obstante, las dimensiones de *creación de conocimiento* (0,5385) y, con mayor notoriedad, la de *transferencia y almacenamiento* (0,5254), manifiestan debilidades estructurales que requieren atención. Esta situación evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de gestión documental y de generación de conocimiento en las IES, promoviendo prácticas institucionales que favorezcan la producción, almacenamiento y circulación sistemática del saber. En este sentido, se identifican como líneas prioritarias de acción: a) el diseño de estrategias específicas para el fortalecimiento de la gestión del conocimiento, especialmente en su dimensión documental, y b) el desarrollo de canales institucionalizados de compartición entre facultades y departamentos.

Los hallazgos del estudio coinciden con antecedentes relevantes de la literatura académica. Investigaciones como las de Arocena et al. (2018), Suknuman y Maharaj (2019) y Tang y Chau (2020) también detectan un nivel relativamente bajo de madurez en la gestión del conocimiento en universidades de países en desarrollo, aunque con una mejor disposición para aplicar el conocimiento disponible en los procesos de toma de decisiones. Este patrón es compartido por las IES de San Carlos de Bariloche, que muestran fortalezas en el uso del conocimiento, pero limitaciones en su generación y conservación.

En cuanto a la *generación de conocimiento*, los resultados reflejan una dinámica limitada, en consonancia con los planteamientos de Albanese et al. (2024) y Mazorodze y Mkhize (2024), quienes identifican obstáculos persistentes en las IES para producir información innovadora de forma sostenida. Tal como indican Mustafazada y Mustafazada (2024), esta situación suele llevar a un mayor énfasis en la explotación del conocimiento existente más que en la creación de nuevo saber, lo cual, según Hansen et al. (2017), es típico de culturas institucionales aún en formación. Además, la escasez de incentivos, señalada por Cai y Ling (2019), limita la evolución de estos sistemas, generando una espiral que debilita la capacidad institucional para innovar. A pesar de estas limitaciones, se observan prácticas destacables, como la recolección de información docente (0,98) y la capacidad de las IES para superar concepciones tradicionales de la enseñanza. También se aprecia una valoración significativa de la información recogida por parte de las autoridades (0,85) y de los estudiantes (0,82). Sin embargo, persisten deficiencias en torno a la actualización y sistematización de la información, lo cual limita el potencial transformador de estos esfuerzos. Desde una perspectiva administrativa, se evidencia un contraste importante entre la receptividad hacia la innovación docente y las falencias en el manejo de información informal o dispersa. Tal como señala Le et al. (2024), esta situación es recurrente en universidades con sistemas de gestión del conocimiento aún poco consolidados.

Respecto a la dimensión de *transferencia y almacenamiento del conocimiento*, si bien se destacan buenas prácticas como los procedimientos para recopilar propuestas (0,9212) y el acceso a bases de datos (0,891), también se registran deficiencias considerables en cuanto al uso efectivo de estas bases para almacenar experiencias y prácticas institucionales. Esto refuerza lo observado por Almujally y Joy (2020) y Teague y Billbrough (2023), quienes subrayan la necesidad de consolidar culturas institucionales orientadas al aprendizaje organizacional. Además, la baja puntuación en la monopolización del conocimiento como forma de poder coincide con la tendencia hacia modelos más colaborativos, tal como lo destaca Sihite et al. (2023). Finalmente, la dimensión de *aplicación y uso del conocimiento* presenta fortalezas claras en aspectos clave como la capacitación docente (0,981), la autonomía en la toma de decisiones (0,9234) y el autocontrol profesional (0,8148). Estas dimensiones, de acuerdo con Karabacak et al. (2023), son fundamentales para una educación superior de calidad. No obstante, persisten importantes debilidades en la redefinición estratégica institucional por parte del profesorado (0,2245) y en la incorporación de sugerencias estudiantiles (0,3209), lo cual evidencia tensiones institucionales que ya han sido reportadas por Bhusry y Ranjan (2011) y Carvalho et al. (2021). Este estudio evidencia un panorama complejo y matizado de la gestión del conocimiento en las universidades de San Carlos de Bariloche, con avances significativos en la aplicación del conocimiento, pero con desafíos persistentes en su generación, sistematización y compartición. Los resultados invitan a pensar estrategias institucionales que consoliden sistemas de gestión del conocimiento robustos, capaces de responder a las exigencias de un entorno académico cada vez más dinámico y orientado a la innovación.

Conclusiones

El presente estudio permitió analizar el estado actual de la gestión del conocimiento en las Instituciones de Educación Superior (IES) de San Carlos de Bariloche, evidenciando un nivel intermedio de desarrollo, con un índice general de 0,5759. Este valor, si bien aceptable en términos relativos, revela tanto fortalezas como debilidades estructurales en las dimensiones evaluadas. Entre las principales fortalezas se destaca la dimensión de *aplicación y uso del conocimiento*, en la cual las IES demuestran un compromiso institucional con la capacitación docente, la autonomía profesional y la adopción de prácticas basadas en evidencia.

Estos elementos constituyen un terreno fértil para impulsar procesos de mejora continua en la calidad educativa. Sin embargo, se identificaron importantes debilidades en las dimensiones de *creación de conocimiento* y de *transferencia y almacenamiento*. La limitada producción de conocimiento nuevo y las dificultades para preservar y compartir las experiencias institucionales reflejan la necesidad urgente de consolidar sistemas de gestión documental, así como de promover una cultura organizacional que favorezca

la circulación sistemática del saber. Los hallazgos se alinean con la literatura técnica que describe obstáculos similares en contextos universitarios de países en desarrollo, donde predominan la explotación del conocimiento existente y una débil articulación entre la creación, almacenamiento y aplicación del mismo.

Frente a este diagnóstico, se propone como vía de acción prioritaria el diseño de estrategias institucionales que fortalezcan la gestión del conocimiento, con énfasis en la mejora de las prácticas documentales y en la articulación efectiva entre facultades y departamentos. Solo así será posible avanzar hacia modelos de universidad capaces de transformarse en verdaderas organizaciones de aprendizaje. Por último destacar que, las IES de San Carlos de Bariloche muestran un potencial significativo para consolidar una gestión del conocimiento más eficaz. Aprovechar este potencial requiere voluntad institucional, inversión en sistemas informáticos adecuados, fortalecimiento de la cultura organizacional colaborativa y, sobre todo, una visión estratégica que entienda al conocimiento como el principal activo para el desarrollo educativo y social.

Referencias bibliográficas

- Albanese, M., Busato, F., Cisco, G., Di Giorno, S., y Grasso, C.** (2024) “Overcoming obstacles: higher education institutions and the SDGS in the EU - A cluster analysis”. *Scientific Peer-Reviewed Journal of the SWS Scholarly Society*, 1(1), 49-70. <https://doi.org/10.35603/epi24.1.05>
- Almjally, N., y Joy, M.** (2020) “Designing a System for Enhancing the Sharing of Best Teaching Practices among Universities’ Instructors”. *2020 IEEE 20th International Conference on Advanced Learning Technologies (ICALT)*, 127-129. <https://doi.org/10.1109/ICALT49669.2020.00044>
- Antonio, F., Jácome, R., Cecilia, M., Zambrano, M., y Abel, V.** (2019) “Modelo de gestión educativo en el Ecuador, fortalezas y debilidades /Modelo de gestión educativo en el Ecuador, fortalezas y debilidades/Educational management model in the Ecuador, strengths and weaknesses”. *Opuntia Brava*, 11(4), 339-345. <https://opuntiabrava.ult.edu.cu/index.php/opuntiabrava/article/view/882>
- Arocena, R., Göransson, B., y Sutz, J.** (2018) “Universities and Underdevelopment”. En *Developmental Universities in Inclusive Innovation Systems* (pp. 159-179). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-64152-2_7
- Bhusry, M., y Ranjan, J.** (2011) “Knowledge Collaboration in Higher Educational Institutions in India: Charting a Knowledge Management Solution”. *International Journal of Computer Science Issues*, 8(5), 332-341. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=950f1bda92239c2be796974827d3bd52b2a87667>
- Cai, Z., y Ling, Y.** (2019) “Research on the Resource Shortage Scheme Based on High Availability Cluster”. *2019 International Conference on Computer Network, Electronic and Automation (ICCNEA)*, 71-74. <https://doi.org/10.1109/ICCNEA.2019.00024>
- Carvalho, M., Cabral, I., Verdasca, J., y Alves, J.** (2021) “What about us? Teachers’ participation in schools’ strategic action plans”. *Participatory Educational Research*, 8(3), 156-175. <https://doi.org/10.17275/per.21.59.8.3>
- Correa, R., Esparza, K., y Campoverde, K.** (2023) “Índice de Desarrollo de las Regiones de Ecuador”. *Revista Economía y Política*, 37, 18-30. <https://doi.org/10.25097/rep.n37.2023.02>

Cuadrado, G. (2020) “Knowledge management at the university: Questionnaire for institutional assessment”. *Revista Iberoamericana de Educacion Superior*, 11(30), 201-218. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2020.30.596>

Edelstein, G. (2022) “El análisis en clave didáctica. Una alternativa para abordar en posición de reflexividad crítica las prácticas de enseña”. *Revista Análisis de las Prácticas*, 1. <https://portalrevistas.unipe.edu.ar/index.php/analisispracticas/article/view/119>

Gorozabel, J., Alcívar, T., Moreira, L., y Zambrano, M. (2020) “Los modelos de gestión educativa y su aporte en la educación ecuatoriana”. *Episteme Koinonia*, 3(5), 238. <https://doi.org/10.35381/e.k.v3i5.774>

Hansen, I., Mork, O., y Welo, T. (2017) “Knowledge management of university-industry collaboration in the learning economy”. *2017 2nd International Conference on Knowledge Engineering and Applications (ICKEA)*, 173-177. <https://doi.org/10.1109/ICKEA.2017.8169924>

Jama, V. (2020) “La dirección en la gestión del conocimiento incide en el capital intelectual de las instituciones de educación superior del Ecuador”. *Revista Tecnológica-Educativa Docentes 2.0*, 9(1), 109-115. <https://doi.org/10.37843/rted.v9i1.95>

Karabacak, E., Nemejc, K., y Yapıcıoglu, D. (2023) “Everybody has their own image: Teacher autonomy of the university teachers”. *Rural Environment, Education, Personality*, 140-147. <https://doi.org/10.22616/REEP.2023.16.016>

Khan, A., Kabir, K., Hasan, K., Sultana, R., Hoque, F., Al Imran, S., y Karmokar, S. (2022) “Households’ socioeconomic vulnerability assessment due to COVID-19 outbreak: A web-based survey in Bangladesh”. *Electronic Journal of General Medicine*, 19(3), 1-12. <https://doi.org/10.29333/ejgm/11797>

Kumar, M., Patil, S., Aravinda, H., Jasmine, J., Pthak, P., y Kavitha, K. (2024) “Exploring the influence mechanism of strategic leadership, employee engagement and job involvement: A framework model approach”. *Journal of Informatics Education and Research*, 4(1), 1006-1015. <https://doi.org/10.52783/jier.v4i1.673>

Le, T., Ha, D., y Truong, M. (2024) “Research on Knowledge Management Model at Universities Using Systematic Literature Review Method”. En *Knowledge Transformation and Innovation in Global Society* (pp. 553-573). Springer Nature Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-99-7301-9_28

Mazorodze, A., y Mkhize, P. (2024) “Exploring barriers to innovation in higher education: An empirical investigation in Zimbabwe”. *SA Journal of Information Management*, 26(1). <https://doi.org/10.4102/sajim.v26i1.1644>

Mustafazada, A., y Mustafazada, A. (2024) *Adapting to change in the modern world: Skills development in higher education for economic and sustainability issues*. 18(1), 132-143. <https://doi.org/10.15837/aijes.v18i1.6717>

Panzarella, E., Beribisky, N., y Cribbie, R. A. (2021) “Denouncing the use of field-specific effect size distributions to inform magnitude”. *PeerJ*, 9. <https://doi.org/10.7717/peerj.11383>

Santiago, A., Lyn, R., y Kader, M. (2020) “A framework for knowledge sharing in the research-teaching nexus”. *2020 International Conference on Computation, Automation and Knowledge Management*, 381-385. <https://doi.org/10.1109/ICCAKM46823.2020.9051471>

Sihite, O., Sinaga, P., Hidayat, D., y Sijabat, R. (2023) “The effect of academic culture and collaborative culture as collaborative academic culture to improve the innovative behavior in universities”. *Jurnal Aplikasi Bisnis dan Manajemen*, 9(1). <https://doi.org/10.17358/jabm.9.1.1>

Suknunan, S., y Maharaj, M. (2019) “The role of knowledge management in institutional strategy development and competitiveness at leading African universities”. *Knowledge and Performance Management*, 3(1), 19-30. [https://doi.org/10.21511/kpm.03\(1\).2019.03](https://doi.org/10.21511/kpm.03(1).2019.03)

Tang, H., y Chau, C. (2020) “Knowledge exchange in a global city: a typology of universities and institutional analysis”. *European Journal of Higher Education*, 10(1), 93-112. <https://doi.org/10.1080/21568235.2019.1694424>

Thanh, B., y Trong, T. (2023) “The effectiveness of knowledge management systems in motivation and satisfaction in higher education Institutions: Data from Vietnam”. *Data in Brief*, 49, 1-9. <https://doi.org/10.17632/tpgsnk4928.3>

Teague, R., y Billbrough, T.J. (2023) “Knowledge Management in Education: Often the Missing Link in Developing a Robust Learning Organization”. *International Journal for Infonomics*, 15(1), 2137-2142. <https://doi.org/10.20533/iji.1742.4712.2023.0224>

Vega, M. (2022) *Transferencia de conocimientos de las universidades a las organizaciones en el contexto ecuatoriano* [Tesis de doctorado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://doi.org/10.1108/MBE-07-2021-0097>

APÉNDICE

Tabla 1. Ítems del cuestionario para evaluar la gestión del conocimiento

ID	Procesos de gestión del conocimiento en la universidad
Creación de conocimiento en la universidad	
CC1	La universidad recolecta información de los docentes.
CC2	La universidad recolecta información de los estudiantes.
CC3	Los archivos y las bases de datos proporcionan información necesaria a los integrantes de la organización.
CC4	Los docentes de la universidad rompen las concepciones tradicionales.
CC5	Los directivos de la organización realizan reuniones periódicas para informar los avances.
CC6	La universidad posee políticas de compensación para el intercambio de conocimiento.
CC7	Los informes escritos son distribuidos en la universidad.
CC8	La información formal es compartida.
CC9	La información informal es compartida.
CC10	Los sistemas informáticos permiten compartir la información.
CC11	La información necesaria puede obtenerse a partir de los archivos y bases de datos.
CC12	Los directivos concuerdan en que la información beneficia a la universidad.
CC13	La universidad descarta la información obsoleta.
CC14	La organización universitaria posee un orden para el desempeño de funciones.
Transferencia y almacenamiento de conocimiento	
TA1	Los docentes monopolizan el conocimiento como fuente de poder.
TA2	La rotación de docentes implica una pérdida de conocimiento.
TA3	Las propuestas de los integrantes se recogen con procedimientos.
TA4	Las bases de datos almacenan experiencia y conocimientos.
TA5	La universidad posee mecanismos formales para compartir las mejores prácticas.
TA6	La organización universitaria conserva procedimientos para la distribución de las propuestas.
TA7	El acceso a bases de datos se produce a través de la red de ordenadores.
TA8	La organización aprende o adquiere conocimiento nuevo e importante.
TA9	Los miembros de la universidad aprenden conocimientos o habilidades críticas.
TA10	La universidad mejora por los nuevos conocimientos adquiridos.
TA11	La universidad es una organización de aprendizaje.
Aplicación y uso de conocimiento	
AU1	Los directivos de la organización universitaria promueven el trabajo en equipo.
AU2	Los grupos de trabajo usan la información en la universidad.
AU3	La universidad resuelve los problemas a través de trabajo en equipo.
AU4	En la universidad los equipos de trabajo proponen soluciones innovadoras.
AU5	La universidad adopta las recomendaciones de los grupos que la integran.
AU6	Los docentes de la universidad redefinen la estrategia de la organización.
AU7	Existe autocontrol de los docentes, y son responsables de su trabajo.
AU8	Los docentes de la organización universitaria muestran autonomía en la toma de decisiones.

ID	Procesos de gestión del conocimiento en la universidad
AU9	Las sugerencias de los docentes se incorporan a la universidad.
AU10	La universidad establece alianzas y redes externas.
AU11	La organización universitaria realiza acuerdos de cooperación para la promoción del conocimiento.
AU12	Las sugerencias de los estudiantes se incorporan a la universidad.
AU13	La organización conserva mecanismos para promover la creación de conocimiento.
AU14	La universidad capacita y orienta a los docentes.
AU15	La base de los datos con información de los organismos relacionados se actualiza continuamente.
AU16	Los procesos organizacionales de la universidad se documentan.

Nota: Elaboración propia con base en el cuestionario validado por Cuadrado (2020).

Tabla 2. Indicadores de gestión del conocimiento de las carreras de las IES de San Carlos de Bariloche

Dimensiones	Media	Desviación estándar
Creación de conocimiento	0,5385	0,1285
Transferencia y almacenamiento de conocimiento	0,5254	0,1589
Aplicación y uso de conocimiento	0,6640	0,1067
Índice general:	0,5759	0,1314

Tabla 3. Ítems descriptivos de los procesos de gestión del conocimiento en la universidad correspondientes a la dimensión creación de conocimiento en la universidad

Cód.	Ítems	Media	Desviación estándar
CC1	La universidad recolecta información de los docentes.	0,98	0,1232
CC2	La universidad recolecta información de los estudiantes.	0,82	0,1523
CC3	Los archivos y las bases de datos proporcionan información necesaria a los integrantes de la organización.	0,48	0,1620
CC4	Los docentes de la universidad rompen las concepciones tradicionales.	0,98	0,0924
CC5	Los directivos de la organización realizan reuniones periódicas para informar los avances.	0,57	0,0627
CC6	La universidad posee políticas de compensación para el intercambio de conocimiento.	0,32	0,1844
CC7	Los informes escritos son distribuidos en la universidad.	0,42	0,1501
CC8	La información formal es compartida.	0,83	0,0698
CC9	La información informal es compartida.	0,22	0,0562
CC10	Los sistemas informáticos permiten compartir la información.	0,24	0,1822
CC11	La información necesaria puede obtenerse a partir de los archivos y bases de datos.	0,28	0,1915
CC12	Los directivos concuerdan en que la información beneficia a la universidad.	0,85	0,2112
CC13	La universidad descarta la información obsoleta.	0,01	0,0844
Indicador:		0,5385	0,1285

Tabla 4. Ítems descriptivos de los procesos de gestión del conocimiento en la universidad correspondientes a la dimensión transferencia y almacenamiento de conocimiento

Cód.	Ítems	Media	Desviación estandar
TA1	Los docentes monopolizan el conocimiento como fuente de poder.	0,1462	0,129
TA2	La rotación de docentes implica una pérdida de conocimiento.	0,3832	0,1732
TA3	Las propuestas de los integrantes se recogen con procedimientos.	0,9212	0,231
TA4	Las bases de datos almacenan experiencia y conocimientos.	0,0420	0,1294
TA5	La universidad posee mecanismos formales para compartir las mejores prácticas.	0,0914	0,1456
TA6	La organización universitaria conserva procedimientos para la distribución de las propuestas.	0,732	0,089
TA7	El acceso a bases de datos se produce a través de la red de ordenadores.	0,891	0,0723
TA8	La organización aprende o adquiere conocimiento nuevo e importante.	0,6234	0,0889
TA9	Los miembros de la universidad aprenden conocimientos o habilidades críticas.	0,7244	0,1256
TA10	La universidad mejora por los nuevos conocimientos adquiridos.	0,7032	0,192
TA11	La universidad es una organización de aprendizaje.	0,5213	0,342
Indicador:		0,5254	0,1589

Tabla 5. Ítems descriptivos de los procesos de gestión del conocimiento en la universidad correspondientes a la dimensión aplicación y uso del conocimiento

Cód.	Ítems	Media	Desviación estándar
AU1	Los directivos de la organización universitaria promueven el trabajo en equipo.	0,7604	0,0874
AU2	Los grupos de trabajo usan la información en la universidad.	0,6623	0,8733
AU3	La universidad resuelve los problemas a través de trabajo en equipo.	0,6802	0,1294
AU4	En la universidad los equipos de trabajo proponen soluciones innovadoras.	0,7124	0,1288
AU5	La universidad adopta las recomendaciones de los grupos que la integran.	0,7829	0,1001
AU6	Los docentes de la universidad redefinen la estrategia de la organización.	0,2245	0,1233
AU7	Existe autocontrol de los docentes, y son responsables de su trabajo.	0,8148	0,0844
AU8	Los docentes de la organización universitaria muestran autonomía en la toma de decisiones.	0,9234	0,0933
AU9	Las sugerencias de los docentes se incorporan a la universidad.	0,6732	0,1922
AU10	La universidad establece alianzas y redes externas.	0,5122	0,1242
AU11	La organización universitaria realiza acuerdos de cooperación para la promoción del conocimiento.	0,4512	0,0082
AU12	Las sugerencias de los estudiantes se incorporan a la universidad.	0,3209	0,0233
AU13	La organización conserva mecanismos para promover la creación de conocimiento.	0,761	0,0912
AU14	La universidad capacita y orienta a los docentes.	0,981	0,0412
AU15	La base de los datos con información de los organismos relacionados se actualiza continuamente.	0,6108	0,1921
AU16	Los procesos organizacionales de la universidad se documentan.	0,7525	0,2171
Indicador:		0,6640	0,1067

Cómo citar este artículo:

Dávalos González, Diego y Mariela Bellotti (2025) “Gestión del conocimiento en universidades: estudio de caso en Bariloche, Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°29: 91-105

Programas socioproyectivos, empleabilidad y promoción del trabajo independiente en el conurbano bonaerense

Socio-productive programs, employability and independent labor promotion in Greater Buenos Aires

Diego Álvarez Newman

Doctor en Ciencias Sociales e Investigador Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades (IESCODE) de la Universidad Nacional de José C Paz (UNPAZ).
diegonewman@hotmail.com

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la forma en que los gobiernos municipales de la región noroeste del conurbano bonaerense, particularmente los municipios de José C Paz y San Miguel, han gestionado la implementación de la pauta de inclusión al trabajo de la empleabilidad en el marco de los programas socioproyectivos.

La hipótesis que se sostiene es que en el marco de estos programas han emergido capacidades laborales vinculadas al trabajo independiente que han sido gestionadas de manera diferente en cada uno de estos territorios. Se ha llevado adelante una estrategia metodológica cualitativa, aunque se ha apelado también a datos cuantitativos con el fin de analizar el impacto del fenómeno de la masificación de los programas socioproyectivos en los municipios seleccionados.

Fecha de recepción:

25.3.25

Fecha de aceptación:

26.7.28

Palabras clave: Programas socioproyectivos – empleabilidad – trabajo independiente – cuentapropismo – emprendedurismo

Abstract

The objective of this article is the analysis of the way local governments in the northwestern region of Greater Buenos Aires, particularly the municipalities of José C. Paz and San Miguel, deal with the implementation of socio-productive programs fostering employability in the non-salaried labor force. Our hypothesis states that within the framework of these programs, labor skills linked to independent work have emerged, which up to now have been managed differently by each municipal government. A qualitative methodological strategy was implemented, although quantitative data were also used to analyze the impact of the massification of socio-productive programs in the selected municipalities.

Keywords: *Socio-productive programs - employability - self-employment - self-employed - entrepreneurship*

Introducción

Los programas socioproyectivos (en adelante PS) han sido el dispositivo privilegiado de política social para el abordaje a la inclusión al trabajo de los sectores vulnerables en los últimos veinte años. Las pautas de inclusión han ido variando en el marco de estos programas e incluso han ido confluyendo de manera contradictoria en muchos de ellos. Pero la empleabilidad siempre ha estado presente siendo una de las pautas que contiene la mayor preocupación sobre las posibilidades de formar competencias para esta población con el objetivo de que puedan encontrar y conservar un trabajo decente.

Los problemas que se advierten en el mercado de trabajo en torno al deterioro de las condiciones laborales del universo de trabajadores/as informales, han propiciado las condiciones estructurales para que la política social se vea desbordada por la masificación de los PS (Alvarez Newman 2024a). Este fenómeno ha impactado con fuerza en el conurbano bonaerense y se ha expresado de manera particular en cada uno de los territorios que lo componen.

El objetivo de este artículo es analizar la forma en que los gobiernos municipales de la región noroeste del conurbano bonaerense han gestionado la implementación de la

pauta de inclusión al trabajo de la empleabilidad en el marco de los PS. La hipótesis que se sostiene afirma que en el marco de estos programas han emergido capacidades laborales vinculadas al trabajo independiente que han sido gestionadas de manera diferente en cada uno de estos territorios. Se han tomado dos casos de estudio. En el caso del polo productivo de José C. Paz se ha promovido una diferenciación con incentivos no institucionalizados entre aquellos/as que poseen competencias para desarrollar su trabajo por cuenta propia y los/as que no, mientras que en el caso de la Incubadora municipal de San Miguel se desenvolvió una política institucionalizada de segmentación y de encuadre del trabajo independiente bajo una concepción de desarrollo emprendedor orientada a los micro emprendimientos más desarrollados.

Se ha llevado adelante una estrategia metodológica cualitativa donde se recuperan fuentes de datos analizadas en el marco de un proyecto de investigación y desarrollo de la Universidad Nacional de José C Paz (UNPAZ). Puntualmente, se han utilizado fuentes secundarias como la normativa inherente a los programas PRIST-AT (2009-2017), Proyectos Productivos Comunitarios (2017-2019), Hacemos Futuro (2018-2019), y Potenciar Trabajo (2020-2023); y fuentes primarias como entrevistas en profundidad a referentes encargados de la implementación de los PS en José C Paz y referentes de la incubadora municipal de San Miguel. Asimismo, se han recuperado datos cuantitativos que han sido analizados en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Se ha analizado el impacto del fenómeno de la masificación de los PS en los municipios seleccionados tomando la relación entre la población ocupada y la cantidad de receptores/as de los PS. La fuente relevada fue la base “Datasets” que recopila los datos generados y publicados por los organismos de gobierno. Se relevaron y se organizaron los datos producidos por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación sobre el programa Potenciar Trabajo (2020-2023) que es el último de este tipo en implementarse y que tuvo la particularidad de absorber a los/as receptores/as de sus programas antecesores.

El artículo se organiza en tres apartados. En el primero se presenta el fenómeno de la masificación de los PS en relación al problema de la empleabilidad y su incidencia en los municipios seleccionados del noroeste del conurbano bonaerense. En el segundo, se analiza cómo se han gestionado las competencias laborales más desarrolladas en el marco de los programas en el polo productivo de José C Paz. En el tercero, se analiza cómo a partir de las demandas provenientes de emprendedores nucleados en los PS se generó una política municipal de desarrollo emprendedor en el partido de San Miguel. Por último, se presentan las reflexiones finales en torno al problema de investigación que ha sido planteado.

1. Masificación de los PS y empleabilidad como pauta de inclusión al trabajo

Los programas socioproyectivos han sido el dispositivo privilegiado de política social para el abordaje a la inclusión al trabajo de los “sectores vulnerables” que se encuentran por fuera del mercado formal en Argentina. Estos son programas de transferencia monetaria condicionada (PTMC) que procuran vincular a estos sectores con el trabajo a través de proyectos productivos de pequeña escala y de desarrollo sociocomunitario. Este tipo de programas interviene directamente en la organización de la producción para la satisfacción de necesidades sociales y en la distribución primaria del ingreso (Kasparian, 2014). En el marco de estos programas se han ensayado cuatro pautas de inclusión al trabajo que no son excluyentes entre sí: la del desarrollo local; la de la empleabilidad; la de la economía social y solidaria; y la de la economía popular (Alvarez Newman, 2024a).

Uno de los aspectos a resaltar es que estos programas se institucionalizaron desde la falta de empleabilidad de los/as receptores/as (Scarfó, Hopp y Highton, 2009). El decreto N°1506/2004 que regulaba la reformulación de los programas de transferencia de ingreso luego de la crisis de 2001-2002 estableció una diferenciación entre los destinatarios de la política social y los de la política laboral tomando a la empleabilidad como criterio. Desde entonces, la falta de empleabilidad se volvió una de las principales condiciones que define a los sectores vulnerables. En tanto pauta de inclusión al trabajo, la empleabilidad procura contener a estos sectores y brindarles acceso a la terminalidad educativa y a la formación por competencias para mejorar los activos de capital humano con la perspectiva de que puedan insertarse al mercado de trabajo.

Un informe promovido por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales sobre los resultados del programa “Hacemos futuro” (Dirección de Gestión de Políticas Públicas, 2022) dejó en claro el lineamiento que estaba presente desde el decreto mencionado anteriormente con la confirmación de que hay un segmento no-empleable en el marco de los PS pero otro que sí podría vincularse con el trabajo.

La hipótesis planteada era que existía un segmento de población de titulares que, en el marco de la crisis económica y por su situación socioeconómica estructural, requería un acompañamiento del Estado permanente mediante transferencias, pero sobre la cual no era posible esperar que su capacitación se tradujera en un mejoramiento de las condiciones de empleabilidad; y otro segmento constituido por un universo de titulares que, con capacitación y formación, podría vincularse con el mercado de trabajo, ya sea en el marco de la economía tradicional o de la economía popular. (Dirección de Gestión de Políticas Públicas, 2022:86).

La empleabilidad es una polémica noción que comenzó a tomar notoriedad con la modernización empresarial que se consolidó en la década de 1990 (Figari, 2011). Esta noción se desprende de la teoría del capital humano cuyo marco teórico no interpela el funcionamiento del mercado de trabajo sino a las competencias laborales de los sujetos para ingresar a él. Si bien es un concepto complejo que ha sido estudiado desde diferentes perspectivas, su acepción generalizada en la política pública hace referencia a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente (Sarroca y Vargas, 2020).

Este concepto no suele problematizar las desigualdades de oportunidades, ni cómo las políticas laborales podrían lograr el pleno empleo, mejorar la calidad de este o reducir la informalidad. Más bien, tiende a focalizar en las capacidades de adaptación de los/as sujetos trabajadores/as a la volatilidad y a la incertidumbre propia de los mercados (Alvarez Newman, 2019). Esta mirada suele chocar con los problemas estructurales que se hacen presente en el mercado de trabajo. Junto a la precarización laboral, desde hace diez años se viene consolidando en Argentina el deterioro de las condiciones laborales del universo de trabajadores/as informales. Es decir, dentro de ese universo, hay una tendencia sostenida del crecimiento del trabajo intermitente y del trabajo informal de subsistencia (Alvarez Newman, 2024a).

Esta tendencia se acentúa en el conurbano bonaerense por sus particularidades. Este es un territorio complejo por su enorme peso poblacional, compuesto por 24 municipios que entre ellos y al interior de cada uno presenta fuertes desigualdades (Carmona y Couto, 2020). Posee una industria manufacturera de relevancia, aunque con niveles de productividad dispares donde la generación de empleos plenos de derecho y la precarización coexiste con el sector de la economía popular más grande del país en términos absolutos (ReNaTEP, 2023). En este territorio los PS se encuentran desbordados por el crecimiento del trabajo informal de subsistencia. Cada vez son más las personas en situación de vulnerabilidad que necesitan un ingreso complementario vinculado a estos programas. Este crecimiento motivó el fenómeno que en un trabajo anterior denominamos masificación de los programas socioproyectivos en el conurbano bonaerense (Alvarez Newman, 2024a). Este fenómeno comenzó a tomar forma con la emergencia del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST-AT) en el año 2009 y desde el año 2016 no ha parado de crecer hasta que se consolidó con posterioridad a la pandemia al darse de baja el programa Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

La masificación de estos programas y las contradicciones en la gestión de la política social, sobre todo en los últimos 8 años, ha impedido que se constituya una pauta de inclusión al trabajo coherente vinculada a los sectores vulnerables. Si bien son prestaciones esenciales, lejos de promover la empleabilidad o la economía popular estos programas se

han utilizado desde el estado nacional principalmente para garantizar un piso mínimo de sostenibilidad social y de gobernabilidad. Mientras que la implementación de estrategias de empleabilidad o de promoción de la economía popular ha sido transferida a los gobiernos locales y/o a las organizaciones sociales.

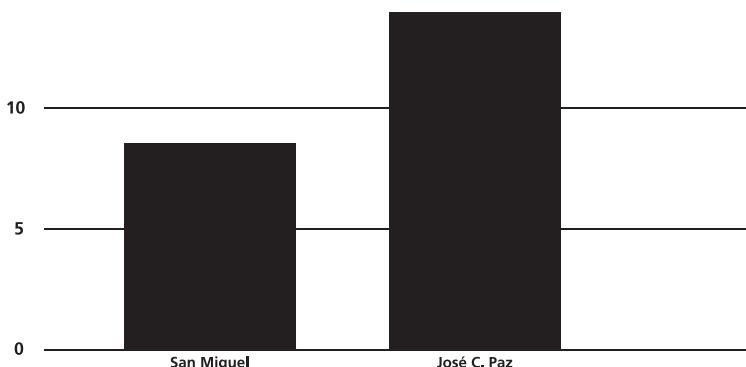
En este artículo analizamos la forma en que los gobiernos municipales de la región noroeste del conurbano bonaerense, particularmente los municipios de José C Paz y San Miguel, han gestionado la implementación de la pauta de inclusión al trabajo de la empleabilidad en el marco de los programas.

El municipio de José C. Paz es un territorio de alta vulnerabilidad sociolaboral por los bajos niveles de calificación de su población, la alta informalidad laboral, la débil infraestructura territorial y la escasa presencia de empresas, particularmente de carácter industrial, en comparación con el resto de los partidos del conurbano. Por su parte, San Miguel posee una estructura productiva más diversificada, con un sector industrial pequeño pero más desarrollado que el de José C Paz, con niveles de informalidad menores y con mejores niveles de calificación que este municipio.

La masificación de los PS en el conurbano bonaerense impacta de manera diferente en cada municipio. Si se analiza la relación entre la población ocupada y los/as receptores/as en cada uno de los municipios seleccionados puede identificarse el porcentaje de personas cuya inserción laboral es dependiente de estos programas ya sea por su condición de actividad o por ingresos insuficientes respecto al salario mínimo vital y móvil (SMVM).

Gráfico 1. Población ocupada y receptores del Programa “Potenciar Trabajo” en los municipios de San Miguel y José C Paz (2024)

15



Fuente: elaboración propia a partir de “Datasets Argentina”, Ministerio de Desarrollo Social (2025); y Observatorio del Conurbano Bonaerense de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

El municipio de José C Paz es uno de los que presenta los mayores índices de dependencia de los PS en todo el conurbano en el marco del programa “Potenciar Trabajo”. Al compararlo con San Miguel, se observa que mientras este municipio posee el 8,5% de su población ocupada dependiente de ese programa, aquél posee el 14% (Gráfico nº1).

El volumen en el que se hace presente en cada municipio el fenómeno de la masividad de estos programas constituye un condicionante en la forma de implementación de las pautas de inclusión al trabajo. Mientras José C. Paz debió definir una estrategia de inclusión que representa al 14% de su población ocupada, San Miguel debió hacer lo propio pero para el 8%, con mayores recursos municipales y en un ecosistema de mayor densidad productiva.

Cuando el PRIST-AT comenzó a ponerse en marcha, estos municipios debieron definir ciertas estrategias de desarrollo local considerando las competencias laborales de los/as receptores/as. Cada municipio tuvo sus especificidades respecto a la implementación del programa pero primaron dos modos de organización del trabajo: las tareas desarrolladas en el espacio público para el mejoramiento de la infraestructura urbana, y las tareas desarrolladas en los polos productivos u obradores de gestión municipal.

2. La gestión de la empleabilidad en José C Paz

Este municipio se constituyó como ente ejecutor del programa a través de la Secretaría de Industria, Producción y Empleo Municipal (SIPREM). En sus inicios, el primer formato organizativo del trabajo que se adoptó fueron las cuadrillas, conformadas por grupos de trabajo dirigidos por cuadros municipales, organizadas principalmente para labores de obras y servicios públicos de baja complejidad en los espacios públicos. En general primaron la realización de tareas tales como el barrido y la limpieza de calles y plazas, pintar espacios públicos, y la pavimentación y el arreglo de calles y veredas.

Entre los años 2012 y 2015 el PRIST-AT tuvo su etapa de consolidación con la construcción de polos productivos en muchos municipios del conurbano (Ferrari Mango, 2020). Estos son espacios compuestos por diversos talleres en los que se desarrollaban las actividades productivas y formativas a escala barrial y que además se constituyeron como espacios de integración para los/as receptores/as (Alvarez Newman, 2023).

La construcción del Polo Productivo de José C. Paz en 2014 fue de gran importancia dadas las características sociales y productivas del municipio. Es un extenso predio que se compone de 13 “naves productivas” que a lo largo del tiempo se fueron organizando para tareas diversas pero siempre vinculadas a la producción. A su vez, el polo cuenta con aulas donde se realizaba la terminalidad educativa y otras actividades de capacitación y de formación. En materia de implementación, el objetivo fue concentrar en un mismo espacio los obradores

en los cuales desarrollaban sus tareas algunas de las cooperativas de trabajo creadas en el marco del PRIST-AT. El polo fue constituyendo su impronta como un espacio socioproductivo de gestión municipal (Alvarez Newman, 2023) que a pesar de los cambios en los programas siguió manteniéndose. La organización de la producción estaba orientada a la obra pública municipal, principalmente destinada al mejoramiento de los espacios públicos. Esta impronta configuró un estilo de gestión centralizado y vertical en la toma de decisiones, con pautas organizativas del trabajo que no tenían como referencia al cooperativismo (Alvarez Newman, 2023). El hecho de que los/as receptores/as debían cumplir horarios fijos, realizar tareas laborales definidas por los capataces en un espacio de trabajo, el cumplimiento del presentismo, las cuotas de productividad, y el otorgamiento de beneficios laborales, fueron estableciendo rutinas de trabajo. Ser receptores/as de un programa social quedaba difuso frente a la autopercepción de ser “trabajadores/as del polo productivo” (Goren et al. 2019).

Las reconfiguraciones que sufrió la política social con posterioridad al PRIST-AT presentaron dificultades para seguir produciendo. Programas como el Hacemos Futuro, la implementación del Salario Social Complementario, y el Potenciar Trabajo, pusieron el foco también en la capacitación, en la terminalidad educativa o no estaban necesariamente atados a condicionalidades laborales de manera directa. El Salario Social Complementario (2017) cristalizó que la problemática de los sectores vulnerables no estaba puesta solamente en el desempleo. El deterioro de las condiciones laborales del universo de trabajadores/as informales estaba configurando un nuevo segmento vulnerable de magnitud (Alvarez Newman, 2024a). La mayoría de los receptores/as no eran desempleados/as sino trabajadores/as informales de subsistencia con un bajo nivel de capitalización, con un proceso productivo inserto en la cultura popular (Maldovan Bonelli et al. 2017) y con ingresos insuficientes que se ubican por debajo del salario mínimo vital y móvil (SMVM). Este segmento se fue institucionalizando como “economía popular”.

Con posterioridad a la pandemia la tendencia se había confirmado y el perfil de receptor/a de programas socioproductivos se había modificado. Así, desde la gestión del polo se dieron a la tarea de implementar el programa “Potenciar Trabajo” (PT) donde la empleabilidad seguía siendo el principal objetivo pero los sujetos destinatarios del programa eran los/as trabajadores/as de la economía popular (Resolución 121/2020, Artículo 1). Tal como se había establecido en la Ley de Emergencia Social (LES) sancionada a fines de 2016, se reconoció a los/as trabajadores/as de la economía popular como “trabajadores” y una prestación a modo de salario social complementario (SSC) del 50% del salario mínimo. Sin embargo, debían acreditar el cumplimiento de las obligaciones en una Unidad Productiva entre 4 y 6 hs diarias o acreditar la terminalidad educativa o la formación laboral.

El PT surgió como una nueva apuesta de programa socioproductivo con aspectos programáticos del capital humano tales como la empleabilidad y la certificación de com-

petencias laborales y que retoma también el enfoque en la economía popular. En ese encuadre, desde las naves productivas del polo debieron gestionar a aquellos/as trabajadores/as considerando la disponibilidad a cumplir sus obligaciones en esos espacios.

El polo continuó con su estrategia de desarrollo local en donde la producción estaba orientada a la obra pública municipal, pero se abría el desafío de gestionar el trabajo de perfiles diversos en materia de empleabilidad. Entre los/as receptores/as que se incorporaron a las unidades productivas había desempleados jóvenes que nunca habían trabajado, desempleados con pasado laboral, y trabajadores/as por cuenta propia vinculados a diversas “changas” en el sector micro informal. Para estos, los provenientes del programa representaban en algunos casos la principal fuente de ingresos, y en otros casos un complemento a su actividad. Estos últimos, que son los que tienen un perfil más especializado, han sido la polea de transmisión para la formación de competencias en obra.

Hay mano de obra que es muy especializada, por ejemplo, un carpintero, un herrero, un tipo que sepa trabajar no nos dura nada. Está un tiempito, comienza a faltar, hasta que se va. Y es normal que así sea porque es muy poco lo que ganan. Ahora, nosotros le dimos una vuelta de rosca a esto. Me pongo a hablar con el carpintero y le digo: “No te vayas, te necesitamos. Nosotros te vamos a dar la posibilidad de que fabriques cosas desde acá. Fabricá tus mesas, sillas, y eso es tuyo. No nos vamos a meter con eso”. Es más, le damos apoyo. Tenemos la camioneta municipal y le llevamos las cosas. Entonces, eso nos da resultado porque necesitamos maceteros, carpinteros, etc... (Raúl, referente municipal encargado de la implementación del programa “Potenciar Trabajo”).

Estos trabajadores especializados cumplen un rol fundamental a la hora de transmitir los saberes porque se van convirtiendo en referentes productivos que llevan a cabo la formación en obra para los/as otros/as receptores/as del programa. Son muy valorados porque además de la transmisión de saberes transmiten habilidades blandas vinculadas a la responsabilidad y a la capacidad de trabajo: “si se tienen que ir a las 12 se van a las 5pm”. Los referentes del programa encuadran estas acciones en lo que denominan como una relación mixta donde “(...) ellos aportan al estado municipal pero a la vez se les da todas las facilidades, el espacio y los materiales para que desarrollen su emprendimiento”. Los funcionarios municipales han definido jerarquías de hecho entre los receptores/as del programa produciendo una diferenciación con incentivos no institucionalizados entre aquellos/as que poseen competencias para desarrollar su trabajo por cuenta propia y los/as que no.

La construcción de la figura de “referente productivo” constituye un incentivo para estos/as receptores/as dado que pueden utilizar el espacio de los talleres, los materiales y las herramientas de trabajo para sus propios emprendimientos. Su contraprestación es formar en obra a otros/as receptores/as. Sin embargo, al no estar institucionalizada la figura del “referente productivo” queda enmarcada en una relación directa y no reglada con los encargados de la gestión de los talleres del polo.

3. La formación de competencias emprendedoras en San Miguel

El programa municipal “San Miguel Emprende e Incuba” comenzó a funcionar en el año 2014 y, al igual que el polo productivo de José C Paz, se creó en el marco del PRIST-AT donde la Subsecretaría de Desarrollo Local y Hábitat Social se constituyó como ente ejecutor. Uno de los espacios importantes de implementación del PRIST-AT era una feria habilitada por la municipalidad los fines de semana, llamada “Paseo del Diseño”. Estos/as receptores/as eran vendedores, feriantes y artesanos que producían en sus hogares. A partir de la identificación de las necesidades de muchos/as de ellos/as que venían desarrollando sus emprendimientos, desde el ente ejecutor surgió la idea de armar una incubadora.

Bueno, una vez que ellos comienzan con este proceso comienzan a darse cuenta de que muchos emprendedores estaban para una instancia más. Poder ofrecerles algo más que un puesto en la feria, por la calidad que producían, por la cantidad que vendían. Y ahí comienza a surgir esta idea de la incubadora (Romina, coordinadora del Programa).

La experiencia previa de la incubadora surge del PRIST-AT a partir de la identificación de perfiles y de brindarles más herramientas a los/as receptores/as que demandaban desarrollarse. Durante los primeros dos años comenzaron los procesos de incubación de proyectos pero todavía bajo el encuadre de la economía social. Esta pauta de inclusión al trabajo no se correspondía con la demanda de desarrollo de emprendimientos personales que provenía de algunos de los/as feriantes. Se producían contradicciones entre la demanda de desarrollo personal y las pautas de inclusión al trabajo basadas en la economía social y solidaria.

En 2016 se produjo un cambio institucional que abordó dichas contradicciones. La incubadora dejó de depender de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social y se creó la Secretaría de Trabajo y Producción. Este cambio significó abandonar la dinámica de los programas sociales orientados a la economía social y comenzó a encuadrarse a los emprendimientos como un negocio a ser desarrollado. Esto implicó que la convocatoria a participar de la incubadora haya empezado a ser abierta a la población del municipio

y deje de quedar restringida a los/as receptores/as de los programas. La modificación implicó que la incubadora fuera adoptando con el tiempo un estilo de gestión más selectivo sobre los emprendimientos respecto a la potencialidad de cada uno de ellos. Por ejemplo, para la cohorte que comenzó en la pospandemia, en abril de 2021, se postularon 260 emprendimientos y quedaron solamente 30.

Como su nombre lo dice, se supone que nosotros somos una incubadora de empresas. Si yo tengo una señora que hace bizcochuelos y vende bizcochuelos, yo no voy a poder lograr que ella de acá a dos años ponga una micro empresa, una cosa pequeñita. Va a ser muy difícil por más incubadora de empresas que nosotros seamos. En cambio, sí, si viene por ejemplo un muchacho que hacía caños de fibra de vidrio que le vende a Edesur y a Edenor. Pero él tenía unos años de ingeniería, había trabajado en una fábrica donde fabricaban esos caños, se independizó, fabricó sus propias máquinas y se puso a hacer caños en su casa. Nos re- contra interés, empezamos a conseguir asesoramiento. Mañana va a La Plata a la facultad de Ingeniería de La Plata porque lo van a asesorar. Para eso somos incubadora. (Romina, coordinadora del Programa).

La selectividad de los perfiles para ingresar a la incubadora implica llevar a cabo una segmentación. Los criterios que se toman en cuenta son la experiencia laboral previa, ya sea en relación de dependencia o en otros emprendimientos, si el emprendimiento está relativamente afianzado (por ejemplo si han invertido previamente en él), y por sobre todas las cosas, las capacidades para poder desarrollar un modelo de negocios y la factibilidad del emprendimiento para poder crecer y desarrollarse a dos años. Este proceso de selección consta de encuentros con la dirección de la incubadora y con una psicóloga que determina los perfiles y sugiere o no el ingreso de los/as postulantes.

Y bueno, después lo que les contaba de la inducción al mundo emprendedor a través de cuestiones lúdicas, de juegos, de charlas llegan a determinar el perfil del emprendedor. Se trabaja la autoestima, se trabaja la tolerancia al riesgo, se trabajan los miedos que suelen tener los emprendedores a arriesgarse y poder invertir en su emprendimiento. Se trabaja mucho todo eso. Y al cabo de cinco encuentros, la persona que lleva adelante esto nos entrega el perfil de cada uno de los emprendedores. (Romina, coordinadora del Programa).

Cada cohorte anual que participa del programa se compone de sesenta emprendedores/as aproximadamente distribuidos/as en diferentes rubros que van desde el textil a la gastronomía, pasando por la marroquinería, el calzado y servicios educativos, entre otros. El perfil de los emprendimientos remite a trabajadores/as independientes con poca estructura en donde el hogar aparece como el principal espacio de producción (Alvarez Newman, 2024b).

Los emprendedores transitan por dos etapas en el programa, la de preincubación y la de incubación, siendo que cada una tiene un año de duración. En la etapa preincubación, se inicia la conformación de la idea o proyecto hasta su concreción en un modelo de negocio. Y, en la etapa incubación, se avanza en el desarrollo del emprendimiento a través de la capacitación, la asistencia técnica profesional, el financiamiento y el asesoramiento en la búsqueda de mercado, entre otras acciones.

Desde el municipio de San Miguel se definió una política institucionalizada de segmentación a partir de instancias institucionalizadas de formación emprendedora

(...) se les ofrece el registro de marcas. Siempre los asesoramos, no es que nosotros hacemos el trámite. Ahora, nosotros el año pasado tuvimos la suerte de que vino el director nacional del registro de marcas que depende del INTI. Vino un día y tuvimos dos horas de charla y les contó por qué registrar la marca, cómo registrar la marca, cómo les convenía hacerlo. Eso forma parte del asesoramiento, el registro de marcas, asesorarlos de que tienen que ser monotributistas. Y esto es un tema, el monotributo es todo un tema. (...) Porque vos no tenés manera de que el tipo crezca y si hace vasos, que venda vasos por menor o venda vasos en la feria, pasa una persona y le compra media docena, pasa otra y le compra tres vasos. Y de repente vos le decís ¿Por qué no vas a vender a un bazar? Claro pero para ir a vender vasos a un bazar, tenés que tener factura sino no te va a comprar (...). (Romina, coordinadora del Programa).

La incubadora es una particular forma de encuadrar el trabajo independiente que requiere necesariamente de una estrategia de formalización de ciertas instancias dado que la culminación del proceso formativo es un emprendedor/a capaz de gerenciarse a sí mismo y de gestionar su propio trabajo bajo una concepción empresarial (Alvarez Newman, 2022). Esta distinción cualitativa, que remite a la organización del trabajo, puede constituirse en un elemento importante para diferenciar el emprendedurismo de otras formas de cuentapropismo.

Reflexiones finales

En este artículo se ha analizado la forma en que los gobiernos municipales de la región noroeste del conurbano bonaerense, particularmente los municipios de José C Paz y San Miguel, han gestionado la implementación de la pauta de inclusión al trabajo de la empleabilidad en el marco de los programas socioproyectivos.

El deterioro de las condiciones laborales del universo de trabajadores/as informales ejerció presión sobre esos programas produciendo el fenómeno de la masificación. La composición de los/as receptores/as se fue modificando ya que no eran solamente trabajadores/as desocupados sino trabajadores/as informales de subsistencia que dependen de las subvenciones estatales para complementar sus ingresos.

En ese universo tan amplio los/as referentes encargados de la implementación de los programas en los territorios fueron identificando perfiles. Por un lado estaban aquellos/as que requerían de un acompañamiento permanente del estado mediante transferencias porque ya no era posible esperar que su capacitación se tradujera en un mejoramiento de las condiciones de empleabilidad. Pero, por otro lado, estaban aquellos/as que con capacitación y formación sí podían vincularse con el mercado de trabajo. Cada municipio resolvió esta problemática a partir de la magnitud con la cual se presentó el fenómeno de la masificación de los PS y con los recursos territoriales disponibles.

El municipio de José C Paz utilizó el espacio del polo productivo para gestionar las condiciones de empleabilidad bajo la modalidad de formación en obra, estableciendo una diferenciación con incentivos no institucionalizados entre aquellos/as que poseían competencias para desarrollar su trabajo por cuenta propia y los/as que no. Aquellos/as trabajadores/as fueron convirtiendo en “referentes productivos” encargados de la transmisión de saberes, definiendo jerarquías de hecho entre los receptores/as de los programas.

Por su parte, el municipio de San Miguel creó una incubadora municipal para atender la demanda de aquellos/as con posibilidades de mejorar sus condiciones de empleabilidad en el marco de los PS. Esto implicó llevar a cabo una política institucionalizada de segmentación y encuadrar al trabajo independiente bajo la concepción de desarrollo emprendedor. Es decir, no se propuso otorgar beneficios al trabajo por cuenta propia sino que se definieron instancias de formación emprendedora.

Las limitaciones territoriales, y por supuesto de sus mercados de trabajo, son de relevancia a la hora de considerar las políticas vinculadas a la generación de condiciones de empleabilidad. En José C Paz, al emerger competencias laborales más desarrolladas, la reacción de los referentes municipales encargados de la implementación de los

programas fue reproducir las relaciones informales que son propias de este territorio, negociando el uso de los talleres y de los recursos existentes con los/as receptores/as. Por su parte, en el municipio de San Miguel, frente a la identificación de competencias laborales más desarrolladas, los/as referentes acordaron con los/as funcionarios/as municipales la creación de una incubadora. Esto significó la institucionalización de una instancia formativa vinculada al gerenciamiento de sí mismos en sintonía con la política de capital humano que promueve el municipio.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Newman, Diego** (2024a) “Derivas y contradicciones de los programas socioproyectivos. Entre la contención de la informalidad laboral y la promoción de la economía popular”. *Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social “Laboratorio”*. Vol. 34 (2):208-227.
- Álvarez Newman, Diego** (2024b) “Los sentidos del trabajo emprendedor en el conurbano bonaerense. Análisis de un programa de incubación en el municipio de San Miguel”. En Goren, Nora y Gambacorta, Mario. (comp.) *Trabajo: heterogeneidades socio-laborales*, José C Paz; Ed. EDUNPAZ.
- Álvarez Newman, Diego** (2023) “Programas socioproyectivos y reconfiguraciones en los modos de inclusión al trabajo de los sectores vulnerables (2009-2021)”; *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 7 (16).
- Álvarez Newman, Diego** (2022) “Heterogeneidad ocupacional y reorganización del trabajo emprendedor en el conurbano bonaerense en el marco de la pandemia”; En Goren, Nora. y Ferrón, Guillermo. (comps.) *Desigualdades en el marco de la pandemia. Nuevas configuraciones socioterritoriales*; José C Paz; Ed. EDUNPAZ.
- Álvarez Newman, Diego** (2019) “Transformaciones en los atributos valorados. Flexibilización laboral, competencias laborales y desplazamiento del actor sindical en Argentina”. *Debates en Sociología* (49): 104-117.
- Carmona, Rodrigo y Couto, Bárbara** (2020) “Dinámica productiva, laboral e institucional en la esfera urbana. Un análisis en municipios del Conurbano Bonaerense (2015-2018)”; *Quid* 16(13):269-297.
- Ferrari Mango, Cinthia** (2020) “El municipio como ente ejecutor de la política social nacional: Argentina Trabaja (2009-2018)”, *Revista iberoamericana de estudios municipales* (22): 93-124.
- Figari, Claudia** (2001) “Lógicas de formación y de calidad en la modernización empresarial”. *Estudios del Trabajo* (22):95-120.
- Goren, Nora; Dzembrowski, Nicolás; Alvarez Newman, Diego; Ferrón, Guillermo** (2019) *Organizaciones laborales de la economía social. El caso del Polo Productivo de José C. Paz*; Buenos Aires, EDUNPAZ.

Kasparian, Denise (2014) *Lucha ¿sin patrón? Un estudio sobre la configuración de la conflictividad de trabajo en empresas recuperadas y cooperativas del Programa Argentina Trabaja*; Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 336p.

Maldován Bonelli, Johanna, Ynoub, Emanuel, Fernández Mouján, Lucio y Moler, Emilce (2017) *Políticas públicas e instituciones de regulación socio-laboral para la Economía Popular. Supuestos y tensiones en el debate por la ley de Emergencia Social*; ponencia presentada en el XIII Congreso ASET, Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina, Resolución 121/2020, Artículo 1º, 18 de marzo de 2020.

Presidencia de la República Argentina (2004) Decreto N°1506/2004 “Emergencia Ocupacional Nacional”.

Presidencia de la República Argentina, Dirección de Gestión de Políticas Públicas (2022): “Evaluación de resultados del Programa Hacemos Futuro”; Universidad Nacional de La Plata.

Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP) (2023) *Juventudes y Economía Popular en el ReNaTEP*. Informe abril de 2023.

Sarroca, R. y Vargas, F. (2020) *Manual de orientaciones metodológicas para la realización de actividades de aprendizaje para el desarrollo de competencias de empleabilidad*; OIT/ CINTERFOR.

Scarfó, Gabriela; Hopp, Malena y Highton, Catalina (2009) “Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para pensar la política social”. *Revista de Trabajo Social “Plaza Pública”* 2: 8-20.

Cómo citar este artículo:

Álvarez Newman, Sergio (2025) “Programas socioproductivos, empleabilidad y promoción del trabajo independiente en el conurbano bonaerense”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°29: 107-122

Políticas de terminalidad educativa y accesibilidad: el caso de Adultos 2000 en la Ciudad de Buenos Aires

Access to termination of formal education: a case study on the Adult 2000 Program in Buenos Aires City

Rada Schultze, Fernando

Doctor en Ciencias Sociales, Magíster en Políticas Sociales, Facultad de Ciencia Sociales, UBA
frada@sociales.uba.ar

Zopatti, Luciana

Licenciada en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales UBA
lzopatti@sociales.uba.ar

Fecha de recepción:

1.8.25

Fecha de aceptación:

15.8.25

Resumen

El siguiente trabajo se propone analizar el modo en que se diseñan y gestionan las políticas de terminalidad educativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con especial foco en el programa a distancia y virtual Adultos 2000. Considerando que la Ley de Educación Nacional N° 26.206 de 2006 ha significado un punto de inflexión en la concepción de la educación como derecho de todas las personas que no caduca con la edad, utilizaremos la noción de accesibilidad para comprender cómo se garantiza el acceso, permanencia y egreso por este tramo de escolaridad a jóvenes y adultos. A través del análisis de diversos datos secundarios, y con el propósito de ofrecer una visión actualizada sobre del tema, se indagará el período 2021-2024 que, a su vez, brindará un mayor entendimiento de la expansión que ha logrado el programa en la pospandemia.

Palabras clave: política social - accesibilidad - educación de adultos - pobreza

Abstract

This paper examines the design and implementation of public policies aimed at promoting education completion in the Autonomous City of Buenos Aires, with a special focus on the Adults 2000 distance and virtual program. Considering that the National Education Law (No. 26206/2006) was a turning point in the conception of education (as a right of all people that does not expire with age), we will use the notion of accessibility to understand how access, permanence, and graduation for the education of young and adult people are managed. To provide an updated overview of the topic, we will examine the 2021-2024 period using various secondary data sources; this will give us a better understanding of the expansion the program has achieved in the post-pandemic period.

Keywords: *social policy - accessibility - adult education - poverty.*

Introducción

Debido a sus múltiples experiencias y prácticas variadas, el campo de la educación para adultos es heterogéneo. A su vez, las problemáticas derivadas del acceso, permanencia y egreso en el nivel secundario revelan la persistencia de desigualdades y vulneración de derechos para amplios sectores de la población. En ese aspecto, a pesar de su expansión en la última década, la cobertura de los niveles educativos de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) alcanza en promedio al 5% de la potencial población beneficiaria (Cabrera *et al*, 2024: 20-21).

Si bien en Argentina existen diversos antecedentes en el reconocimiento de la educación como derecho, entre los cuales podemos mencionar desde el artículo 14 de la Constitución de 1853 -concibiéndola como derecho individual- hasta la reforma constitucional de 1994 -en donde se ratificó la moción de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948 sobre la educación en tanto derecho universal e incluyente (Finnegan y Pagano 2007: 25)-, lo cierto es que a través de la historia las propuestas estatales educativas para adultos tuvieron, como horizonte predominante, la capacitación de mano de obra para el sistema productivo, al tiempo que se replicaban las prácticas y

sentidos educativos orientados a la infancia. En ese aspecto, la emergencia de la Ley de Educación Nacional 26.206 (LEN) de 2006, devendría en un parteaguas en la historia de las políticas educativas locales para personas jóvenes y adultas, ya que expresó “un compromiso explícito con la igualdad y se sanciona en el marco de otras políticas públicas” (Cabrera *et al.*, 2024: 22).

La LEN, junto a las resoluciones del Consejo Federal de Educación 118/10 y 254/15, reconoció a la Educación de Jóvenes y Adultos como modalidad específica. Desde su origen, tuvo por objetivo “garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar (...) a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida” (LEN, art. 46), intentando superar así el carácter remedial y compensatorio que le había asignado la Ley Federal de Educación de 1993. Fue así que, a partir de este marco normativo, se buscó avanzar en la construcción de nuevos acuerdos en pos de garantizar el acceso a la formación básica, la participación social y la formación profesional. Asimismo, se estableció una organización curricular e institucional flexible, con certificaciones parciales, sistemas de créditos y modalidades presenciales y no presenciales (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [GCBA] 2019: 9).

La implementación de estas medidas a nivel nacional se tradujo en un incremento en la matrícula y en la cantidad de personas egresadas. Entre el 2001 y 2022 los egresados de escuelas secundarias para jóvenes y adultos crecieron en un 128%; el 90% de quienes cursan esta modalidad lo hace en escuelas de gestión estatal. La matrícula presenta una progresiva feminización (53% del estudiantado) y una distinción etaria: 71% es menor a 29 años y 13% tiene más de 40 años. Los jóvenes y adultos que asisten a esta modalidad en el nivel nacional representan 12% de la matrícula de la escuela secundaria; en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) esto alcanza el 15%. Sin embargo, es significativo que actualmente una proporción de la población destinataria no accede a estas modalidades: en el grupo etario que abarca de los 18 a los 29 años, se destaca 1.094.065 de personas con secundaria incompleta (De Luca, Nistal y Orlicki, 2023). Lo dicho nos conduce a preguntarnos tanto por las dificultades que atraviesan los jóvenes y adultos que transitán por estas modalidades, como así también por las características de estas ofertas educativas.

Respecto a la CABA, actualmente conviven en la ciudad diversas ofertas para la finalización de estudios medios. Estas podemos clasificarlas en dos grupos: las de gestión estatal -Programa Adultos 2000, Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS), Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) y Unidades de Gestión Educativa (UGEE)- y las de gestión privada -bachilleratos acelerados arancelados y Bachilleratos Populares-. Todas ellas se enmarcan en la modalidad de EPJA de la LEN. A pesar que desde la promulgación de esta ley diversos gobiernos, en sus diferentes niveles de gestión, desplegaron acciones

para democratizar el acceso, fomentar la permanencia y garantizar este derecho a todas las personas, lo cierto es que a casi veinte años de su promulgación, persisten desigualdades que dificultan el avance por el tramo de la llamada “escolaridad secundaria común”; sobre todo, a quienes provienen de hogares de bajos ingresos.

En efecto, diversos trabajos destacan la incidencia tanto de factores exógenos como de las dinámicas propias del sistema educativo, que pueden obturar el sostenimiento de las trayectorias educativas. Por ejemplo, el currículum enciclopédico, la lógica anualizada y gradualizada de contenidos, los sistemas de evaluación y la cultura institucional que define ciertos patrones estudiantiles esperados, al igual que aquellos derivados del contexto socioeconómico (Tiramonti et al. 2020). Este es el caso de CABA, jurisdicción que en el 2024 registró un 17,5% de su población mayor de 25 años cuyo máximo nivel de estudios comprende hasta secundario incompleto (Instituto de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [IDECBA], 2025).

Considerando que las desigualdades socioeconómicas obstaculizan el derecho a la educación y alteran las trayectorias escolares, nos interesa analizar las políticas de terminalidad educativa a partir de la noción de accesibilidad, entendida como la relación que se construye entre los servicios ofertados por el Estado y los sujetos destinatarios. Esta perspectiva incorpora un abordaje en tanto proceso ya que ser destinatario de un programa, plan o política conlleva no sólo el ingreso a ellos, sino también su sostenimiento (Clemente 2018). En este sentido, pensar la accesibilidad educativa implica considerar las instancias de acceso, permanencia y egreso, y las dimensiones (económicas, geográficas, administrativas, jurídicas y simbólicas) que podrían facilitarlas u obstaculizarlas.

Haciendo énfasis en el caso de Adultos 2000 -primer programa de terminalidad educativa diseñado y ejecutado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en tanto gobierno autónomo, vigente en la actualidad-, nos interesa conocer, a partir del concepto de accesibilidad, de qué modo se gestionan las políticas de educación permanente para personas mayores de 18 años en CABA. En ese aspecto, la premisa de la que parte nuestro trabajo es que la gestión de las políticas de terminalidad ha puesto su foco en el fortalecimiento de la oferta con el objetivo de eliminar las barreras que obturan el acceso o puerta de entrada, descuidando, en cambio, la perspectiva de los destinatarios (dimensión simbólica); aspectos subjetivos que podrían influir en el sostenimiento y la finalización del proceso educativo.

Respecto a las estrategias de investigación, a fin de ofrecer una mirada actualizada, nuestro abordaje se nutrió principalmente de diversas estadísticas educativas de la CABA, cuyos datos se encuentran actualizados hasta el 2024. En esa línea, considerando que las propuestas educativas tienen una duración máxima de 3 años, incorporaremos datos de 2021, 2022 y 2023 para conocer el desarrollo de la matrícula y dar cuenta de sus

posibles variaciones durante un período de cursada tipo. La selección de este período de estudio, además, nos permite indagar en el comportamiento de la matrícula en el contexto de la pospandemia. Asimismo, esto cobra relevancia dadas las características del Adultos 2000; un programa que desde sus orígenes se erigió en base al sostimiento a distancia de la cursada. Por otra parte, la indagación será complementada con otros datos secundarios, entre ellas, diversas fuentes oficiales que nos permitan observar las características y condiciones de vida de la población destinataria, como así también la oferta de servicios educativos en la CABA.

Con tal fin, el trabajo observará en primer lugar las principales categorías de análisis, al tiempo que se revisan los antecedentes en materia de propuestas de terminalidad educativa en CABA. Ello nos permitirá conocer de qué modo ha sido planificada la política social educativa de adultos, como así también como fue interpelada la población beneficiaria. Luego, a partir del concepto de accesibilidad, se hará énfasis en el caso de Adultos 2000, observando la composición y desarrollo de la matrícula en los años estudiados, cantidad de personas inscriptas y egresadas. Finalmente, el artículo discute y reflexiona sobre las formas que adquiere la accesibilidad en estos programas, sus límites y posibilidades.

Políticas sociales, bienestar y accesibilidad

En primer lugar debemos precisar por qué enmarcamos las propuestas de terminalidad educativa, como es el caso de Adultos 2000, en el campo de las políticas sociales y cómo ello se relaciona con la noción de bienestar.

De acuerdo con Costantino y Cantamutto (2025), el derecho de las personas a la educación a lo largo de toda la vida es un derecho humano garantizado por múltiples convenciones. Ellos proponen en su trabajo, implica considerar a la educación como proceso continuo e integral, observándolo con una mirada no dicotómica (alfabetización o no, infancia o adultez). Sostienen que las vidas de las personas y las comunidades pueden mejorarse a través de las generaciones. En términos personales, la educación a lo largo de la vida permitiría la obtención de mejores trabajos, condiciones y salarios. En el nivel social, la educación es más que la alfabetización: contempla, además, la socialización de valores cívicos, la cohesión social y la consolidación de la democracia y los derechos humanos. Asimismo, ello repercute en la economía de un país, ya que se evidencia una “correlación positiva entre el nivel educativo y el Producto Interno Bruto (PIB) de los países” (Costantino y Cantamutto, 2025: 190). Esto nos conduce entonces a reflexionar el papel del Estado y las políticas.

A partir de la propuesta de Fernández-Riquelme y Caravaca-Llamas, entendemos a las políticas sociales como la “mediación histórica y epistemológica entre la economía (el bien-estar) y la política (el bien-común) ante las fracturas sociales emergentes” (2011: 5).

De su argumento también se desprende que las políticas son diseñadas con el objetivo de sortear los problemas sociales mediante diversos bienes y servicios que satisfagan las necesidades poblacionales, las cuales distinguen a partir de las siguientes características: a) responder a coordenadas históricas que les otorgan sentido; b) encontrarse determinadas por decisiones políticas que definirán el rol interventor del Estado; c) estar fundamentadas jurídicamente, consolidando sus medidas y garantizando su desarrollo futuro; d) contar con un marco teórico-práctico, normativo y de alcance proyectivo; y e) encontrarse institucionalizadas, materializándose así en organizaciones e instrumentos reconocidos por el poder público (Fernández-Riquelme y Caravaca-Llamas, 2011: 6-12). En ese sentido, la discusión sobre la política social inexorablemente implica reflexionar si las necesidades serán entendidas como privaciones o como parte del bienestar; es decir, si el bienestar de las personas es asunto que asume e interesa a cada uno, o por el que se responsabiliza e interesa la sociedad (y por lo tanto, al Estado) (Danani, 2017: 80). Por tal razón, la concepción de necesidad que prevalezca en un momento histórico dado –como cuestión individual o como problema social– definirá un tipo de política social y de provisión de bienestar.

Dicho lo anterior, las políticas sociales son el conjunto de acciones estatales (cristalizadas en planes, programas y proyectos) diseñadas para satisfacer las demandas de bienestar de los distintos grupos sociales. En relación con nuestro tema, encontramos que el programa Adultos 2000, tanto en su diseño como implementación, respondió a decisiones gubernamentales con el propósito de intervenir en una problemática social particular –la no completitud del nivel secundario y la desigualdad educativa persistente entre los diferentes grupos sociales– en contextos históricos determinados que fueron moldeando las características de las ofertas educativas. En ese sentido, en los últimos años, y con mayor énfasis en la etapa que inauguró la sanción de la LEN, las intervenciones estatales en materia educativa intentaron desmercantilizar el acceso a las propuestas de finalización de estudios a partir del fortalecimiento y diversificación de la oferta, en línea con la concepción de la educación como un derecho social que no caduca con la edad. Esas propuestas de acción, amparadas en las distintas expresiones jurídicas que la regularon, intentaron definir un marco específico para la modalidad y dotarla de un sentido propio.

Ahora bien, una de las herramientas para el análisis de las políticas sociales es su accesibilidad. Diversos trabajos la entendieron como el grado de acceso o facilidad que tenía la población para utilizar los servicios. Ferrara (1985), por ejemplo, distinguió cinco dimensiones que podrían devenir en barreras en la medida en que representasen dificultades para su ejercicio. La primera de ellas, la dimensión geográfica, se vincula con la distribución y localización de los servicios. Es decir, la posibilidad de las personas para acceder a esas instituciones en función de la distancia y las dificultades para llegar a ellas. Esta barrera, además, se acrecentaría en las clases sociales más bajas, ya que, al contar con menores posibilidades de elegir su lugar de residencia, se encuentran alejadas de los servicios estatales básicos. Esto último se relaciona con la segunda dimensión, la cultural.

Allí se incluye la valoración que la población tiene sobre los servicios, como así también las relaciones sociales que involucran la cultura de los grupos frente a sus requerimientos (Ferrara 1985: 45). Por su parte, la dimensión jurídica señala que las comunidades desarrollan normas legales para asegurar que la población alcance los recursos existentes en su medio a través del respaldo de la ley en el acceso a su utilización. El autor destaca una posible desvinculación entre la igualdad ante la ley y la práctica, ya que no toda la ciudadanía puede efectivamente acceder a los servicios (op.cit. 75-78).

Lo dicho nos conduce a la dimensión económica, donde actúan la disparidad existente en base a las condiciones materiales de vida y el grado de facilidad o dificultad que tendrán las personas para acceder y utilizar los servicios. Pero los obstáculos o posibilidades en el acceso pueden encontrarse determinados por la última dimensión, la administrativa, la cual refiere a la facilidad que la población tenga o no en la resolución de los requerimientos propios del sistema, como la realización de trámites, consultas o pedido de turnos, entre otros (Ferrara, 1985: 114).

En sintonía con lo dicho, Clemente (2018) distingue entre acceso, como el momento de ingreso a algún sistema, y accesibilidad, como la experiencia concreta dentro de ese sistema. Para esta autora, en esta dinámica de encuentro-desencuentro entran en juego múltiples factores que pueden desencadenar en el “principio de desvinculación” entre sujetos e instituciones (2018: 39). Sostiene que esta desvinculación se origina cuando los dispositivos resultan ajenos o son cuestionados por los destinatarios, aun cuando valoren su importancia. En esa línea, Arias y Sierra distinguen dos formas de acceso: una relacionada con el consumo (acceder a algo) y otra vinculada a los derechos (acceder a un lugar). Así, pensar la accesibilidad como derecho implica reconocer las necesidades de los otros; esto es, su dimensión subjetiva. Esta concepción conlleva a “renunciar a la exigencia de que ese otro habite nuestros códigos o que abandone sus pautas para adaptarse a como dé lugar a los territorios a los que, acríticamente, los invitamos a acceder” (Arias y Sierra 2018: 112).

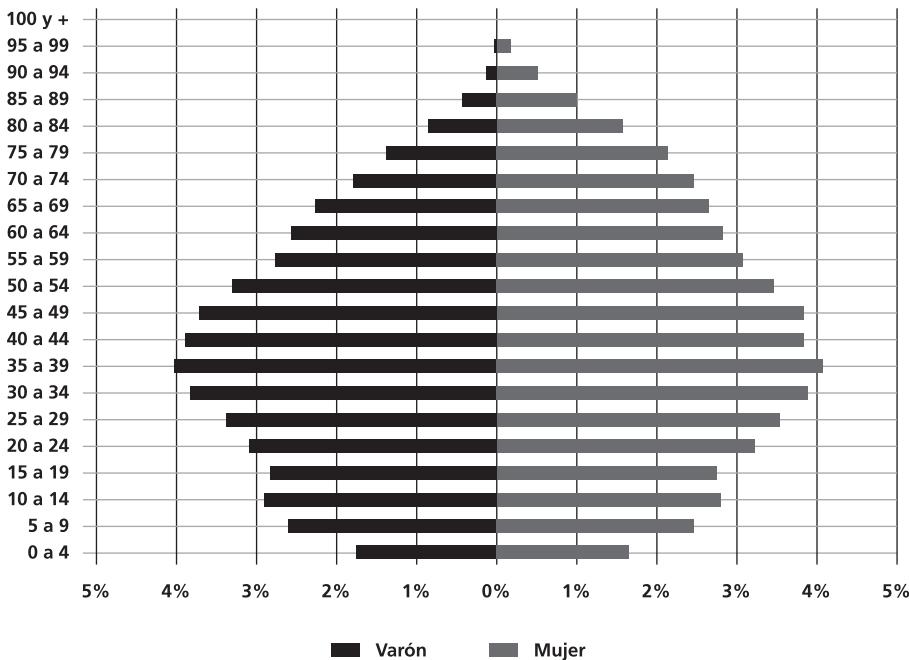
Caracterización sociodemográfica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Según datos del Registro Nacional de las Personas (RENAPER), la población total de CABA alcanza las 3.398.919 de personas (1.617.317 de varones y 1.781.247 de mujeres). Asimismo, la ciudad –con 126,93 personas mayores cada 100 jóvenes– es la más envejecida del país. En esa línea, el índice de dependencia porteño asciende a 46,9 personas dependientes cada 100 activas. Este último dato, debido a que observa las edades “teóricamente” inactivas en relación a la población en edades “teóricamente” activas, nos permite comenzar a visualizar la potencial dependencia económica de la ciudad en base a su composición etaria (RENAPER, 2025).

Dado que la edad es un elemento nodal en el ingreso al programa de terminalidad educativa que aquí observamos (ya que la población beneficiaria debe ser mayor de 18 años), podemos también destacar algunos aspectos sobre las cohortes de edad que caracterizan a la ciudad.

A partir de su distribución por grupos de edades (Figura 1), se observa que en la CABA el 14,07% tiene hasta 14 años; el 34,70% se ubica entre los 15 y 39 años; un 33,37% compone el intervalo de 40 a 64 años; y el 17,86% tiene 65 años y más (RENAPER, 2025).

Figura 1. Pirámide de población por grupo de edad quinquenal, CABA 2025



Fuente: Sistema Estadístico de Población, Dirección Nacional de Población (RENAPER, 2025)

En relación con la terminalidad del nivel secundario en los distintos grupos etarios, los registros oficiales permiten dar cuenta que conforme avanza la edad, mayor es la incompletitud. En esta categoría encontramos 12,2% de la población de 25 a 29 años; un 13,5% de personas de 30 a 59 años; un 22,7% del grupo 60 a 69 años; y un 29,4% de la población mayor de 70 años (IDECBA, 2025a).

En materia de condiciones de vida los indicadores se presentan menos desfavorables al compararlos con el promedio nacional: mientras que en el 2024 la ciudad registró un 11,7% de sus hogares (16,7% personas) bajo la línea de pobreza, el total país ascendió al

28,6% de los hogares (38,1% personas). En relación con la indigencia, CABA reúne un 2,1% de hogares (2,4% personas), y a nivel nacional alcanzó un 6,4% de hogares (8,2% personas) (INDEC, 2025a). Asimismo, la desocupación porteña fue de 4,4%; al tiempo que el promedio nacional se ubicó en un 6,4% (INDEC, 2025b).

Empero, encontramos disparidades al interior de la ciudad. Indicadores como pobreza y terminalidad educativa delinean una zona norte más favorecida y una zona sur en condiciones más adversas (Tabla 1). Respecto a la pobreza, las sureñas Comuna 4 (integradas por los barrios de Barracas, La Boca, Pompeya y Parque Patricios) y Comuna 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano) presentaron un 40,6% y 56,3% de su población en condición de pobreza, respectivamente; mientras que barrios del norte, como la Comuna 13 (Nuñez, Belgrano y Colegiales) y la Comuna 14 (Palermo), registraron un 5% y 6,1% de población pobre, respectivamente (Observatorio de Desarrollo Humano, 2022). Los niveles de finalización del secundario en personas mayores de 25 años muestran tendencias similares posicionando a los barrios del sur con las mayores tasas de incompletitud: 31,2% (Comuna 4) y 41,9% (Comuna 8). Asimismo, en la zona norte se registran valores de un dígito: 9,7% (Comuna 13) y 6% (Comuna 14) (IDECBA, 2025b).

Tabla 1. Personas en condición de pobreza por ingresos y mayores de 25 años con hasta secundario incompleto por comuna. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2021-2024.

Comuna	2021		2022		2023		2024	
	Pobreza	Mayores 25 años hasta secundario incompleto	Pobreza	Mayores 25 años hasta secundario incompleto	Pobreza	Mayores 25 años hasta secundario incompleto	Pobreza	Mayores 25 años hasta secundario incompleto
1	36%	25,4%	22,1%	26,9%	30,1%	25,6%	26,2%	25,9%
2	10,7%	9,1%*		8,5%*		7,7%*		7%*
3	22,1%	19,7%		20%		17,9%		16,4%
4	40,6%	35%		41%		33,7%		31,2%
5	10,7%	13,9%		15,8%		15,4%		13,6%*
6	12,7%	12,1%*		10%*		7,4%*		8,8%*
7	26,7%	21,2%		19,4%		21,6%		17,7%
8	56,3%	46,5%		42,8%		45,3%		41,9%
9	26,7%	29,5%		27,5%		23,3%		25,2%
10	16,9%	24,1%		18,6%		19,5%		14,9%
11	12,2%	16,4%		16,4%		17,4%		15,9%
12	12,2%	13%*		14%*		16%		14,1%*
13	7,9%	5%		6,8%		8,3%*		9,7%*
14	11,1%	6,1%*		7,8%*		6,7%*		6%*
15	16%	16,5%*		16,1%		12,4%*		15,2%*

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Desarrollo Humano (2022) e IDECBA (2025b). *El coeficiente de variación estimado es mayor al 10% y menor o igual al 20%.

A partir de estos datos podemos inferir que existe una correspondencia entre condiciones socioeconómicas y el nivel educativo alcanzado por la población, evidenciando mayor tasa de incompletitud en aquellas comunas con índices de pobreza más elevados. De forma complementaria, un estudio porteño de 2021 reveló que un 50,6% de las personas de más de 25 años que vivían en Barrios Populares Informales, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios contemplados en el Programa de Erradicación de Villas de la CABA, no había completado el nivel medio; mientras que, por el contrario, esa misma situación respecto del nivel secundario en personas de similar franja etaria residentes en otros barrios descendía al 14,8% (Observatorio de Desarrollo Humano, 2022). Esta relación entre condiciones de vida y terminalidad educativa es la que, según diversos trabajos, definiría a la educación de adultos. Es decir, su especificidad no estaría dada sólo por la edad cronológica de sus destinatarios, sino por la clase social hacia la que se dirige (Rodríguez, 1996; Brusilovsky, 2006).

Propuestas de terminalidad educativa en la Ciudad de Buenos Aires

En la CABA es la Dirección de Educación del Adulto y Adolescente (DEAA) quien tiene bajo su competencia la EPJA, con el fin de “implementar políticas educativas destinadas a garantizar la enseñanza formal y obligatoria a los adultos y adolescentes de la jurisdicción” (Ministerio de Educación del GCBA, 2018). De ella dependen 186 unidades educativas en las que se imparte el nivel medio con una duración máxima de tres años (Tabla 2): 27 de gestión privada y 159 de gestión estatal (Ministerio de Capital Humano, 2025a).

Tabla 2. Cantidad de unidades de servicio de educación secundaria de la modalidad Jóvenes y Adultos según comuna. Ciudad de Buenos Aires. 2024.

	Gestión estatal	Gestión privada
Comuna 1	26	2
Comuna 2	7	2
Comuna 3	20	2
Comuna 4	20	6
Comuna 5	12	1
Comuna 6	7	1
Comuna 7	11	3
Comuna 8	13	1
Comuna 9	8	2
Comuna 10	8	2
Comuna 11	6	1
Comuna 12	4	0
Comuna 13	5	0
Comuna 14	5	1
Comuna 15	7	3
Total	159	27

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Capital Humano (2025a)

En relación con la cantidad de unidades, debemos considerar su reducción sostenida a lo largo de los años, pasando de un total de 196 en 2014 a 186 en 2024. Aunque moderada, esta tendencia se observa principalmente en las unidades de gestión privada, que en la última década han disminuido su oferta un 38%. En las propuestas de gestión estatal, el cierre de espacios comienza a observarse a partir de 2018, pasando de 167 a 159 (lo que representa un 4,7%) (Ministerio de Capital Humano, 2025a).

Las unidades de gestión privada son administradas por instituciones o personas particulares y pueden o no estar subvencionados por el Estado para el pago de salarios docentes. Entre ellas encontramos propuestas aranceladas que pueden ser presenciales o virtuales con modalidad acelerada que posibilitan la finalización del nivel en dos años, y Bachilleratos Populares no arancelados, cuya gestión recae sobre organizaciones sociales o político-partidarias.

Respecto a las propuestas de gestión estatal, además del programa virtual y a distancia Adultos 2000, las y los estudiantes pueden optar por diferentes opciones presenciales. Entre ellas se encuentran los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS), que ofrecen un formato de cursada de cinco veces por semana con una carga horaria diaria de 3 horas 45 minutos. Por su parte, el Plan FinEs ofrecía el trayecto “deudores” para quienes tuvieran materias pendientes, y el trayecto completo para cursar todo el nivel tres veces por semana en sedes de escuelas, universidades y diversos locales de organizaciones de la sociedad civil. En tercer lugar, encontramos a las Unidades de Gestión Educativa Experimental (UGEE) que nuclean a los Bachilleratos Populares que han sido reconocidos por el Ministerio de Educación de la CABA a través de la Resolución N° 3308 de 2013.

El Programa Adultos 2000 es una propuesta de gestión estatal implementada en 1998 bajo la Resolución N° 1536 de la Secretaría de Educación porteña, y la primera política de terminalidad educativa gestionada por el GCBA en tanto gobierno autónomo. Tiene una duración aproximada de tres años y su diseño curricular se basa en la autonomía de las y los estudiantes, de quienes se espera el desarrollo a lo largo del curso de “estrategias autorreguladas de aprendizaje” (Resolución 346/18, CFE, Anexo: 8). Durante los primeros años de funcionamiento, bajo su modalidad a distancia, ofrecía tutorías presenciales con docentes en Centros de Gestión y Participación Ciudadana (CGP). En 2014 potenció su cobertura con la creación de la plataforma virtual *Moodle*, a través del cual el estudiantado puede acceder a las clases y materiales de estudio, realizar consultas a docentes y elaborar las actividades y trabajos prácticos. Si bien desde sus orígenes el programa estuvo destinado a la población porteña, en 2015 se resolvió difundirlo y extenderlo en la ciudad de Córdoba y Rosario (Resolución 1/2015). Al año siguiente se firmó un Convenio de Cooperación Educativa con la Fundación Universidad Empresarial Siglo 21 que permitió la inscripción de cualquier mayor de 18 años que resida en el país. Además de su aula virtual, Adultos 2000 ofrece encuentros presenciales optativos con facilitadores pedagógicos en 25 espacios distribuidos en diferentes barrios de la ciudad: la sede y subsede del programa y locales de organizaciones de la sociedad civil con quienes articula.

Con relación a la edad de ingreso, desde la creación de Adultos 2000 se realizaron algunas modificaciones para ajustarla a las disposiciones del CFE. En sus orígenes la habilitación era a partir de los 21 años; en 2007 se autorizó el ingreso a jóvenes de 18 años ya que “de acuerdo con la realidad social observada, se ha advertido incremento de la demanda de jóvenes menores de 21 años para acceder” (Resolución 823/07); en 2008 se amplió el margen a 16 años (Resolución 6943/08) y recién en 2014 se volvió a estipular la inscripción con 18 años. Pero veamos de qué modo se comportó la matrícula de gestión estatal para el período estudiado a partir de su composición etaria (Tabla 3).

Tabla 3. Composición de la matrícula de la modalidad “Educación Permanente de Jóvenes y Adultos” de gestión estatal por edad. Ciudad de Buenos Aires. 2021-2024.

Grupo de edad	2021		2022		2023		2024	
	Estudiantes	%	Estudiantes	%	Estudiantes	%	Estudiantes	%
14 a 17	2319	6,94	2189	6,76	2308	4,37	2348	3,18
18 a 24	11060	33,10	9853	30,42	12719	24,10	16213	21,94
25 a 29	3975	11,90	4109	12,69	6508	12,33	10451	14,14
30 a 34	3906	11,69	3612	11,15	6060	11,48	9705	13,13
35 a 39	4345	13,01	3720	11,48	4796	9,09	8675	11,74
40 a 44	3289	9,84	3503	10,81	5251	9,95	7369	9,97
45 a 49	2162	6,47	3441	10,62	4641	8,79	6701	9,07
50 a 54	1571	4,70	1145	3,53	4963	9,40	7766	10,51
55 y más	783	2,34	820	2,53	5534	10,49	4672	6,32
Total	33410		32392		52780		73900	

Fuente: Elaboración propia en base a IDECBA (2025d)

La franja etaria de 14 a 17 años (que había aumentado progresivamente hasta 2018, representando ese año un 10% sobre el total de inscriptos y colaborando en el rejuvenecimiento de la matrícula) comienza a reducirse gradualmente a partir de 2019, llegando al 3,18% en 2024. Así, en los últimos dos años se posiciona como el grupo con menor peso en la modalidad de EPJA. Esta disminución puede explicarse, en parte, por dos motivos que repasamos anteriormente: la adecuación del requisito de ingreso con 18 años a CENS, FinEs y Adultos 2000; y la implementación de políticas públicas en el nivel secundario común para retener a sus estudiantes. Por su parte, si bien el grupo de 18 a 24 años continúa aumentando en términos absolutos, su peso en términos relativos disminuye considerablemente a partir de 2023 y llegando al 21,9% en 2024.¹

En relación con el volumen total de estudiantes, en 2023 se registró un aumento notable en el total de inscripciones (62% respecto al 2022) acompañado por el crecimiento de las franjas de 50 a 54 años y de 55 años y más que lograron una marca cercana al 20% entre ambas. Esto último presenta una novedad en el desarrollo de la matrícula, ya que en los últimos diez años la participación de estos dos grupos etarios no lograba superar el 6% del estudiantado.² En este sentido, en un contexto de envejecimiento poblacional sostenido en el que la CABA se ha convertido en la jurisdicción con la mayor proporción de personas mayores del país (Rada Schultze y Arias, 2022), posiblemente asistamos en los próximos años a un envejecimiento de la matrícula. Asimismo,

también cabe señalar que la llegada de los grupos etarios mayores a la EPJA supone una ampliación en el acceso ya que, como vimos, son quienes presentan mayores niveles de incompletitud del nivel.

Una de las causas del aumento de la matrícula en 2023 (que también se observa en 2024) podría encontrarse en la difusión que alcanzó el programa Adultos 2000 entre fines de 2022 y agosto de 2023 bajo la consigna “Terminá la secundaria” utilizada durante la campaña electoral del entonces Jefe de Gobierno porteño y candidato a Presidente de la Nación, Horacio Rodríguez Larreta. La publicidad en vía pública, medios masivos de comunicación y durante las transmisiones de partidos de fútbol, entre otros, potenciaron la divulgación del programa en todo el territorio nacional convirtiendo a Adultos 2000 en la oferta con la mayor cantidad de estudiantes. De este modo, logró superar las cifras de 2021 que habían estado potenciadas por la oferta virtual del programa en un contexto en que la pandemia de COVID-19 obligó a reconfigurar las prácticas educativas (Tabla 4).

Tabla 4. Incidencia de la matrícula de Adultos 2000 sobre el total de estudiantes de la modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. 2021-2024.

Adultos 2000			
2021	2022	2023	2024
71%	51%	78%	67,9%

Fuente: Elaboración propia en base a información brindada por la Dirección de Educación del Adulto y Adolescente (DEAA) del GCBA.

Aunque no es posible establecer una correspondencia lineal entre la cantidad de inscriptos y titulados de un mismo año, cabe señalar que Adultos 2000 presentó en 2023 la tasa de finalización más baja (7,2%) en comparación con los CENS (22,3%) y Plan FinEs (48,3%) (Tabla 5).

Tabla 5. Cantidad de estudiantes matriculados y egresados de CENS, Plan FinEs y Adultos 2000. 2021-2023.

	CENS			Plan FinEs			Adultos 2000		
	Estudiantes	Egresados	% de egreso	Estudiantes	Egresados	% de egreso	Estudiantes	Egresados	% de egreso
2021	10185	3070	30,1%	3970	1156	29,1%	23918	2351	9,8%
2022	9520	2020	21,2%	3509	826	23,5%	16701	2304	13,8%
2023	8948	1998	22,3%	4938	2385	48,3%	41645	3000	7,2%

Fuente: Elaboración propia en base a información brindada por la Dirección de Educación del Adulto y Adolescente (DEAA) del GCBA (2024) y Anuarios Estadísticos Educativos del Ministerio de Educación de la Nación (2021-2022) y Ministerio de Capital Humano (2025b).

Esto nos lleva a preguntarnos si la propuesta virtual, autoadministrada y a distancia de Adultos 2000, que pareciera resultar más atractiva en la etapa de ingreso, se vuelve un obstáculo para la permanencia y consecuente egreso.

Dimensiones de la accesibilidad

El formato virtual que propone el programa Adultos 2000 amplía la cobertura de la EPJA posibilitando el ingreso a quienes no disponen del tiempo o el dinero para concurrir a las propuestas presenciales (o bien, para quienes residen en otras jurisdicciones). De esta forma, la virtualidad se convierte en un recurso útil para reducir las barreras geográficas, aunque también podría significar un obstáculo para quienes no están familiarizados con el uso de dispositivos electrónicos.

Si bien en la CABA la utilización de internet y celular alcanzó al 92% y 92,4% de la población respectivamente; sólo el 56,7% utiliza computadora, herramienta que por sus dimensiones podría resultar más cómoda para la descarga y lectura de materiales y la realización de trabajos prácticos. Al mismo tiempo se comprueba en todo el país que el uso de tecnologías, principalmente de computadora e internet, disminuye conforme avanza la edad y el nivel de estudio alcanzado (Tabla 6) (INDEC, 2024). En este sentido, la investigación de Osorio recupera testimonios de trabajadores del programa que afirman que “quien tiene [acceso a la tecnología], puede pasar más airosoamente el programa que quien no” (Osorio 2023: 359). Si bien Adultos 2000 ofrece computadoras en su sede y subsede, ello no sólo implica que cada estudiante tenga la disponibilidad (horaria, geográfica o económica) para trasladarse, sino también que cuente con los conocimientos para hacer uso de ellas.

Tabla 6. Población de 18 años y más en hogares, por utilización de celular, computadora o internet, según grupo de edad y nivel educativo. Total 31 aglomerados urbanos. 2021-2024.

2021				2022				2023				2024			
	PC	Internet	Celular	PC	Internet	Celular									
18 a 29 años															
Primaria completa	13,3%	83,7%	91,4%	11,1%	90%	91,4%	12,6%	92,7%	93,8%	6%	84,3%	93,9%			
Secundaria incompleta	32,6%	93,3%	96,2%	31,1%	95,5%	96,7%	26%	95,3%	96,4%	24,2%	94,8%	96,3%			
30 a 64 años															
Primaria completa	11,7%	79,6%	90,5%	11,2%	84,3%	93,3%	9,2%	85,6%	93,9%	7,7%	87,7%	96,3%			
Secundaria incompleta	21,1%	90,5%	95,7%	18,7%	90,3%	97,2%	19,8%	92,5%	96,6%	17,4%	91,7%	96,2%			
65 y más															
Primaria completa	7,4%	46,7%	90,5%	6,7%	48,6%	70,9%	5,2%	58%	73,4%	5,3%	62,9%	81,2%			
Secundaria incompleta	14,9%	63,8%	95,7%	14,1%	70,3%	84,6%	11,7%	72,9%	84,3%	12,8%	73,9%	83,8%			

Fuente: Elaboración propia con base en INDEC (2021, 2022, 2023, 2024).

Por otro lado, las políticas sociales relacionadas con becas de estudio y boleto estudiantil también ofrecen algunas claves para analizar la accesibilidad desde dimensiones económicas y geográficas. En 2008 se creó en la CABA el Régimen de Becas Estudiantiles para estudiantes regulares del nivel secundario de gestión estatal de todas las modalidades dependientes del Ministerio de Educación, con el objetivo de “garantizar el acceso, permanencia, reincisión y egreso a quienes viven en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica” (Ley N° 2917, 2008, art. 2). El monto anual de la beca, pagado en dos cuotas, corresponde al equivalente al salario mínimo, vital y móvil (SMVM) y sólo aplica para estudiantes que cumplan alguna de varias condiciones: integrar un hogar cuyo ingreso mensual sea igual o menor a 1,5 del SMVM; estar en situación de calle, concurrir a escuelas de reingreso, encontrarse en hogares convivenciales o en otros programas de asistencia, integrar un hogar con Necesidades Básicas Insatisfechas; residir en núcleos habitacionales precarios o transitorios; ser padre o madre adolescente, o adolescente embarazada; tener necesidades especiales o enfermedad graves; integrar un hogar con más de tres miembros en edad escolar, siempre que los ingresos del mismo resulten hasta un 50% por encima de lo establecido en el primer punto; tener a su padre y/o madre privado de la libertad, y que los ingresos del hogar superen hasta un 50% lo establecido en el primer punto (Ley N° 2917, 2008, art. 5). De esta forma, el sistema de becas

resulta una herramienta compensatoria que, siguiendo a Gluz (2007), asigna lo mínimo sin cuestionar las tensiones propias del mismo sistema educativo y la relación existente entre trayectoria educativa y desigualdad social.

Sin embargo, la política de boleto estudiantil vigente en la CABA -que cubre el valor total de los pasajes de colectivo, subterráneo y premetro- no contempla entre sus beneficiarios a estudiantes de las propuestas de terminalidad secundaria dependientes de la Dirección del Adulto y Adolescente, lo que implica una barrera para el traslado hacia las sedes educativas y, por consiguiente, un obstáculo para el acceso a la educación. Si bien Adultos 2000 se vertebría mayormente sobre la virtualidad, la dimensión económica y la no subvención al transporte puede repercutir en otros aspectos de la cursada tipo, por ejemplo para quienes van a algunas de las sedes de Adultos 2000, tanto para las tutorías, como para el uso de las computadoras. En ese sentido, otro indicador que nos permite construir la dimensión geográfica de la accesibilidad se relaciona con la localización de los establecimientos educativos.

A partir de los datos observados encontramos que la distribución de la oferta de gestión estatal se corresponde, en parte, con aquellas comunas que poseen gran cantidad de población con secundario incompleto (comunas 1, 3 y 4). Sin embargo, en las comunas 8 (que registra las condiciones de vida más desfavorables), 9 y 10 (que también presentan altos índices de incompletitud educativa) la oferta es menos voluminosa que en las anteriores.

Tabla 7. Cantidad de locales de Adultos 2000 según comuna. Ciudad de Buenos Aires. 2024.

	Adultos 2000
Comuna 1	5
Comuna 2	0
Comuna 3	2
Comuna 4	6
Comuna 5	1
Comuna 6	1
Comuna 7	2
Comuna 8	1
Comuna 9	4
Comuna 10	1
Comuna 11	1
Comuna 12	1
Comuna 13	0
Comuna 14	0
Comuna 15	0

Fuente: Elaboración propia en base a GCBA (2025).

La articulación de Adultos 2000 con diferentes organizaciones de la sociedad civil permitió reforzar su formato a distancia y materializarse en instancias presenciales, contribuyendo al incremento de la oferta estatal en la ciudad (sobre todo en las Comunas 1, 4 y 9). En la elección de dichos locales no sólo se da prioridad a la ubicación geográfica, sino también a la función social comunitaria, el reconocimiento en el barrio entre sus vecinos y vecinas y el compromiso demostrado con la misión educativa (Resolución 346/18, CFE, Anexo). Como ya hemos mencionado, en el año 2024 el programa ofrecía tutorías presenciales en 25 locales distribuidos en diferentes barrios de la ciudad (Tabla 7): clubes de fútbol (como Boca Juniors, San Lorenzo de Almagro y Nueva Chicago), iglesias, sindicatos (como UTE y SGBATOS), sedes comunales, escuelas, entre otros.

Es necesario considerar que no sólo basta con que la localización geográfica de los centros se distribuya de acuerdo a las zonas más necesitadas, sino también que su utilización puede verse afectada si los horarios ofertados no son acordes a los ritmos de vida de las personas destinatarias. Por lo tanto, otro aspecto que nos permite analizar la accesibilidad, desde su arista administrativa, es el horario que propone Adultos 2000 para las tutorías presenciales. En este sentido, los encuentros presenciales no obligatorios que habilita el programa están determinados por los horarios de las organizaciones sociales que funcionan como sede y, en la mayoría de los casos, estos son acotados y se concentran durante el turno mañana y turno tarde. Si bien, en consonancia con su propuesta virtual, también ofrece la posibilidad de enviar consultas a docentes y facilitadores pedagógicos por correo electrónico o a través de la plataforma virtual, este contacto también se verá condicionado por el grado de alfabetización digital que pudiera tener las y los estudiantes y la disponibilidad de dispositivos y acceso a internet.

Por último, para analizar la dimensión jurídica de la accesibilidad, debemos contemplar también legislaciones y en general normativas que atienden las deficiencias del nivel secundario común.

En principio debe señalarse el propio marco normativo de la Ciudad de Buenos Aires. A través del artículo 23 de su Constitución (sancionada en 1996), la Ciudad reconoce y garantiza un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática, asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo, y promueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos (Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016: 44-45). Vertebrado en torno a dicho artículo es dictó la Resolución 1536-1998 que daría nacimiento al Adultos 2000.

Partiendo del diagnóstico de que la oferta actual es insuficiente para atender a las personas adultas sin estudios de nivel medio, la resolución sostiene la importancia de fortalecer la democracia participativa, promover el desarrollo sustentable y ofrecer a quienes habitan en CABA oportunidades para su realización personal. Asimismo, plantea un marco normativo interesante en términos de las dimensiones de la accesibilidad: la necesidad de “diversificar la oferta educativa conforme a la pluralidad de intereses y necesidades de los demandantes de educación” (Resolución 1536-1998). Asimismo, también se establece de qué modo debe gestionarse, su modalidad y cuáles serán las diversas instancias estatales participantes. Entre estos destaca la Subsecretaría de Educación (aún no había adquirido rango ministerial) como unidad responsable y operativa que articula con Dirección General de Educación, Dirección General de Planeamiento, Dirección Área Educación del Adulto y del Adolescente, Dirección Área Educación Media y Técnica, Centro de Pedagogías de Anticipación-CePA. Respecto a su modalidad, la Resolución determina el funcionamiento en instalaciones de los Centros de Participación y Gestión (Art. 2, 3 y 4). Al mismo tiempo, en su fundamentación, la Resolución destaca las desigualdades sociales que se expresan en indicadores económicos, culturales y sociales, como las dificultades que encontraba la oferta pública en la contención y permanencia del estudiantado, dando como resultado la incompletitud de los estudios.

En este aspecto Meléndez y Yuni (2019) destacan la LEN, que trajo consigo el desafío de incluir a estudiantes en condición de vulnerabilidad socioeconómica que antes no accedían o no lograban sostener sus trayectorias en escuela secundaria. Desde su sanción, se han llevado adelante distintas estrategias para masificar el nivel, como el “Plan Nacional de Educación Obligatoria” elaborado por el Consejo Federal de Educación para promover acciones coordinadas entre Nación y las provincias con el objetivo de “alcanzar el ejercicio efectivo del derecho a la educación de todos los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos” (Resolución 79/09, CFE, 2009). Como acción complementaria, al año siguiente se resolvió implementar de forma gradual “medidas que habiliten el ingreso con 18 años a las instituciones educativas de la modalidad adultos” (Resolución 118/10, CFE, art. 2) advirtiendo que la presencia en el aula de jóvenes de entre 14 y 17 años en estas propuestas presentaba “una distancia significativa entre la cultura de los jóvenes y la adulta, sus intereses en relación con el estudio, las experiencias de vida previas e incluso entre las diversas culturas juveniles” (art. 41).

En 2017 se resolvió que las provincias y la CABA elaborarían un plan estratégico para el período 2018-2025 para la renovación integral de la educación secundaria poniendo especial interés en el logro de la obligatoriedad (Resolución 330/17, CFE, art. 3). En línea con este objetivo, el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires implementó diversas líneas de acción (jornada extendida, seguimiento de asistencias, apoyo escolar, acompañamiento en el pasaje de primaria a secundaria, entre otras) que derivaron en mejoras en la permanencia de estudiantes en el secundario común. En relación

con la tasa de retención (porcentaje de una cohorte de alumnos matriculados en el primer año que alcanzan el último año en el tiempo ideal que corresponde al nivel), se pasó de un 73,8% en 2017 a un 84,3% en 2024; mientras que la tasa de desgranamiento (estudiantes que no hicieron el nivel en el tiempo teóricamente establecido) bajó de un 26,2% en 2017 a un 15,7% en 2024 (IDECBA, 2025c). A su vez, las diversas estrategias que surgieron a la luz de estas normativas, tanto a nivel nacional como jurisdiccional, fueron acompañadas por la adecuación del requisito de ingreso con 18 años a todas las propuestas de terminalidad de EPJA.

Por su parte, en 2022 el ex Ministerio de Educación de la Nación (actual Secretaría de Educación dependiente del Ministerio de Capital Humano) aprobó el documento “Lineamientos estratégicos educativos para la República Argentina por una educación justa, democrática y de calidad 2022-2027” que se proponía cumplir con el derecho a la educación a través del acceso, permanencia y egreso a término de todos los estudiantes del país. En relación con la educación de personas adultas se estableció: a) la ampliación de la oferta de la educación secundaria para jóvenes y adultos y mejora del nivel de egreso. Para ello, se propone como meta mejorar la tasa de egreso del grupo de 18 a 24 años, pasando de un 15% en 2023, un 20% en 2025 y un 25% para 2027; y b) fortalecimiento de las políticas educativas de las distintas modalidades para reducir la cantidad de jóvenes y adultos que participan en trayectos de terminalidad. Para ello, se aspira pasar de un 25% en 2023, a un 20% en 2025 y un 5% en 2027 (Resolución 423/22).

La definición de estas metas con foco en las personas de 18 a 24 años (ya que no hay objetivos que incluyan a otros grupos de edad), pone de manifiesto las persistentes limitaciones del sistema educativo común para la retención de su alumnado y el consecuente desplazamiento de la población adolescente a la modalidad de jóvenes y adultos. Por lo tanto, pese a los intentos por dotar a la modalidad EPJA de una especificidad propia, aún se le asigna un rol compensatorio con el propósito de contener a quienes no logran transitar el nivel medio común.

Discusión y reflexiones

A lo largo de estas páginas enfocamos el programa de terminalidad educativa Adultos 2000 desde el concepto de accesibilidad y sus dimensiones geográfica, económica, administrativa y jurídica. Si bien estas dimensiones no pueden considerarse de forma aislada, a partir de datos secundarios, intentamos volverlas inteligibles y pensarlas en tanto obstáculos o ventajas para el ejercicio del derecho a la educación. Para ello, uno de los supuestos que orientó nuestro quehacer fue que frecuentemente la gestión de las políticas de terminalidad educativa hizo énfasis en el fortalecimiento de la oferta con el objetivo de eliminar las barreras que obturan el acceso o puerta de entrada, en detrimento, en cambio, de la perspectiva de los destinatarios (dimensión simbólica); aspectos

subjetivos que, a la postre, podrían determinar la permanencia y egreso del sistema educativo; es decir, priorizando lo cuantitativo por sobre las dimensiones cualitativas.

En cuanto a la dimensión económica (factor cuya incidencia puede resultar clave para la población destinataria si consideramos la correspondencia entre nivel educativo alcanzado y pobreza), esta fue observada a partir de: a) acceso a dispositivos tecnológicos tales como computadora e internet, donde encontramos que la utilización disminuye conforme avanza la edad, al tiempo que también se reduce en los grupos con niveles de estudio hasta primaria completa o secundario incompleto b) otras políticas sociales focalizadas, tales como el Régimen de Becas Estudiantiles (que acompaña las trayectorias de estudiantes en condiciones socioeconómicas más adversas); y el Boleto Estudiantil que no contempla entre sus beneficiarios a estudiantes mayores de 18 años que cursan el nivel medio en la modalidad de Jóvenes y Adultos. En este sentido, la ausencia de subvención al transporte se convierte en una desventaja para el traslado a los espacios de cursada, sean estos optativos (como los que ofrece Adultos 2000) u obligatorios (como en los casos de CENS, FinEs y UGEE).

De aquí se desprende la dimensión geográfica de la accesibilidad. Aunque el programa a distancia Adultos 2000 no requiere la asistencia a las sedes, la falta de acceso al Boleto Estudiantil puede suponer un obstáculo para el sostenimiento de las trayectorias, a la vez que invisibiliza a los mayores de 18 años como sujetos de derechos de la educación de nivel medio. Por su parte, otro dato que nos permite reflexionar sobre la dimensión geográfica es la localización de unidades educativas. Como vimos, en todas las propuestas de gestión estatal, la distribución se focaliza, principalmente, en aquellas comunas que contienen a la población con mayores desventajas socioeconómicas, mayores índices de población en condición de pobreza y de incompletitud educativa. Asimismo, la articulación en relación de Adultos 2000 con organizaciones de la sociedad civil localizadas en diferentes barrios porteños permite fomentar lo que Clemente (2018: 41) denomina asociatividad, es decir cómo el Estado “se articula con redes sectoriales y logra que su presencia se materialice hacia todos los miembros de la comunidad” y potenciar su formato virtual y a distancia con espacios de consulta presencial.

A pesar que la localización geográfica de los espacios destinados al programa Adultos 2000 se concentra en barrios con altos índices de incompletitud educativa, el acceso a ellos también puede verse determinado por el horario de funcionamiento de las organizaciones que prestan su sede (en general, en el turno mañana y turno tarde). Asimismo, la heterogeneidad de los espacios seleccionados para articular (clubes, iglesias, comedores, sindicatos, sedes comunales, entre otras) conlleva diferencias en infraestructura que podrían interferir en la dinámica de las tutorías. Es decir, la articulación con organizaciones que, en sus inicios, no fueron ideadas para fines educativos. Así, podrían profundizarse diferenciaciones al interior de la población que asiste a estas instituciones

a partir de la sede escogida y de los recursos con las que ellas cuenten. Ello, mínimamente, sería paradójico en una política erigida en base a un diagnóstico de desigualdad y cuyos propósitos se orientaban a la cohesión social, la democracia participativa y el valor de la educación para la realización personal.

Como mencionan Costantino y Cantamutto, la educación trasciende la motivación por la alfabetización. En ella convergen también horizontes en términos personales (mejorar la vida de la población) y sociales (la socialización de valores cívicos y democráticos), transfiriéndose así a través de las diversas generaciones y repercutiendo en el desarrollo de un país ya que observan una “correlación positiva entre el nivel educativo y el Producto Interno Bruto” (Costantino y Cantamutto 2025: 190). En esa línea, el marco normativo que sustentó al programa en sus inicios persiguió el objetivo de “mejorar las condiciones de empleabilidad, y las posibilidades de participación cultural y social” (Resolución 1536/98, 1998), orientado en aquel entonces a personas mayores de 21 años pertenecientes a la población económicamente activa. A la vez, su creación se proponía aumentar la cantidad de personas adultas que accedieran y finalizaran la educación media, en un contexto en el que aún no regía la obligatoriedad del nivel (y que fue implementada en la CABA a partir de la sanción de la Ley N° 898 en 2002, y a nivel nacional en 2006 tras la sanción de la LEN). Como ya vimos, uno de los aspectos que ordena esta política es la edad cronológica. En la actualidad, para ingresar la población debe ser mayor de 18 años. Sin embargo, no existe una edad límite como así tampoco una diferenciación por grupos etarios en el desarrollo práctico de los cursos.

Por otra parte, a partir del análisis de la composición de la matrícula por edad entre 2021 y 2024 advertimos que el mayor porcentaje de inscripción se ha registrado en la franja de 18 a 24 años (aunque en el último año llegó a su marca más baja: 21,94%), y disminuye gradualmente en los siguientes grupos etarios. Esto puede explicarse, en parte, por la obligatoriedad del secundario que se reglamentó en todo el país en 2006 y por las acciones estatales que, amparadas en diversas expresiones legales, se concentran en titular a la población más joven. Como contrapartida, la población de los grupos etarios mayores no fue alcanzada por las leyes que imponían la obligatoriedad del nivel, y por lo tanto, la finalización del primario pudo suponer la culminación de su escolaridad; a la vez que tampoco se ha convertido en grupo prioritario sobre los que dirigir los esfuerzos. Sin embargo, el aumento de estudiantes mayores de 50 años en 2023, en consonancia con el fenómeno de envejecimiento de la población porteña, supone una novedad en la matrícula que debe invitarnos a problematizar la heterogeneidad del amplio universo de mayores de 18 años sin secundario completo.

En esta misma línea, la construcción de los datos oficiales que clasifica al último grupo de estudiantes dentro de la categoría “55 años y más” oculta las particularidades de este conjunto amplio y diverso que, como vimos, ha aumentado notablemente su participa-

ción (pasando de un 2,5% en 2022 a un 10,4% en 2023). Así, la política toma al grupo mayor de edad como un todo compacto, omitiendo las diversidades que coexisten en su interior. De tal forma, al tiempo que omite las subjetividades, crea unas nuevas. Es decir, la política, al ignorar las diferenciaciones, puede terminar profundizando otras. Contrariamente, de continuar esta tendencia, podría provocar el envejecimiento de la matrícula en los próximos años. Así, nos encontramos ante un escenario desafiante para la planificación y gestión de la EPJA, principalmente acostumbrada a contener a destinatarios jóvenes.

¹ Desde 1996, año en que comienzan a publicarse los registros del Ministerio de Educación de la Nación, la matrícula de alumnos entre 18 y 24 años alcanzó su punto máximo en 2017 con un 47%.

² Datos elaborados en base a los Anuarios Estadísticos Educativos del Ministerio de Educación de la Nación entre el 2011 y el 2022 (Ministerio de Capital Humano, 2025b).

Referencias bibliográficas

- Arias, A. y Sierra, N.** (2018) “La construcción de accesibilidad e instituciones”. En A. Clemente (dir.), *La accesibilidad como problema de las políticas públicas. Un universo de encuentros y desvinculaciones*, Buenos Aires: Espacio Editorial, 105-116.
- Cabrera, M; Vila, D; Onnainty, M y Bargas, N.** (2024) “La Educación de Jóvenes y Adultos y el Programa Secundaria con Oficios: Problematizaciones en torno a los sentidos sobre el trabajo y la propuesta pedagógica”, *Polifonías Revista de Educación*, 13(25), 17-44. <https://plarci.org/index.php/polifonias/article/view/1427>
- Clemente, A.** (2018) “Bienestar y accesibilidad. Historia reciente de una desvinculación anunciada”. En A. Clemente (dir.) *La accesibilidad como problema de las políticas públicas. Un universo de encuentros y desvinculaciones*, Buenos Aires: Espacio Editorial, 21-54.
- Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (2016) *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Jusbaires. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/constitucion-caba.pdf>
- Costantino, A y Cantamutto, F.** (2025) “Financiar la EPJA en América Latina, una clave para el desarrollo y la inclusión social”, *Polifonías Revista de Educación*, 14(27), 188-211 <https://plarci.org/index.php/polifonias/article/view/1757>
- Danani, C.** (2017) “Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales”, *Revista Sociedad*, 37: 77-94. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistasociedad/article/viewFile/2973/2462>
- De Luca, R, Nistal, M, Orlicki, E.** (2023) *Terminalidad extendida: Secundaria de Jóvenes y Adultos*. Observatorio de Argentinos por la Educación. <https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2023/09/Terminalidad-extendida-Secundaria-de-Jovenes-y-Adultos.pdf>
- Feldfeber, M. y Gluz, N.** (2011) “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de ‘nuevo signo’”. *Revista Educação & Sociedade*, 32(115), 339-356. <https://www.scielo.br/j/es/a/GD3pCQDVvdCxkvqjZYFRtmB/?lang=es>
- Fernández Riquelme, S. y Caravaca Llamas, C.** (2011) “La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico”, *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 50: 1-46. <https://www.redalyc.org/pdf/4959/495950246007.pdf>

Ferrara, F. (1985) *Teoría social y salud*. Buenos Aires: Catálogos editora. <https://www.ms.gba.gov.ar/ssps/repositorio/libros/elec503.pdf>

Finnegan, F. y Pagano, A. (2007) *El derecho a la educación en Argentina*. Buenos Aires: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas.

GCBA (2019) *Terminalidad de los estudios secundarios para jóvenes y adultos en la Ciudad de Buenos Aires*. Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2019/04/01/527b92bddcbb828afc9324a37edd0b71ad8fcff9.pdf>

GCBA (2025) *Sedes para asesorías*. Ministerio de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 21 de febrero de 2025. <https://buenosaires.gob.ar/educacion/sedes-para-asesorias>

Gluz, N. (2007) “La expresión de las políticas sociales en el campo educativo. El caso de las becas estudiantiles”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12(34), 1065-1087. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v12n34/1405-6666-rmie-12-34-1065.pdf>

IDECBA (2025a) Distribución porcentual de la población de 25 años y más por nivel de enseñanza alcanzado según sexo y grupo de edad. Ciudad de Buenos Aires. Años 2010/2024 [Archivo Excel]. Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/12/25ymassexoedad.xlsx> Consultado 15/4/2025

IDECBA (2025b) Distribución porcentual de la población de 25 años y más por máximo nivel de enseñanza alcanzado según comuna y sexo. Ciudad de Buenos Aires. Años 2006-2008/2024. [Archivo Excel]. Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/12/25ymassexocomuna.xlsx> Consultado 12/4/2025

IDECBA (2025c) Modalidad común. Nivel secundario. Tasas de retención y desgranamiento por sector de gestión. Años 2017/2024. [Archivo Excel]. Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/12/E_R_AX30.xlsx Consultado 30/6/2025

IDECBA (2025d) Modalidad adultos. Nivel secundario. Matrícula por sector de gestión según grupo de edad. Ciudad de Buenos Aires. Años 2004/2024. [Archivo Excel]. Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2024/12/E_M_AX34_nm.xlsx Consultado 24/6/2025

INDEC (2021) *Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH. Ciencia y tecnología Vol. 6, nº89*, mayo de 2022, Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_22843D61C141.pdf

INDEC (2022) *Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH. Ciencia y tecnología Vol. 7, nº95*. mayo de 2023, Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_239BB78E7691.pdf

INDEC (2023) *Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH. Ciencia y tecnología Vol. 8, nº1*, mayo de 2024. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_24F87CFE2258.pdf

INDEC (2024) *Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH. Ciencia y tecnología, Vol. 9, nº1*, Mayo 2025. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_25FD0D0C4A71.pdf

INDEC (2025a) *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Condiciones de vida, Vol. 9, nº7*, Marzo 2025. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_252282AE14D2.pdf

INDEC (2025b) *Encuesta Permanente de Hogares (EPH) total urbano. Trabajo e ingresos Vol. 9, nº1*, Febrero 2025. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_total_urbano_02_2537391AF8E3.pdf

Meléndez, C. y Yuni, J. (2019) “La Interpelación de las Políticas de Inclusión a la Gramática Escolar de la Escuela Secundaria Argentina”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(25), 1-23. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/176559>

Ministerio de Capital Humano (2025a) *Evaluación e información educativa. Unidades de servicio por jurisdicción*. Sistema Integrado de Consulta de Datos e Indicadores Educativos, Secretaría de Educación. <https://data.educacion.gob.ar/escuelas-todos-niveles-modalidades> Consultado 1/7/2025

Ministerio de Capital Humano (2025b) *Anuarios Estadísticos Educativos. Años 1996/2024*. [Archivo Excel] <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios> Consultado 11/6/2025

Observatorio de Desarrollo Humano (2022) *Monitor de indicadores de Desarrollo Humano. Evolución de los principales indicadores sociales desde una perspectiva multidimensional*. Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/2023-03/Monitor%20do%20Trim%202022.pdf>

Osorio, N. V. (2023) “El programa Terminá la Secundaria (CABA) y el derecho a la educación”. En M. Bolchinsky Pinsón, F. De Feudis Taboada, F. Santillán (comp.) *La historia oral en Argentina y Latinoamérica*. Buenos Aires: Tesseos Press, 345-365. <https://www.teseopress.com/lahistoriaoralenargentinaylatinoamerica/>

RENAPER (2025) *Estructura de la población identificada con residencia en Argentina*. Enero 2025. Dirección Nacional de Población. https://estadisticas.renaper.gob.ar/app_poblacion/

Rodríguez, L. (1996) “Educación de adultos y actualidad: algunos elementos para la reflexión”. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 5(8), 80-85. <http://repositorio.filos.uba.ar/handle/filodigital/6291>

Tiramonti, G, Nobile, M, Montes, N y Ziegler, S. (2020) “Veinte años de políticas educativas para la educación secundaria: ampliación del acceso y persistencia de desigualdades”. En P. Núñez y D. Pinkasz (ed.) *Estado de la educación secundaria en América Latina y el Caribe: aportes para una mirada regional*, San José: FLACSO. 39-57. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/194511>

Cómo citar este artículo:

Rada Schultze, Fernando y Luciana Zopatti (2025) “Políticas de terminalidad educativa y accesibilidad: el caso de Adultos 2000 en la Ciudad de Buenos Aires”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 15 N°29: 123-150

Reseña

Alejandro Bercovich, compilador

El País que quieren los dueños

2^a edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, editorial Planeta, 240 págs.

ISBN 978-950-49-9136-6

Reseña de Víctor Zamora
Universidad Nacional de Rosario

Este libro indaga sobre varios conocidos integrantes de nuevos elencos del poder político y económico a quienes Alejandro Bercovich, compilador del volumen, llama “tecnomagnates”: una nueva clase dominante pero que, en su criterio, hasta ahora -¿tal vez es demasiado pronto?- no ha podido convertirse en clase dirigente. En lenguaje gramsciano: no ha sabido, o podido, generar hegemonía. Tarea nada sencilla en un país que, según este reseñador, desde hace algún tiempo anda a los tumbos, en una variante degradada de la pendularidad que advirtió Marcelo Diamand en el año 1972. Los autores de los diversos capítulos dan seguimiento a las trayectorias y a los mecanismos financieros, tecnológicos, institucionales que les abrieron las puertas del selecto grupo de *los que mandan*, de acuerdo al título del gran *best seller* de la sociología nacional (José Luis de Imaz, *Los que mandan*, Eudeba 1984).

El economista Gustavo García Zanotti estudia algunas particularidades de la etapa actual de la globalización financiera y sus complejas arquitecturas particularmente desde el gobierno del entonces presidente Macri: la aceleración y magnificación de la larga tradición del capitalismo financiero argentino de formación de activos externos y el rol desempeñado por las guaridas fiscales a partir de los grandes desarrollos en tecnologías informáticas

desde las décadas finales del siglo pasado que facilitan estrategias de evasión y elusión fiscal a través de complicados armados institucionales. Cecilia Rikap, del University College de Londres, pone la mira en un pequeño grupo de plataformas digitales como Mercado Libre, Despegar, Globant; son empresas que llevan información y forzados clientes a las grandes plataformas de “la nube” (Google, Microsoft, Facebook...) desempeñando el papel de vasallos al que refiere Varufakis con la metáfora del tecnofeudalismo. La autora destaca asimismo el papel estratégico desempeñado por el estado nacional en el desarrollo de estas plataformas vasallas mediante exenciones tributarias, marcos normativos especiales, subsidios. A su turno, esta vinculación subordinada a los actores dominantes en el capitalismo de plataformas va acompañada por la deslocalización de las matrices originarias de estas empresas vasallas: la casa matriz de Despegar se encuentra en Islas Vírgenes, una de las guaridas fiscales ubicadas en el Caribe; la casa matriz de Globant está instalada en el Gran Ducado de Luxemburgo, guarida fiscal de las más tradicionales de Europa. Uruguay, guarida fiscal que se encuentra aquí nomás, facilita el fenómeno del *expatriado fiscal*: el súper rico que radica su domicilio fiscal en alguno de estos países-guarida con el fin de evadir lo que debería abonar en caso de mantener su residencia en el país de origen.

Juan Odisio, historiador y docente en la Universidad Nacional Autónoma de México, identifica tres momentos en la historia argentina desde el último tercio del siglo XIX, en los que miembros de la élite del poder intentaron modificar el diseño liberal tradicional en cuyo marco Argentina se organizó como país: no aspiraban trastornar el capitalismo liberal, sino dotarlo de un mayor equilibrio por la vía de la diversificación productiva. En ningún momento fueron -ni pretendieron serlo- topes que desde dentro de la clase rompieran el capitalismo liberal realmente existente, sino hacerlo más equilibrado por la vía de la diversificación, que en ese momento y en todo el mudo, implicaba cierto tipo de industrialización. Los debates que se dieron y se siguen dando, respecto del perfil socioeconómico del capitalismo argentino, en el que la unidad de la clase convive con cierta pluralidad de enfoques a partir de la diferenciación de intereses particulares o sectoriales y sus derivas político-institucionales, avala la afirmación del autor que, sin perjuicio de sus resultados en el mediano o largo plazo, el empresariado siempre ha sido determinante “en la configuración del modelo económico nacional y en las disputas sobre el rumbo nacional” (p. 167), completando este reconocimiento con una ¿afirmación? ¿reflexión? ¿hipótesis? que se presta al debate en más de un sentido: “La historia de la Argentina que quisieron los dueños es, también, la historia de las oportunidades perdidas” (p. 170).

Laura Bersten, consultora especializada en energía, escribe sobre los vericuetos de la política energética nacional, particularmente en las idas y vueltas en materia del papel del Estado. Propone un contraste con dos países de la región (Brasil y Colombia) tanto en el enfoque y la práctica de la política en general, como en lo referido a sus respectivas

empresas bandera. En el marco de un incremento en la participación del sector privado, sobre todo extranjero, tanto Brasil como Colombia mantuvieron una cierta linealidad en sus políticas que implicó preservar a sus empresas bandera del crecimiento del involucramiento privado, a diferencia de lo ocurrido en Argentina, sobre todo en los años noventas. La autora insiste en la importancia de preservar y sostener en la producción, transporte y comercialización, a una empresa de bandera (algo que no solo se registra en Brasil y Colombia sino también en México y en países de otras partes del mundo) sin perjuicio del crecimiento de la participación de firmas privadas en diferentes etapas del negocio. El análisis de Vaca Muerta permite a la autora poner de relieve el papel creciente desempeñado por corporaciones culminando en la actualidad por el control de YPF por el grupo Techint a través de su petrolera Tecpetrol. El capítulo finaliza con una exposición sobre el proyecto RIGI y los exorbitantes estímulos y beneficios para atraer inversiones extranjeras.

En el capítulo final (“El planeta de los dueños”), Augusto Tartufoli se aproxima a los estilos de vida de los “muy muy ricos”.

En resumen, el libro organizado por Bercovich es un bien elaborado comentario sobre los nuevos, renovados e incluso permanentes integrantes de “los que mandan” en tiempos de inteligencia artificial y de tensiones y conflictos en el ¿orden? global.

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 o bien por correo electrónico a 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 pares 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.

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 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 evitarán notas excesivamente extensas, que desarrollem 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 evitarán 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. La RPPP no publica imágenes fotográficas.

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, Siaska** (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.: **Villas, 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*. 1^a edición. Ushuaia: Ediciones UNTDF, 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 interdisciplinario 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 se publica cada 45 días en acceso abierto <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re>

ÍNDICE

La industria argentina en tiempos turbulentos: el gobierno del Frente de Todos

Martín Schorr, Lorenzo Cassini, Gustavo García Zanotti

Bioeconomía: narrativas, retos e implicaciones para América Latina y el Caribe

Gian Carlo Delgado Ramos

Monopolios capitalistas y rol del Estado. Rothbard, Hayek y Friedman en El camino del Libertario de Milei

Herman Fair

Coparticipación Federal de Impuestos. Historia y prospectiva de un conflicto fiscal

Rubén Manasés Achdjian

Reseña

Argentina en disputa. Clases, actores y políticas frente a la desigualdad social

Verónica Maceira



ISSN 0325-1926

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º Piso
CABA, Argentina, C1086AAT
Tel. (5411) 4381-7380/9337
www.iade.org.ar
realidaddeconomica@iade.org.ar



Artículos

Jesús Rubio Campos

Abordaje al análisis de fallas y aprendizaje de políticas públicas.

An approach to the analysis of policy failure and policy learning analysis.

Adriana de Caro y Guillermo Sánchez

Alianzas socio-técnicas en los aprendizajes de la producción ovina argentina.

Learning processes in Argentine sheep production through socio-technical alliances.

Jorge Enrique Pérez Lara, Oscar Mauricio Covarrubias Moreno y Alicia Valentina Tolentino Sanjuan

Gobernar la complejidad: bases para una política de seguridad de largo plazo en México.

Governing complexity: bases for a long term public security policy in Mexico.

Diego Fernando Dávalos González y Mariela Bellotti

Gestión del conocimiento en universidades: estudio de caso en Bariloche, Argentina.

Knowledge management in universities: a case study on Bariloche, Argentina.

Diego Álvarez Newman

Programas socioproyectivos, empleabilidad y promoción del trabajo independiente en el conurbano bonaerense.
Socio-productive programs, employability and independent labor promotion in Greater Buenos Aires.

Fernando Rada Schultz y Luciana Zopatti

Políticas de terminalidad educativa y accesibilidad: el caso de Adultos 2000 en la Ciudad de Buenos Aires.

Access to termination of formal education: a case study on the Adult 2000 Program in Buenos Aires City.

Reseña

Alejandro Bercovich, compilador.

El País que quieren los dueños.

Reseña de Víctor Zamora