

31

DOCUMENTOS Y APORTES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL

Publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas, UNL
Año 18. N° 31 (jul-dic). Santa Fe. República Argentina. **2018**



Universidad Nacional del Litoral

Enrique Mammarella
Rector

Claudio Lizárraga
Vicerrector y Secretario de
Planeamiento Institucional y Académico

Ivana Tosti
Directora Centro de Publicaciones

Facultad de Ciencias Económicas

Sergio Hauque
Decano

Bruno Ariel Rezzoagli
Director Magíster en Administración Pública

**DOCUMENTOS Y APORTES EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL (DAAPGE)**

DAAPGE año 18, N° 31, 2018.

Santa Fe, Argentina.

ISSN versión impresa 1666-4124

ISSN versión on-line 1851-3727

CONTACTO, VENTA Y/O SUSCRIPCIONES:

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS (UNL)
MAGISTER EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MORENO 2561 – TEL./FAX: (0342) 4571156
E-MAIL: magadpub@fce.unl.edu.ar
SANTA FE, ARGENTINA
www.fce.unl.edu.ar/magister



ediciones **UNL**

Secretaría de Extensión
Facundo Zuviría 3563, (3000) Santa Fe, Argentina
Tel./Fax: (0342) 4571214
E-mail: editorial@unl.edu.ar

VENTA ON LINE:

www.unl.edu.ar/editorial

DISEÑO
Tede tintas

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE) es una publicación científica seriada semestral referada del Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), dedicada a la difusión de trabajos de investigación de contenido teórico y/o práctico sobre el estudio de la problemática de la formulación de las políticas públicas, la gestión, la administración y la reforma del estado. Perteneció al Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas de Excelencia y está indexada en Latindex, SciELO, EBSCO, DIALNET, CLASE, e-Revistas, RedALyC y cuenta con DOI (Digital Object Identifier System). Siguiendo con las políticas de acceso abierto DAAPGE se encuentra en el Repositorio Institucional de la Universidad Nacional del Litoral, en el Sistema Nacional de Repositorios Digitales (SNRD) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación y en la Base de Datos Unificada (BDU2), cosechador de repositorios institucionales desarrollado por el Consorcio de Universidades SIU dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.



31

DOCUMENTOS Y APORTES

EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL

ISSN (impresa) 1666-4124
ISSN (on-line) 1851-3727

EDITOR

José Ignacio Vigil

COMITÉ ACADÉMICO

Rinaldo Colomé (Universidad Nacional de Córdoba)

Oscar Costa (Universidad Nacional del Litoral)

Martín Dutto Giolongo (Universidad Nacional del Litoral)

Mercedes Iacovello (Universidad de San Andrés)

Sergio Hauque (Universidad Nacional del Litoral)

Fernando Jaime (Universidad de Buenos Aires)

Juan Carlos Mercier (Universidad Nacional del Litoral)

Dora Orlansky (Universidad de Buenos Aires)

Norma Zandomeni (Universidad Nacional del Litoral)

CONSEJO ASESOR

Daniel García Delgado (CONICET – FLACSO, Argentina) / Angel Ginestar (OEA, Organización de Estados Americanos) / James Gow I. (Universidad de Montreal, Canadá) / José V. Gómez Rivas (Universidad Complutense de Madrid, España) / Juan C. Gómez Sabaini (Universidad de la Plata, Argentina) / Jorge Hintze (Universidad de Buenos Aires, Argentina) / Jorge Lanzaro (Universidad de la República, Uruguay) / Oscar Ozslak (CONICET – Universidad de Buenos Aires, Argentina) / José Alberto Bonifacio (INAP – Universidad de Palermo, Argentina) / Pedro Andreu (Universidad de Buenos Aires, Argentina) / Alberto Figueras (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina) / José María Las Heras (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)

SUMARIO

- 1 EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO 121.3 DE LA CONVENCIÓN DEL MAR SEGÚN EL LAUDO SOBRE EL MAR DEL SUR DE CHINA: ¿LINEAMIENTOS PARA LOS EVENTUALES CONFLICTOS EN AMÉRICA LATINA? 7**
Fernando Villamizar Lamus
- 2 LA BIOPROSPECCIÓN ENTRE LA GOBERNANZA ANTÁRTICA Y LOS ESTADOS SOBERANOS: EL CASO ARGENTINO GENOMA BLANCO ENTRE 2005 Y 2015 25**
Mariano A. Novas
- 3 GOBIERNO MUNICIPAL Y COORDINACIÓN INTERJURISDICCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXIONES TEÓRICAS DESDE EL CONURBANO BONAERENSE 57**
Ricardo A. Gutiérrez y Guillermo V. Alonso
- 4 PROCESOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. UNA ELIPSIS AL RÉGIMEN DE CONCURSOS PARA EL ACCESO A LAS FUNCIONES JERARQUIZADAS 81**
Magdalena Gil García y Ricardo Sebastián Piana
- 5 LA REESTATIZACIÓN DE UN SERVICIO ESENCIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. EL CASO DE LA EMPRESA AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS S.A. (AYSA) (2006–2018) 111**
Mariela Verónica Rocca
- 6 LA PARADOJA DEL CONSERVADURISMO EN LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN PRODUCTIVA 147**
Daniel A. Comba

RECENSIONES DE TESIS

LA TRANSFORMACIÓN DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL
DEL FUERO PENAL SANTAFESINO, DURANTE EL PROCESO DE CAMBIO
HACIA UN SISTEMA ADVERSARIAL **179**

José Luis Longo Gasser

EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN LA UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL. DEBILIDADES Y FORTALEZAS **183**

Walter C. Sotil

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

«POLÍTICA, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN
LAS PROVINCIAS ARGENTINAS» (VOL. 1), de *Horacio Cao* **187**

Por Alcides Bazza

1

EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO 121.3 DE LA CONVENCIÓN DEL MAR SEGÚN EL LAUDO SOBRE EL MAR DEL SUR DE CHINA: ¿LINEAMIENTOS PARA LOS EVENTUALES CONFLICTOS EN AMÉRICA LATINA?

Fernando Villamizar Lamus (*)

Universidad Bernardo O'Higgins (Chile)

RESUMEN

El artículo estudia el análisis del artículo 121 numeral 3 de la Convención del Mar de 1982 realizado por el Tribunal Arbitral en el caso Filipinas c. China, y qué enseñanzas pueden aprenderse para evitar o solucionar conflictos en una región que posee una vasta cantidad de islas en su territorio como es América Latina.

PALABRAS CLAVE:

Caso Filipinas c. China, Convención sobre el Derecho del Mar 1982, Régimen Islas, Roca.

ABSTRACT

The article examines the analysis of article 121 numeral 3 of the 1982 Sea Convention made by the Arbitral Tribunal in the Philippines case c. China, and what lessons can be learned to avoid or solve conflicts in a region that has a vast number of islands in its territory such as Latin America.

KEY WORDS:

Case of the Philippines c. China, Convention on the Law of Sea 1982, Islands Regime, Rock

(*) E-mail: fvillamizar@ubo.cl

RECEPCIÓN: 10/07/18

ACEPTACIÓN FINAL: 16/10/18

1 INTRODUCCIÓN

La geografía planetaria es muy dispar, pero, hasta que el nivel de los mares lo permita, en todo horizonte marino es siempre posible encontrar una isla. Los tamaños y características de las islas son disímiles, pero lo cierto es que a partir de las nuevas zonas marinas incluidas en la Convención del Mar de 1982 (Convemar), la importancia de éstas para fines económicos se ha realizado de manera notoria. En efecto, dado que la Convemar concede espacios como la Zona Económica Exclusiva por la cual se pueden explotar recursos¹ hasta las doscientas millas náuticas contadas desde las líneas de base, en ciertas zonas del planeta ha habido una carrera por tratar de generar las condiciones necesarias para reclamar esos espacios marinos para usufructuar sus recursos, particularmente el Mar del Sur de China.

En la mencionada zona ha habido una intención expresa por aprovechar diversas rocas que sobresalen del mar y hacerlas aparecer como islas o crear a partir de ellas islas artificiales, algunas de ellas con un claro carácter militar (Center for Strategic and International Studies, 2017). El objetivo subyacente de esa búsqueda por catalogar como islas ciertos islotes, cayos o rocas, se debe principalmente a que el artículo 121 numeral 2 de la Convemar otorga a una isla el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y

la plataforma continental de la misma manera que ocurre con una extensión terrestre. Es decir, en otras palabras, que una isla tiene los mismos espacios marinos concedidos por la Convemar a territorios costeros de un Estado².

Por supuesto, los beneficios económicos de los citados espacios marinos son un gran botín para quien quiera explotarlos, y por esta razón, entre otras de tipo geopolíticos y geoestratégicos, países como China pretenden que los cayos, islotes y rocas bajo su soberanía sean considerados como islas para acceder a los recursos que los circundan, bajo la idea de que son aguas pertenecientes a su zona económica exclusiva. Aunque desde los años setenta hay un claro ánimo reivindicativo, esta conducta se ha presentado particularmente enfática desde 1992, año en que China concedió licencias de explotación y exploración a la entonces empresa de hidrocarburos Mobil (Nonjon, 2014, p. 589). Por supuesto, los Estados con intereses en esa área³ no han sido pasivos, y entre ellos se destaca lo realizado recientemente por Filipinas.

En efecto, el 22 de enero de 2013, la República de Filipinas inició un procedimiento arbitral contra la República Popular China en virtud del Anexo VII de la Convemar ante la Corte Permanente de Arbitraje. El arbitraje trataba varios asuntos, pero para los efectos de este artículo nos centraremos en lo concerniente al análisis de la determinación conceptual de aquello que se considera isla de conformidad con el Derecho Internacional, pues si bien el laudo arbitral solo es obligatorio para las partes⁴, sus criterios pueden ser muy relevantes para evitar o solucionar probables conflictos jurídicos por las condiciones de determinadas islas en el mundo en general, y en América Latina en particular, región en la cual hay multitud de islas y muchos Estados que son islas.

A fin de desarrollar la problemática planteada, en primer lugar se revisará el régimen de islas en Derecho Internacional. Posteriormente, y de manera extensa, se analizará la interpretación realizada por el Tribunal Arbitral respecto de qué se debe entender por isla en Derecho Internacional, y finalmente se expondrán las respectivas conclusiones.

2 EL RÉGIMEN DE ISLAS EN DERECHO INTERNACIONAL

La idea de tratar las islas de la misma manera como si fueran tierra tiene sus antecedentes en algunas negociaciones diplomáticas entre Estados para regular la pesca. Dado que los peces no se someten a los dictámenes y limitaciones geográficas humanas, éstos no discriminan entre islas o tierra para establecer su hábitat, sino que lo hacen de conformidad con su conveniencia

para subsistir. Bajo ese principio de la naturaleza, los Estados empezaron a determinar zonas de pesca en las cuales ellos tenían jurisdicción exclusiva, con el objetivo de poder explotar esos recursos y evitar así conflictos con pescadores de otros países, como ocurrió a finales del siglo XIX en el Mar del Norte, lugar en el cual se estipuló que las costas de sus respectivos países⁵ incluían las islas y bancos adyacentes a éstas⁶.

Curiosamente, aunque las islas fueran un tema importante, no había en ese entonces una regulación para determinar qué era una isla, jurídicamente hablando, y sólo hasta la Conferencia de Codificación de la Haya de 1930 se dio el primer intento de los Estados para definir legalmente qué era una isla. El Subcomité encargado del tema propuso un borrador en el cual se establecía que las islas naturales eran aquellas que no estaban continuamente sumergidas y que estaban situadas fuera de la costa (Jayewardene, 1990, p. 4). Posteriormente en el Reporte de la Comisión de Derecho Internacional de 1956, se estableció que una isla es un área de tierra rodeada por agua, que en circunstancias normales está permanentemente por encima de la línea de marea alta, y que tiene derecho a su propio mar territorial (Terasaki, 2014, p. 6). Bajo un concepto similar pero con diferencias, y tras las negociaciones diplomáticas de rigor, la Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua de 1958 estableció en su artículo 10 que una isla: «(...) es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar.»

Esta concepción empezó a generar reparos en las negociaciones de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar (UNCLOS III), particularmente cuando se abordó la ampliación de las zonas marinas sujetas a jurisdicción del Estado de tres millas náuticas, que era la regla de Derecho Consuetudinario vigente en ese momento, a doce millas náuticas de mar territorial, más la novedad de la Zona Económica Exclusiva⁷ que puede extenderse hasta doscientas millas náuticas e incluso más si se considera la figura de la plataforma continental extendida (Franckx, 2014, p. 100–101). Con los nuevos cambios en los espacios marítimos introducidos por la Convemar, una pequeña roca en la mitad de cualquier océano, aislada completamente de tierra firme, tiene el potencial de generar un área marítima de 125.664 millas cuadradas (Schofield, 2012, p. 322). Es por estas posibilidades de expansión territorial tan bastas y su consecuente importancia económica, que las islas toman un rol fundamental en las Relaciones Internacionales y en el Derecho Internacional del Mar.

Pero no toda formación que sobresalga del mar es susceptible de ser considerada como isla según la Convemar de 1982, a diferencia de lo acontecido en

las citadas regulaciones de la Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua. El artículo 121 Convemar, de manera solitaria, es la única regulación⁸ de toda la convención que se dedica a determinar el régimen de las islas. El primer numeral del mencionado precepto legal establece que una isla es «una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar». Como se puede apreciar fácilmente si se hace un parangón con el artículo 10 de la Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua de 1958, este concepto es idéntico, no varía de una convención a otra.

Las variaciones entre la Convención de 1958 y la Convemar de 1982 en materia de islas se dan a partir del párrafo segundo del artículo 121 Convemar, por el cual se establece que «salvo lo dispuesto en el párrafo 3, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de una isla serán determinados de conformidad con las disposiciones de esta Convención aplicables a otras extensiones terrestres». El quid del asunto para determinar si una isla tiene derecho a los espacios marítimos enunciados en el mencionado párrafo segundo está en interpretar el párrafo 3 del artículo 121 Convemar, según el cual «Las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental.» Es la interpretación del texto anterior a lo que nos dedicaremos en las siguientes líneas, basándonos en lo expresado en el laudo arbitral entre Filipinas y China, y con el telón de fondo de la problemática propia del Mar del Sur de China.

3 INTREPRETANDO EL PÁRRAFO 3 DEL ARTÍCULO 121 CONVEMAR

Antes de entrar al análisis de la interpretación del párrafo 3 del artículo 121 Convemar (en adelante 121.3), es necesaria una breve referencia a la problemática por la cual Filipinas demandó a China. La molestia filipina, y de los Estados fronterizos de esa zona, se basa fundamentalmente en las pretensiones chinas por extender su soberanía y jurisdicción sobre una serie de islas y áreas acuáticas del Mar del Sur de China, también conocido como Mar de China Meridional, basándose en la aplicación de títulos históricos que sustentan el concepto de «Nine Dash Line», que según la geógrafa marina china Wang Ying en términos prácticos implica que el océano, las islas y los arrecifes pertenecen a China y que China tiene derechos soberanos (Beech, 2016). Por supuesto, esta posición es rechazada por los Estados que tienen intereses en esa zona, y por eso la demanda de Filipinas busca deslegitimar

legalmente las pretensiones chinas, y hacer prevalecer el Derecho Internacional ante las diversas violaciones⁹ que en el sentir filipino comete China (Gudev, 2017, p. 148).

Entrando en materia, uno de los puntos fundamentales para resolver, aunque sea de manera teórica, el conflicto en el Mar de Sur de China, tiene relación con el carácter de las formaciones geológicas en la región, es decir si son o no islas. Antes de que se iniciaran por parte de China las concesiones petroleras de los años noventa, algunos estudiosos consideraron que las formaciones que sobresalían del mar y que eran reclamadas por los chinos en el Mar de Sur de China eran islas (Murphy, 1995 p. 187). Si en verdad eran islas de acuerdo con los criterios que el Derecho Internacional establece para tal efecto, la posición china se vería ampliamente favorecida porque de conformidad con el citado régimen de islas de la Convemar, las islas conceden los mismos espacios marinos que la costa, valga decir: mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental, de conformidad con el artículo 121.2 Convemar.

No obstante la creencia china, el Tribunal Arbitral tuvo un enfoque diferente y para fundamentar sus argumentos, en el Laudo analizó casi todas las palabras del artículo 121.3 para encontrar el sentido legal aplicable al caso, de conformidad con lo establecido en las disposiciones de los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (*Philippines v. China*, 2016, párrafo 476, p. 205)¹⁰, y esta es la interpretación de los conceptos contenidos en el artículo 121.3 formulados por el Tribunal:

a) «Rocas»: Para analizar el término «rocas» era determinante saber si éste debía ser interpretado desde un punto de vista geológico. El tema de la composición física de la roca fue revisado por muchos estudiosos interesados en la interpretación del artículo 121.3 Convemar, como es el caso del profesor Franckx, para quien el término roca debía entenderse de manera genérica, sin un significado restrictivo de manera que pudiera incluir islas compuestas de roca o arena (2014, p. 115). De esa forma fue considerado el término por el Tribunal Arbitral, basándose a su vez en los postulados en ese sentido de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso Nicaragua v. Colombia¹¹, en el cual se consideró el término roca sin consideración al material o a la composición geológica. El resultado de esa interpretación del Tribunal Arbitral es que el término «roca» para los propósitos de aplicar el artículo 121.3 no necesariamente implica que la formación geológica deba estar compuesta por roca, valga la redundancia, porque puede estar compuesta por desechos bioló-

gicos, arena o cualquier otro tipo de composición (*Philippines v. China*, 2016, para 482, p. 206). Con esta interpretación hecha por el Tribunal Arbitral, las preocupaciones sobre la composición de la formación geológica desaparecen porque el material de la cual está constituida es indiferente.

Respecto de esta interpretación del Tribunal Arbitral sobre la composición de aquello que debe entenderse como «roca», muchas personas se preguntarán si era necesario hacerla. Para autores como Alex G. Oude Elferink, de acuerdo con los *travaux préparatoires*, en los registros de la negociación se dejó en claro que el término «roca» se usó para referirse a un tipo específico de formación geológica y no para ser considerada como sinónimo de «isla». Para el mencionado autor, esta era la intención de los redactores de la Convemar que al introducir el término «roca» en el párrafo 3 del artículo 121, la disposición no sería aplicable a islas de un cierto tamaño. El hecho de que las rocas se distinguían de los islotes en la Convemar, sugiere que una formación de menos de un kilómetro cuadrado podría ser relevante para definir el tamaño superior que una roca podría tener en virtud del artículo 121 (3) (Oude Elferink, 2016)¹².

Esta crítica podría ser válida, pero hay argumentos para descartarla. La interpretación según los *travaux préparatoires* es importante como una aplicación del artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, pero el Tribunal Arbitral hizo ese ejercicio y encontró que la historia de la negociación demuestra claramente la dificultad para establecer, en abstracto, una línea clara para todos los casos (*Philippines v. China*, 2016, párrafo 537, página 225). A esta dificultad de crear reglas genéricas en un campo tan difícil por la multitud de circunstancias especiales propias de la morfología terrestre, deben agregarse los entornos especiales de este caso que hacen que la interpretación del Tribunal sea muy útil por muchas razones.

La primera es que el difícil contexto político y militar del área, y el comportamiento de China¹³ hacen necesaria una interpretación lo más clara posible. Complementando lo anterior, la interpretación del Laudo podría ser utilizada por otros Tribunales o para futuras negociaciones porque esta interpretación permite saber qué es una roca sin argumentos científicos especiales o discusiones sobre el material. Finalmente, los críticos sobre el tamaño para considerar una roca, islote o isla se resuelven mediante una lectura del Laudo según el cual: «el Derecho Internacional no prescribe ningún tamaño mínimo que una formación en el mar debe poseer para considerarse una isla» (*Philippines v. China*, 2016, para 538, p.). Esta declaración también fue hecha por la Corte Internacional de Justicia en el caso relativo a la delimitación marítima (*Qatar v. Bahrein*). Por supuesto, es lógico que una pequeña formación geológica de

menos de 1 kilómetro cuadrado, como sostiene Oude Elferink, podría considerarse una roca, pero con todos los cambios geológicos y geográficos de la Tierra, y las actividades de los volcanes o el cambio climático pueden generar variaciones por las cuales no sea fácil determinar una regla para las islas y el Tribunal Arbitral tienen en cuenta estas posibles circunstancias sobrevinientes.

b) «no aptas»: la interpretación de este término genera mayores elucubraciones para el Tribunal Arbitral, y en consecuencia es muy corta. El Tribunal expresa simplemente que el término indica un concepto de capacidad. Si la formación en su forma natural tiene la capacidad de mantener la habitación humana o una vida económica es una isla, de lo contrario es una roca (*Philippines v. China*, 2016, para 483, p. 206).

c) «mantener»: el Tribunal considera que el sentido corriente de «mantener» tiene tres componentes. El primero es el concepto del sustento y la provisión de elementos esenciales para proveer las posibilidades de vida. El segundo es un concepto temporal: el sustento y la provisión deben ser durante un período de tiempo prolongado, y no una sola vez o de una corta duración. El tercero es un concepto cualitativo que implica al menos un «estándar apropiado» mínimo. Por lo tanto, en relación con el sustento de la habitación humana, «mantener» significa proporcionar lo que es necesario para salvaguardar a los seres humanos vivos y sanos durante un período continuo de tiempo, de acuerdo con una norma adecuada. En relación con una vida económica, «mantener» significa proporcionar lo que es necesario no solo para comenzar, sino también para continuar, una actividad a lo largo de un período de una manera que permanezca viable de forma continua (*Philippines v. China*, 2016, para 487, p. 207).

d) «habitación humana»: este es uno de los términos más polémicos del juicio. Aunque China no participó en este proceso arbitral, sus académicos han dejado muy claro desde hace mucho tiempo que ha habido una habitación china en el área. Estudiosos como Choon-ho Park durante los años setenta expresaron que las islas estaban habitadas por la población china (1978, p.29), y muchos autores actuales tienen la misma idea (Zhang, 2016; Yu, 2013; Shen, 2002; Gong, 2013). China como Estado, y no formando parte de los procedimientos de arbitrales, hizo en diciembre de 2014 un «Documento de posición del Gobierno de la República Popular de China sobre el tema de la jurisdicción en el arbitraje del mar Meridional de China iniciado por la República de Filipinas». (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular

de China, 2014). En ese documento, China argumenta sobre su soberanía en las presuntas islas, la presencia permanente de sus tropas en la zona, la falta de jurisdicción del Tribunal y establece su posición sobre el procedimiento de arbitraje, pero curiosamente el documento no dice una palabra sobre la habitación de la población china en las presuntas islas, siendo un tema importante para sus pretensiones y que varios de sus académicos, como los citados entre otros, tienen argumentación que sustentaría la presencia china desde tiempos pretéritos.

El Tribunal Arbitral no consideró elementos históricos para interpretar el concepto de «habitación humana», sino que se ciñó a lo que estaba obligado, que era buscar una interpretación de acuerdo con el significado de las palabras. En opinión del Tribunal, el uso en el Artículo 121 (3) del término «habitación» incluye un elemento cualitativo que se refleja particularmente en las nociones de asentamiento y residencia que son inherentes a ese término. La mera presencia de un pequeño número de personas en una presunta isla no constituye residencia permanente o habitual allí y no lo hace equivalente a la habitación. Más bien, el término habitación implica una presencia no transitoria de personas que han elegido permanecer y residir en la isla de una manera asentada. La habitación humana requeriría todos los elementos necesarios para mantener a las personas con vida en la isla, pero también requeriría condiciones suficientemente propicias para la vida humana y el sustento de vida de las personas para habitar, en lugar de simplemente sobrevivir en la formación geológica (*Philippines v. China*, 2016, para 489, p. 208).

Antes de la interpretación del Tribunal, había dos posibilidades para entender este concepto académicamente. Por un lado, un estándar en el cual hay una comunidad estable de residentes permanentes que viven de la isla y utilizan el área marítima circundante. Por otro lado, existía la percepción de que una capacidad abstracta, presente o incluso futura, es suficiente para cumplir con este criterio de «habitación» (Franck, 2014, p.115). Con la interpretación del Tribunal, la mera presencia de personas no es suficiente para consolidar la «habitación humana». Además, no es suficiente la posibilidad de habitación humana hacia futuro. En la interpretación del Tribunal es necesaria la presencia actual de personas y exige que la isla proporcione elementos para que la población viva. En ese sentido, la interpretación del Laudo está más cerca de la primera posición.

e) «o»¹⁴: esta palabra causa serios problemas para la interpretación del Artículo 121.3 UNCLOS. El tema a resolver para el Tribunal debe ser si los criterios de capacidad para sostener «habitación humana» y una «vida económica

propia» se requieren ambos en conjunto para que una isla tenga derecho a los espacios marítimos concedidos por la Convemar, o si con una sola de esas condiciones, «habitación humana» o vida económica propia», será suficiente (*Philippines v. China*, 2016, para 493, p. 209).

El Tribunal observa que la actividad económica es llevada a cabo por humanos y que los seres humanos raramente habitarán en áreas donde no es posible la actividad económica o el sustento. Los dos conceptos están así vinculados en términos prácticos, independientemente de la construcción gramatical del Artículo 121.3. Sin embargo, el texto parece abierto a la posibilidad de que una presunta isla pueda mantener la habitación humana pero no ofrezca recursos para apoyar una vida económica, o que una presunta isla pueda mantener una vida económica sin las condiciones necesarias para mantener la habitación directamente en ella (*Philippines v. China*, 2016, para 497, p. 210).

De acuerdo con esa consideración, el Tribunal concluyó que la forma de interpretar la palabra «o» debe ser la siguiente: «el texto del Artículo 121.3 es disyuntivo, de modo que la capacidad de mantener la habitación humana o la vida económica de su propio sería suficiente para dar derecho a una zona económica exclusiva y plataforma continental, a una isla¹⁵. Sin embargo, como cuestión práctica, el Tribunal considera que una isla normalmente solo poseerá una vida económica propia si también está habitada por una comunidad humana estable. Una excepción a esa visión debe ser notada para el caso de las poblaciones que se sostienen a través de una red de islas relacionadas. El Tribunal no cree que las islas puedan o deban considerarse de manera atomizada. Una población que es capaz de habitar una zona solo haciendo uso de múltiples islas no deja de habitar la isla debido a que su habitación no se sustenta en una sola isla individual. Del mismo modo, una población cuyo sustento y vida económica se extiende a través de una constelación de islas no está impedida de reconocer que tales islas poseen una vida económica propia simplemente porque no todas las islas están directamente habitadas (*Philippines v. China*, 2016, para 544, p. 228).

Lo anterior significa en palabras simples que «habitación humana» y «vida económica propia» no tienen que cumplirse al mismo tiempo porque la palabra «o» da ese efecto. Ahora el problema es definir «vida económica propia» ya que este término es demasiado amplio para ser interpretado, por lo que el mero potencial de la pesca en alta mar o la explotación de los recursos minerales sería suficiente para entrar en el ámbito del párrafo 2 (Franckx, 2014, p. 115), y algunos autores chinos piensan que dado que Scarborough Shoal tiene vida económica propia, se puede establecer que es una isla del Artículo 121 (2)

y, por lo tanto, tiene derecho a generar los espacios marinos de la Convemar (Song, 2015, p 355). En las siguientes líneas se verá cómo interpreta el Tribunal estas circunstancias.

f) «vida económica propia». Este es otro concepto polémico y en nuestro criterio el Tribunal incurre en una contradicción con su propia interpretación, porque cuando interpreta la palabra «o» establece, como se vio antes, una disyuntiva entre el términos «habitación humana» y «vida económica propia», pero cuando el Tribunal analiza el concepto «vida económica propia» concluye que los dos términos deben estar interconectados y el término «vida económica propia» debe ser tributario de la «habitación humana». La expresión literal en el Laudo es:

«El término «vida económica propia» está relacionado con el requisito de habitación humana, y los dos irán en la mayoría de los casos de la mano. El Artículo 121 (3) no se refiere a una isla que tiene valor económico, sino a sostener la «vida económica». El Tribunal considera que la «vida económica» en cuestión será normalmente la vida y los medios de subsistencia de la población humana que habita y reside en una isla o conjunto de islas. Además, el Artículo 121 (3) deja en claro que la vida económica en cuestión debe pertenecer a la isla como «propia». La vida económica, por lo tanto, debe estar orientada en torno a la isla en sí misma y no enfocarse únicamente en las aguas o fondos marinos del mar territorial circundante. La actividad económica que depende por completo de los recursos externos o que se dedica a utilizar una isla como objeto de actividades extractivas sin la participación de una población local también quedaría corta con respecto a este vínculo necesario con la función en sí misma. La actividad económica extractiva para explotar los recursos naturales de una isla en beneficio de una población en otra parte constituye ciertamente la explotación de recursos para obtener beneficios económicos, pero no puede considerarse razonablemente que constituya la vida económica de una isla como propia» (*Philippines v. China*, 2016, para 543, p. 228). «Una isla que solo es capaz de mantener la habitación a través de la entrega continua de suministros desde el exterior no cumple con los requisitos del Artículo 121 (3). Tampoco tiene actividad económica la (formación geológica) que permanece completamente dependiente de los recursos externos o aquella que se dedica a usar una isla como objeto de actividades extractivas, sin la participación de una población local» (*Philippines v. China*, 2016, para 547, p. 229).

Este enfoque del Tribunal hace que algunas actividades, como la pesca en alta mar o la explotación de recursos minerales, no puedan argumentarse para cumplir el requisito de «vida económica propia», porque la formación geológica en sí misma (o grupo de formaciones geológicas relacionadas) debe tener la capacidad de apoyar una vida económica independiente, sin depender principalmente de la infusión de recursos externos o servir puramente como un objeto para actividades extractivas, sin la participación de una población local (*Philippines v. China*, 2016, para 500, p. 211). Eso significa también que la población temporal como tropas militares para argumentar la presencia soberana o la población transitoria como sucede con algunas actividades turísticas no son suficientes para argumentar la habitación humana. Es necesario que la población se establezca permanentemente en la isla que se considerará isla para los propósitos del Derecho Internacional si se aplica esa condición.

4 CONCLUSIONES

Para un Estado archipelágico¹⁶, como Filipinas, que tiene aproximadamente 7.100 islas dispersas en un área superior a 10.000 millas, ha sido complejo ajustarse a las disposiciones de Derecho Internacional del Mar a lo largo de su historia. Por mucho tiempo sus pretensiones en se basaban en tres tratados suscritos entre España y Estados Unidos (Davenport, 2015: 139). Sólo hasta 2009 Filipinas corrige sus líneas de base para acercarse a las provisiones que al respecto tiene la Convemar (Havas Oegroseno, 2014: 132). Este fallo, aunque el presidente Duterte no lo quiera aplicar, genera un nuevo constreñimiento interno para la política exterior filipina, pues si desconoce los efectos del laudo arbitral, otros Estados le puedan esgrimir la figura del Estoppel, por la cual la parte que ha sido condescendiente o ha tenido aquiescencia con una situación particular, no puede posteriormente desafiar esa misma situación (Shaw, 2011: 102).

Por otra parte, aunque los Estados que constituyen América Latina han consolidado sus fronteras con meridiana claridad desde hace un buen tiempo, todavía existen conflictos latentes, como es el caso de la frontera entre Belice y Guatemala; o el de Colombia y Venezuela por el Golfo de Coquivacoa, entre otros, y existen conflictos fronterizos que se han dirimido o están dirimiendo en la Corte Internacional de Justicia como acontece con los juicios entre Nicaragua versus Costa Rica, Honduras y Colombia; o Bolivia versus Chile¹⁷. Además, los diversos movimientos telúricos, expulsión de magma marina y terrestre, cam-

bio climático, entre otras múltiples manifestaciones que el planeta Tierra nos puede brindar, pueden cambiar la geografía que conocemos en el continente y en el planeta. De esta manera pueden surgir islas o formaciones geológicas que sobresalgan en el mar.

Este fallo arbitral puede clarificar las situaciones que a futuro se pueden presentar en la región y evitar conflictos innecesarios. Si algún Estado quiere hacer valer la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental otorgadas por la Convemar, respecto de una formación geológica que sobresale en el mar, según este fallo debe probar que pueden sostener la habitación humana y la vida económica propia. No basta para configurar el estatus de isla la presencia temporal de personas, y menos aún si para el sustento de esas personas se requieren provisiones provenientes de fuera de la presunta isla. Se requiere entonces de una presencia permanente y que se sustente a sí misma. Este criterio afecta a formaciones geológicas que sobresalen del mar, sean cayos o islotes, que se utilizan para actividades extractivas únicamente, sin que haya población residente.

Otro punto relevante a considerar, y que puede complicar de alguna manera las potenciales reclamaciones, es que el término «roca» no obedece a un criterio geológico, sino que el material del cual está conformada la formación geológica puede ser de otra naturaleza, como arena o restos biológicos. Valiéndose de esta interpretación, y dada la amplia diversidad de materiales geoquímicos de las formaciones geológicas que están por encima del mar en lugares como el Mar Caribe (Álvarez et al., 2014)¹⁸, podrían presentarse muchas reclamaciones en el sentido de querer hacer pasar ciertas formaciones como islas, y por contraposición muchas reclamaciones en el sentido de que no lo son. Pero cualquiera que sea el sentido de la reclamación, lo importante es que para tener el carácter de isla, ésta debe tener la capacidad de sostener la habitación humana y la vida económica propia. Mientras se pruebe esa capacidad será isla, y mientras no, será roca y no tendrá derecho sino a mar territorial, de manera que la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental le serán negadas. Esa es la importancia de este fallo arbitral, que si bien se concibió para la problemática específica del Mar del Sur de China, es posible aplicarla a otras zonas del planeta, con lo cual hay una lección muy importante para nuestra región latinoamericana.

NOTAS

¹ Concretamente el artículo 56 Convemar permite: «Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos.»

² El texto completo del artículo 121 Convemar es el siguiente: Artículo 121. Régimen de las islas

1) Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar.

2) Salvo lo dispuesto en el párrafo 3, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de una isla serán determinados de conformidad con las disposiciones de esta Convención aplicables a otras extensiones terrestres.

3) Las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental.

³ Junto con China, en el Mar del Sur de China están presentes Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Taiwán, Vietnam.

⁴ Cabe aclarar que China no fue parte del procedimiento arbitral, pero en todo caso éste se adelantó pese a la ausencia china.

⁵ Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos y el Reino Unido.

⁶ Así fue establecido por el artículo 2 de la Convención for Regulating the Police of the North Sea Fisheries, suscrito en La Haya el 6 de mayo de 1882, y que entró en vigor el 15 de mayo de 1884. Su tenor literal es: «The fishermen of each country shall enjoy the exclusive right of fishery within the distance of 3 miles from low-water mark along the whole extent of the coasts of their respective countries, as well as of the dependent islands and banks.»

⁷ Entre los estudiosos de esta figura se discute si es una zona de alta mar con algunas funciones jurisdiccionales del Estado ribereño, o si es un

territorio bajo jurisdicción del Estado que tiene un régimen en el que se permiten las libertades de alta mar. Sobre el particular vid. (Orrego Vicuña, 1989), (Sohn et al., 2014, p 488 y ss.)

⁸ Se debe dejar en claro que la Convemar hace diversas referencias al término islas (ver artículos 6,7,10, 38, 46, 47), pero el único artículo que establece el régimen de las islas es el artículo 121. Existen, sin embargo, regulaciones relativas a las islas artificiales en los artículos 11, 60, 80 y 147, que no generan zonas marítimas por sí mismas y no afectan la delimitación. Para una explicación de estos regímenes particulares vid. (Nandan y Rosenne, 2002, p. 324 y ss.)

⁹ Entre tales violaciones están:

- restricción del derecho de paso inocente para buques militares extranjeros a través del mar territorial de 12 millas náuticas;
- intenta expandir sus responsabilidades de seguridad dentro de la zona contigua de 24 millas;
- no reconocimiento de la libertad de navegación para buques de guerra extranjeros dentro de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 200 millas;
- no reconocimiento del espacio aéreo sobre la ZEE como internacional para limitar los vuelos de los aviones de reconocimiento;
- introducción de un sistema estrictamente regulado para llevar a cabo investigaciones científicas marinas dentro de la ZEE china, que va más allá del alcance de las regulaciones convencionales.

¹⁰ *Philippines v. China* (2016), para 476, p. 205. El Tribunal concluye de acuerdo con los *travaux préparatoires* que el artículo 121.3: (i) es una disposición de limitación (para. 535, p. 224); ii) las definiciones del Artículo 121.3) no se examinaron aisladamente, sino que se debatieron con frecuencia en el contexto de otros aspectos de la Convención (para. 536, p. 224); (iii) los redactores aceptaron que hay islas de diversas características: vastas y pequeñas; estéril y exuberante; rocoso y arenoso; aislado y próximo; denso y escasamente poblado, o no poblado en absoluto (para. 536, p. 225).

¹¹ En el caso Disputa Territorial y Marítima (Nicaragua / Colombia) la Corte Internacional

de Justicia expresó: «El Derecho Internacional define una isla por referencia a si está «formada naturalmente» y si está por encima del agua en marea alta, no por referencia a su composición geológica ... El hecho de que la isla esté compuesta de coral es irrelevante». *Nicaragua v. Colombia* (2012) para 37, p. 645.

¹² Este argumento del tamaño para diferencias islas de rocas fue esgrimido en 1973 por Estados Unidos en las negociaciones sobre el régimen de islas de la Convemar pero no fue finalmente considerado (Jayewardene, 1990, p. 5).

¹³ Para Marie-France Chatin, expert francesa en Geopolítica, uno de los temas más importantes y tensos temas en la política mundial es la situación del Mar del Sur de China, Chatin (2017).

¹⁴ Recordando las disposiciones del artículo: «las rocas que no pueden sostener la habitación humana o la vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental».

¹⁵ El espacio que corresponde al mar territorial se le ha otorgado a rocas en casos como el *Nicaragua v. Colombia* (2012).

¹⁶ Según el artículo 46 de la Convención del Mar un Estado de esta característica para los efectos de esa Convención:

a) Por «Estado archipelágico» se entiende un Estado constituido totalmente por uno o varios archipiélagos y que podrá incluir otras islas;

b) Por «archipiélago» se entiende un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otros elementos naturales, que estén tan estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido considerados como tal.

¹⁷ Estos casos pueden consultarse en la página web de la Corte Internacional de Justicia, <http://www.icj-cij.org/en/list-of-all-cases>

¹⁸ Estos autores plantean que en el contexto regional caribeño las islas, islotes y cayos de la zona están compuestas por Series Volcánicas Antiguas, Series Volcánicas Jóvenes, Ambientes Calcáreos y Arrecifales, y Depósitos Deltaicos y Terrestres.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez-Gutiérrez, Yeniffer, et al. (2014). «Descripción e Interpretación Geológica de las Islas de Providencia y Santa Catalina», *Boletín de Ciencias Tierra*, Número 35, p. 67–81.

Beech, Hanaah (2016). «Just Where Exactly Did China Get the South China Sea Nine-Dash Line From?», *Time*. Disponible en: <http://time.com/4412191/nine-dash-line-9-south-china-sea/> Fecha de Consulta: 20 de enero de 2018.

Center for Strategic and International Studies (2017). «China's Coninuing Reclamations in the Paracells, Asia Maritime Transparency Initiative. Disponible en: <https://amti.csis.org/paracells-beijings-other-buildup/> Fecha de consulta: 18 de enero de 2018.

Chatin, Marie-France (2017). «Assiste-t-on á une revanche du national dans les affaires du monde?» *Géopolitique*, le débat. Radio France International, 20/05/2017. Disponible en: <http://www.rfi.fr/emission/20170520-geopolitique-assiste-on-une-revanche-national-affaires-monde>. Fecha de consulta: 18 de enero de 2018.

Convention for Regulating the Police of the North Sea Fisheries (1882). Disponible en: <https://iea.uoregon.edu/treaty-text/1882-policenorthseasfisheryentxt> Fecha de consulta: 19 enero 2018.

Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua (1958). Disponible en: <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/192-mar-territorial-zona-contigua.pdf> Fecha de Consulta: 19 de enero de 2018.

Convención del mar (1982). Disponible en: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf Fecha de consulta: 16 de enero 2018.

Corte Permanente de Arbitraje (2016). In the Matter of the South China Sea Arbitration (Philippines vs. China). PCA Case No. 2013/19. Laudo, 12 July 2016. Disponible en: <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf>

Corte Internacional de Justicia (2001). Case Concerning Maritime Delimitation (Qatar v Bahrain), Sentencia de 16 de marzo 2001. Disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/87/7027.pdf>

——— (2012). Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Sentencia 19 Noviembre 2012. Disponible en: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/124/124-20121119-JUD-01-00-EN.pdf>

Davenport, Tara (2015). «The archipelagic regime», en *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Donald Rothwell et al. (Eds). Oxford, Oxford University Press.

Franckx, Erik (2014). «The Regime of Islands and Rocks», in Attard, David et al. (edit.), *The IMLI Manual on International Maritime Law: Volume I: The Law of the Sea* (Oxford, Oxford University Press) pp. 99–124.

Gong, Xiangqian (2013). «Recent Developments in China’s Policy Over the South China Sea Dispute», *Journal of East Asia and international law*, Vol. 6, Nº 1: pp. 257–267.

Gudev, Pavel (2017). «China’s Policy and the International Law of the Sea», en *Russia: arms control, disarmament and international security*, IMEMO supplement to the Russian edition of the SIPRI Year–book 2016. Edited by A. Arbatov, S. Oznobishchev, (Moscow: IMEMO), pp. 146–160.

Havas Oegroseno, Arif (2014). «Archipelagic States: From Concept to Law», en *The IMLI Manual on International Maritime Law, Volume I The Law of the Sea*, David Joseph Attard (editor general), Oxford, Oxford University Press.

Jayewardene, Hiran (1990). *The Regime of Islands in International Law* (Netherlands, Springer Netherlands).

Murphy, Brian K (1995). «Dangerous Ground: The Spratly Islands and International Law», *Ocean and Coastal Law Journal*. Vol. 1, Nº 2: pp. 187–212.

Nandan, Satya y Rosenne, Shabtai (2002). *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A Commentary, Volume III* (The Hague, Martinus Nijhoff Publishers).

Nonjon, Alain et al. (2014). *Géopolitique des Continents* (Paris, Ellipses).

Orrego Vicuña, Francisco (1989). *The Exclusive Economic Zone: Regime and Legal Nature under International Law*, (Cambridge, Cambridge University Press).

Oude Elferink, Alex G. (2016). «The South China Sea Arbitration's Interpretation of Article 121(3) of the LOSC: A Disquieting First». The JCLoS Blog, The blog of the K.G. Jebsen Centre for the Law of the Sea. Disponible en: <http://site.uit.no/jclos/2016/09/07/the-south-china-sea-arbitrations-interpretation-of-article-1213-of-the-losc-a-disquieting-first/>. Fecha de Consulta: 17 de enero 2018.

Park, Choon-ho (1978). «The South China Sea disputes: Who owns the islands and the natural resources?», *Ocean Development & International Law*, vol. 5, N° 1: pp. 27–59.

Schofield, CH. (2012). «Island or Rocks: Is that the Real Question?: The Treatment of Islands in the Delimitation of Maritime Boundaries», en MN Nordquist (ed.) *The Law of Sea Convention: US Accession and Globalization* (The Hague, Martinus Nijhoff), pp. 322–325.

Shaw, Malcolm (2011). *International Law*, sixth edition, 5th printing, Cambridge, Cambridge University Press.

Song, Yann-Huei (2015). «The South China Sea Arbitration Case Filed by the Philippines against China: Arguments concerning Low Tide Elevations, Rocks, and Islands», *China Oceans Law Review*, vol. 2015, N° 1: pp. 294–360.

Sohn, Louis B.; Noyes, John E.; Franckx, Erik; Juras, Kristen G. (2014). *Cases and Materials on the Law of the Sea* (Netherlands, Brill Nijhoff, second edition).

Terasaki, Naomichi Hiro (2014). «The Regime of Islands in International Conventions (Part 1)», *Review of Island Studies*, disponible en: <https://www.spf.org/islandstudies/research/docs/a00010r.pdf> Fecha de consulta: 19 de enero de 2018.

Yu, Jia (2013). «International perspective on the dotted line in the South China Sea», *China Legal Science* N° 1: pp. 26–56.

Zhang, Linping (2016). «A Review of the 4th Forum on Regional Cooperation in the South China Sea – the Symposium on Cross–Strait Cooperation in the South China Sea», *China Oceans Law Review*, vol. 2016, N° 2: pp. 280–300.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Villamizar Lamus, F. (2018). «El régimen del artículo 121.3 de la Convención del Mar según el Laudo sobre el Mar del sur de China: ¿Lineamientos para los eventuales conflictos en América Latina?», *DAAPGE*, año 18, N° 31 (jul–dic), 2018, pp. 7–23. Santa Fe, Argentina: UNL.

LA BIOPROSPECCIÓN ENTRE LA GOBERNANZA ANTÁRTICA Y LOS ESTADOS SOBERANOS: EL CASO ARGENTINO GENOMA BLANCO ENTRE 2005 Y 2015

Mariano A. Novas (*)

Universidad Nacional de San Martín
(Argentina)

RESUMEN

Por más de cincuenta años, el Tratado Antártico permitió el desarrollo y la cooperación científica en un continente con «soberanías congeladas». Este Tratado se encuentra hoy ante un nuevo desafío: el auge de la bioprospección. Esta actividad científica entra en tensión con la gobernanza antártica ya que resulta incompatible con artículos del Tratado vinculados a intercambio de información y cooperación científica. Para examinar esa tensión, este artículo se centra en el proyecto Genoma Blanco impulsado por Argentina entre 2005 y 2015. Argumento que, si bien el desarrollo de la bioprospección tiende a no adecuarse a los principios de la gobernanza antártica, el proyecto Genoma Blanco constituye un caso singular que combina principios de soberanía nacional con requerimientos de la gobernanza antártica. Este trabajo se basa en el análisis de documentos oficiales presentados por los estados miembros en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico durante 2005 y 2015 y en entrevistas a actores involucrados.

PALABRAS CLAVE:

gobernanza antártica, soberanía, bioprospección.

ABSTRACT

Over fifty years, the Antarctic Treaty favored scientific development and cooperation in a continent with «frozen sovereignties.» Currently, the Treaty faces a new challenge: the boom of bioprospection. This commercially oriented scientific activity clashes with the Antarctic governance regime insofar as it is incompatible with the Treaty principles on information exchange and scientific cooperation. To examine the tension between bioprospection and the Antarctic Treaty, this article focuses on the Genoma Blanco Project driven by the Argentine state between 2005 and 2015. I argue that, while bioprospection activities tend not to fit within the Antarctic governance principles, Genoma Blanco is a singular case that combines the principle of national sovereignty with Antarctic governance requirements. The article is based on the analysis of official documents presented by party states at the Antarctic Treaty Consultative Meetings between 2005 and 2015 as well as semi-structured interviews to stakeholders.

KEY WORDS:

Antarctic governance, sovereignty, bioprospection.

(*) E-mail: marianonovas89@gmail.com

RECEPCIÓN: 09/04/18

ACEPTACIÓN FINAL: 29/08/18

1 INTRODUCCIÓN

El continente antártico representa una anomalía del sistema político internacional por dos motivos centrales. En primer lugar, se trata de un área regida por un tratado internacional (Tratado Antártico) del cual forman parte actualmente más de cincuenta estados que se agrupan en dos categorías posibles: partes consultivas¹, las cuales participan y votan, y las no consultivas², que asisten pero no toman decisiones. Dentro de las partes consultivas se encuentran los doce estados signatarios originales del Tratado (1959) que mantienen un status permanente, y otros diecisiete estados que han demostrado poseer un «interés científico sustancial»³. Si bien ninguno de los estados ejerce soberanía efectiva en la región, siete países argumentan poseer derechos territoriales sobre un sector continental⁴. En segundo término, la gobernanza antártica ha determinado a esta vasta región como un espacio de cooperación científica, conservación ambiental y libre de explotación de recursos naturales (hidrocarbúricos, mineros e ictícolas).

A pesar de ello, a comienzos de siglo XXI han tomado notoria relevancia el descubrimiento y uso de otro tipo de recursos; se trata de recursos genéticos contenidos en especies biológicas, sean estos de origen animal, vegetal, microbiano o de otro tipo, que contienen unidades funcionales de la herencia⁵. La búsqueda, recolección, estudio y potencial aplicación industrial de estos recur-

sos se denomina bioprospección, una actividad científica con fines comerciales que ha permitido una notable innovación productiva y desarrollo económico, en industrias tales como la farmacéutica, la alimenticia o la biotecnología. La mayoría de los inventos o procedimientos resultantes suelen ser protegidos por patentes, donde el propietario posee el derecho a prohibir, exigir regalías y/o poner condiciones a otros interesados en la utilización del objeto protegido durante un tiempo determinado (Griliches 1990, Palmer 1990).

En lo que respecta a la propiedad o permisos de explotación de estos recursos biológicos, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 sostiene que son los estados quienes poseen derechos soberanos sobre los mismos dentro de su territorio. Sin embargo, la compleja cuestión territorial y la carencia de normas específicas sobre la bioprospección en la Antártida provocan un fuerte desconcierto en la gobernanza antártica en torno a cinco ejes principales: 1) propiedad de recursos genéticos, 2) acceso al conocimiento, 3) acceso a la información, 4) impacto ambiental y 5) distribución de beneficios monetarios entre actores (Hughes y Bridge 2010). Este escenario permite actualmente que los estados miembros, y en particular los que disponen de mayores recursos tecnológicos y financiamiento, se apropien de material biológico (sin la necesidad de reportar ni intercambiar información con el resto de estados signatarios) y obtengan posteriormente regalías por la comercialización de sus aplicaciones industriales. Esto representa un grave problema para la gobernabilidad del continente dado que puede provocar que los estados (asociados con actores empresarios, universidades o institutos de investigación) compitan entre sí por la obtención de recursos biológicos, desencadenando tensiones entre las partes, particularmente con aquellos que reclaman soberanía.

A partir de este escenario, surge la pregunta de investigación del presente artículo ¿cómo se dirime la tensión entre gobernanza antártica y la soberanía nacional de los estados miembros en los proyectos de bioprospección? Este trabajo busca responder a esta pregunta a partir del análisis del proyecto bioprospectivo Genoma Blanco impulsado por el estado argentino entre 2005 y 2015.

El argumento que guía este trabajo sostiene que, si bien el desarrollo de la bioprospección tiende a no adecuarse a los principios de la gobernanza antártica, el proyecto Genoma Blanco constituye un caso singular que combina tanto principios de soberanía nacional como de acatamiento de la gobernanza antártica. En general afirmo que la actividad no se adecua a las normas del Tratado debido a la nula cooperación e intercambio científico que genera entre estados miembros, provocando un escenario de competitividad y tensión. No obstante ello, en el caso del proyecto Genoma Blanco, el estado argentino

adoptó una posición singular. Por un lado, impulsó políticas de transparencia, dando a conocer campañas realizadas e informando resultados obtenidos al resto de las partes. Por otro lado, expresó principios de soberanía nacional al considerar los recursos biológicos hallados como propios, utilizando discursivamente los resultados obtenidos como estrategia para legitimar su permanencia en el sector sobre el cual reclama soberanía.

El análisis del caso resulta relevante para la ciencia política ya que nos permite analizar los diferentes actores involucrados (estatales, privados, expertos, organizaciones sin fines de lucro) que inciden en la formulación de las políticas antárticas al tiempo que nos permite examinar la compleja trama de intereses y tensiones que provoca la investigación y comercialización de recursos biológicos en un continente de soberanías congeladas. A su vez, la estrategia del estado argentino en el proyecto Genoma Blanco resulta novedosa, dado que combinó políticas de acatamiento al Tratado Antártico (compartir e intercambiar información de campañas científicas) y de defensa de sus intereses soberanos (recolección de material genético y patentamiento de aplicaciones industriales).

La principal fuente utilizada para el análisis de caso fueron los documentos presentados por los estados miembros en las Reuniones Consultivas Anuales del Tratado Antártico (RCTA). De acuerdo a la base de datos del Sistema del Tratado Antártico⁶, se registran 48 reportes elaborados por grupos de expertos (PNUMA, SCAR y ASOC) y partes consultivas durante 2000 y 2015. Esto me permitió analizar las intervenciones de los países signatarios en general y del estado argentino en particular en torno a las actividades e intervenciones sobre la bioprospección. A su vez, recurrí al análisis minucioso de la literatura académica escrita recientemente y de los artículos del Tratado Antártico vinculados a la cooperación científica. Por último, complementé este análisis con entrevistas semi-estructuradas a actores relevantes para esta investigación (ver lista de entrevistas en el Anexo).

El presente trabajo se encuentra estructurado en cinco apartados. A continuación de esta introducción analizo la literatura existente en el campo de las relaciones internacionales con el fin de comprender los diversos enfoques que explican por qué se producen y cómo se dirimen los conflictos entre estados soberanos y cómo abordarían esos enfoques nuestro objeto de estudio. En la tercera se describen el sistema político que rige en el continente antártico, los principales logros del Tratado Antártico, su continuidad en el tiempo y la vigencia de reclamos soberanos. En el cuarto apartado, examino las principales características de la bioprospección y sus incompatibilidades con el Tratado Antártico. El quinto apartado está dedicado a la descripción del proyecto Ge-

noma Blanco, incluyendo un recorrido sobre las principales políticas científicas adoptadas por el estado argentino en el continente blanco, con particular atención a la biotecnología. Por último, expongo las conclusiones y aportes de esta investigación.

2 LA BIOPROSPECCIÓN ANTÁRTICA DESDE LOS ENFOQUES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

A lo largo del siglo XX se han desarrollado diferentes tradiciones de pensamiento en las relaciones internacionales que han intentado responder por qué se producen y cómo se dirimen las tensiones entre estados. Podemos identificar en principio tres enfoques teóricos disímiles entre sí. El primero de ellos es el *realista*, que supone conflicto en un mundo de soberanías múltiples; se trata de estados (unidades racionales y autónomas) que pretenden maximizar su poder con el fin de garantizar o defender su interés nacional. Esta perspectiva caracteriza al sistema internacional como un espacio anárquico, rechazando la idea de armonía entre estados, y otorga un rol relevante a la autonomía económica, el control de recursos naturales y el manejo de fuerzas armadas (Morgenthau 1986).

El segundo enfoque, *liberal o idealista*, confía que los conflictos o tensiones entre los estados pueden dirimirse de manera pacífica (mediante acuerdos o negociaciones bilaterales) a fin de evitar la confrontación o guerra entre naciones, lo cual permite no sólo una mayor integración económica, respeto y beneficio mutuo sino también la consolidación de valores democráticos en el ámbito interno y externo. Los organismos internacionales ocupan, para esta corriente, un rol preponderante, ya que contribuyen a fortalecer vínculos entre estados democráticos permitiendo un desarrollo progresivo hacia una situación de libertad, paz y justicia. Podemos destacar como principales fuentes de esta corriente las obras de Kant, Wilson, Hobson o Zimmern (Salomón 2002).

Vale la pena aclarar que ambas tradiciones teóricas fueron reformulándose a lo largo de los años, adoptando nuevos conceptos para explicar contextos actuales, denominándose las neorrealismo (Waltz 1988) y neoliberalismo (Keohane y Nye 1989). El neorrealismo introduce la noción de *estructura internacional*, es decir, que existe para esta corriente un entramado de poder que estabiliza las relaciones entre estados y que, por lo tanto, condiciona o limita las decisiones de cada estado en particular en la arena internacional. Por su parte, las obras de Keohane y Nye, las cuales ubicamos dentro de la

corriente neoliberal, argumentan que existe una *interdependencia compleja* entre estados, es decir que, los actores estatales no se hayan aislados los unos de los otros, sino que por el contrario, están conectados y dependen mutuamente. En este sentido, esta corriente advierte que existen otros actores relevantes que también inciden en la arena internacional, como, por ejemplo, las organizaciones globales (ONU), organizaciones no gubernamentales o compañías privadas que operan internacionalmente.

A partir de la literatura desarrollada por Wendt (2009) se desprende una tercera corriente de pensamiento que interviene en el diálogo entre neorrealistas y neoliberales. Se trata del *constructivismo*, el cual posee una mirada sociológica de las relaciones internacionales que discute con las tradiciones liberales y realistas previamente descritas. En primer lugar, Wendt (2009) critica el supuesto racionalista común a ambas tradiciones según el cual los estados actúan racionalmente para maximizar intereses. Para Wendt (2009) los estados no poseen identidades o intereses definidos por naturaleza, sino que, por el contrario, las identidades se construyen a partir de un proceso de socialización complejo el cual origina múltiples formas de comprender y relacionarse con el mundo. Además, según Wendt existe una *estructura intersubjetiva* en la que cada estado otorga significados diversos a la interacción con otros actores dado que posee expectativas disímiles en juego, oponiéndose al imaginario realista o liberal que supone que el poder de un estado se encuentra íntimamente vinculado a la posesión de sus capacidades materiales (fuerzas armadas, recursos naturales o desarrollo industrial).

De acuerdo al argumento que guía este trabajo, sugiero un maridaje entre las tres tradiciones de pensamiento previamente descritas. En primer lugar considero necesario reconocer que los principios liberales adoptados a partir de 1961 imprimieron no sólo una forma novedosa de gobernar el continente sino también exitosa a lo largo del tiempo, sustentada en el consenso, la protección ambiental y el *congelamiento* de los reclamos de soberanía de siete estados. Sin embargo, los intereses territoriales, científicos y económicos de los actores estatales persisten y en ocasiones resultan incompatibles con los propósitos y normas de la gobernanza multilateral como por ejemplo los proyectos bio-prospectivos. Por otra parte, desde una mirada constructivista, no todos los estados actúan de igual manera y en ocasiones pueden adoptar identidades diversas para influir de acuerdo a sus propósitos. Así mismo, los estados no son los únicos actores en juego, convergen también compañías privadas, organizaciones sin fines de lucro, expertos o académicos y burocracias especializadas que pretenden incidir en la negociación y formulación de políticas antárticas.

En particular, la bibliografía académica abocada a la bioprospección antártica da cuenta de cómo los proyectos bioprospectivos generan tensiones al interior de la gobernanza antártica en torno a cómo regular o ejecutar una actividad científica y comercial no contemplada por el sistema político antártico (Jabour–Green y Nicol 2003, Hemmings 2010, Davis 2011). Es necesario señalar que los proyectos bioprospectivos se enmarcan dentro de una actividad *tecnocientífica* mayor que, en general, resulta incompatible con el Tratado Antártico (Echeverría 2003, Linares 2008, Pestre 2005). A partir de ello, el estudio de caso puede ayudarnos a comprender cómo en el siglo XXI la cuestión de la soberanía aún prevalece en el continente antártico a pesar de lo beneficioso que resulta el Tratado Antártico para las partes firmantes. Ejemplo concreto resulta el caso *Genoma Blanco*, que demuestra que la cancillería argentina combinó aspectos de soberanía nacional y gobernanza multilateral para dirimir las tensiones existentes, generando una respuesta novedosa ante un vacío jurídico.

3 SOBERANÍAS NACIONALES Y GOBERNANZA ANTÁRTICA

En mayo de 1958, el Presidente de los Estados Unidos de América Dwight Eisenhower convocó a los estados con intereses soberanos y/o científicos a iniciar una etapa de negociación con el fin de establecer un acuerdo de paz y cooperación científica que frenara las aspiraciones territoriales en el sexto continente. Fueron convocados a la ciudad de Washington doce estados: Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Reino Unido, URSS (de ahora en más Rusia) y Sudáfrica, con el objetivo específico de establecer consensos sobre la gobernabilidad del continente. Tras meses de debates entre las cancillerías y un grupo de expertos se logró arribar a los siguientes acuerdos: utilización exclusiva y permanente del continente antártico para fines pacíficos, prohibiendo cualquier maniobra militar (Artículo I); libertad de investigación y cooperación científica (Artículo II); intercambio de resultados científicos (Artículo III) y congelamiento de los reclamos de soberanía (Artículo IV).

De los doce signatarios originales, siete reclamaron un sector antártico (Argentina, Australia, Chile, Francia, Nueva Zelandia, Noruega y Reino Unido). Los fundamentos de estas pretensiones se sustentan en el descubrimiento, exploración, proximidad geográfica o continuación geológica, exploración previa y construcción de bases en los sectores nacionales. Lo más problemático es la superposición de reclamos de tres estados soberanos: Argentina, Chile y Reino Unido, que aspiran la Península Antártica y las islas circundantes (Dodds

2011). Resulta importante destacar que Estados Unidos y Rusia se reservaron el derecho de reclamar territorio una vez que finalice el Tratado, mientras que Bélgica, Japón y Sudáfrica no realizaron reclamaciones territoriales al tiempo que no reconocen ningún tipo de demanda soberana en territorio antártico. Por último, la porción entre los 90° y 150° oeste resulta el último territorio en la tierra que aún no ha sido reclamado por ningún estado. En este sentido, la firma del Tratado resultó ser un éxito en la política internacional por dos motivos centrales: por un lado, el Tratado contaba con el aval o consenso de las dos superpotencias en un escenario de Guerra Fría y, por el otro, los doce signatarios originales, paradójicamente, encontraron en la firma del Tratado un resguardo a sus aspiraciones territoriales o intereses a pesar de poseer identidades contrapuestas y fines diversos.

En síntesis, el Tratado firmado estableció un consorcio de estados con interés en gestionar el territorio antártico para fines pacíficos, donde la actividad por excelencia fuese la ciencia y los reclamos soberanos resultaran congelados hasta la caducidad del mismo. Si bien el Tratado esgrime la intención de salvaguardar el sexto continente para los intereses de toda la humanidad o *mantener la armonía internacional*, esto no debe confundirse con los conceptos de *internacionalización* o bienes comunes de la humanidad, propuestas esgrimidas por India en 1956 y 1958, las cuales fueron desestimadas principalmente por los estados con demandas territoriales. La firma del Tratado Antártico (1959) y su ratificación posterior en 1961 constituyen el primer compromiso internacional respecto a la no nuclearización de un área en el mundo, que a su vez se pronuncia expresamente por la no militarización y mantiene un equilibrio funcional entre los países que participan en calidad de estados que exhiben derechos territoriales y aquellos que no revisten ese carácter (Colacrai 2012).

3.1. ¿CÓMO FUNCIONA LA GOBERNANZA DEL CONTINENTE ANTÁRTICO?

El principal mecanismo de gobernanza antártica son las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (RCTA), contempladas en el artículo IX, convocadas anualmente con el fin de debatir y establecer consensos sobre los ejes de: uso pacífico, cooperación científica, derechos de inspección, cuestiones relacionadas con el ejercicio de la jurisdicción en la Antártida y conservación de recursos vivos de la Antártida. No existe una sede permanente para las Reuniones, sino que los países consultivos se ofrecen para realizar la próxima reunión en un esquema rotativo. En cada RCTA se organiza una agenda temática y se imparten recomendaciones o resoluciones que deben asumir los estados partes.

Existen dos categorías posibles para los estados soberanos en la RCTA: partes consultivas y no consultivas. Los doce signatarios originales adquirieron automáticamente su condición de miembros consultivos con derecho a participar y votar; a esta categoría fueron incorporándose, con el paso del tiempo, estados (miembros de la ONU) que demostraron poseer un «interés científico sustancial». Las partes no consultivas son aquellos estados que son invitados a participar pero no votan. En la actualidad el Tratado se halla firmado por 53 estados, de los cuales 29 son partes consultivas y 24 no consultivas.

Resulta importante destacar también que, además de los estados soberanos, participan de los encuentros anuales *observadores* y *expertos* de distintas áreas que inciden en la toma de decisiones ya que participan en la formulación de informes. En calidad de *observadores* se encuentra el Comité Científico de Investigación Antártica (SCAR⁷), la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) y el Consejo de Administradores de los Programas Antárticos Nacionales (COMNAP), ambos con estatus de permanentes. En calidad de *expertos* invitados se encuentran Coalición Antártica y del Océano Austral (ASOC⁸) y la Asociación Internacional de Operadores Turísticos en la Antártida (IAATO). En cada RCTA se organiza una agenda temática y se imparten recomendaciones o resoluciones que deben asumir los estados partes.

La gobernanza antártica ha logrado mantener su vigencia y fortalecerse a lo largo del tiempo, cobrando robustez institucional y confianza entre las partes, incorporando no sólo estados soberanos (que le otorgaron legitimidad política) sino también temáticas con el fin de dar respuestas a nuevos desafíos. Ejemplo de ello fueron las medidas convenidas para la protección de la fauna y de la flora en la Antártida, adoptadas por la Reunión Consultiva de 1964; la Convención para la Conservación de Focas Antárticas (CCFA, 1972); la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA, 1980) que tiene como objetivo garantizar la explotación sostenible de las poblaciones de peces en el Océano Austral (conservación y uso racional del krill, los peces y otros recursos vivos marinos)⁹; y el Protocolo al Tratado Antártico de Protección del Medio Ambiente (firmado en 1991 y vigente desde 1998) que resultó ser muy importante para la gobernanza antártica de finales de 1980 y principios de 1990 ya que clausuró el debate en torno a la explotación minera e hidrocarburífera en la región. Según la información oficial del Sistema del Tratado Antártico, «hasta 2048 el Protocolo puede ser modificado solamente mediante el acuerdo unánime de las Partes Consultivas del Tratado Antártico»¹⁰.

3.2. SOBERANÍAS LATENTES: PERMANENCIA E INFLUENCIA POLÍTICA

Si la estrategia que predominó la primera mitad de siglo XX fue la ocupación territorial con fuerzas militares en un escenario en permanente tensión, tras la firma del Tratado los signatarios originales volcaron su estrategia antártica hacia la diplomacia y las exploraciones científicas como forma de permanecer en el sector pretendido. Podríamos decir que la firma del Tratado impulsó a los estados a generar nuevas estrategias basadas en el estatus y la influencia con el fin de incidir en la administración y gobernanza del continente. Existe consenso en la literatura académica (Dastidar 2007, Dudeney y Walton 2012) respecto a que el conjunto de doce estados originales, y en particular los nueve con pretensiones territoriales, no sólo han conseguido establecer la agenda política para el continente sino que también producen la mayor parte de la ciencia en general, ejerciendo un liderazgo científico y político en Antártida. Dudeney y Walton (2012) argumentan que ninguno de los firmantes posteriores al Tratado desempeña un papel relevante en la gestión antártica en comparación al conjunto de estados originales. A través de un análisis cuantitativo basado en las publicaciones científicas, estos autores observan que del total de los documentos de trabajo producidos por cada una de las partes en el Tratado Antártico para el período 1992-2010 ubica a Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Francia, Rusia, Nueva Zelanda, Argentina, Noruega y Chile en los primeros lugares, acompañados de los grupos de expertos y observadores (SCAR y ASOC). Es posible decir entonces que existe una política científica antártica impulsada fundamentalmente por estados con reclamación territorial, la cual se sustenta en la promoción de proyectos científicos y la posterior publicación de resultados obtenidos en revistas especializadas. Es, sin dudas, una estrategia de los estados para sostener a lo largo del tiempo su permanencia en el continente y su estatus como actor influyente en la gobernanza antártica. A modo de ejemplo, la oficina gubernamental de Gran Bretaña (*British Antarctic Survey*) posee como lineamiento «mantener para el Reino Unido una presencia regional activa e influyente en la Antártida y un papel de liderazgo en los asuntos antárticos» (Hughes y Bridge 2010, 15). En el mismo sentido, «una de las cuatro metas del Programa Antártico Australiano es emprender trabajos científicos de importancia práctica, económica y nacional» (Jabour-Green y Nicol 2003, 100). De igual manera el Instituto Antártico Argentino se propone como misión «representar los intereses de la República Argentina en la Antártida a través de la Ciencia y la Tecnología, consolidando e incrementando los títulos que sustentan su reclamo de soberanía. El propósito es lograr a través de la Ciencia y la Tecnología el reconocimiento internacional sobre las actividades que nuestro país desarrolla en la Antártida»¹¹.

En síntesis, si bien existe una *custodia administrativa* de 53 estados que forman parte del Tratado, son los estados consultivos (y en particular los 12 estados signatarios originales) los que poseen un compromiso evidente en el continente antártico (si lo medimos respecto a la actividad científica) y son los que ejercen un liderazgo respecto al resto de los estados (si tenemos presente quiénes motorizan los debates). Es de esperar, entonces, que, en un continente rico en recursos biológicos y sin marco jurídico que los regule, el interés de los estados soberanos asociados con compañías privadas y/o universidades aumente para llevar a cabo proyectos de bioprospección, los cuales redundan en un doble beneficio: por un lado les permite acceder a recursos biológicos y realizar investigaciones científicas y, por el otro, realizar investigaciones con el propósito de descubrir aplicaciones industriales que generan beneficios económicos. De aquí se desprende que, al estar «congelada» la cuestión de la soberanía territorial o no resuelta hasta tanto se encuentre vigente el Tratado Antártico, los estados consultivos pretenderán maximizar sus beneficios en un escenario de laguna jurídica.

4 BIOPROSPECCIÓN EN ANTÁRTIDA

La prospección biológica o bioprospección es entendida generalmente como la búsqueda, recolección, estudio y cultivo de especies biológicas para su utilización en procesos industriales o biotecnológicos que redunden en un beneficio para quienes los usufructúen. En este sentido, es posible, según Jabour-Green y Nicol (2003), reconocer múltiples etapas en este largo proceso: 1) la recolección de muestras, 2) el aislamiento, caracterización y cultivo de las especies, 3) la detección de la utilidad de las muestras para fines comerciales y 4) el patentamiento, venta y marketing del producto. En consecuencia, resulta habitual que este tipo de proyectos demande un trabajo de ocho a diez años de investigación científica, entre el momento en que se construye una base de conocimientos de un organismo dado y el ingreso al mercado del producto derivado del mismo (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2007). En virtud de ello, la bioprospección se vale de estrategias comerciales tales como la confidencialidad de la investigación (o secreto industrial) y el patentamiento de un uso comercial proveniente de material biológico¹², lo que le permite almacenar la información y luego competir en el mercado con productos innovadores. Por estas características, una amplia literatura académica suele denominar a estas industrias como *tecnocientíficas*, dado que convergen en ellas, la ciencia, la tecnología y las estrategias de mercado (Echeverría 2003, Linares 2008, Pestre 2005).

Sin embargo, esta actividad tiende a no adecuarse a los artículos y espíritu del Tratado Antártico. Según la normativa del Tratado, todo estado tiene la posibilidad de realizar investigaciones científicas en la Antártida¹³, por ende, tener acceso libre a recursos biológicos (el artículo II dispone la libertad de investigación científica en el continente antártico). En el mismo sentido, el artículo III, inciso 1, establece lo siguiente: «con el fin de promover la cooperación internacional, en la investigación científica en la Antártida, prevista en el artículo II del presente Tratado, las Partes Contratantes acuerdan proceder, en la medida más amplia posible: a) al intercambio de información sobre los proyectos de programas científicos en la Antártida, a fin de permitir el máximo de economía y eficiencia en las operaciones, b) al intercambio de personal científico entre expediciones y estaciones en la Antártida, c) al intercambio de observaciones de resultados científicos sobre la Antártida, los cuales estarán disponibles libremente». Por lo tanto, si se acepta que la bioprospección es una actividad científica, sus resultados deberían ser intercambiados y su acceso libre, como ocurre con cualquier otra investigación científica.

Asimismo, el Protocolo al Tratado Antártico de Protección del Medio Ambiente (1991) afirma que toda actividad que se realice en la zona del Tratado Antártico debe ser informada por adelantado y estará supeditada a los procedimientos relativos a evaluación previa de su impacto ambiental en el medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados¹⁴. En este sentido, en la literatura existen cuatro preocupaciones elementales sobre el potencial impacto ambiental de la bioprospección: 1) que repercuta negativamente en organismos raros o con distribución limitada, 2) que la recolección se concentre en una población determinada, 3) que se recolecte una gran cantidad de un solo organismo y, 4) que las actividades en general, tengan un impacto acumulativo en el ecosistema antártico (Jabour–Green y Nicol 2003, Hemmings 2010).

En efecto, la ciencia antártica debería ser cooperativa y colaborativa entre estados y su ambiente protegido para que realmente constituya un beneficio para la humanidad. No obstante, la bioprospección se caracteriza por generar conocimientos o productos derivados de recursos biológicos los cuales se mantienen encriptados en las compañías o centros de investigación a fin de conseguir el mayor rédito económico posible. A su vez, las patentes derivadas de la bioprospección obstruyen el intercambio de información y la libre circulación, con lo cual es de esperar un escenario de competencia. Es posible distinguir entonces, dos tipos de propiedad que pugnan entre la soberanía nacional y la gobernanza antártica: por un lado, la propiedad de los recursos biológicos y, por otra parte, la propiedad de los recursos intelectuales obtenidos (Davis 2011).

Según Hemmings (2010), durante las primeras décadas de funcionamiento del Tratado Antártico, los estados miembros, implícitamente, veían a la actividad científica como objetiva o desinteresada a nivel geopolítico. Incluso consideraban posible compartir y colaborar con otros estados información sobre una región tan poco explorada. Sin embargo, la bioprospección implicó un cambio de significación respecto a la actividad científica, ya que actualmente, no sólo ocupa un rol trascendente en el conocimiento y descubrimiento de un continente inhóspito, sino que también resulta ser un actor relevante para el desarrollo industrial y comercial. En este sentido, este autor reconoce tres riesgos principales de la bioprospección en Antártida: 1) riesgo en términos ambientales, debido a que no es posible saber los potenciales impactos de la bioprospección en el frágil ecosistema antártico, 2) existe un riesgo sobre el proyecto científico antártico, referido a la posibilidad de que la bioprospección genere dudas sobre todas las tareas científicas en Antártida y 3) el riesgo que supone que la bioprospección impacte negativamente en la estabilidad geopolítica referida a la gobernanza antártica.

Davis (2011) entiende que el patentamiento y la comercialización de los recursos genéticos generan condiciones para una mayor competitividad de los estados que puede desencadenar un progresivo aumento de tensiones, por ello advierte que es preciso crear un organismo especializado para controlar y regular la actividad. En el mismo sentido, Dodds (2011) sostiene que los gobiernos nacionales están dispuestos a maximizar sus inversiones en programas científicos de este tipo y que dicha evolución supondrá presiones sobre las convenciones establecidas, como el libre intercambio de información, ya que pueden estar cada vez más condicionadas por el secreto comercial.

Por lo tanto el Tratado Antártico se inscribió en un paradigma científico que se rige básicamente por fines altruistas: libertad de investigación, intercambio y cooperación científica entre estados sobre un área con soberanías congeladas. Estos artículos fueron diagramados previo a que se conociese el pleno potencial de industrias *tecnocientíficas* como la biotecnológica moderna o la bioprospección que persiguen fines comerciales basados en la patentabilidad de técnicas o procesos derivados de recursos biológicos, secreto comercial y apropiación del conocimiento, lo cual pugna con los propósitos y fines del Tratado Antártico.

En línea con la literatura académica recientemente publicada propongo a continuación dos escenarios ideales para comprender las dimensiones que entran en tensión en la actividad bioprospectiva. Por un lado expongo qué sucede cuando se descubren recursos biológicos dentro de un territorio nacional de

acuerdo al Convenio de la Diversidad Biológica (1992) y por otro lado presento un escenario hipotético sobre cómo debería responder la gobernanza antártica si sigue los lineamientos del Tratado Antártico.

Cuadro 1.

Escenarios ideales de bioprospección en territorios soberanos o con gobernanza antártica

	Gobernanza antártica	Soberanía nacional
1. Los estados son propietarios de los recursos biológicos.	No	Si
2. Los estados acceden a información sobre las campañas bioprospectivas de otros países. (presentan informes)	Si	No
3. Las partes dan a conocer todo el conocimiento adquirido. (publicación científica)	Si	No
4. Los estados distribuyen beneficios monetarios con otros estados tras haber patentado	Si	No
5. Los estados se someten a estudios de impacto ambiental.	Si	No

Fuente: elaboración propia.

Según un reporte del United Nations Environment Programme (2004), las actividades de prospección biológica se están llevando a cabo en el continente por universidades, centros de investigación y empresas biotecnológicas o farmacéuticas. Según una base de datos difundida en 2008 por PNUMA y UNU-IAS, «el principal usuario de recursos genéticos de la Antártida es la industria farmacéutica (23%), seguida de la industria de los alimentos y bebidas (20%), la biotecnología (18%), los usos industriales (12%), los cosméticos (6%), agricultura (6%) y remediación ambiental (1%)»¹⁶. Dicho documento demuestra que el mayor número de registros sobre la bioprospección antártica corresponde a los estados consultivos de Japón y Estados Unidos y que el gran interés en la región reside principalmente en nutricosméticos derivados del aceite de krill, proteínas anticongelantes, medicamentos para el cáncer y compuestos para cosméticos.

Hasta 2012 se contabilizaron 218 registros de patentes concedidas y solicitadas sobre aplicaciones comerciales basadas en recursos genéticos antárticos, siendo el krill la especie con más solicitudes de patentes. Sus usos

ya patentados van desde la elaboración de alimentos, detergentes, productos farmacéuticos hasta productos para el cuidado de la piel. Según la Base de datos sobre Prospección biológica presentada en 2009 por PNUMA y Bélgica, «muchas de estas patentes han sido solicitadas por compañías de Japón, España, Chile, Reino Unido, Suecia, Canadá, Estados Unidos, Polonia y Corea. Y actualmente empresas como Neptune Technologies & Bioresources (Canadá), Source Naturals (Estados Unidos) y Aker Bio Marine (Noruega) comercializan una amplia gama de vitaminas y productos nutracéuticos derivados del krill». Dicho escenario desató también un importante debate académico en torno a los potenciales impactos ambientales sobre la población de krill, que se debe en parte al aumento de capturas con fines comerciales y la disminución prevista a largo plazo como consecuencia de los efectos del cambio climático¹⁷.

Villamizar Lamus (2015, 260) afirma que «sólo en los Estados Unidos, la oficina de Patentes y Marcas Registradas (U.S. Patents and Trademark Office) tiene registradas a octubre de 2012 mil treinta y nueve (1039) patentes de invención sobre temas relacionados con la antártica, y de esta cantidad doscientos veintidós (222) podrían corresponder a invenciones correspondientes a bioprospección antártica».

Lo que vemos, a la luz de estos ejemplos, es que, durante el período 2005-2015, la carencia de normas específicas sobre proyectos de bioprospección resultó beneficiosa para aquellos estados y empresas privadas (con suficientes capacidades de financiamiento y/o tecnocientíficas) para acceder y utilizar material genético sin regulación de la gobernanza antártica. Actualmente se comercializan productos y aplicaciones industriales derivados de recursos biológicos antárticos que redundan en beneficios económicos para las compañías y estados involucrados. A su vez, de acuerdo al análisis de los documentos oficiales presentados por las partes consultivas, ninguno de los proyectos bioprospectivos fue reportado en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico, al tiempo que no se intercambiaba información ni se cooperó con otros estados parte del Tratado Antártico. Lo cual refleja que la bioprospección en Antártida resulta un problema político que tiende a socavar la legitimidad y gobernanza antártica.

5 PROYECTO GENOMA BLANCO

Entre finales de la década de 1990 y comienzos de 2000, el interés suscitado en el ámbito académico y empresarial por microorganismos adaptados a condiciones climáticas extremas, denominados extremófilos¹⁸, fue cobrando cada

vez mayor relevancia dado su potencial aplicación industrial. En consecuencia, se sucedieron publicaciones científicas, congresos académicos específicos¹⁹ y mayores fuentes de financiamiento público–privado destinados a I+D de los mismos. En Argentina, los directivos de la empresa biotecnológica BioSidus S.A, miembros de la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico se reunieron en el año 2000 con el fin de diseñar una estrategia común para la recolección de estos microorganismos en bases argentinas ubicadas en la península antártica. A continuación examino en profundidad el proyecto bioprospectivo Genoma Blanco a partir de entrevistas semi-estructuradas a actores clave (ver Anexo), análisis de notas periodísticas y reportes oficiales presentados en el Sistema del Tratado Antártico. Primero describo cómo el consorcio público–privado (DNA, IAA y Bio Sidus) impulsó el proyecto y los resultados obtenidos. Luego analizo la actuación del estado argentino respecto a la prospección biológica dentro de la gobernanza antártica.

5.1. CONSORCIOS PÚBLICOS–PRIVADOS

El estado argentino desarrolló hacia finales de la década de 1990 políticas científicas destinadas a la promoción e incentivo de la industria biotecnológica nacional, en particular al desarrollo de conocimiento y técnicas vinculadas al sector agropecuario, con el fin de brindarle mayores ventajas comparativas. A pesar de ello, los recursos financieros y tecnológicos que demanda el sector y a su vez la enorme competencia con empresas extranjeras de gran tamaño impide un desarrollo constante y sostenido (Arza y Carattoli 2012). En este escenario, una de las estrategias que adoptó el estado argentino a comienzos de siglo XXI fue la de impulsar esta industria a partir de la firma de convenios entre centros públicos de investigación y empresas privadas. Estos proyectos, financiados principalmente por la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica a través de dos fondos FONCyT y FONTAR, deben enmarcarse en una estrategia por parte del Ministerio de Ciencia y Tecnología (ex secretaría) para desarrollar y fortalecer industrias *tecnocientíficas* específicas como la nanotecnología, biotecnología y tecnología en información y comunicación. En tal sentido, se definió en 2006 un Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Bicentenario (2006–2010), en el cual se estableció, entre otras cosas, a la biotecnología como área temática prioritaria, y en 2007 se promulgó la Ley de Promoción del Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna (Ley N° 26.270/07) que otorgó beneficios impositivos para los proyectos de I+D al tiempo que conformó un Fondo de Estímulo a nuevos emprendimientos biotecnológicos.

Una de las empresas más importantes en el sector biotecnológico es la firma de capitales nacionales BioSidus S.A, la cual se encuentra bajo el control del Grupo Sidus y es considerada la primer firma biotecnológica no sólo de Argentina sino también de Suramérica²⁰. Dada la ausencia de capitales de riesgo o mercados financieros que inviertan en el desarrollo de biotecnología en esta región (como sí sucede por ejemplo en Estados Unidos), el Grupo Sidus elaboró una estrategia de financiamiento donde es posible identificar, según Gutman y Lavarello (2010, 43), dos etapas: «en sus orígenes el financiamiento provino básicamente de Sidus de modo directo, cubriendo los gastos no cubiertos por los ingresos, y posteriormente, el financiamiento público jugó un rol importante para las actividades de I+D a través de sucesivos subsidios de agencias de investigación públicas, Bancos Públicos y subsidios del Centro Argentino Brasileiro de Biotecnología (CABBIO)». Bio Sidus posee un liderazgo biotecnológico en América Latina sustentado, por un lado, en la comercialización de sus productos y, por el otro lado, en la innovación de sus proyectos que le permite establecer redes tecno-comerciales con universidades, fundaciones, empresas e instituciones públicas o privadas (Aguar 2011). En 2009, la facturación de la empresa fue de unos 40 millones de dólares con una inversión en I+D del 10% de su facturación, representando las exportaciones de la firma el 80% de sus ventas, con una estrategia competitiva sustentada en la propiedad intelectual (Gutman y Lavarello 2010). Para comienzos de siglo XXI la firma BioSidus emprendió múltiples proyectos en colaboración con institutos públicos nacionales de I+D como micropropagación de arándanos, la producción de una leche infantil neutralizante del Rotavirus, proyectos de clonación de animales y un proyecto en la Antártida Argentina para individualizar enzimas en bacterias extremófilas del cual nos enfocaremos a continuación (Aguar 2011, Verre, Milesi y Petelski 2013).

Por otra parte, las agencias estatales que ejecutan y diseñan actualmente la política antártica argentina son la Dirección Nacional del Antártico (DNA) y el Instituto Antártico Argentino (IAA). El Instituto Antártico Argentino fue creado en 1951, y constituye la primera institución a nivel global en planificar proyectos científicos antárticos desde una agencia estatal (generalmente este tipo de agencias surgieron tras la firma del Tratado Antártico de 1961). El objetivo primordial del IAA es «representar los intereses de la República Argentina en la Antártida a través de la Ciencia y la Tecnología, consolidando e incrementando los títulos que sustentan su reclamo de soberanía. Lograr a través de la Ciencia y la Tecnología el reconocimiento internacional sobre las actividades que nuestro país desarrolla en la Antártida»²¹. Por su parte, la Dirección Nacional del Antártico, depende actualmente del Ministerio de Relaciones Exteriores y tiene

por acción general «la programación, planeamiento, coordinación, dirección y difusión de la actividad antártica argentina, a fin de lograr el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional Antártica. A su vez, tiene el deber de ejercer la representación ante el Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales (COMNAP), y en la Reunión de Programadores Antárticos Latinoamericanos (RAPAL)»²². Las tres responsabilidades esenciales de la DNA son: 1) controlar, regular y fiscalizar todas las actividades antárticas de orden público y privado, (ejerciendo sobre ellas el poder de policía), 2) promover y fiscalizar la aplicación de normas de protección ambiental y 3) Proyectar un Plan Anual Antártico. En la actualidad el IAA, se encuentra bajo la órbita de la DNA, y ambas agencias son las que planifican y llevan a cabo la política científica antártica.

5.2. BIOTECNOLOGÍA ARGENTINA EN ANTÁRTIDA

El proyecto Genoma Blanco se constituye de múltiples etapas y actores públicos y privados que convergieron en el desarrollo del mismo. Para efectuar un análisis más comprensible propongo clasificar el período 2000-2005 como la etapa de recolección o barrido de microorganismos en bases argentinas que contó con la decisión política y financiamiento de agencias estatales, específicamente el Instituto Antártico Argentino y Dirección Nacional del Antártico. La segunda etapa sucede entre 2006 y 2010 cuando se firma un convenio público-privado con el fin de seleccionar y secuenciar un genoma antártico, el cual cuenta con el financiamiento de la empresa BioSidus S.A y el aval de la Dirección Nacional del Antártico. Resulta relevante destacar que en esta segunda etapa las investigaciones y resultados obtenidos fueron publicados en revistas especializadas y reportados a la gobernanza antártica por el IAA y la DNA, respectivamente. La tercera etapa consiste en la I+D basada en la bacteria secuenciada en la que participan BioSidus, Universidad de Buenos Aires, Fundación Leloir e Instituto Antártico Argentino durante 2011 y 2015. Por último, la cuarta etapa (no alcanzada) refiere a la comercialización y venta de potenciales aplicaciones industriales que se encontraría a cargo la firma BioSidus (contemplando la correspondiente distribución de beneficios entre actores).

El inicio del proyecto Genoma Blanco se remonta a comienzos del año 2000 cuando los directores de la firma BioSiudus S.A, (M. Arguelles y M. Criscuolo) se reunieron con científicos (W. Mac Cormack y M. Memolli) de las instituciones que centralizan toda la actividad del estado argentino en territorio antártico (el Instituto Antártico Argentino y la Dirección Nacional del Antártico), con el propósito de impulsar una investigación conjunta sobre microorganismos en el continente.

Los directivos de la firma se encontraban muy interesados en buscar enzimas frías para aplicarlas en desarrollos biotecnológicos o industriales. Tras un acuerdo de palabra entre las partes, el Dr. Mac Cormack²³ puso en marcha, a partir de la campaña antártica del año 2000, la recolección de material biológico en diferentes bases argentinas, especialmente en Base Belgrano y Carlini (ex Jubany).

Durante esta primera etapa, que comprende los años 2000 y 2005, se realizó un importante *screening* o barrido de bacterias de diferentes hábitats con el fin próximo de aislarlos y estudiarlos. Este tipo de proyectos de recolección están contemplados en los Planes Anuales Antárticos²⁴ presentados por la Dirección Nacional del Antártico y fueron financiados principalmente por el Instituto Antártico Argentino. Finalizada la etapa de cultivo y aislamiento, realizada en los laboratorios pertenecientes al Instituto Antártico en Antártida, las muestras fueron trasladadas a Buenos Aires donde se practicó un análisis molecular y bioquímico.

Cuando el equipo de microbiología antártica, liderado por Mac Cormack, confirmó a la firma BioSidus la colección de más de 400 especies antárticas, se puso en marcha la segunda fase del Proyecto: la de hallar un microorganismo «nuevo», específicamente una bacteria psicrófila²⁵, para luego secuenciarla y decodificar su información. Fue entonces cuando se firmó un convenio de cooperación público-privado entre las agencias estatales (DNA y IAA) y el laboratorio BioSidus S.A, quien se responsabilizaba del financiamiento de U\$S 500.000 para realizar la primer secuenciación genómica llevada adelante en nuestro país por científicos argentinos. Según el acuerdo firmado, el descifrado completo del genoma (que reunía condiciones novedosas y atractivas para la empresa) sería puesto a disposición del Gobierno de la Nación y la comunidad científica del país²⁶. En el lanzamiento del Proyecto Genoma Blanco, realizado en el Palacio San Martín, participaron el presidente de Sidus, M. Arguelles, el director de BioSidus, M. Criscuolo, el Director de la DNA, M. Memolli, el director del IAA, S. Marenessi, el Jefe de Microbiología Antártica W. Mac Cormack y el Canciller J. Taiana, quien sostuvo «este proyecto representa una clara prueba de cómo el esfuerzo público y privado pueden trabajar en beneficio del país. A su vez nos permite ser partícipes del proceso de integración de nuestro territorio mediante la ocupación de los espacios con el conocimiento en busca de la ansiada independencia tecnológica. A través de este esfuerzo conjunto de lo público y lo privado, y la profunda vocación de sus científicos, la Argentina reafirma su presencia en la Antártida y su compromiso con la educación y el conocimiento»²⁷.

Al mes siguiente, en Junio de 2006, la cancillería argentina presentó el primer reporte sobre «actividades argentinas de bioprospección y biorremediación

en Antártida» en la Reunión Consultiva del Tratado Antártico XXIX, celebrada en Reino Unido, donde comunicó al resto de los estados parte lo siguiente: «teniendo en cuenta la Resolución 7 (2005) y de acuerdo al Artículo III inciso 1 del Tratado Antártico, se informa que bajo el marco del Proyecto Institucional Genoma Blanco aprobado por el Instituto Antártico Argentino se planea, en primera instancia, realizar la secuenciación completa del genoma de una bacteria antártica; la cual no sólo representaría la primera encarada con un microorganismo de ese continente, sino también la primera secuenciación completa del genoma de un microorganismo encarada por la República Argentina»²⁸. A su vez, en dicho informe se reportó el hallazgo de bacterias antárticas capaces de remediar suelos contaminados por petróleo, denominado biorremediación. Este informe fue destacado por las partes consultivas en la Reunión Consultiva siguiente (RCTA XXXI, 2009) donde se señaló que «solamente Argentina había presentado información, respondiendo de esta forma a la Resolución 7 (2005) sobre prospección biológica, y que sería útil recopilar información sobre las dificultades encontradas en la implementación de la Resolución»²⁹.

Tras meses de investigación el grupo de microbiología antártica, en colaboración con científicos de BioSidus y del CONICET, logró aislar una cepa bacteriana no descrita hasta ese entonces. Según un informe presentado por la DNA en la Reunión de Programadores Antárticos Latinoamericanos (2008), «este microorganismo fue estudiado y luego de su caracterización bioquímica y molecular se la ubicó dentro del género *Bizionia*. Así mismo la descripción de esta nueva especie bacteriana ha sido aceptada para su publicación en el *Journal of Systematic and Evolutionary Microbiology*³⁰, revista científica donde se registran las nuevas entidades microbianas. La hemos denominado *Bizionia Argentinensis* en honor a nuestro país y a su larga presencia en el fascinante territorio antártico»³¹. En el mismo sentido el director de BioSidus, M. Criscuolo argumentó que se decidió ponerle el nombre *argentinensis* «por una cuestión de soberanía y porque consideramos que es un trabajo conjunto con un organismo oficial que es de todos los argentinos. Uno frecuentemente tiene la visión de que en la Antártida sólo hay bases militares. Sin embargo, todos los países están haciendo ciencia y tecnología, que es una manera de reclamar soberanía. Pensamos que había que apoyar la investigación antártica, y que podía ser importante en la rama de la biotecnología»³².

En consecuencia, el paso siguiente fue la secuenciación genómica de la bacteria, lo que permite descifrar la información genética que contiene un microorganismo. Este proceso permite conocer, por ejemplo, cuántos y qué tipo de genes porta un genoma y posteriormente estudiar qué enzimas hacen

posible que una bacteria sobreviva a bajas temperaturas; este tipo de conocimiento hace que pueda asociárselo luego a una industria específica. Dicha secuenciación fue la primera realizada en el país y su información fue puesta a disposición de la comunidad científica local, tal como se había contemplado en la firma del convenio, y luego entregada simbólicamente a la presidenta C. Fernández en un acto realizado en Casa Rosada en la que asistieron los directivos de la empresa y el Ministro de Ciencia y Tecnología, Lino Barañao, quien sostuvo: «este es un caso emblemático del tipo de interacción público privada que queremos que se generalice en el país. Una empresa que invierte en un proyecto que, en esta primera etapa, contribuye al conocimiento universal no es frecuente»³³. En el mismo sentido, M. Criscuolo, director de BioSidus argumentó que «este es un hecho trascendental y marca nuevamente los tres ejes: es un acto tecnológico en un continente que nosotros aspiramos a que sea nuestro; es un acto conjunto estado-empresa a nivel científico y tiene trascendencia internacional ya que posiciona a la Argentina en el proyecto genoma. Hasta ahora no había ningún microorganismo totalmente secuenciado por la Argentina —y es el primer paso que hemos dado sobre una bacteria que tenemos el gusto de poder decir que es de los argentinos»³⁴.

Posteriormente la bacteria *Bizionia argentinensis* fue publicada en una revista científica, y su información genética almacenada en una base de datos de acceso público. Vale aclarar que de por sí una bacteria no puede ser patentada, ya que no constituye una invención, y generalmente una secuenciación genómica tampoco suele serlo (salvo algunos estados donde sí se patentan). Sin embargo, el hecho de que los resultados de la investigación hayan sido publicados científicamente constituye un aspecto significativo para los investigadores antárticos, sobre todo porque constituye una certeza respecto a que el conocimiento científico fue divulgado, cumpliendo con los requisitos de libre investigación e intercambio de información científica.

En abril de 2009 cancillería argentina presentó el segundo reporte en la gobernanza antártica en cumplimiento con la Resolución 7 (2005) y el artículo III del Tratado Antártico denominado «Actualización de las actividades del programa antártico argentino sobre bioprospección y biorremediación en la Antártida», en el que comunicó a las partes el hallazgo de una nueva bacteria denominada *Bizionia Argentinensis* y su respectiva secuenciación genómica completa. Dice allí: «La publicación del trabajo científico y el depósito de la secuencia genómica completa en un banco de datos internacional asegura el cumplimiento acabado del Artículo III inciso 1 del Tratado Antártico. Se planifica en el futuro cercano analizar el genoma. Esta tarea podría abrir la puerta al hallazgo de nuevas

capacidades potencialmente aplicables en procesos biotecnológicos»³⁵. En el informe final de dicha Reunión Consultiva, Bélgica, «en nombre de ocho Partes, presentó un documento y señaló que la base de datos referida a bioprospección antártica había crecido mucho y contenía 187 registros realizadas por 27 países. Recibió con beneplácito la información proporcionada por Argentina y Brasil, afirmando que eran las dos únicas Partes que habían presentado la información requerida de conformidad con la Resolución 7.»³⁶.

A pesar del éxito del proyecto, en 2010 se produjo una ruptura de accionistas en la firma BioSidus que repercutió en el desarrollo final de la investigación, por dos motivos centrales: en primer lugar porque la empresa adoptó una estrategia comercial enfocada principalmente al desarrollo de productos farmacéuticos, relegando de esta manera su interés sobre las enzimas antárticas; en segundo lugar porque el principal impulsor del proyecto dentro de la empresa, M. Arguelles, abandonó su cargo en BioSidus³⁷. Sin lugar a dudas esto representó un punto de inflexión en la investigación y desarrollo del material biológico recolectado dado que la empresa no consideró, a partir de ese momento al proyecto como relevante comercialmente.

No obstante ello, la tercera etapa comenzó durante 2011, cuando el proyecto Genoma Blanco ingresó en su fase de I+D. Para ello, se estableció un contrato de promoción para Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID N° 0006111) que nucleó, por un lado a BioSidus, como empresa *adoptante*, y, por otro lado, la Universidad de Buenos Aires, la Fundación Instituto Leloir y la Dirección Nacional del Antártico (esta última como *institución beneficiaria*). El contrato firmado establecía un monto total de \$ 1.883.577 para ser aplicado en la ejecución del Proyecto denominado «Búsqueda, caracterización y evaluación del potencial biotecnológico de enzimas activas a bajas temperaturas provenientes de organismos antárticos» y contó con financiamiento, por un lado, de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica en el marco general del contrato de préstamo entre el gobierno argentino y el Banco internacional de Desarrollo (BID) y, por otro, de la empresa adoptante y la institución beneficiaria. Esto ha permitido avanzar en el estudio de potenciales aplicaciones industriales, como por ejemplo en la industria textil o del cuero para reemplazar a los solventes altamente contaminantes o en la industria alimenticia³⁸. Respecto a la distribución de beneficios económicos potenciales provenientes de la comercialización de productos derivados de recursos biológicos antárticos, las partes acordaron la distribución en partes iguales de acuerdo a las instituciones participantes. A su vez, según comentó un miembro de la firma biotecnológica, A. Bercovich, «de la etapa industrial y comercial se va a ocupar BioSidus, pero la DNA y el

IAA también son dueños del proyecto, de modo que no van a ser ajenos al descubrimiento y las posibilidades de comercialización que surjan»³⁹.

Para finalizar, en 2013 cancillería argentina presentó un cuarto y último informe sobre sus trabajos y avances en materia de bioprospección antártica, al tiempo que instó a las partes a adecuarse a las Resoluciones 7 (2005) y Resolución 9 (2009): «es la esperanza de este miembro del Tratado Antártico que el resto de los miembros generen el mismo tipo de información, no como una manera de limitar el desarrollo de la investigación científica básica y aplicada en la Antártida sino como una manera consensuada de dar conocimiento a todos los integrantes del tipo de investigaciones que se desarrollan en dicho continente y que pueden redundar en un futuro en la obtención de beneficios provenientes del acervo genético de la biota antártica»⁴⁰.

El investigador W. Mac Cormack sostuvo en la entrevista realizada para este trabajo que «hay países que hacen bioprospección, secuencian genomas y no suben la información a la base de datos, básicamente porque están asociados a empresas privadas, su interés único es tener información genética para su desarrollo comercial. Te diría que prácticamente nadie hace informes sobre sus avances y objetivos en esta materia (dentro de la gobernanza antártica). Argentina es por su capacidad tecnológica muy pequeño al lado de Estados Unidos, Japón o Rusia y en esto radica su valor»⁴¹.

En resumen, sostengo que las agencias gubernamentales (Instituto Antártico Argentino y Dirección Nacional del Antártico) diagramaron junto con la firma BioSidus un proyecto bioprospectivo en el marco de su política científica antártica, con el objetivo de recolectar bacterias de interés industrial. Durante el período 2000–2005 el grupo de Microbiología antártica recolectó material biológico del sector antártico que Argentina reclama soberanía, particularmente de las Bases Carlini y Belgrano). Los recursos descubiertos fueron considerados propios y presentados por los distintos actores estatales y empresarios como forma efectiva de ejercer la soberanía científica y tecnológica en el continente antártico (dimensión 1). En simultáneo, a este proceso, la Dirección Nacional del Antártico tomó una posición singular dentro de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico al adecuarse a la Resolución 7 (2005) y presentar cuatro reportes (2006, 2009, 2011 y 2013), donde informó sus actividades en materia de bioprospección, al tiempo que instó al resto de las partes a actuar de forma similar (dimensión 2). Por otra parte, el conocimiento científico resultante de estas investigaciones fue publicado en revistas académicas especializadas y en las Reuniones Consultivas, al tiempo que la bacteria y su secuenciación fueron depositadas en una base internacional a la que tiene acceso la comunidad

científica internacional (dimensión 3). Respecto a la distribución de beneficios monetarios derivados del uso de recursos biológicos en procesos industriales, el acuerdo contraído entre BioSidus, Universidad de Buenos Aires, Fundación Leloir y Dirección Nacional del Antártico en 2011 expresa que, en caso de comercializarse usos o productos derivados de recursos biológicos, los ingresos serían distribuidos en partes iguales entre las cuatro instituciones partes. Es de notar, entonces, que, al menos en este proyecto, el estado argentino no estaría dispuesto a distribuir beneficios económicos con estados parte del Tratado Antártico o depositar un porcentaje de los ingresos en un fondo común de bioprospección antártica (dimensión 4). Por último, el grupo de microbiología antártica (perteneciente al Instituto Antártico Argentino), elaboró documentos internos sobre el nulo impacto ambiental de la recolección de estos organismos, postura que hizo manifiesta en la RCTA de 2006 y además impulsó un proyecto de biorremediación de suelos antárticos contaminados con petróleo (dimensión 5). Como ilustra el cuadro II, retomando las dimensiones del Cuadro 1, algunas de estas actividades son compatibles con los principios de la gobernanza antártica mientras que otras refuerzan los principios de la soberanía nacional.

Cuadro 2.

Proyecto Genoma Blanco, síntesis.

	Gobernanza antártica	Soberanía nacional
1. Los estados son propietarios de los recursos biológicos.		El estado argentino consideró propio el material biológico hallado en el sector que reclama soberanía.
2. Los estados acceden a información sobre las campañas bioprospectivas de otros países. (presentan informes)	Compartió información a través de reportes en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico	
3. Las partes dan a conocer todo el conocimiento adquirido. (publicación científica)	Realizó publicaciones en revistas científicas especializadas y depositó las muestras bancos internacionales de datos.	
4. Los estados distribuyen beneficios monetarios con otros estados tras haber patentado		En caso que se patente, sólo se distribuirán beneficios monetarios entre instituciones argentinas.
5. Los estados se someten a estudios de impacto ambiental.	El Instituto Antártico elaboró documentos sobre el nulo impacto ambiental de sus actividades prospectivas	

Fuente: elaboración propia.

6 CONCLUSIONES

El Tratado Antártico constituye un éxito de la política internacional no sólo por su vigencia en el tiempo sino por el cumplimiento de sus propósitos relacionados a la protección del ambiente, paz e investigación científica. Sin embargo, la recolección, estudio y potencial aplicación industrial de recursos biológicos, entendida como bioprospección, constituye un serio desafío político e institucional para los estados consultivos del Tratado ya que al tiempo que genera beneficios en términos económicos y/o científicos resulta incompatible con artículos del Tratado relacionados al intercambio de información y cooperación científica. Entonces, dado que la bioprospección se trata de una actividad que se vale de la patentabilidad de técnicas o procesos, el secreto comercial y la apropiación del conocimiento, sostengo que la capacidad de los actores por cooperar se ve disminuida dado el interés comercial en juego.

Se deduce de esta investigación que los proyectos de bioprospección y patentes de organismos antárticos registra una tendencia considerable y en aumento⁴². En particular fueron los estados consultivos los que han demostrado un especial interés en este tipo de proyectos, destacándose Japón y Estados Unidos, donde la industria farmacéutica o biotecnológica se encuentra altamente desarrollada. El interés sustancial de las partes consultivas en Antártida radica, además de la existencia de organismos extremófilos valiosos para múltiples industrias, en la posibilidad de: 1) acceder a material biológico libremente, 2) investigar y desarrollar usos o productos comerciales a partir de ellos (lo cual redundaría en beneficios monetarios y científicos), 3) mantener una presencia efectiva en un territorio con soberanías «congeladas» y por último 4) influir u obstruir procesos de decisión al interior de la gobernanza antártica.

En lo que respecta a la gobernanza antártica es necesario señalar que durante el período 2005-2015 las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico han ido incorporando la problemática y desarrollando una incipiente institucionalidad *sui generis* (Villamizar 2015b). Por un lado se elaboraron tres Resoluciones (2005, 2009 y 2013) que si bien no tienen un carácter obligatorio, instan a las partes a intercambiar datos sobre bioprospección y representan un buen marco de acción a futuro para los estados en esta materia. A su vez, se conformó una base de datos para mantener un registro de las actividades (PNUMA 2009) y un Grupo de Contacto Intersesional para elaborar consensos entre las partes consultivas (2010). En todo este proceso de incipiente institucionalidad, desempeñaron un rol importante los grupos de expertos (SCAR, PNUMA y ASOC) y académicos, que elaboraron informes y propuestas para incentivar la cooperación científica en proyectos bioprospectivos. No obstante ello, aún

no ha sido posible alcanzar a un acuerdo común entre las partes consultivas en torno al acceso, propiedad de las muestras, intercambio de información científica y distribución de beneficios monetarios entre actores.

En este sentido, el estudio del caso Genoma Blanco evidencia cómo el estado argentino combinó aspectos de soberanía nacional con adecuación a las normas del Tratado Antártico y las Resoluciones aprobadas por la gobernanza antártica (Cuadro 2). En términos de política interna, el proyecto Genoma Blanco fue utilizado como un ejemplo exitoso de soberanía científica y tecnológica implementado en el sector antártico sobre el cual se reclama soberanía. Así mismo, se intentó demostrar la viabilidad de consorcios público-privado a través del hallazgo de una nueva bacteria bautizada *Bizionia argentinensis* y su posterior secuenciación genómica realizada por primera vez en el país por investigadores argentinos. En simultáneo y en contraposición, el proyecto fue reportado a las partes consultivas en sus diversas etapas (2006, 2009, 2011 y 2013) intercambiando información, cooperando científicamente e instando al resto de las partes a debatir. En efecto, los resultados de la investigación fueron publicados en revistas científicas especializadas, reportados en las Reuniones Consultivas, y tanto la bacteria descubierta como la secuenciación genómica realizada, depositados en bancos internacionales de datos, dando cumplimiento a los artículos vinculados al intercambio y cooperación científica. En lo referido al impacto ambiental de la actividad, el Instituto Antártico Argentino argumenta que las muestras tomadas de microorganismos tienen un nulo impacto en el ecosistema antártico y, que por el contrario, impulsó proyectos de biorremediación de suelos contaminados por petróleo con bacterias antárticas.

En este sentido, considero que el proyecto Genoma Blanco constituye un valioso aporte al debate académico ya que permite no sólo conocer la posición de un estado suramericano con reclamo de soberanía en materia de bioprospección sino que también, nos posibilita analizar los diferentes actores en juego (actores estatales, investigadores y empresarios).

NOTAS

¹ Partes Consultivas: Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Chile, China, Corea de Sur, Ecuador, España, Estados Unidos, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, India, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Perú, Polonia, Reino Unido, República Checa, Sudáfrica, Suecia, Ucrania y Uruguay. Extraído de http://www.ats.aq/devAS/info_reports.aspx?lang=s&rpt=pty. Fecha de consulta Agosto 2017.

² Partes no Consultivas: Austria, Belarús, Canadá, Colombia, Corea del Norte, Cuba, Dinamarca, Estonia, Grecia, Guatemala, Hungría, Islandia, Kazajstán, Malasia, Mónaco, Mongolia, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Portugal, República de Eslovaquia, Rumania, Suiza, Turquía y Venezuela. Extraído de http://www.ats.aq/devAS/info_reports.aspx?lang=s&rpt=pty. Fecha de consulta Agosto 2017.

³ Refiere a que un estado soberano para ser parte consultiva debe poseer un programa de investigación polar y/o una base científica.

⁴ Países con reclamo de soberanía: Argentina, Australia, Chile, Francia, Nueva Zelandia, Noruega y Reino Unido. Estados Unidos y Rusia se reservaron el derecho de reclamar territorio una vez que finalice el Tratado.

⁵ La definición que adopta este trabajo sobre *recursos genéticos* fue tomada de la Convención de la Diversidad Biológica de 1992. Disponible en <https://www.cbd.int/convention/articles/default.shtml?a=cbd-02>. Fecha de consulta Julio 2017.

⁶ Las intervenciones de las Partes consultivas en esta agenda se encuentran disponibles en http://www.ats.aq/devAS/ats_meetings_doc_database.aspx?lang=s&menu=2. Fecha de consulta Julio 2017.

⁷ El Comité para la Investigación Antártica (SCAR, sigla de Scientific Committee on Antarctic Research) fue creado en 1958. Se trata de una organización no gubernamental, constituida por científicos cuyos objetivos son promover y coor-

dinar la investigación científica que se desarrolla en el continente.

⁸ La Coalición para el Océano Austral y la Antártida está formada por diversos grupos cuyo objetivo específico es la protección ambiental.

⁹ Disponible en http://www.ats.aq/s/ats_related.htm. Fecha de consulta Agosto 2017.

¹⁰ Página Oficial del Sistema del Tratado Antártico. Disponible en <http://www.ats.aq/s/ep.htm>. Fecha de consulta Agosto 2017.

¹¹ Instituto Antártico Argentino, 55 años de actividad ininterrumpida (2006). Disponible en <http://mail.dna.gov.ar/CIENCIA/IAA55.PDF>. Fecha de consulta Agosto 2017.

¹² Una patente es un derecho exclusivo que se otorga sobre una invención, la cual debe ser nueva, abarcar un paso inventivo y tener un uso industrial.

¹³ Siempre y cuando sea un estado miembro de las Naciones Unidas que acepte las condiciones del Tratado Antártico.

¹⁴ Protocolo al Tratado Antártico sobre la Protección del Medio Ambiente, 1991.

¹⁵ Al tratarse de recursos de acceso libre, los estados miembros del Tratado podrían retribuir económicamente (en un escenario ideal) con un porcentaje fijo a la gobernanza antártica tras haber patentado usos derivados de material biológico.

¹⁶ Reporte presentado por Bélgica en RCTA XXXI, 2008, *Actualización sobre la prospección biológica en la Antártida, incluida la creación de la Base de Datos sobre la Prospección Biológica en la Antártida*. Disponible en http://www.ats.aq/devAS/ats_meetings_doc_database.aspx?lang=s&menu=2. Fecha de consulta Agosto 2017.

¹⁷ Reporte presentado por Alemania, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Finlandia, Francia, Países Bajos, Suecia en la RCTA XXXII, 2009. La Base de Datos sobre la Prospección Biológica en la Antártida.

- Disponible en http://ats.aq/devAS/ats_meetings_doc_database.aspx?lang=s&menu=2. Fecha de consulta Agosto 2017.
- ¹⁸ Microorganismos que poseen estrategias adaptativas para desarrollarse en ambientes extremos, los cuales desarrollan adaptaciones a temperaturas muy altas o bajas, condiciones de sequedad o salinidad elevada.
- ¹⁹ En 1999 se llevó a cabo International Biotechnology World Congress en San Francisco, donde se hizo evidente que los programas de bioprospección de organismos sicrófilos, la mayoría de los cuales eran buscados en Antártida, había tomado un cuerpo sustancial.
- ²⁰ El Laboratorio Sidus fue fundado en 1938 por Antonio y Miguel Argüelles y dedicaba su producción a fármacos. Sin embargo, en 1980 dio un giro biotecnológico, por ello en 1983 Bio Sidus se constituye como una empresa separada, aunque controlada por Sidus.
- ²¹ Instituto Antártico Argentino, 55 años de actividad ininterrumpida (2006). Disponible en <http://mail.dna.gov.ar/CIENCIA/IAA55.PDF>. Fecha de consulta en Agosto 2017.
- ²² Dirección Nacional del Antártico, Página web oficial Disponible en <http://www.dna.gob.ar/sobre-la-dna>. Fecha de consulta Agosto de 2017.
- ²³ Graduado en Ciencias Biológicas, Facultad Ciencias Exactas y Naturales, UBA, 1983.
- ²⁴ Página oficial del Sistema del Tratado Antártico. Disponible en https://www.ats.aq/devAS/ats_meetings.aspx?lang=s. Fecha de consulta Agosto de 2017
- ²⁵ Bacterias que poseen la característica de crecer solamente a bajas temperaturas.
- ²⁶ Diario Página 12, 31 de Mayo de 2006. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-67631-2006-05-31.html>. Página visitada el 30 julio 2017.
- ²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 31 de mayo 2006. Disponible en: <https://mrecic.gov.ar/se-desarrollara-un-importante-proyecto-cientifico-en-la-antartida>. Diario Clarín, 31 de Mayo de 2006. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/argentinos-analizan-genoma-blanco_0_B1KQNAE10Yx.html. Página visitada el 30 julio 2017.
- ²⁸ Reporte presentado por Argentina en la RCTA XXIX, 2006. Actividades argentinas de bioprospección y biorremediación en Antártida. Disponible en www.ats.aq/documents/ATCM34/ip/ATCM34_ip016_s.doc. Fecha de consulta Agosto 2017.
- ²⁹ Informe final de la XXIX RCTA, 2006. Disponible en http://ats.aq/documents/ATCM31/fr/ATCM31_fr001_s.pdf p. 68. Fecha de consulta Agosto 2017.
- ³⁰ Publicación científica de la bacteria *Bizonia Argentinaensis*, 2008. *Journal of Systematic and Evolutionary Microbiology*. Disponible en <http://www.microbiologyresearch.org/docserver/fulltext/ijsem/58/10/2363.pdf?expires=1501506147&id=id&accname=guest&checksum=15F224BCA6296379A184D6C412CF7135>. Fecha de consulta 30 de Julio 2007.
- ³¹ XIX Reunión de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos, 2008. Disponible en <http://www.rapal.org.ar/REUNION/DOCS/DI36.PDF>. Página visitada el 30 julio 2017.
- ³² Diario La Nación, 7 de Febrero 2008. Página visitada por última vez el 30 de Julio 2007. <http://www.lanacion.com.ar/985137-descifran-el-genoma-completo-de-una-bacteria-antartica>
- ³³ Página del Ministerio de Ciencia y Tecnología, 7 de Febrero 2008. <http://www.mincyt.gob.ar/noticias/genoma-blanco-cientificos-argentinos-descifran-el-adn-de-una-nueva-especie-bacteriana-en-la-antartica-4269>
- ³⁴ Página oficial Casa Rosada: <http://www.casarsada.gob.ar/informacion/archivo/16644>. Visitada última vez el 30 de Julio 2017.
- ³⁵ Reporte presentado por Argentina en la RCTA XXXII, 2010. Actualización de las actividades del programa antártico argentino sobre bioprospección y biorremediación en la Antártida. Disponible en www.ats.aq/documents/ATCM32/ip/Atcm32_ip084_s.doc. Fecha de consulta Agosto de 2017.
- ³⁶ Informe final de la RCTA XXXII, 2009. Disponible en http://ats.aq/documents/ATCM32/fr/ATCM32_fr001_s.pdf. Fecha de consulta agosto de 2017.
- ³⁷ Diario Clarín, 9 de Diciembre de 2010. Disponible en <https://www.clarin.com/politica/divorcian>

accionistas-grupo-primera-clonada_0_HJ28BrF-TD7e.html. Fecha de consulta Agosto de 2017.

³⁸ Para más información sobre estos avances en la investigación se puede consultar la página oficial del Instituto Leloir Disponible en <http://www.leloir.org.ar/blog/investigadores-del-instituto-leloir-descifraron-la-estructura-tridimensional-de-una-proteina-aislada-de-un-microorganismo-de-la-antartida/>. Y de la Agencia de Ciencia y Tecnología. Disponible en <http://www.agenciacyta.org.ar/2006/07/genoma-industria-argentina/>. Fecha de consulta Agosto de 2017.

³⁹ Disponible en <http://www.agenciacyta.org.ar/2006/07/genoma-industria-argentina/>. Fecha de consulta Agosto 2017.

⁴⁰ Reporte presentado por Argentina en la RCTA XXXVI, 2013. Reporte de las actividades de bioprospección desarrolladas por Argentina durante el período 2010-2011. Disponible en http://ats.aq/devAS/ats_meetings_doc_database.aspx?lang=s&menu=2. Fecha de consulta Agosto de 2017.

⁴¹ Entrevista realizada al Dr. W. Mac Cormack en Octubre de 2016.

⁴² Reporte presentado por Bélgica, Países Bajos y Suecia en la RCTA XXXVI, 2013. Prospección biológica en la Antártida: la necesidad de mejorar la información. Disponible en <https://www.ats.aq/s/ats.htm>. Fecha de consulta Agosto de 2017.

BIBLIOGRAFÍA

Aguar, Diego (2011). Análisis de los procesos socio técnicos de construcción de tecnologías intensivas en conocimiento en la Argentina: un abordaje desde la sociología de la tecnología sobre una empresa de biotecnología en el sector salud: el caso de Biosidus S.A. 1975–2005. Tesis doctoral, FLACSO Buenos Aires.

Arza, Valeria y Mariela Carattoli (2012). El desarrollo de la biotecnología y las vinculaciones público-privadas, una discusión de la literatura orientada al caso argentino. *Realidad Económica* 266 (febrero): 49–71.

Colacrai, Miryam (2012). La política Antártica Argentina y su compromiso con el Tratado Antártico. En *Anuario de la Asociación Argentina de Derecho Internacional*, 89–106. Buenos Aires: AADI.

Dastidar, Prabir (2007). National and Institutional Productivity and Collaboration en Antarctic Science: An Analysis of 25 Years of Journal Publications (1980-2004). *Polar Research* 24 (junio): 175–180.

Davis, Jason Michael (2011). Reconsidering Antarctic Bioprospecting through Territorialities of Science, Property and Governance. Tesis doctoral, Ohio State University

Dudenev, John y David Walton (2012). Leadership in Politics and Science within the Antarctic Treaty. *Polar Research* 31 (abril): 1–9.

Dodds, Klauss (2011). Governing Antarctica: Contemporary Challenges and the Enduring Legacy of the 1959 Antarctic Treaty. *Global Policy* 1(1): 108–115.

Echeverría, Javier (2003). La revolución tecnocientífica. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Jabour-Green, Julia y Dianne Nicol (2003). Bioprospecting in Areas Outside National Jurisdiction: Antarctica and the Southern Ocean. *Melbourne Journal of International Law* 4 (octubre): 76–111.

Griliches, Zvi (1990). Patent Statistics as Economic Indicators: A Survey. *Journal of Economic Literature* 28 (diciembre): 1661–1707.

Gutman, Graciela E. y Pablo Lavarrello (2010). Desarrollo reciente de la moderna biotecnología en el sector de salud humana. Documento del Proyecto CEUR-CONICET «Potencialidades de la biotecnología para el desarrollo industrial de Argentina», Buenos Aires.

Hemmings, Alan (2010). Does Bioprospecting Risk Moral Hazard for Science on the Antarctic Treaty System? *Ethics in Science and Environmental Politics* 10 (marzo): 5–12.

Hughes, Kevin y Paul Bridge (2010). Potential Impacts of Antarctic Bioprospecting and Associated Commercial Activities upon Antarctic Science and Scientists. *Ethics in Science and Environmental Politics* 10 (abril): 13–18.

Keohane, Robert y Joseph Nye (1989). Poder e Interdependencia: La política mundial en transición. Buenos Aires: GEL

Linares, Jorge (2008). Ética y mundo tecnológico. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica.

Morgenthau, Hans (1986). Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: GEL

Palmer, Tom (1990). Are Patents and Copyrights Morally Justified? The Philosophy of Property Rights and Ideal Objects. *Harvard Journal Law and Public Policy* 13 (3): 817–865.

Pestre, Dominique (2005). Ciencia, dinero y poder. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Salomón, Mónica (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 4 (junio): 7–39.

United Nations Environment Programme (2004). Industry Involvement in Antarctic Bioprospecting. Reunión Consultiva del Tratado Antártico XXVII. Cape Town, Sudáfrica.

Verre, Vladimiro, Darío Milesi y Natalia Petelski (2013). Secreto Industrial y Cooperación Público-Privada en I+D en el Sector Biofarmacéutico Argentino. *Journal of Technology Management of Innovation* 8 (3): 127–138.

Villamizar Lamus, Fernando (2013). Antarctic Treaty and Antarctic Territory Protection Mechanisms. *Revista Chilena de Derecho* 40 (2): 461–488.

Villamizar Lamus, Fernando (2015). El tratamiento doctrinal de la bioprospección como desafío al Derecho Antártico. En *La Internacionalización del Derecho Público*, editor Manuel Antonio Núñez Poblete, 259–278. Valparaíso: Ius Civile.

——— (2015b). Bioprospección antártica: ¿hacia una institucionalidad sui géneris? *Vniversitas* (130), 309–346.

Waltz, Kenneth (1988). Teoría de la política internacional. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Wendt, Alexander (2009). «La anarquía es lo que los estados hacen de ella». En *El constructivismo y las relaciones internacionales*, editor Arturo Santa Cruz, 125–173. México DF: CIDE.

ENTREVISTAS

- Entrevista realizada al Lic. A. Bercovich, Gerente Comercial de Bio Sidus S.A., el 2 de Agosto de 2017 en la empresa de Bio Sidus (Munro, Provincia de Buenos Aires).
- Entrevista realizada al Dr. G. Folguera, investigador del CONICET, el 7 de Marzo de 2017 en la Universidad de Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires).
- Entrevista realizada al Dr. M. Memolli, ex Director de la Dirección Nacional del Antártico entre 2003 y 2015, el 9 de Agosto de 2016 en la localidad de Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires.
- Entrevista realizada al Dr. W. Mac Cormack, Jefe del Grupo de Microbiología Antártica, el 11 de Octubre de 2016 en el Instituto Antártico Argentino (San Martín, Provincia de Buenos Aires).

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Novas, M.A. (2018). «La bioprospección entre la gobernanza antártica y los estados soberanos: el caso argentino Genoma Blanco entre 2005 y 2015», *DAAPGE*, año 18, N° 31 (jul-dic), 2018, pp. 25–55. Santa Fe, Argentina: UNL.

3

GOBIERNO MUNICIPAL Y COORDINACIÓN INTERJURISDICCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXIONES TEÓRICAS DESDE EL CONURBANO BONAERENSE

Ricardo A. Gutiérrez (*)

Guillermo V. Alonso (**)

Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín
CONICET (Argentina)

RESUMEN

En contextos de restricción presupuestaria y dependencia normativa, la coordinación con niveles superiores de gobierno constituye un factor fundamental para que los gobiernos municipales puedan asumir eficazmente sus responsabilidades administrativas. Pero, ¿bajo qué condiciones los funcionarios municipales buscarán coordinar —o no— con otras jurisdicciones? En respuesta a esa pregunta, este trabajo ofrece reflexiones teóricas inspiradas en nuestras investigaciones de los gobiernos municipales del llamado Conurbano Bonaerense. Entendemos que la coordinación no puede darse por descontada como una práctica recurrente ni puede ser derivada automáticamente de reglas formales como las que conforman un sistema federal. Argumentamos que la decisión de coordinar (o no) tiene lugar bajo dos supuestos operativos: 1) los gobiernos municipales siempre prefieren mantener la autonomía de hacer y no hacer; 2) la decisión entre coordinar o preservar la autonomía depende de un cálculo de costos y beneficios impulsado por dos motivaciones básicas: reclamar el crédito y evitar la culpa.

PALABRAS CLAVE:

Gobierno municipal, coordinación interjurisdiccional, políticas públicas, Buenos Aires.

(*) E-mail: ricardo.gutierrez@unsam.edu.ar

(**) E-mail: guivalon@gmail.com

ABSTRACT

In contexts of budget restriction and normative dependence, coordination with higher government levels is crucial for municipal governments to fulfill their administrative responsibilities. But under what conditions will municipal officials seek to coordinate —or not— with other jurisdictions? In answering this question, this article offers a series of theoretical reflections grounded in our research of municipal policy-making in the so called Conurbano Bonaerense. We contend that coordination cannot be taken for granted as a recurrent practice neither it can be derived from formal rules such as those that conform a federal system. We argue that the decision on whether to coordinate or not is taken under two operating assumptions: 1) municipal governments will always prefer to retain the autonomy to do and not to do; 2) the decision between coordinating or retaining autonomy depends on a cost-benefit calculus prompted by two basic motivations: to claim credit and to avoid blame.

KEY WORDS:

Municipal government, interjurisdictional coordination, public policies, Buenos Aires.

RECEPCIÓN: 05/07/18

ACEPTACIÓN FINAL: 10/12/18

1 INTRODUCCIÓN¹

Es frecuente que los gobiernos municipales enfrenten desafíos de gestión que superan su esfera de acción inmediata y que requieren de la coordinación con otras jurisdicciones. Si en algunos casos la coordinación se impone por la misma dependencia normativa de los municipios respecto del gobierno provincial, también puede verse estimulada por el hecho de que los gobiernos municipales necesitarían contar con recursos provenientes de las otras jurisdicciones (provincia y nación) para poder solucionar problemas cuyas determinaciones muchas veces van más allá de la escala municipal. Todo esto coloca en primer plano la necesidad de coordinación interjurisdiccional que, en teoría, enfrentan los gobiernos municipales. Sin embargo, nuestras investigaciones en municipios del llamado Conurbano Bonaerense nos han permitido constatar que la coordinación interjurisdiccional no es una práctica tan asidua como podría asumirse ni siempre produce los efectos esperados; constatamos además que los funcionarios municipales muchas veces no se muestran predispuestos a coordinar o ignoran los espacios de coordinación disponibles. Esta constatación nos lleva a preguntarnos ¿bajo qué condiciones los funcionarios municipales buscarán coordinar con otras jurisdicciones?, ¿bajo qué condiciones evitarán hacerlo? En este trabajo buscamos responder

esta pregunta en diálogo con las discusiones teóricas en torno al fenómeno de la coordinación. Elegimos analizar este fenómeno desde la perspectiva de los gobiernos municipales porque es el nivel al que menos atención suele prestársele a pesar de ser el más dependiente de la coordinación con los otros (tanto por razones normativas y presupuestarias como por la naturaleza de los problemas que debe enfrentar). No buscamos determinar qué formas debería adoptar la coordinación sino explicar bajo qué condiciones los funcionarios municipales se verán motivados a coordinar con los otros niveles.

En términos generales, podemos distinguir tres grandes cuerpos de literatura que se centran en la discusión de las formas de coordinación entre niveles de gobierno en lo que respecta a la formulación e implementación de políticas públicas: la literatura sobre federalismo, el enfoque de las relaciones intergubernamentales y la literatura sobre redes de políticas públicas y gobernanza multinivel. La primera discute los límites y las relaciones institucionales que existen entre los niveles de gobierno. Las otras dos literaturas pretenden ir más allá del institucionalismo de la primera. Nuestras reflexiones comenzarán, en las secciones 1 a 3, discutiendo los presupuestos básicos de esas literaturas. Argumentaremos que la coordinación no puede darse por descontada como una práctica ineludible (tal como hacen el enfoque de las relaciones intergubernamentales y la literatura sobre redes de política pública y gobernanza multinivel) ni puede ser derivada de las reglas formales que definen las relaciones entre los niveles de gobierno (tal como hace la literatura sobre el federalismo). Si esta última literatura resulta insuficiente por priorizar el análisis de las reglas formales, el presupuesto de que las distintas jurisdicciones necesariamente tienden a coordinar (sea en términos de relaciones intergubernamentales o de redes) no se sostiene empíricamente. De allí que nos preguntemos bajo qué condiciones la coordinación tendrá lugar y bajo cuáles no.

En la sección siguiente (4), desarrollamos el núcleo de nuestro enfoque, centrado en las motivaciones de los funcionarios municipales. Entendemos que la motivación última de la predisposición de los funcionarios (municipales) a coordinar o no (y del formato que asuma la coordinación) hay que buscarla en el cálculo de los costos y beneficios que esos funcionarios hagan de acuerdo a la estructura de incentivos y opciones que se les presente. Para desarrollar esta idea, comenzaremos por considerar cuáles son los costos y beneficios de lo que Scharpf (1988:255) llama «programas conjuntos». A partir de allí, definimos las dos condiciones o supuestos operativos que, según argumentamos, rigen las decisiones de los funcionarios: 1) los gobiernos municipales siempre prefieren mantener la autonomía de hacer y de no hacer; 2) la decisión entre

coordinar o preservar la autonomía depende de un cálculo de costos y beneficios impulsado por dos motivaciones básicas: reclamar el crédito y evitar la culpa.

En la sección 5, describimos los tipos de coordinación predominantes tal como surgen de nuestras investigaciones en municipios del Conurbano Bonaerense y analizamos su relación con los supuestos operativos presentados en la sección anterior y que forman el núcleo de nuestro argumento. Allí definimos, desde la perspectiva de los gobiernos municipales, dos tipos de coordinación interjurisdiccional (coordinación rutinaria y coordinación programática) y establecemos la relación entre esos tipos de coordinación y las dos motivaciones básicas que impulsan las decisiones de los funcionarios municipales (reclamar el crédito y evitar la culpa).

Queremos resaltar que este trabajo, antes que «resultados de investigación», ofrece reflexiones teóricas basadas en nuestros estudios de las políticas ambientales y de salud de los municipios del Conurbano Bonaerense. Esos estudios fueron desarrollados, en su mayoría, entre 2009 y 2015 —algunos de modo conjunto entre los autores, otros en investigaciones separadas².

El Conurbano Bonaerense es el conjunto de municipios de la provincia de Buenos Aires que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, con una población de aproximadamente 11 millones de habitantes. Esos municipios son dependientes normativa y presupuestariamente del gobierno de la provincia de Buenos Aires. Es una zona que concentra a un alto número de población en situación de vulnerabilidad y presenta en general indicadores socio-económicos desfavorables. Todas estas características hacen que la necesidad de coordinación interjurisdiccional sea, en teoría, un factor apremiante para los municipios del Conurbano Bonaerense. Con todo, en este trabajo no nos proponemos analizar las políticas públicas de esos municipios ni las formas concretas de coordinación interjurisdiccional que se despliegan en sus territorios – cosa que hemos hecho en otros trabajos (Gutiérrez, 2012; Alonso, Gutiérrez y Merlinsky, 2016; Alonso et al, 2016; Alonso, 2018). Nuestro propósito es entablar una discusión teórica que sea a la vez deductiva e inductiva, esto es, que parta de la revisión de enfoques teóricos establecidos a la vez que se fundamente en hallazgos de investigación concretos. Por esta vía, creemos que nuestro enfoque sobre políticas municipales y coordinación interjurisdiccional puede contribuir al análisis de esos fenómenos más allá de los municipios del Conurbano Bonaerense.

2 FEDERALISMO: UNA VISIÓN INSTITUCIONAL DE LA COORDINACIÓN

El federalismo puede ser definido primariamente como un «pacto» entre iguales (Elazar, 1996:153–154) cuya finalidad es la «división del poder garantizada entre el gobierno central y los gobiernos regionales» (Lijphart, 2000:15). Es central la garantía constitucional o, como diría Elazar (1996), «constitucionalizada»; de ahí la concepción del federalismo como un diseño o arreglo institucional que garantiza la división de poder entre unidades de gobierno de distinto nivel. En esta definición se presume que distintos niveles de gobierno tienen competencias exclusivas (y aparentemente excluyentes) sobre determinadas áreas de política pública. Pero, en los distintos modelos federales, las competencias sobre políticas públicas raramente están exclusivamente distribuidas entre los niveles de gobierno en el sentido de que el área de política que compete a un nivel no es competencia del otro (u otros). Es posible distinguir tres grandes modelos de federalismo, cada uno de los cuales entiende la distribución formal de competencias de modo diferente: dual, cooperativo y competitivo.

En el modelo del federalismo dual (prácticamente inexistente según numerosos autores) prevalece la completa separación entre los niveles de gobierno y las instancias de coordinación son excepcionales (Franzese, 2010:55). En el modelo cooperativo, las instituciones incentivan la cooperación, dividiendo funcionalmente las tareas entre los distintos niveles de gobierno y previendo tareas que deben ser ejecutadas conjuntamente (Franzese y Abrucio, 2009:27). El federalismo competitivo, por último, puede ser visto como una derivación del federalismo dual en la que la prerrogativa de recaudar recursos y producir políticas públicas queda a cargo predominantemente de los gobiernos subnacionales, los que compiten entre sí por la atracción de recursos financieros y la iniciativa (u omisión) en determinadas áreas de política (Franzese, 2010:65).

En realidad, sólo el federalismo cooperativo concibe las relaciones (verticales y horizontales) entre los gobiernos en términos de coordinación, dado que únicamente en este modelo «la división de poderes requiere inevitablemente respuestas gubernamentales compartidas a fin de que las cosas sigan adelante» (Elazar, 1996:159). La versión argentina del federalismo cooperativo (llamado federalismo «concurrente» o «concertado») combina las competencias superpuestas (todos los niveles tienen autoridad sobre casi todas las cuestiones públicas) tanto con el poder originario de las provincias (las que retienen todo poder no delegado a la nación) como con la «perfecta subordinación a la nación» (todo poder de la nación es delegado y excepcional pero, una vez

delegado, es superior al poder de las provincias) (Sabsay, 2003; Sabsay y Di Paola, 2008; Sabsay y Onaindia, 2009).

Como quiera que sea, el federalismo (cooperativo o no), entendido como conjunto de reglas, circunscribe pero no determina las políticas públicas (Harrison, 1996:18; Gibson, 2004). Deja espacio para que los gobiernos decidan qué políticas ejecutar. Y deja espacio también para que los gobiernos decidan qué políticas no ejecutar. Ello sucede por dos motivos: por ambigüedad en la asignación de las competencias jurisdiccionales (especialmente en un modelo de federalismo cooperativo o concurrente) y por debilidad de sanción frente al incumplimiento por parte de los gobiernos de sus supuestos deberes constitucionales. Y esas generales de la ley se aplican aún más a la coordinación interjurisdiccional, dado que las reglas suelen ser más imprecisas aquí que en la delimitación de competencias de cada nivel.

3 MÁS ALLÁ DE LAS INSTITUCIONES FORMALES: LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

En línea con la famosa sentencia de Riker (1975:143) según la cual «el federalismo no tiene ninguna incidencia en la política pública», el enfoque de las relaciones intergubernamentales presenta una objeción sistemática a la relevancia del concepto de federalismo para entender las políticas públicas y la coordinación entre niveles de gobierno. Wright (1997:71) define a las relaciones intergubernamentales como un «cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos los tipos y niveles dentro del sistema federal». En vez de centrarse en las relaciones formales entre niveles de gobierno, el enfoque de relaciones intergubernamentales presta atención a las múltiples relaciones existentes entre funcionarios de diferentes unidades. Parte de la premisa de que las políticas públicas no son generadas por las reglas que establecen y delimitan las competencias de los distintos niveles de gobierno (i.e. el federalismo) sino por las interacciones que, más allá de las reglas formales, tienen lugar entre todos los funcionarios (electos y no electos) involucrados en una determinada área de política. Esta premisa tiene tres consecuencias importantes a los efectos del fenómeno de la coordinación. Primero, mientras la literatura sobre federalismo ha priorizado las relaciones estados/provincias-nación, el enfoque de las relaciones intergubernamentales se interesa por todas las permutas y combinaciones de relaciones entre unidades de los tres niveles de gobierno, lo cual implica prestar al nivel

local/municipal tanta atención como a los otros dos. Segundo, mientras las teorías federales no han concedido gran importancia a las políticas públicas, el concepto de relaciones intergubernamentales se centra en cómo se formulan e implementan esas políticas. Tercero, mientras el concepto de federalismo incluye una cláusula de superioridad, el concepto de relaciones intergubernamentales no asume que el nivel nacional es siempre superior (Wright, 1997:100–104).

Wright define tres modelos de relaciones intergubernamentales, los cuales son entendidos, no en base a las reglas formales, sino a partir de las prácticas concretas de las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos (Wright, 1997:104–131):

- 1) *Autoridad coordinada o autonomía*: separación e independencia entre niveles: gobiernos que cubren un mismo territorio pero que están mutuamente limitados en su esfera de acción.
- 2) *Autoridad inclusiva o jerarquía*: relación dependiente y jerárquica entre los tres niveles de gobierno, con supremacía del gobierno nacional en casi todas las áreas.
- 3) *Autoridad superpuesta o negociación*: los tres niveles ejercen autoridad sobre las mismas áreas de gobierno y son por lo tanto interdependientes: cada jurisdicción dispone de poca discrecionalidad y de poderes e influencia limitados.

Si bien Wright busca distanciarse de la visión institucionalista de la literatura sobre federalismo, los dos primeros modelos (autonomía y jerarquía) suponen que existen límites claros y bien establecidos entre los distintos niveles de gobierno. Con lo cual, dichos modelos no parecen alejarse demasiado del concepto primario de federalismo (división de poderes entre gobierno central y gobiernos regionales). Eso lleva a que el mismo autor (1997:117) advierta que el modelo más representativo del enfoque de las relaciones intergubernamentales es el tercero (autoridad superpuesta o negociación). Sin embargo, caben tres advertencias al respecto. En primer lugar, Wright descuida la medida en que la superposición o negociación están habilitadas por las reglas que definen las relaciones entre los niveles de gobierno, en otras palabras, por el federalismo cooperativo. Wright está en lo cierto al afirmar que las reglas del federalismo no definen las políticas públicas, pero no ve claramente el hecho de que la superposición o negociación de políticas públicas entre funcionarios de distinto nivel es posible porque las reglas que definen las relaciones entre los niveles de gobierno o bien lo promueven o bien no lo impiden.

En segundo lugar, el enfoque de Wright sobredimensiona el fenómeno de la coordinación. Detrás del enfoque de las relaciones intergubernamentales está el presupuesto de que los funcionarios de distintos niveles y jurisdicciones regularmente articulan entre sí. Como veremos más adelante, esto no se sostiene empíricamente —al menos no desde la perspectiva de los funcionarios municipales que constituyen el centro de nuestra investigación. En tercer lugar, al desestimar el análisis de los efectos de las reglas formales se descuida el hecho de que el federalismo cooperativo, además de favorecer la autoridad superpuesta, puede habilitar una opción hasta ahora no considerada, que va más allá de la superposición, la negociación y la competencia: la inacción. La inacción es posible bajo cualquiera de los modelos hasta ahora analizados. Sin embargo, como argumentaremos más adelante, se ve especialmente favorecida por el federalismo cooperativo en la medida en que la superposición de competencias facilita echar la culpa a otro por las políticas no llevadas a cabo.

Pese a estas advertencias, el enfoque de las relaciones intergubernamentales es importante porque llama la atención sobre cuestiones usualmente no consideradas por la literatura clásica sobre federalismo, a saber: 1) las interacciones informales entre todos los funcionarios involucrados en una determinada área de política pública, 2) las características específicas de cada área de política pública y 3) la influencia de la política partidaria en las políticas públicas. Así, con todas las salvedades antes señaladas, el concepto de relaciones intergubernamentales nos permite prestar atención no sólo a las relaciones formales entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales sino, fundamentalmente, a las formas concretas en que los actores interactúan (o no) a través de los distintos niveles de gobierno. En esa misma línea, examinaremos a continuación los conceptos de redes de política pública y de gobernanza multinivel.

4 REDES DE POLÍTICA Y GOBERNANZA MULTINIVEL: LAS RELACIONES ESTADO–SOCIEDAD

En tanto supone la interacción entre actores estatales y no estatales en diferentes escalas territoriales y distintos niveles jurisdiccionales, el concepto de red de política, al igual que el concepto de relaciones intergubernamentales, busca dar cuenta de la formulación e implementación de políticas públicas más allá de las competencias formales de los distintos niveles de gobierno. En este sentido, nos interesa destacar la apropiación del concepto de red de política realizada por la literatura sobre gobernanza multinivel (Scharpf, 1997; Peters

y Pierre, 1998; Stoker, 1998; Heinelt et al., 2002; Bache y Flinders, 2004; Walters, 2004), la cual permite distinguir tres tipos de interacción dentro de una misma red de política: 1) interacción *horizontal* entre organizaciones estatales del mismo nivel jurisdiccional, 2) interacción *vertical* entre organizaciones estatales de diferente nivel jurisdiccional y 3) interacción *estado-sociedad*. Algunos autores denominan a las dos primeras formas de interacción —a las que nosotros nos referimos como coordinación *interjurisdiccional*— como coordinación *interinstitucional* y a la tercera coordinación *asociativa* (Crava-cuore et al., 2004).

Las dos primeras formas de interacción señaladas arriba remiten a la necesidad de alcanzar una acción coordinada por parte de las agencias estatales en la implementación de políticas. La tercera forma de interacción, en cambio, remite al interrogante sobre la capacidad del estado para promover cambios en la conducta de los actores sociales o para evitar bloqueos a sus políticas (Alonso, 2007).

Como vemos, el concepto de red de política amplifica el concepto de relaciones intergubernamentales al incluir (y prestar especial atención a) la interacción estado-sociedad. Si bien es importante romper con las visiones estado-céntricas de la formulación e implementación de políticas públicas, cabe realizar dos advertencias sobre el enfoque de la gobernanza multinivel y su uso del concepto de redes de política. En primer lugar, al igual que el enfoque de las relaciones intergubernamentales, sobrevalora el fenómeno de la coordinación. En la medida en que se pregunta cómo las redes de política moldean las políticas públicas de un área determinada, da por descontado que las redes existen, es decir, que funcionarios públicos y actores no estatales de hecho cooperan en la formulación e implementación de políticas públicas. Dicho de otra manera, no se cuestiona si una red existe o no, ni por qué los funcionarios públicos de un determinado nivel y sector deciden articular o no con otros funcionarios y con actores no estatales.

En segundo lugar, y en estrecha vinculación con lo anterior, tiende a sobreestimar los mecanismos de mercado y la participación de los actores sociales, colocando a estos últimos prácticamente en pie de igualdad con los actores estatales (cf. Walters, 2004:33-41). Al dar por descontada la existencia de una red, también asume que los funcionarios estatales siempre están dispuestos, o se ven obligados, a interactuar y coordinar con actores no estatales. Conviene rescatar aquí la «sospecha» que está detrás de los modelos de federalismo dual y de federalismo competitivo: los funcionarios de distintos niveles y jurisdicciones pueden preferir no articular entre ellos y/o con actores no estatales. Esto

no es un presupuesto normativo sino una posibilidad empírica que requiere de constatación y explicación. Y para ello no basta con derivar las decisiones de los funcionarios de las reglas que distribuyen competencias y tareas entre jurisdicciones. Es necesario indagar el modo en que esos funcionarios construyen sus preferencias y sopesan sus alternativas, de acuerdo a la estructura de incentivos y opciones que se les presenta.

5 BAJANDO HACIA EL NIVEL MUNICIPAL: COSTOS Y BENEFICIOS DE LA COORDINACIÓN

Para entender por qué y cómo los funcionarios deciden articular con otros funcionarios y actores no estatales, es oportuno comenzar por considerar cuáles son los costos y beneficios de lo que Scharpf (1988:255) llama «programas conjuntos». Los «programas conjuntos» aumentan los gastos totales más allá del valor que sería practicable para cada nivel de gobierno. A cambio, los costos se verán acordemente reducidos para cada nivel de gobierno. Por lo tanto, los «programas conjuntos» dependen del cálculo racional de costos financieros y beneficios políticos que se realice en cada nivel de gobierno. Ergo, dos niveles de gobierno decidirán articular un programa de gobierno cuando la ratio costo-beneficio de ese programa sea políticamente más atractiva para ambos que la de los programas de un solo nivel de gobierno; y será políticamente más atractiva cuando puedan obtenerse más votos por menos dinero en cada nivel.

La contracara de los «programas conjuntos» es la autonomía para la generación de políticas dentro de cada nivel. Si nos centramos en el análisis del gobierno municipal, puede afirmarse que esa autonomía está vinculada a dos factores: 1) autonomía financiera del municipio (proporción de recursos propios sobre total de ingresos corrientes) y 2) flexibilidad del gasto (proporción de gastos en personal y otros gastos de funcionamiento sobre total de gastos) (Chiara y Di Virgilio, 2006). Una alta autonomía financiera y una alta flexibilidad del gasto estimularían la autonomía en la generación de políticas locales y desincentivarían la coordinación con otras jurisdicciones y también, puede presumirse, con actores no estatales.

Pero la baja autonomía financiera o la alta inflexibilidad del gasto no llevan, por sí mismos, a estimular la coordinación. Para terminar de entender las decisiones de los funcionarios en un contexto cualquiera de autonomía financiera y flexibilidad del gasto, hay que considerar, en principio, dos condiciones:

- 1) los gobiernos subnacionales siempre prefieren mantener la autonomía de hacer y
- 2) «reclamar crédito» y «evitar la culpa» son las dos motivaciones básicas que impulsan las decisiones de los funcionarios en materia de políticas públicas (Harrison, 1996:7–12; Howlett, 2012).

Así, los únicos casos en los que los gobiernos municipales prefieren ceder autonomía son 1) cuando pueden obtener recursos «frescos» que pueden utilizar para políticas y programas por los que pueden «reclamar crédito» o 2) cuando se ven compelidos a articular para «evitar la culpa».

Con todo, la autonomía de hacer no es la única contracara de la falta de coordinación. La decisión de no articular puede estar vinculada tanto con la búsqueda de autonomía para generar políticas propias como con la «autonomía de no hacer». Por ello, necesitamos ampliar nuestra definición de la autonomía, concibiéndola como la autonomía de hacer y no hacer.

Descartadas la falta de autonomía financiera y la inflexibilidad del gasto, hay que presuponer que un gobierno municipal puede decidir no hacer por las siguientes razones:

- 1) en función de una escala de prioridades en un contexto de recursos limitados (puede, por ejemplo, decidir gastar en el embellecimiento de avenidas o en salud primaria por considerarlos prioritarios, desde un punto de vista electoral, respecto de la contaminación industrial o de los desagües pluviales) o
- 2) por enfrentarse a objetivos mutuamente excluyentes (por ejemplo, saneamiento ambiental *versus* radicación industrial).

En relación con ambos puntos, debe contemplarse la posibilidad de que la «decisión de no hacer» en un área de política determinada resulte de la «decisión de hacer» en otra área para la cual pueden obtenerse mayores recursos extraordinarios. Tomemos un ejemplo de nuestros estudios. Como reconociera un funcionario del área de salud de uno de los municipios analizados en nuestra investigación, la decisión de discontinuar un programa de salud de jurisdicción nacional (Médicos Comunitarios) en ese municipio derivó de opciones estratégicas emergentes del propio liderazgo político municipal, el cual, en su relación con nación, habría priorizado la captación de recursos dirigidos al financiamiento de obras públicas, cuyo volumen era varias veces mayor que el movilizado por los programas de salud. El distinto volumen de recursos captables para una y otra área terminó operando en la fijación de una virtual escala de prioridades

para la conducción municipal, que hizo perder peso relativo a iniciativas de cooperación interjurisdiccional vinculadas al área de salud (Entrevista a funcionario municipal del área de salud, 10 de agosto de 2013).

La decisión de no hacer estará asociada a los cálculos electorales y, en particular, a las previsiones que los funcionarios hagan de las chances de «evitar la culpa», lo cual nos lleva a considerar más detenidamente las implicancias de los modelos de coordinación revisados en las secciones anteriores.

Tanto en los análisis centrados en la competencia como, sobre todo, en aquellos centrados en la superposición, suele presuponerse que los distintos niveles de gobierno buscarán expandir o explotar completamente sus competencias jurisdiccionales. Sin embargo, las relaciones intergubernamentales son muy diferentes cuando los distintos niveles de gobierno están ansiosos por perseguir sus propios programas que cuando al menos uno de ellos se contenta con dejar el campo libre a los otros (Harrison, 1996:7–12; cf. también Crenson, 1971 y Lukes, 2007 sobre el «poder de no hacer»). Y ello dependerá de los costos y beneficios políticos de la política en cuestión. Dependerá, una vez más, de las posibilidades de «reclamar el crédito y evitar la culpa». Si el cálculo racional no justifica reclamar crédito por políticas (sean autónomas o conjuntas) cuyos costos serán mayores a los beneficios esperables, los funcionarios buscarán adicionalmente evitar la culpa por la decisión de no hacer y de no articular. Cuando logren hacerlo, prevalecerá la decisión de no articular.

En la medida en que la distribución formal de competencias nunca se traduce automáticamente en el cumplimiento efectivo de esas competencias, la autonomía de no hacer es posible en cualquier modelo de relaciones federales o de relaciones intergubernamentales. Sin embargo, esa autonomía se ve especialmente favorecida por la superposición formal de competencias. El hecho de que distintos niveles de gobierno y distintas agencias estatales compartan *formalmente* la responsabilidad por una misma área de política hace más difícil determinar quién es el responsable de la inacción, facilitando de ese modo la posibilidad de desplazar la culpa a otro por las políticas no llevadas a cabo, tal como se aprecia vívidamente, por ejemplo, en el caso de las políticas ambientales (Harrison, 1996; Hochstetler y Keck, 2007).

Pero los funcionarios no siempre pueden «elegir» entre hacer y no hacer. En ciertos casos se ven «forzados» por la presión de su propio electorado y en otros por la necesidad de contar con fondos o servicios provinciales y/o nacionales. En el caso de los gobiernos municipales del Conurbano Bonaerense, el problema de la «basura» ejemplifica bien ambas «presiones». La tasa por alumbrado, barrido y limpieza es la principal fuente de recursos propios del

gobierno municipal y la recolección de la basura es lo mínimo que el electorado local puede esperar del gobierno municipal. Éste podría preferir usar lo recaudado por la tasa de alumbrado, barrido y limpieza para otros fines pero no puede optar entre proveer o no el servicio de recolección, a menos que esté dispuesto a asumir altos costos electorales. Así lo expresa un funcionario municipal entrevistado por uno de los autores: «El problema de la recolección de residuos es un problema que se ve todos los días y que repercute directamente en el electorado... A un intendente no lo votan porque levante bien la basura pero, si no la levanta, seguramente no lo van a votar. Por hacerlo bien no te premian, pero por hacerlo mal te rechazan» (Entrevista a funcionario municipal del área ambiental, 13 de febrero de 2014).

Siguiendo con ejemplos del Conurbano Bonaerense, aun cuando el gobierno municipal decida proveer el servicio de recolección directamente y prescindir de concesionarlo a una empresa privada, está obligado a coordinar la disposición final de la basura recogida por carecer de espacio propio para hacerlo. Todos los municipios de la RMBA (incluida la Ciudad de Buenos Aires) actualmente disponen la basura recogida en los rellenos sanitarios de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), una empresa pública creada en los años 1970, a la que los municipios deben pagar una tasa por la basura depositada. Originalmente, la «coordinación» con la CEAMSE fue impuesta *de facto* a los municipios desde arriba. Pero hoy día éstos no parecen querer desprenderse de la dependencia de la CEAMSE aunque una ley provincial del 2006 así se los permite. La razón es muy sencilla: los municipios necesitan disponer la basura recogida en alguna parte y no tienen posibilidades (ni interés, probablemente) de crear un relleno sanitario propio dentro de su territorio. Si un municipio quisiera «salirse» de la CEAMSE, debería contar con apoyo político y financiero del gobierno provincial, del gobierno nacional o de alguna otra instancia supramunicipal. Mientras tanto, dadas la inevitabilidad y la centralidad de una política como la recolección de basura, el gobierno municipal intentará tomar todo el crédito posible en lo que respecta a la recolección («ciudad limpia», «reciclado») y evitar la culpa o trasladarla a otros en lo que respecta a la disposición («basurales clandestinos», «rellenos sanitarios colapsados»). Todo ello desestimula la cooperación intermunicipal o interjurisdiccional para resolver el problema de la basura de modo integral, a menos que existan fuertes incentivos financieros externos y siempre y cuando que las soluciones propuestas no tengan efectos electorales adversos.

Veamos otro ejemplo. Con los procesos de descentralización que colocaron a los municipios como los gestores del primer nivel de atención a la salud me-

diante una importante estructura de efectores (centros de salud, en algunos casos hospitales municipales), el ámbito de la política de salud también se constituyó en un factor decisivo para «reclamar el crédito y evitar la culpa» por parte de los municipios del Conurbano Bonaerense. En este caso, difícilmente pueda eludirse la necesidad de coordinar políticas y programas con los otros niveles jurisdiccionales, aunque pueden observarse matices de acuerdo al tipo de programa, al tipo de incentivos que ofrecen los programas o a los cálculos del liderazgo político local sobre qué estrategia de captación de recursos priorizar en la relación con las instancias supramunicipales.

Un programa nacional (como el Plan Nacer/Sumar, por ejemplo) que transfiera recursos a los municipios para desarrollar obras de infraestructura en centros de salud y remunerar adicionalmente a los agentes municipales, además de tener un significativo impacto prestacional en la población, puede involucrar incentivos más fuertes para coordinar que, por ejemplo, un programa conjunto (provincia–municipio) destinado al control y fiscalización de geriátricos. Sin embargo, una eventual implementación deficitaria de un programa como este último se manifestaría básicamente en los costos políticos de no poder «evitar la culpa», pues los municipios suelen quedar colocados en la primera línea ante los ciudadanos. Una funcionaria del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires entrevistada por uno de los autores ilustra gráficamente la situación: «es que si se incendia un geriátrico en un municipio, al primero que van es a la municipalidad, y por más que ellos digan que no les corresponde, es su gente» (Entrevista a funcionaria provincial del área salud, 17 de julio de 2012).

Con todo, los efectos negativos de una gestión, así como los canales causales de asignación de la responsabilidad, no siempre resultan transparentes para el ciudadano, más aún si involucra a un programa conjunto en un contexto de descentralización con convergencia y superposición de jurisdicciones. Mientras en el primer tipo de programas (programa nacional Plan Nacer/Sumar) los costos de no articular se manifiestan claramente en menor acceso a recursos y, por lo tanto, menor capacidad de gestión por parte de los municipios, en el segundo ejemplo (control y fiscalización de geriátricos) la gestión municipal solo asumiría costos difusos en términos de legitimidad.

6 TIPOS DE COORDINACIÓN REALMENTE EXISTENTES

Una constatación importante de nuestro trabajo de campo es que la coordinación (interinstitucional/interjurisdiccional o asociativa) no es una práctica

extendida entre los gobiernos municipales, o al menos no lo es en la percepción de sus funcionarios (Alonso, Gutiérrez y Merlinsky, 2016; Alonso et al, 2016)³. Según resulta de lo manifestado por los propios funcionarios municipales, la coordinación intermunicipal es inexistente o irrelevante⁴. Los funcionarios entrevistados también identificaron escasas instancias de coordinación con actores no estatales, con dos salvedades importantes: 1) la interacción con organizaciones sociales derivada de la implementación de un programa nacional (Argentina Trabaja) y, más recientemente, de nuevos programas de separación y tratamiento de residuos sólidos urbanos y 2) la relación contractual con las empresas recolectoras de basura.

En lo que respecta a la coordinación del gobierno municipal con el gobierno nacional y el gobierno provincial, eje de nuestra investigación, nuestros hallazgos permiten identificar dos «tipos ideales» de coordinación:

- *Coordinación rutinaria*: consistente en la aplicación, por parte de agentes municipales y provinciales, de rutinas formales preestablecidas; incluye la tramitación municipal de expedientes en aplicación de normas y procedimientos provinciales.
- *Coordinación programática*: consistente en la coordinación con provincia y/o nación para el diseño, ejecución o financiamiento de proyectos y programas específicos (pueden ser de origen nacional, provincial o municipal); incluye financiamiento provincial o nacional para fortalecimiento institucional (i.e. para la provisión de recursos humanos y equipamiento necesarios para la ejecución de programas).

En nuestras investigaciones, observamos que la coordinación rutinaria predomina en las relaciones municipio–provincia, mientras que el segundo tipo de coordinación se da en forma más preponderante en las relaciones municipio–nación.

En el caso de las políticas de salud, por ejemplo, la coordinación rutinaria con la provincia (región sanitaria mediante) es central en la operatoria cotidiana del sistema hospitalario de cada municipio, mientras que la coordinación programática con la jurisdicción nacional refuerza las competencias municipales sobre todo en materia de fortalecimiento de acciones de atención primaria de la salud⁵.

En el caso de las políticas ambientales, se observan dos tipos de coordinación rutinaria entre municipios y provincia. La primera es una relación contractual por la cual el gobierno provincial transfiere a una empresa estatal (CEAMSE), a descuento de los recursos coparticipables, la tasa mensual que

cada municipio debe pagar a esta última por la disposición de residuos en los rellenos sanitarios⁶. La segunda coordinación rutinaria observada consiste en un trámite que cada municipio debe cumplimentar con la agencia ambiental provincial (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, OPDS) en lo referido a un aspecto muy parcial de las políticas ambientales, i.e. la habilitación industrial. En lo que hace a la coordinación programática, contrasta la creciente interacción con el gobierno nacional en aquellos municipios localizados en la cuenca Matanza–Riachuelo (a partir de la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza–Riachuelo o ACUMAR) con la ausencia de todo tipo de coordinación programática en aquellos municipios localizados fuera de esa cuenca⁷.

¿Cuáles son las motivaciones de los funcionarios municipales para involucrarse en un uno u otro tipo de coordinación? En base a nuestros hallazgos puede afirmarse que la coordinación rutinaria parece estar más vinculada con la «inevitabilidad» de la política en cuestión y con el requisito de «evitar la culpa». En los casos de coordinación rutinaria que observamos, los gobiernos municipales deben ejecutar con sus propios recursos su parte de una rutina formalmente establecida y no obtienen por ello fondos adicionales a sus recursos corrientes. No es la expectativa de obtener recursos extras lo que los lleva a «articular» con la provincia sino la necesidad de cumplir con el trámite o procedimiento preestablecido y de ejecutar una medida que no pueden evitar, como la habilitación industrial o la gestión hospitalaria, por ejemplo.

Por la propia lógica de funcionamiento del sistema de salud, la decisión de no coordinar por parte de los municipios resulta una posibilidad meramente teórica dada la necesidad de evitar la culpa de no cumplir con su parte de la rutina (i.e. la gestión de los centros de salud). No obstante, es evidente en este aspecto el déficit de capacidad de la coordinación rutinaria dado que las normas no siempre tienen cumplimiento efectivo ni redundan necesariamente en una mayor capacidad de gestión de los gobiernos municipales. Como contracara, podrían observarse casos de municipios que, aprovechando los incentivos de la coparticipación municipal o recursos propios, tienden a «autarquizar» como una suerte de sistema integrado de salud «limitado» al territorio propio, debilitando las pautas planificadas de coordinación por parte del sistema provincial⁸.

En el ámbito de la política ambiental, en varias ocasiones la coordinación rutinaria no va mucho más allá de un «juego de simulación», como lo ejemplifica el caso de la habilitación industrial: se articula entre una agencia municipal y una agencia provincial para evaluar el potencial impacto ambiental de una habilitación solicitada, pero, salvo raras excepciones, ninguna de ambas agencias evalúa *in situ* el impacto ambiental antes de otorgar la habilitación

ni lo monitorea una vez que la fábrica está en funcionamiento. Con lo cual, el impacto positivo en el ambiente de la rutina compartida (i.e. habilitación industrial) es mucha veces imperceptible, lo que parece estar vinculado con el hecho de que, en lo que respecta a la habilitación industrial, la posibilidad de evitar la culpa sería mayor que en el caso de la atención hospitalaria.

Por su parte, la coordinación programática parece estar más vinculada con la búsqueda de «reclamar crédito». Los gobiernos municipales buscan recursos extras para implementar políticas que, de otro modo, no podrían implementar y por las cuales esperan reclamar un crédito extra. De hecho, los actores involucrados en un nuevo «programa conjunto» buscan, como ya vimos, «reclamar crédito» por la implementación de ese programa (puede ser un programa de medicamentos o la instalación de una planta de clasificación de residuos). Con lo cual nos encontramos, desde la perspectiva de los actores, frente a un juego de suma positiva en el cual todas las partes intervinientes ganan algo que, de otro modo, no ganarían. Eso se percibe en casi todos los «programas conjuntos» estudiados en ambas áreas de política.

Así, si la coordinación rutinaria con provincia presenta serios déficits que pueden dificultar el despliegue de la capacidad de gestión municipal, la coordinación programática con nación permitiría compensar parcialmente esos déficits. La intervención del estado nacional parece redefinir la estructura de incentivos de los municipios, que encuentran en la oportunidad de beneficiarse con los recursos fiscales y políticos nacionales un factor propicio para el incremento de sus capacidades de gestión.

7 CONSIDERACIONES FINALES

Partiendo de la constatación de que la coordinación interjurisdiccional (sea vertical u horizontal) no es una práctica necesariamente asumida entre los gobiernos municipales del Conurbano Bonaerense a pesar de su dependencia (normativa y presupuestaria) de los niveles superiores de gobierno, en este trabajo buscamos responder bajo qué condiciones los funcionarios municipales buscarán coordinar —o no— con otras jurisdicciones. A lo largo del trabajo argumentamos que la decisión de coordinar (o no) tiene lugar bajo dos supuestos operativos: 1) los gobiernos municipales siempre prefieren mantener la autonomía de hacer y no hacer; 2) la decisión entre coordinar o preservar la autonomía depende de un cálculo de costos y beneficios impulsado por dos motivaciones básicas: reclamar el crédito y evitar la culpa.

Nuestra constatación de que la coordinación interjurisdiccional puede resultar poco relevante para los funcionarios municipales nos llevó a discutir teóricamente los enfoques predominantes sobre coordinación entre niveles de gobierno. En las secciones iniciales sostenemos que la coordinación no puede darse por descontada (tal como hacen el enfoque de las relaciones intergubernamentales y la literatura sobre redes de política pública y gobernanza multinivel) ni puede ser derivada de las reglas formales que definen las relaciones entre los niveles de gobierno (tal como hace la literatura clásica sobre federalismo).

Una vez destacadas las limitaciones de esos enfoques, nuestra propuesta teórica está centrada en las motivaciones básicas que llevan a los funcionarios municipales a decidir entre dos opciones: mantener su autonomía o cederla en pos de coordinar con otras jurisdicciones. Mientras la literatura se centra mayormente en la autonomía de hacer (esto es, la autonomía de definir e implementar políticas propias), nosotros sostenemos que es igualmente importante prestar atención a la autonomía de no hacer. Esto quiere decir que la autonomía de hacer no es la única contracara de la falta de coordinación. La decisión de no articular con otros puede estar vinculada tanto con la búsqueda de autonomía para generar políticas propias como con la «autonomía de no hacer». Muchas veces los gobiernos municipales prefieren (o se ven constreñidos a) la inacción antes que la acción (sea ésta autónoma o conjunta).

Esclarecida de ese modo la noción de autonomía (como contrapuesta a la noción de coordinación), determinamos que la decisión de los gobiernos municipales de coordinar o no con otras jurisdicciones se explica a partir de dos motivaciones básicas: reclamar el crédito y evitar la culpa. Así, los gobiernos municipales prefieren ceder autonomía y coordinar con otras jurisdicciones cuando 1) pueden obtener recursos «frescos» que pueden utilizar para políticas y programas por los que pueden «reclamar crédito» o 2) se ven compelidos a articular para «evitar la culpa».

Luego de delinear nuestro enfoque teórico, definimos dos tipos ideales de coordinación entre gobiernos municipales y otros niveles de gobierno, con base en los hallazgos de nuestras investigaciones de las políticas municipales del Conurbano Bonaerense: coordinación rutinaria y coordinación programática. Discutimos, además, cómo esos tipos se vinculan con las dos motivaciones básicas que impulsan las decisiones de los funcionarios municipales de coordinar o no.

Encontramos que la coordinación rutinaria (aplicación compartida de rutinas formales preestablecidas entre funcionarios de distintos niveles) estaría más orientada a «evitar la culpa» y parece predominar en la relación con el gobierno provincial. En contrapartida, la coordinación programática (coordinación con

provincia y/o nación para el diseño, ejecución o financiamiento de proyectos y programas específicos) estaría más vinculada con la motivación de «reclamar crédito» y parecería predominar en la relación con el gobierno nacional.

Como dijimos en la introducción, no es nuestro propósito en ese trabajo determinar qué formas debería adoptar la coordinación entre los gobiernos municipales y otros niveles de gobierno (u otras jurisdicciones) ni qué forma o tipo de coordinación sería más efectiva desde el punto de vista de la capacidad de los gobiernos municipales para enfrentar los problemas sociales que son de su competencia. Nuestro interés fue elucidar bajo qué condiciones es esperable que los funcionarios municipales se vean motivados a coordinar con otras jurisdicciones. Sin embargo, nuestro propio desarrollo de los tipos de coordinación en la sección 5 podría sugerir que la coordinación programática puede contribuir más que la rutinaria a mejorar las capacidades de los gobiernos municipales para enfrentar aquellos problemas que más les interesan. De allí que los funcionarios municipales que entrevistamos parecieran estar más interesados en aquellos «programas conjuntos» con nación que, junto con proveer recursos adicionales, les permitan «reclamar crédito» por los logros y efectos obtenidos. Determinar si ese es el caso o no excede los propósitos de este trabajo —y requeriría futuras investigaciones. Para cerrar, solo queremos hacer algunas consideraciones partiendo de nuestras investigaciones previas.

En las distintas áreas y municipios estudiados, varios funcionarios consultados manifestaron tener, al menos hasta 2015, una mejor interacción con nación, de quien encontrarían mayor capacidad de respuesta a demandas y problemas puntuales, que con provincia, de quien dependen normativa y presupuestariamente. La implementación de «programas conjuntos» entre el gobierno nacional y el gobierno municipal puede acarrear dos cambios importantes en las relaciones interjurisdiccionales. En primer lugar, puede crear una nueva división del trabajo en la que el nivel nacional planifica, financia y controla y el gobierno municipal ejecuta el programa en cuestión, desplazando al gobierno provincial a una posición intermedia en la que debe «acatar» esa nueva división del trabajo. En segundo lugar, puede estimular el desarrollo y jerarquización de habilidades municipales para la captación y gestión de recursos, las que pueden ser utilizadas para otros programas (sean conjuntos o no) (Chiara y Di Virgilio, 2006).

Sin embargo, si bien puede contrarrestar en parte las fallas de coordinación entre el gobierno provincial y los gobiernos municipales, la intervención nacional no puede compensar plenamente la exigencia de una adecuada coordinación interjurisdiccional provincia–municipio a la vez que genera nuevos problemas

de coordinación. Por una parte, porque la interacción programática nación-municipio está sujeta a negociaciones y acuerdos políticos *ad hoc* cuya naturaleza inestable afecta la continuidad de cualquier política pública. Por la otra, porque el margen de maniobra de los gobiernos municipales (todavía) está constreñido normativa y financieramente por un gobierno provincial que, en la percepción de los funcionarios municipales, parece estar, al menos durante el período estudiado, lejos del Conurbano Bonaerense. Adicionalmente, una mayor coordinación con el gobierno nacional puede desincentivar aún más la escasa coordinación inter-municipal.

NOTAS

¹ Agradecemos los comentarios de María Matilde Ollier, Pedro Pérez, Gabriela Merlinsky, Patricio Besana y de dos árbitros anónimos a versiones previas de este artículo.

² El punto de partida y epicentro de las investigaciones sobre las que se sostienen nuestras reflexiones fue la investigación compartida PICT 2006-1145 «El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales y sociales en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires», del cual participaron los autores del artículo. Mediante este proyecto se estudiaron las políticas ambientales y las políticas sociales de los municipios de Avellaneda y General San Martín entre 2008 y 2012. Con posterioridad los autores participaron de distintos proyectos de investigación cuyos resultados ayudaron a fortalecer una doble perspectiva comparativa (entre municipios y entre áreas de política pública). Entre ellas pueden señalarse la ejecución del PIP-CONICET 11420090100339 (2010-2013) «El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión de políticas sociales en los municipios del Conurbano Bonaerense: los casos de Morón y Tres de Febrero». Los datos obtenidos mediante este proyecto permitieron ampliar el estudio comparativo de las políticas sociales, con foco en las políticas de salud, de dos a cuatro casos: Avellaneda, General San Martín,

Morón y Tres de Febrero. Y, entre 2011 y 2014, uno de los autores participó de dos proyectos de investigación mediante los cuales pudo realizar un relevamiento más amplio de las políticas ambientales ejecutadas en municipios de la RMBA pertenecientes a distintas cuencas hidrográficas, con especial foco en las políticas de residuos sólidos: Proyecto CIC 2009 «Recomendaciones de políticas participativas de prevención y remediación ambiental en poblaciones en riesgo de las cuencas de los ríos Luján y Reconquista» y PICTO 2010-0036 «Gestión de los residuos sólidos urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires: modelos y prácticas emergentes». A lo largo de las distintas investigaciones se realizaron un total de 157 entrevistas en profundidad. La mayoría de esas entrevistas fueron realizadas a funcionarios municipales, las que, a su vez fueron complementadas y contrastadas con entrevistas a funcionarios provinciales, nacionales y a miembros de organizaciones sociales locales.

³ Aunque significativa, la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), creada en 2006, constituye una excepción solo parcial cuyo análisis excedería los propósitos de este trabajo.

⁴ No desconocemos la existencia de iniciativas formales de coordinación intermunicipal en el ámbito del Conurbano Bonaerense. En ese sentido cabe señalar la creación en 2000 de

la Región Metropolitana Norte por parte de los municipios de Vicente López, San Fernando, San Isidro y Tigre. Igual tipo de iniciativa se observó con la creación en 2004 del Consorcio de Municipios Conurbano Sur (ComCoSur), por parte de los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes. Sin embargo, ni en las referencias a acciones concretas de política pública, ni en la propia percepción de los funcionarios municipales entrevistados a lo largo de nuestras investigaciones (que abarcaron hasta 2015) pudo observarse que esas iniciativas formales hayan cristalizado en una institucionalidad intermunicipal efectivamente operante, con consecuencias reales en la gestión municipal de las políticas por nosotros estudiadas (medio ambiente y salud).

⁵ Si bien también hay coordinación programática con provincia, la dinámica fundamental de la articulación municipio-provincia en el campo de la política de salud opera, al menos hasta 2015, en el ámbito de la articulación rutinaria, esto es, la operación cotidiana del sistema de salud provincial según normas preestablecidas.

⁶ En la medida en que se realiza sin intervención del gobierno municipal, esa transacción prácticamente pasa desapercibida para los funcionarios municipales del área, los que generalmente no saben precisar a cuánto asciende la tasa ni cómo se paga

⁷ El territorio de la RMBA es surcado por tres ríos mayores que desembocan en el Río de la Plata: Luján, Reconquista y Matanza-Riachuelo.

⁸ En el período bajo estudio, el municipio de Malvinas Argentinas parece haber encarnado este tipo de estrategia.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, Guillermo V. (2007). Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires: Prometeo.

Alonso, Guillermo V., Gutiérrez, Ricardo A. y Merlinsky, María Gabriela (2016). «Federalismo y políticas municipales en el Conurbano Bonaerense: los desafíos de articulación interjurisdiccional en dos casos de estudio (Avellaneda y San Martín).» *Revista Gestión y Política Pública* XXV (2): 483–523.

Alonso, Guillermo V., Gutiérrez, Ricardo A., Merlinsky, María Gabriela y Besana, Patriocio B. (2016). *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*. San Martín: UNSAM EDITA.

Alonso, Guillermo V. (2018). «Alcances y limitaciones de la gestión municipal de políticas sociales», en Ollier, María Matilde (comp.), 2017: *Liderazgo, ciudadanía y gobierno local*. UNSAM Edita, San Martín, Argentina.

Bache, Ian y Flinders, Matthew (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Badía, Gustavo (2004). «Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana.» En: M. Escolar, G. Badía y S. Friederic (eds.) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo–Banco Ciudad.

Badía, Gustavo y Carmona, Rodrigo (2008). *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Badía, Gustavo, Carmona, Rodrigo y Soldano, Daniela (2008). «El orden político a nivel local: estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires.» En: G. Badía y R. Carmona (eds.) *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Taurus.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2005). *Gestión social y municipios: de los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

——— (2006). «La política social en la crisis de la convertibilidad (1997–2001): mirando la gestión desde las coordenadas municipales del Gran Buenos Aires.» En: L. Andrenacci (ed.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.

Cravacuore, Daniel, Ilari, Sergio y Villar, Alejandro (2004). *La coordinación en la gestión municipal: actores y políticas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Crenson, Matthew (1971). *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.

Elazar, Daniel (1996). «Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada.» En: A. Hernández Chávez (ed.), *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: Fondo de Cultura Económica.

Franzese, Cibele (2010). «Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas». Tese de Doutorado Escola de Administração de Empresas, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.

Franzese, Cibele y Abrucio, Fernando Luiz (2009). «A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação.» En: C. Franzese et al. (eds.) *Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: ENAP.

Gibson, Edward (2004). «Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights.» En: E. Gibson (ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.

Gutiérrez, Ricardo A. (2012). «Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina.» *Revista EURE* 38 (114): 147–171.

Harrison, Kathryn (1996). *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: University of British Columbia Press.

Heinelt, Hubert et al. (2002). *Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*. Opladen: Leske + Budrich.

Hochstetler, Kathryn y Keck, Margaret E. (2007). *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham & London: Duke University Press.

Howlett, Michael (2012). «The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy Making.» *International Political Science Review* 33 (5): 539–555.

Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

Lukes, Steven (2007). *El poder: un enfoque radical – nueva edición*. Madrid: Siglo XXI.

Peters, B. Guy y Pierre, John (1998). «Governance Without Government? Rethinking Public Administration.» *Journal of Public Administration Research Theory*, 8 (2): 43–223.

Pírez, Pedro (1994). *Buenos Aires metropolitana: política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

——— (2001). «Cuestión metropolitana y gobernabilidad en la Argentina.» En: A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.

——— (2008). «Gobernabilidad metropolitana en la Argentina.» En: G. Badía y R. Carmona (eds.), *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Prévôt Schapira, Marie-France (2002). «Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades.» *Revista EURE* 28 (85): 31–50.

Riker, William (1975). «Federalism.» En: F. Greenstein y N. Polsby (eds.) *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

Rossen, Mariela (2011). «El uso de los hospitales públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: un análisis desde la perspectiva metropolitana.» En: M. Chiara y J. Moro (eds.) *Salud en las metrópolis. Desafíos en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: UNGS–Prometeo.

Sabsay, Daniel A. (2003). «Constitución y medio ambiente en el marco del desarrollo sustentable.» En: M. Di Paola (ed.) *Simposio de jueces y fiscales de América Latina: aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental*. Buenos Aires: FARN.

Sabsay, Daniel A. y Di Paola, María E. (2008). «Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina.» *Revista de Derecho de Daños*, 3: 137–162.

Sabsay, Daniel A. y Onaindia, José M. (2009). *La Constitución de los Argentinos*. Buenos Aires: Errapar.

Scharpf, Fritz W. (1988). «The Joint–Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration.» *Public Administration* 66:239–278.

——— (1997). «Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi–Level Governance.» *Journal of European Public Policy*, 4 (4): 520–538.

Stoker, Gerry (1998). «Governance as Theory: Five Propositions.» *International Social Science Journal* 50 (155): 17–28.

Walters, William (2004). «Some Critical Notes on “Governance.”» *Studies in Political Economy* 73: 27–46.

Wright, Deil S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Gutiérrez, R.A., y Alonso, G.V. (2018). «Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas: reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense», *DAAPGE*, año 18, Nº 31 (jul–dic), 2018, pp. 57–80. Santa Fe, Argentina: UNL.

4

PROCESOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. UNA ELIPSIS AL RÉGIMEN DE CONCURSOS PARA EL ACCESO A LAS FUNCIONES JERARQUIZADAS

Magdalena Gil García (*)

Universidad Nacional de La Plata /
CONICET (Argentina)

Ricardo S. Piana (**)

Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

RESUMEN

La profesionalización del empleo público resulta central para el fortalecimiento de las instituciones públicas y el mejoramiento de su rendimiento. Si bien no hay un único mecanismo o vía para promoverla, existe consenso en que requiere la conformación de carreras basadas sobre criterios de mérito. El objetivo de este trabajo es contribuir al análisis de la situación en materia de profesionalización en el ámbito subnacional, a partir de la política de Procesos de Selección de Personal para la ocupación de cargos jerárquicos en la provincia de Buenos Aires. A través del análisis de fuentes primarias y secundarias, el artículo da cuenta que la política no ha logrado resolver el manejo discrecional de los nombramientos, persistiendo la politización de los cargos reservados a los funcionarios de carrera.

PALABRAS CLAVE:

empleo público, burocracias públicas, profesionalización, procesos de selección de personal, carrera administrativa.

ABSTRACT

Professionalization of public employment is central to the strengthening of public institutions and the improvement of its performance. Although there is not a single mechanism or way to promote it, there is a consensus that requires the creation of careers based on criteria of merit and technical competence. The objective of this paper is to contribute to the analysis of the professionalization situation in the subnational area, based on the Personnel Selection Processes policy for positions of hierarchy in the province of Buenos Aires. This work examined primary and secondary data sources, the results shows the persistence of certain discretionary practices, which can be considered as a sign of politicization of public employment.

KEY WORDS:

public employment, state bureaucracies, professionalization, selection process, career paths.

(*) E-mail: magdalenagilgarcia@yahoo.com.ar

(**) E-mail: r_piana@yahoo.es

RECEPCIÓN: 10/08/18

ACEPTACIÓN FINAL: 14/11/18

1 INTRODUCCIÓN

El empleo público de la Provincia de Buenos Aires es un universo complejo y heterogéneo, puesto que abarca una diversidad de actividades y estructuras organizativas. Es además, el nivel subnacional que registra mayor cantidad de puestos de trabajo en el empleo público¹. La Provincia no escapa a las fuertes presiones por modificar los resultados de sus políticas públicas siendo sus recursos humanos un blanco reiterado de las críticas y causa de explicación de esos resultados. Las sucesivas crisis económicas de los últimos años han moldeado una legislación laboral marcada por las excepciones que no han modificado sustancialmente las pautas normativas habidas desde el retorno a la democracia. Aún persiste el problema del incumplimiento de las normativas que regulan las carreras administrativas, convirtiéndose en un obstáculo para solucionar los déficits institucionales en materia de recursos humanos.

Para suplir los más de diez años de suspensión de los concursos previstos en la ley provincial de empleo público, Ley N° 10.430, en el año 2005 se diseñó la política de los *Procesos de Selección de Personal (PSP)* para los cargos jerárquicos de Jefe de Departamento y Subdirector previstos en dicho marco normativo. Sin grandes modificaciones normativas en este tiempo, corresponde

realizar un estudio de los resultados para descubrir si verdaderamente cumplió el objetivo de profesionalización del empleo público provincial. Por ello, en el presente artículo se analizará la política de los PSP, reflexionando sobre las características del diseño normativo, su implementación y su incidencia.

El estudio pretende realizar un análisis multidimensional de esta política. En primer lugar, se realizó una descripción de las normas de empleo público provinciales, en especial la Ley N° 10.430 y su régimen de concursos para el acceso a ciertos puestos jerárquicos, las sucesivas normas de suspensión para finalmente estudiar la normativa modelo para los PSP. Se comparó luego las normas dictadas en alguna de las jurisdicciones de la provincia (Ministerios de Economía, Infraestructura y Trabajo) a fin de detectar desvíos respecto de la reglamentación general.

La información se complementó con la realización de entrevistas semiestructuradas a la funcionaria responsable del diseño originario², a ex funcionarios responsables de las áreas de personal³ y a funcionarios y agentes de la entonces Dirección de Planeamiento y Desarrollo de Carrera y de la Dirección Provincial de Relaciones Laborales⁴, que participan en diferentes etapas de la política de PSP tales como la elaboración de Reglamentos, la intervención en expedientes, el asesoramiento técnico y las veedurías en la etapa de evaluación de competencias y méritos. Se buscó con ello indagar aspectos relativos a los objetivos iniciales así como las prácticas actuales y resignificación de los PSP⁵.

Finalmente, y a fin de estudiar la incidencia de esta política, con la poca información disponible se estudió su utilización sobre el total de puestos disponibles en los Ministerios arriba mencionados para lo cual hubo que realizar una reconstrucción de las estructuras administrativas más de diez años atrás ya que, a pesar de la profusión normativa en materia de estructuras en los últimos años, las normas remiten a otras anteriores.

Del análisis realizado podremos concluir que los PSP, surgidos en una coyuntura política y como mecanismo de excepción, se consolidaron como la única política meritocrática de acceso a ciertos cargos jerarquizados del empleo público en la provincia de Buenos Aires, pero que, por su baja incidencia y por el carácter interino del agente designado, no logran constituirse en una verdadera política de jerarquización del empleo público.

2 LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL EMPLEO PÚBLICO

Resulta un tópico en el debate político latinoamericano la necesidad de la profesionalización del empleo público. Sobre la base de un fuerte malestar social en los resultados del sistema político y burocrático, diversas oleadas modernizadoras en las últimas décadas han puesto uno de sus ejes en la necesidad de reformar el funcionamiento del sistema administrativo latinoamericano.

Con propuestas tan dispares y contradictorias como reducción del personal, procesos de selección para el ingreso y concursos, profesionalización de la carrera, recortes salariales, retiros voluntarios, gerencialización de la Administración, hasta transferencia de recursos humanos a otros ámbitos jurisdiccionales, los gobiernos de nuestra Región han adoptado políticas zigzagueantes en materia del empleo público. No podría ser de otra manera cuando discursivamente se apunta contra problemáticas tan dispares como el dimensionamiento del Estado, las duplicidades funcionales, los aparatos tecnocráticos enquistados, la opacidad administrativa, estructuras clientelistas, corporativistas, patrimonialistas, nepotistas y/o personalistas, además, claro está, de la identificación de lo público con la ineficiencia, ineficacia y la corrupción⁶.

No es el lugar para dar cuenta de las distintas orientaciones ideológicas, variantes técnicas y recetas que se han propuesto para la reforma estatal y administrativa, que van desde la consolidación del modelo burocrático, la recuperación del Estado hasta el *laissez-faire* neoliberal pasando por la reforma gerencial. Sí nos detendremos en un punto en el que parece haber consenso: la necesidad de la profesionalización del empleo público.

En este sentido, una referencia ineludible lo constituye la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP). Según los postulados de la CIFP se entiende por profesionalización a la «*garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia*» (CLAD, 2003:3)⁷. Aunque la noción de profesionalización puede ser considerada como un término «*catch all*», puesto que incluye una diversidad de enfoques y estrategias para lograrla⁸, existe un discurso común que tiende a circunscribirla a la consolidación de sistemas de mérito en el empleo público (Martínez Puón, 2008). De manera, que se la ha vinculado con el cumplimiento de ciertos requisitos del modelo burocrático clásico, como la carrera administrativa y la contracara de la politización (Pacheco, 2008; Ramío y Salvador, 2018).

Diferentes investigaciones han relacionado a la profesionalización del empleo público con diversos resultados positivos, como el desarrollo económico, el

mejoramiento del desempeño burocrático, disminución de la corrupción en las administraciones públicas, aumento de la confianza de la sociedad civil en las administraciones públicas, fortalecimiento institucional de las capacidades del Estado y el establecimiento de límites a la captura de las políticas públicas por parte de intereses corporativos (Evans, 1996; Evans y Rauch, 1999; Carlson y Payne, 2002; Longo y Ramio, 2008; Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011). Sin embargo, son tan frecuentes las virtudes atribuidas a los sistemas basados en el mérito como las prácticas que tienden a eludirla.

En el caso de los Estados latinoamericanos la institucionalización un sistema burocrático weberiano en el empleo público fue un proceso fallido e inacabado. Así, aunque las normativas sobre la gestión del empleo público establezcan el ingreso competitivo y los sistemas de carrera profesional, las mismas evidencian una escasa implementación debido a la extensión del clientelismo y patronazgo. A partir de esta situación, se han analizado los diversos factores que operan como condicionantes de la débil institucionalización de los criterios de mérito. En este sentido, se ha puesto de relieve que la implementación de sistemas de mérito tropieza con diversos obstáculos como la persistencia del patronazgo y el clientelismo en la cultura política, la ausencia de coaliciones promotoras, los factores técnicos y la cultura organizacional del sector público (Geddes, 1994; Heredia, 2002; Longo y Ramio, 2008; Oszlak, 2009; Grindle, 2012). Con el objeto de resolver estos problemas y dotar a las administraciones públicas de nuevos marcos normativos, en las últimas décadas se implementado en la región reformas orientadas a la profesionalización del empleo público a través reformas a los regímenes de empleo público. Sin embargo, diversos estudios han puesto de relieve que la reforma de los marcos jurídicos no resulta suficiente para lograr cambios efectivos en materia de profesionalización (Oszlak, 2009; Cortázar Velarde, Lafuente y Schuster, 2014; Iacovello y Chudnovsky, 2015; Chudnovsky y Dousset Farjat, 2016; Llano Carbonel, 2017) ⁹.

En nuestro medio, la introducción de las técnicas del *management* privado al sector público no han tenido los resultados esperados para la profesionalización del empleo, no sólo por la flexibilidad implícita en el modelo sino porque el gerencialismo ha puesto en crisis y evidencia las dicotomías de la racionalidad técnica y racionalidad política (Oszlak, 1999) de forma tal que las propuestas más actuales en la materia abogan no ya por limitar la interferencia de lo político, por imposible o utópico, sino más bien por limitar drásticamente el número de funcionarios y automatizar las tareas rutinarias (Ramío y Salvador, 2018).

3 EL CONTEXTO NORMATIVO DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En la provincia de Buenos Aires el empleo público se estructura en un Estatuto General de aplicación para la mayoría de los agentes dependientes del Poder Ejecutivo, regulado por la Ley N° 10.430 del año 1986, y en aproximadamente 18 regímenes especiales¹⁰ organizados de acuerdo a las áreas de desempeño y la especificidad de sus tareas. Dichas normativas regulan la relación entre la Administración Pública y sus empleados, determinando derechos, deberes y prohibiciones de los trabajadores del Estado. La mayoría de estos regímenes laborales son normas de naturaleza estatutaria emanadas de leyes, de modo que sólo algunas actividades minoritarias cuentan con Convenios Colectivos de Trabajo (CCT).

Como se ha señalado, el Estatuto dado por Ley N° 10.430 es el régimen básico para el personal de la Administración Pública Provincial, ha sido modelo para el resto de las regulaciones de empleo público y funciona como norma supletoria en casos no contemplados por aquellos. Este reglamento regula la carrera con el mayor porcentaje de empleados públicos por detrás del Estatuto Docente. Este marco normativo presenta un modelo de organización del personal público que se sustenta en ciertos principios: el ingreso en base a la idoneidad e igualdad de oportunidades, estabilidad basada en el buen comportamiento, derecho a la carrera a través de un sistema de calificaciones y concursos que ponderan el mérito y el rendimiento satisfactorio (arts. 3, 19 entre otros de la Ley N° 10.430)¹¹.

La carrera administrativa se vincula con un sistema escalafonario que clasifica los diferentes cargos en seis agrupamientos (jerárquico, profesional, técnico, administrativo, obrero y servicio), organizados de acuerdo a las tareas, los niveles de escolarización formal alcanzados, y los niveles de responsabilidad y autoridad. Asimismo, estos agrupamientos se encuentran divididos en cinco clases, de acuerdo a los niveles de complejidad establecidos de las tareas y responsabilidades, y éstas en tres grados. Los Grados constituyen subdivisiones de las Clases, y definen las distintas instancias que conforman la complejidad de clase a la que pertenecen, en forma creciente en el ejercicio de la tarea, responsabilidad y autoridad (art. 137 Ley N° 10.430) y se relacionan con las 24 categorías salariales que componen el Escalafón.

Dicho diseño prevé un desarrollo horizontal en la carrera administrativa, denominado *promoción* el cual implica el pase del agente de un grado al inmediato superior dentro de su clase; y considera *ascenso* al movimiento vertical, es decir, el pase del agente de la clase a la cual pertenece al grado inicial de la clase inmediata superior de cada agrupamiento. Según el marco legal la

promoción debería producirse cada dos años de modo automático en base a un proceso de calificación en el que el agente obtenga un puntaje que supere la media aritmética del agrupamiento en cuestión. Por su parte, el *ascenso* está supeditado a la existencia de la vacante y se accede a él mediante concurso interno. El marco legal establece además la conformación de una Junta de Calificaciones, Ascensos y Promociones la cual debe intervenir en ambos procesos. Para decidir sobre los ascensos, la evaluación debe tener presente las pautas del actual 157 de la Ley N° 10.430, esto es, 1) calificación del agente, acumulada y del último período; 2) Puntaje acumulado por acciones de capacitación; 4) mérito; 5) examen de competencia y 6) antigüedad. Esta última sólo entra en consideración cuando hay paridad entre los concursantes en su evaluación. Queda claro entonces que el elemento de la antigüedad no es un valor en sí mismo, sino sólo contingente cuando la evaluación meritocrática arrojará una igualdad¹².

De acuerdo a la normativa, las funciones jerarquizadas (Subdirector y Jefe de Departamento) serán asignadas a los agentes que resulten indicados en el primer término de la escala de méritos emergentes del concurso (artículo 160 Ley N° 10.430), posición que podría perderse frente a una calificación insuficiente, pero salvo este caso, queda garantizada la estabilidad de las mismas. Como hemos brevemente desarrollado, a pesar de sus más de treinta años de vigencia con pocos cambios normativos sustanciales, la Ley N° 10.430 prevé normas claras que configuran una carrera administrativa en base a la calificación y al concurso para la promoción y el ascenso, respectivamente. Sin embargo, muchas de las disposiciones normativas relativas a la carrera no se aplican o han sido suspendidas durante años¹³.

Entre las fuentes consultadas existe un consenso entre los diversos actores respecto de la situación de detenimiento de la carrera administrativa, pero con muy pocas referencias precisas que puedan justificar las causas.

En relación a las razones de esta suspensión, podemos identificar como primer hito normativo la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 369/91, que el marco de las políticas de reforma estatal que también estaban dándose en la Nación, dispuso en la Provincia jubilaciones de excepción, supresión y congelamiento de vacantes¹⁴. Dicho decreto de necesidad y urgencia fue luego convalidado por Ley N° 11.184 llamada de «Reconversión Administrativa», la que reconoció la emergencia administrativa, financiera y económica, a la vez que determinó que el Poder Ejecutivo podría reasignar el destino del personal, disponer su rotación y/o reubicarlo en cargos de jerarquía igual o superior o en agrupamientos distintos al que se encuentra aun cuando se determinó

que debería tener en cuenta para la reasignación o confirmación del agente la realización y aprobación de cursos y/o exámenes que él determine a través del órgano que establezca para tal fin (art. 11). Esta Ley fue sucesivamente prorrogada pero en 2003 la Corte bonaerense en autos «*Fernández, Nilda c/ Municipalidad de la Costa s/Demanda contencioso administrativa*» entendió que las prórrogas se habían extendido sólo hasta el 31 de diciembre de 1994. No mucho tiempo después y en el marco de otras de las cíclicas crisis decenales, se sanciona el Decreto N°2658/00 que fue extendido por sucesivos Decretos hasta fines de 2011, por el cual se suspendieron todas las designaciones de personal en las plantas permanente y temporaria de todas las jurisdicciones y organismos de la Administración Pública central y descentralizada, cualquiera fuere el régimen estatutario y el agrupamiento ocupacional, congelándose todas las vacantes existentes o que se produzcan en igual lapso¹⁵. Se ha señalado que la carrera está cancelada desde 1991, debido a que la «Reconversión Administrativa» habilitó las reubicaciones sin seguir los procedimientos determinados por la ley de empleo público (Subsecretaría de Gestión Pública, 2006). Sin embargo, otras fuentes consultadas¹⁶ indicaron que los mecanismos de calificación de personal y los llamados a concursos fueron abandonándose de modo progresivo desde la vuelta a la democracia sin responder a un hito institucional concreto.

88

Esta situación ha tendido a promover el estancamiento escalafonario de los agentes de la provincia de Buenos Aires, los cuales cuentan con escasas posibilidades de movilidad en la carrera administrativa, de modo que la mayoría de los cargos jerárquicos resultan ocupados sin mediación de proceso concursal a través de la propuesta del Director a cargo del área en base a diversos criterios: antigüedad en el área, conocimientos técnicos, confianza política y/o como resultado de presiones gremiales. Asimismo, debido al achatamiento de la pirámide salarial, la postulación a dichos cargos expresa en muchos casos la búsqueda de los trabajadores de una mejora salarial y no una genuina vocación de liderazgo.

Como consecuencia de esta situación en el año 2004 se iniciaron un conjunto de medidas orientadas a la recuperación de la carrera administrativa y su modificación, cuyas características analizaremos en el apartado siguiente.

4 LA POLÍTICA DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL PARA CARGOS JERÁRQUICOS

En el año 2004, en el contexto del impulso de ciertas políticas tendientes a la recuperación de la institucionalidad en la provincia de Buenos Aires, el espacio paritario representó una ventana de oportunidad, no sólo para la recuperación salarial sino también para el diseño de políticas de empleo público encaminadas a la reactivación de la carrera administrativa. En dicho ámbito se creó una Comisión de Carrera Administrativa, integrada por autoridades políticas, sindicatos estatales y técnicos de las áreas de recursos humanos con la finalidad de avanzar en el rediseño del sistema de carrera y la apertura de los concursos. Se buscaba saldar una deuda con los trabajadores del sector público cuyas carreras laborales se encontraban estancadas y sometidas a prácticas discrecionales basadas en el favoritismo y los criterios de confianza política.

En ese marco se elaboró y discutió un proyecto que establecía un nuevo modelo de carrera profesional administrativa basado en la valoración de competencias como requisitos de ingreso, ascenso y promoción. El sistema de carrera propuesto tendía a poner de relieve la valoración de los «conocimientos en acción» tanto provinieran de la educación formal o de la experiencia adquirida en la administración pública y otros espacios laborales; y se basaba en la descripción de puestos y competencias. Así, se tomó a las competencias¹⁷ como el criterio fundamental para determinar las capacidades requeridas para cubrir los puestos de trabajo, entendiendo a estas como el conjunto de saberes que las personas ponen en acción en situaciones laborales o sociales, que involucran valores, actitudes y conocimientos. Además, para el desempeño en la función pública, se distinguieron tres tipos de competencias: a) las ético–institucionales, referidas a los valores y concepciones de la persona respecto la sociedad y las instituciones, debiendo manifestarse un respeto por la democracia y un compromiso con el plan de gobierno; b) las técnico–profesionales, relativas a los conocimientos y destrezas específicas para el cumplimiento de las acciones correspondientes a un puesto de trabajo determinado; y c) las actitudinales, relacionadas a las actitudes y estrategias que las personas ponen en juego en su vínculo con el entorno laboral¹⁸. Como desarrollaremos posteriormente, el modelo buscaba conjugar los aportes de los sistemas gerenciales, a través de la gestión de competencias¹⁹, con la valoración del compromiso a los principios éticos del proyecto político estatal y sectorial, a partir de la identificación del componente ético–institucional.

Asimismo, y también en el ámbito paritario, se consensuó que la cobertura de los cargos jerárquicos de Jefe de Departamento y Subdirector de la Ley N°

10.430 se realizarían de modo interino, hasta la restauración de los mecanismos de concursos allí previstos, a partir de la política de los PSP retomando el modelo de gestión por competencias²⁰.

Este proceso, que se diseñó desde la ex Dirección de Planeamiento y Desarrollo de Carrera, dependiente entonces de la Subsecretaría de la Gestión Pública, se inició a partir de junio de 2005 pero encontró base normativa en 2007 cuando se aprueba la «Guía Orientadora para la cobertura de cargos y funciones mediante procesos de Selección de Personal en la Administración Pública Provincial» (Resolución N° 8/07 Subsecretaría de la Gestión Pública)²¹. Asimismo, la *Guía Orientadora*... entiende que es un importante avance para superar los nombramientos discrecionales y lo define como al «*proceso participativo que se inicia en una jurisdicción a los efectos de la ocupación de cargos o la asunción de funciones específicas por parte de las personas que reúnen los requisitos y el perfil para dicho cargo o función en el marco de programas a implementar o servicios a brindar*», definición que se conserva en la *Guía Orientadora* sancionada en 2011. Mientras que, en el último reglamento se fundamenta la importancia de la política en materia de profesionalización, puesto que favorece la selección de trabajadores idóneos para desempeñarse en los cargos de la administración pública.

Los PSP fueron diseñados como un procedimiento excepcional que pretendía eludir la ausencia de concursos debidamente ejecutados según el marco legal de empleo público. A diferencia de los concursos previstos en la Ley, los procesos de selección son interinos, y no cumplen con las calificaciones que exigían los primeros para la cobertura de cargos. La política era concebida como de carácter provisorio a la espera de la incorporación de los agentes temporarios, transitorios y contratados a la planta permanente del Estado²² y la aprobación de una nueva ley laboral en el ámbito provincial, lo que finalmente no sucedió²³.

De esta manera, a diferencia de lo acontecido en el ámbito de la Administración Pública nacional, donde las recientes iniciativas de profesionalización orientadas a la reforma del sistema de carrera fueron plasmadas normativamente²⁴, en el caso provincial se idearon mecanismos complementarios que funcionarían «*como una instancia de tránsito hasta tanto se ordene definitivamente la carrera profesional administrativa en la Provincia*» (Rodrigo y Palvi, s/f), pero que, como veremos, fungieron como un estrategia de profesionalización novedosa en el marco de las limitaciones a la carrera.

Ahora bien, ¿cómo se desarrollan estos procesos? ¿Cuál es su verdadera incidencia?, y lo más relevante, nos preguntamos si cumplió su objetivo.

4.1. LA REGLAMENTACIÓN Y LA CONVOCATORIA DE LOS PSP

Para que un organismo provincial pueda dar inicio a la política de los PSP es necesario que el área de recursos humanos haya aprobado un proyecto de reglamento que los regule, contando con el consenso de los representantes gremiales. Si bien el gobierno provincial elaboró desde sus áreas especializadas una Guía Orientadora que propone los lineamientos para diseñar los modelos de reglamentación, se reconoce que cada jurisdicción tiene autonomía en su definición atendiendo a las particularidades organizacionales. A pesar de esto, se exige que respeten los principios que regulan las leyes de empleo público garantizando la igualdad de oportunidades, la imparcialidad y la objetividad del proceso de selección. En la actualidad se han aprobado 19²⁵ reglamentaciones, con sus respectivas modificatorias, para organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Provincial. Inicialmente las primeras reglamentaciones aprobadas dieron cuenta de una tendencia al mimetismo normativo, pero en la actualidad se observan algunas diferencias significativas en las diversas etapas del PSP, de modo que «existen tantas realidades como organismos», como se señalaba en una entrevista. En este sentido, la falta de un organismo rector que regule la política, interviniendo en la elaboración de los diferentes reglamentos ha generado ciertos desvíos²⁶ respecto del diseño formulado en las Guías orientadoras.

En el siguiente Cuadro presentamos un análisis comparativo de 3 reglamentaciones vigentes en materia de PSP de diferentes organismos, contrastándolas con el modelo propuesto por el Estado provincial, para dar cuenta de algunas de las diferencias más significativas detectadas. Si bien las dimensiones seleccionadas no son exhaustivas, por su relevancia permiten poner de relieve que las divergencias normativas atentan contra la coherencia interna del sistema de carrera de los agentes públicos encuadrados en el Estatuto General.

Cuadro 1.

Análisis comparativo de reglamentaciones

	Guías Orientadoras ²⁷	Ministerio de Economía ²⁸	Ministerio de Infraestructura ²⁹	Ministerio de Trabajo ³⁰
Aspectos evaluados y puntaje asignado	1) Competencias ético-institucionales (30%), 2) competencias técnico-profesionales, (40%) 3) competencias actitudinales (30%).	1) competencias ético-institucionales (20%), 2) competencias técnico-profesionales, (40%), 3) competencias actitudinales (40%).	1) capacitación (20%), 2) antecedentes (70%), 3) mérito (10%).	1) Competencias ético-institucionales (40%), 2) competencias técnico-profesionales (30%), 3) competencias actitudinales (30%).
Resolución del PSP	A partir del orden de mérito de la evaluación se establece una terna, de la cual la autoridad competente seleccionará al candidato a designar.	Se establece un orden de mérito, resultando designado el aspirante que logre el primer lugar.	Se establece un orden de mérito, y se reconoce que puede resultar designado un postulante que no ocupe el primer lugar, con la debida fundamentación.	A partir del orden de mérito de la evaluación se establece una terna, de la cual la autoridad competente seleccionará al candidato a designar.
Plazo de cobertura del cargo	No se realizan precisiones respecto del plazo de la cobertura interina del cargo jerárquico	La cobertura del cargo tiene una duración de tres años, luego de lo cual se puede efectuar una reválida o abrir un nuevo proceso de selección.	No se realizan precisiones respecto del plazo de la cobertura interina del cargo jerárquico.	No se realizan precisiones respecto del plazo de la cobertura interina del cargo jerárquico.

Fuente: elaboración propia en base a la normativa vigente y la información provista por la Dirección de Selección y Movilidad Interna

Respecto de la convocatoria, según la normativa vigente, cuando un cargo jerárquico queda vacante, la autoridad del área (de jerarquía no inferior a Director) tiene la facultad de solicitar a las máximas autoridades de la jurisdicción, que sea cubierto mediante proceso de selección³¹. Aun cuando los agentes interesados en el cargo vacante o los gremios pueden solicitarle inicio del proceso, éste depende de la voluntad política, que puede denegar o postergar dicho pedido. Esta facultad (y no la obligatoriedad), genera una evidente discrecionalidad en el procedimiento que ha limitado, a la fecha, la consolidación, aún con sus debilidades, de un proyecto de carrera.

Para solicitar la apertura del PSP la autoridad del área y las direcciones de personal deben especificar: la identificación del cargo dentro de la estructura

orgánico–funcional, la confirmación del organismo pertinente de la existencia de crédito presupuestario para atender la erogación de la cobertura del cargo, y la definición institucional³².

Se entiende como requisitos generales a aquellos que exige la normativa vigente para el cargo vacante y como requisitos específicos a los que se relacionan con las acciones y tareas a realizar en el marco de las competencias jurisdiccionales. Esta facultad de fijar requisitos específicos resulta necesaria por las diversas especificidades de los puestos de trabajo³³. Sin embargo, en la casuística esta la facultad regulatoria, aún para los requisitos generales, se ha usado con asiduidad para darle un carácter más cerrado a la convocatoria, limitándole la posibilidad de ascender en la carrera a determinados trabajadores que no cumplen con una antigüedad o posición escalafonaria determinada³⁴. El proceso exige la descripción del puesto, con la identificación de los objetivos, tareas, procedimientos, recursos necesarios, condiciones de trabajo (horario a cumplir, lugar de trabajo, horarios no habituales, turnos extendidos, situaciones de riesgo, etc.), especificaciones (títulos, capacitaciones, experiencias certificadas, etc.), características del ambiente de trabajo, responsabilidades y relaciones con otros puestos. A partir de la descripción del puesto, debe identificarse el perfil requerido para su ocupación. La elaboración de este perfil resulta una pieza clave del proceso, ya que es utilizado para diseñar y determinar los criterios e instrumentos de evaluación. La mayoría de los Reglamentos jurisdiccionales siguen el modelo de gestión por competencias de la *Guía Orientadora ...* para realizar la descripción del perfil de puestos³⁵. Sin embargo, esta descripción se suele elaborar en base a las acciones señaladas por el Decreto de Estructura de la Jurisdicción, lo cual tiende a que se privilegien los aspectos técnicos. Las Direcciones cuentan con la asistencia técnica de la Dirección de Selección y Movilidad Interna; sin embargo, en muchos casos la intervención de esta área ha quedado limitada a la realización de veedurías de los PSP *post* elaboración de los perfiles. En este sentido, la participación y asesoramiento en la elaboración de los perfiles serviría para corregir algunas dificultades que resultan determinantes y que afectan a todo el proceso³⁶. Así también, se ha destacado que las direcciones de personal y recursos humanos de algunos organismos carecen de equipos de trabajos capacitados en estos aspectos técnicos, lo cual se vuelve un obstáculo para el desenvolvimiento del proceso. De esta manera, una dificultad de la política es que dichas áreas tienden a enfocarse en los aspectos normativos y los procesos administrativos, careciendo de profesionales formados en este tipo de estrategias y herramientas de gestión del empleo.

Para comunicar la convocatoria se realizan diferentes estrategias y metodologías que varían según los organismos: sitio web, intranet, correo electrónico, medios gráficos y carteleras de la jurisdicción, etc. No obstante, se señaló que en algunos casos los medios de difusión no tienen en cuenta a los agentes que se encuentran en uso de licencias o en comisiones de servicio en otros organismos (Quintans y García, 2012).

4.2. LA EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS: INDICADORES, DISPOSITIVOS Y ACTORES

La Unidad Técnica de Selección (UTS)³⁷ tiene la función de determinar las herramientas de evaluación pertinentes en función de la descripción del puesto y del perfil del cargo realizado en la convocatoria y de elaborar el dictamen con el orden de mérito mediante la aplicación de los instrumentos y a partir de la deliberación y consenso de la mayoría. En la generalidad de los casos, los organismos conforman la UTS por: el/la titular de la Dirección Provincial o nivel orgánico equivalente de la estructura del área donde se encuentra la vacante a cubrir, el Director del área donde se cubre la vacante y el titular de la Dirección Delegada de la Dirección Provincial de Relaciones Laborales donde se realiza el concurso³⁸. Algunos pocos organismos incluyen dentro de la UTS a los representantes gremiales³⁹. Según Quintans y García (2012) se encuentran divergencias de opiniones respecto de la participación gremial en esta instancia. Por un lado, se considera que generan presiones con el objeto de extender beneficios a sus afiliados, mientras que otros consideran que la participación es positiva puesto que evita impugnaciones⁴⁰.

Para que el proceso se realice en un marco de legalidad e imparcialidad, se conforma un grupo de veedores, integrado por la Dirección de Selección y Movilidad Interna (Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros), la Dirección Provincial de Relaciones Laborales (Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros), la Dirección Provincial de Promoción de los Derechos Humanos (Secretaría de Derechos Humanos) y los gremios del organismo (en caso de que no conformen la UTS). Aunque los aportes del veedor no resultan vinculantes, su participación permite que realicen sugerencias en la evaluación y garanticen la transparencia del proceso.

Como hemos señalado, muchos organismos realizan la evaluación según el modelo de competencias, de modo que en esta etapa ponderan mediante diversas herramientas su presencia de acuerdo al perfil de puesto. Si bien los criterios establecidos en los reglamentos no son homogéneos se observan algunas regularidades en la construcción de los indicadores.

Según la última Guía orientadora en esta dimensión deben indagarse los valores y principios éticos del postulante, y su compromiso con las personas (respeto por los derechos humanos, aceptación de las diferencias, igualdad de oportunidades, etc.), el compromiso socio-cultural (valoración de las costumbres de diferentes grupos, respeto por los principios de equidad e inclusión social en las políticas), y compromiso institucional (defensa de las instituciones del Estado, y el organismo en que presta servicios). La introducción de esta dimensión fue destacada como uno de los aspectos innovadores de la política, mediante la cual se pretendía valorar el compromiso con los valores y principios del proyecto político estatal y sectorial, considerado como una variable escurridiza que escapa a los sistemas tradicionales de medición del comportamiento (Bernazza y Ronis, 2014)⁴¹. Desde esa perspectiva, esta innovación se inscribe en una serie de transformaciones respecto del paradigma del trabajo estatal, que ha sido definida en el ámbito local como la emergencia del *homo militantis* (Cao, Rey y Laguado, 2015), que combina la exigencia del mérito con una fuerte apelación al compromiso. Finalmente, también es posible considerar que la ponderación de dicha competencia da cuenta de la capacidad del trabajador de inscribir sus tareas cotidianas institucionalmente, es decir, en el marco de las normas generales y el plan estratégico del organismo en particular. Partiendo de esas consideraciones, la dimensión ético-institucional suele operacionalizarse para su medición en diferentes indicadores entre los que se destacan: los sumarios, el conocimiento de la estructura orgánico-funcional de la jurisdicción, el reconocimiento y adhesión al plan estratégico o institucional del organismo y el manejo de la normativa que regula el Estado Provincial. De manera que, en la implementación dentro de este componente se han tendido a privilegiar el conocimiento de aspectos normativos (relativos a la estructura interna del organismo y sus procedimientos administrativos) y la antigüedad en el área. En este sentido, pese a que en el sistema de la Ley 10.430 la antigüedad sólo debía ser tenida en cuenta en caso de paridad de puntajes, la misma suele introducirse en este tipo de competencia a través de la puntuación de la experiencia en la Dirección en que se concurra el cargo⁴². Aun cuando la valoración de la antigüedad da cuenta de una persistencia de una cultura administrativa de avance automático (Iacovello, Zuvanic y Tomassi 2003), los argumentos de los actores entrevistados tienden a poner de relieve que resulta un indicador que da cuenta de la capacidad de adaptarse al entorno organizacional y su cultura, facilitando el manejo sociopolítico de situaciones conflictivas. Finalmente, siguiendo los lineamientos de la Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público (CoMiSaSEP)⁴³, algunos reglamentos minoritarios han

determinado evaluar dentro de estas competencias el conocimiento básico de las normativas relativas a los riesgos de trabajo y la salud laboral.

En el caso de las competencias técnico–profesionales se evalúa el ajuste de los postulantes a los requerimientos técnicos específicos del puesto. Si bien los aspectos a evaluar y la metodología dependen de las características inherentes al puesto de trabajo, dentro de este tipo de competencias se pondera: el conocimiento del área y la tarea, el manejo de los procedimientos administrativos de acuerdo a la normativa y de los sistemas informáticos relevantes para el área, la capacitación relacionada con el puesto y la formulación de proyectos de gestión. Este tipo de competencias suele evaluarse a través de los análisis de antecedentes académicos o laborales, la presentación de proyectos, las evaluaciones teóricas escritas y pruebas de trabajo práctico.

Finalmente, a nivel de las *competencias actitudinales* se valoran las actitudes y estrategias que ponen en juego a partir de sus características de personalidad y su comportamiento en la situación laboral, evaluándose: la capacidad de liderar equipos de trabajo, el compromiso y la predisposición para la resolución de conflictos, iniciativa, la capacidad de comunicación, etc. Según la *Guía Orientadora...*, estas competencias deben ser evaluadas por trabajadores formados en recursos humanos, sociología y/o psicología laboral, a través de un proceso diagnóstico, utilizando herramientas propias de tales disciplinas como los test o las entrevistas⁴⁴. Sin embargo, no todos los organismos cuentan con este tipo de profesionales para la realización de dichas técnicas de evaluación, lo que requiere que convoquen a personal especializado de otras áreas o bien soliciten asistencia técnica a los organismos correspondientes.

De esta manera, se observa la existencia de una diversidad de herramientas y técnicas de evaluación, cuya elección depende de las competencias que se deben ponderar y de las características del perfil del puesto. En la mayoría de los casos, las herramientas de evaluación están previamente definidas en cada uno de los reglamentos de los organismos, y tienden a combinarse diferentes mecanismos.

La *Guía Orientadora...* sugiere ponderar las evaluaciones con los siguientes porcentajes: competencias ético-institucionales, 30%; competencias técnico-profesionales, 40%; competencias actitudinales, 30%. A pesar de que las competencias técnico–profesionales sólo representan, en los diversos reglamentos, aproximadamente un 40% del puntaje total, en las entrevistas los informantes destacaron que, en muchos organismos, resulta el punto neurálgico de la evaluación. Así, en la implementación la evaluación continua enfocándose en aspectos relativos a la calificación técnica, y dentro de ella, los

aspectos normativos e institucionales parecen ser definitorios. En este sentido, el componente ético-institucional parece haber perdido la centralidad que se le había concedido en su diseño inicial⁴⁵.

4.3. LA COBERTURA DE LOS CARGOS JERÁRQUICOS

Luego del proceso de evaluación, se elabora y publica el dictamen de la UTS con el orden de mérito y la debida fundamentación. En caso de que no exista unanimidad, se eleva un dictamen de mayoría y uno o más en minoría. El proceso determina que luego de la notificación del orden de mérito, los aspirantes pueden presentar impugnaciones o solicitar revisión de los actos del proceso en trámite, en la forma y plazos establecidos.

Siguiendo las pautas de la *Guía Orientadora*... la mayoría de los reglamentos reconoce que del orden de mérito resultante, la autoridad competente podrá seleccionar a cualquiera de los candidatos tomados⁴⁶; si es respecto del dictamen de minoría de la UTS, debe expresar las razones por las que desestima el de la mayoría. Sin embargo, también se reconoce que puede solicitar ampliación o aclaración del dictamen; dejar sin efecto la selección o declarar desierto el concurso con invocación de causa. Aun cuando en la implementación suela designarse al primer postulante resultante del orden de mérito, el sistema propuesto combina la selección mediante criterios de méritos profesionales y de confianza personal o política, puesto que la decisión final es tomada por la autoridad respectiva. Respecto de este punto, en una de las entrevistas se puso de relieve que el modelo diseñado se basó⁴⁷ en el Sistema Nacional de la Profesionalización Administración (SINAPA), que rigió para el ámbito nacional, y que creó los cargos de conducción denominados Funciones Ejecutivas (FE), que estipulaban una selección basada en el mérito y que culminaba en una terna de la cual la autoridad superior (política), escogía al designado⁴⁸. Sobre este punto es importante señalar que, para autores referentes en la temática, la permanencia de criterios de confianza política expresa una politización en el empleo público, y es un indicador indirecto de inestabilidad en la conducción y falta de continuidad en la ejecución de políticas y planes de gobierno (Oszlak, 2001; Iacovello, Zuvanic y Tomassi, 2003).

Cabe aquí recordar que la designación de los agentes es interina: ya desde el acto administrativo de convocatoria se debe señalar que la selección no genera derechos subjetivos para los participantes y que no tiene carácter formalmente vinculante. No hay previsiones en la *Guía Orientadora*... a este plazo, ni al proceso de reválida o evaluaciones de desempeño que garanticen

el debido proceso a la hora de limitar las designaciones interinas. Respecto del carácter interino de las funciones, se ha señalado que era resultado una conveniencia normativa, ya que según el Estatuto vigente, la titularización sólo podría lograrse mediante los procesos de concursos, suspendidos al momento de implementación de la política⁴⁹. Asimismo, como hemos señalado previamente, las entrevistas pusieron de relieve que el acuerdo a largo plazo era otorgar la titularidad de los cargos concursos cuando se hayan terminado de regularizar los ingresos del personal temporario y contratado a la planta permanente del Estado. Más allá de las explicaciones atribuidas al carácter interno de las funciones, en la actualidad la ausencia de pautas claras relativas a la duración en la ocupación del cargo y los mecanismos de evaluación, habilitan un manejo discrecional que puede constituir un obstáculo para el objetivo de profesionalización.

4.4. ALGUNOS RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA

Según los datos informados por la Dirección de Selección y Movilidad Interna, entre 2013 y 2016, el área intervino en 316 veedurías de PSP para Subdirectores y Jefes de Departamento en diferentes Organismos de la Administración Pública provincial⁵⁰. Sin embargo, resulta imposible a la fecha establecer la cantidad de cargos cubiertos mediante PSP y su porcentaje sobre el total de cargos jerárquicos, para analizar el grado de implementación. En efecto, la inexistencia de un registro centralizado de acceso público a los cargos creados por las estructuras provinciales dificulta realizar un análisis completo de los resultados de esta política. Por otro parte, los Decretos de estructura suelen desplazar en el tiempo la apertura y desagregación integral de la totalidad de la estructura orgánica funcional, esto es, cargos de Subdirectores y Jefes de Departamento, con lo cual hay que realizar una verdadera reconstrucción arqueológica de las instituciones pues otra de las prácticas ha sido la modificación parcial de las estructuras⁵¹.

Por ello, hemos tomado y reconstruido la experiencia, como muestreo, a través de los tres organismos que seleccionamos en el Cuadro I, esto es, Ministerio de Economía, Ministerio de Infraestructura y Ministerio de Trabajo, ya que por sus distintos fines y tamaño de sus estructuras entendemos son organismos relevantes.

Cuadro 2.

Relevamiento de cargos jerárquicos y procesos de selección (2013–2016)

		Ministerio de Economía	Ministerio de Infraestructura ²⁹	Ministerio de Trabajo ³⁰	Totales
Cantidad de Cargos	Subdirector	27 ⁵²	3 ⁵³	8 ⁵⁴	38
	Jefe de Departamento	410 ⁵⁵	124 ⁵⁶	85 ⁵⁷	619
Cantidad de Veedurías en PSP	Subdirector	5 ⁵⁸	2	1	8
	Jefe de Departamento	32	11	12	55
Aplicación		8,46%	10,23%	13,97%	9,58%

Fuente: elaboración propia en base a las normativas y los datos provistos por la Dirección de Selección y Movilidad Interna

5 CONCLUSIONES

Como hemos podido reconstruir, la Ley N° 10.430 lleva más años de suspensión para el ingreso y el congelamiento de las vacantes⁵⁹ y la aplicación de su sistema de ascensos y promociones que en su cumplimiento íntegro, existiendo a su vez una superposición normativa sin coordinación que, en el contexto de las recurrentes crisis y emergencias económicas, dificulta su aplicación y conocimiento por los diversos actores vinculados al régimen del empleo público provincial. De este modo, el empleo público en la provincia se caracteriza por un incumplimiento básico de la Ley en las disposiciones relativas a la carrera administrativa, fundamentalmente en lo que refiere a los procesos de concursos, calificación y evaluación de desempeño, prevaleciendo las prácticas informales y discrecionales en la ocupación de cargos jerárquicos.

Las últimas normas impulsadas en materia de empleo público⁶⁰ dan cuenta de la continuidad que tienen las políticas de emergencia, basadas en las estrategias de reducción de plantas de personal y de flexibilización laboral. Pero como hemos reconstruido, ya no hay memoria en los actuales actores provinciales de cuándo fue la última vez que se dieron concursos de ascenso y por qué se suspendieron.

Frente a la suspensión de los concursos previstos en ley provincial de empleo público, desde hace al menos veinte años, la política de los PSP para la cobertura de los cargos jerárquicos interinos constituye una elipsis: quiere parecerse un concurso, toma los recaudos de un concurso pero no lo es ni en cuanto a la valuación de los méritos, ni en cuanto a sus garantías ni respecto a la universalidad ni a su estabilidad. En efecto, diseñada de manera provisoria a la espera de la reforma de la Ley N° 10.430, se institucionalizó como el procedimiento para la cobertura de los puestos jerárquicos de Jefe de Departamento y Subdirectores. Si bien la política constituye un avance en materia de profesionalización, debido a que el proceso de selección se basa en criterios de méritos profesionales; es, finalmente una norma flexible ya que permite continuar con el régimen de discrecionalidad e interinato de las normas de excepción.

A partir del análisis pudimos dar cuenta que, aunque la política fue prevista para superar la arbitrariedad en los nombramientos, su trayectoria ha estado marcada por la existencia de prácticas que se desvían de dicho objetivo. En este sentido, consideramos que tanto el diseño normativo, su carácter no obligatorio, como sus vacíos y desvíos abren la puerta al manejo discrecional de la cobertura de los cargos. En efecto, hemos especialmente destacado que las diversas normativas aprobadas reservan márgenes de arbitrariedad a las autoridades políticas que tienen la capacidad de decidir (o no) la apertura del PSP, y de elegir a diferentes candidatos dentro de una terna, o bien dejar sin efecto la selección.

En relación a los vacíos normativos, hemos destacado la falta de precisiones necesarias respecto de la duración de la designación interina, y al proceso de reválida que garanticen el debido proceso a la hora de limitar las funciones.

Respecto de los desvíos de la norma, pudimos detectar la persistencia de prácticas discrecionales en aquellos PSP en los que se manipula la descripción del perfil del puesto ajustándolo a un candidato determinado. Sin embargo, el aspecto más destacado en este punto es que los PSP continúan teniendo un carácter marginal. Como hemos destacado en el Cuadro II en los Organismos relevados su utilización, en el período analizado, no llega al 10% de los cargos efectivamente concursables y en algunos organismos es menor aún⁶¹. En este punto, consideramos que la falta de un organismo rector de la política sumado a la inestabilidad de las diversas estructuras organizativas relativas a la gestión del empleo público en el ámbito provincial, y su falta de jerarquización han tendido a debilitar la política de los PSP⁶². La completa descentralización del proceso contribuyó a generar una heterogeneidad entre las jurisdicciones, situación que puede debilitar la necesaria equidad e igualdad de oportunidades

entre los trabajadores del Estado. De esta manera la política ha tenido un desarrollo diferencial según las áreas del Estado provincial, mostrando mayor avance y consolidación en aquellas jurisdicciones que a lo largo de su historia institucional han estado marcadas por la profesionalización de sus funciones, como el Ministerio de Salud⁶³ y Economía.

NOTAS

¹ Según los datos del año 2018 del Ministerio de Producción y Trabajo, la cantidad de puestos de trabajo dependientes de la Provincia de Buenos Aires asciende a 575.309, por encima de la suma de los de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (195.789), Córdoba (136.708) y Santa Fe (173.940). Fuente: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Provincial_5.pdf. Consultado 6/11/2018. Según la misma fuente, los empleados nacionales en el primer semestre de 2018 ascienden a un total de 702.826. Del Poder Ejecutivo nacional, el número global es de 397.215 empleados, aunque de la Administración Pública Central, sólo dependen sólo 42.574 siendo el mayor número el de las fuerzas armadas y de seguridad 226.847. Fuera del Poder Ejecutivo, las Universidades tienen 186.734 empleados, mientras que el Poder Judicial 32.312 y el Poder Legislativo 13.102 empleados. http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Nacional_4.pdf. Consultado: 8/11/2018. Ninguna de las dos series incluyen contratados, becarios, pasantes ni otras modalidades de vinculación.

² Entrevista realizada a Claudia Bernazza, Subsecretaria de Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires entre 2004-2007. Fecha 8/06/2018

³ Tres ex Directores delegados de personal en los Ministerios de Trabajo, ARBA y Secretaría General.

⁴ Se trata de agentes públicos profesionales dependientes de la actual Subsecretaría de Capital Humano (Ministerio de Jefatura de Gabinete de

Ministros), cuyos datos no se exponen con el fin de garantizar el anonimato y la confidencialidad solicitada.

⁵ Dado el heterogéneo sistema de reglas formales e informales que regulan la gestión del empleo público y ante la falta de un sistema de información centralizado, dichos agentes constituyen la memoria institucional de las iniciativas de profesionalización y esta estrategia de triangulación metodológica es la que nos permitirá estudiar la complejidad de la política.

⁶ Sin embargo, y dado el consenso habido en la necesidad de un cambio en el funcionamiento de las Administraciones Públicas en el contexto de los grandes cambios políticos, sociales y tecnológicos de los últimos años entendemos que el mayor desafío que tienen hoy las administraciones se encuentra en revertir estos prejuicios.

⁷ El CLAD continuó insistiendo en la necesaria profesionalización del empleo público. Así, en 2008 en la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública señaló que «es una fuente de legitimidad el ejercicio independiente de una función pública profesional, seleccionada bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad, al servicio de un programa de gobierno resultante del proceso democrático» (Punto 5 Principio de Legitimidad Democrática); en su documento doctrinario titulado «Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI» elaborado en 2010 señala que «En relación con la profesionalización de la función pública, los avances no han resuelto todos los problemas. Entre los puntos problemáticos que persisten se puede citar, en forma primordial, la dificultad para aumentar la calidad de la

burocracia. La meritocracia no se agota en el concurso público, tema en el cual hubo mayor progreso en los últimos años. También se requiere la generación de un ambiente meritocrático en otros aspectos de la carrera. En este punto, hay tres cosas que son esenciales: motivación, capacitación y responsabilización de los gestores públicos» (CLAD: 2010:10).

⁸ Dentro de las diferentes estrategias se destacan: adopción de sistemas de alta dirección pública, la creación de cuerpos especiales basados en el mérito y la capacidad, el fortalecimiento de las áreas de capacitación, la evaluación del desempeño y el ordenamiento de la composición de los sistemas salariales (Longo y Ramió, 2008, Ramió y Salvador, 2018:).

⁹ Un estudio empírico realizado por el BID donde se realizó un seguimiento del índice del desarrollo del servicio civil en la región, en el período 2004-2013, ha puesto en evidencia que si bien hay un leve progreso de tal índice aún se encuentran en un nivel bajo (BID, 2014).

¹⁰ La contabilización es una elaboración propia a partir de los datos de la Subsecretaría de Capital Humano (https://www.gba.gob.ar/capitalhumano/leyes_y_decretos) y el análisis normativo de Cabral y Schreginger (2009). Así incluimos dentro de los regímenes laborales del empleo público de la provincia de Buenos Aires los siguientes Estatutos y Convenios Colectivos de Trabajo: Estatuto General para el Personal de la Administración Pública Provincial (Ley N° 10.430), Personal de las Policías (Ley N° 13.982), Personal del Servicio Penitenciario (Decreto Ley N° 9.578/80), Investigador Científico y Tecnológico de la Comisión de Investigaciones Científicas (Decreto Ley N° 9.688/81), Carrera del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo Comisión de Investigaciones Científicas (Ley N° 13.487), Personal de la Dirección de Vialidad (Ley n° 10.328), Personal de Autoridad del Agua, O.C.A.B.A. y S.P.A.R. (Ley N° 10.384), Escalafón de la Defensoría del Pueblo (Ley N° 13.834 y Acta Comisión Bicameral N° 6/10), Personal Técnico Gráfico (Ley N° 10.449), Carrera Profesional Hospitalaria (Ley N° 10.471), Estatuto del Docente (Ley N° 10.579), Personal Artístico

(Ley N° 12.268), Docentes de Minoridad (Ley N° 10.648), Personal Transferido de Puertos (CCT N° 164/75; N° 17/75 y N° 24/75), Personal Ferroviario (CCT N° 433/75; N° 26/75; N° 21/75 y N° 27/75), Personal Transferido de Astilleros (CCT N° 91/75). Contabilizamos a los empleados del Banco Provincia quienes, aun cuando exista cierta ambigüedad en cuanto a los fines de su función, poseen un Estatuto específico y su relación de empleo público ha sido reconocido por diversos fallos de la Corte provincial (Cardozo Oscar Mauricio c/ Banco Provincia de Buenos Aires s/ Demanda Contenciosa», entre otras) y la Corte Nacional («Recurso de hecho deducido por la actora en la causa González Lorenzo Ramón c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/ demanda contencioso administrativa»). Sin embargo, como señalamos, la contabilización es aproximada pues no existe una base de datos con información confiable y unificada sobre estos aspectos.

¹¹ Este estatuto operativiza la facultad constitucional de la Legislatura de organizar la carrera administrativa con las siguientes bases: acceso por idoneidad; escalafón; estabilidad; uniformidad de sueldos en cada categoría e incompatibilidades (artículo 103 inc. 12). A su vez, el art. 39 inc. 4 de la Carta magna local señala que la Provincia «*garantiza a los trabajadores estatales el derecho de negociación de sus condiciones de trabajo y la substanciación de los conflictos colectivos entre el Estado Provincial y aquellos a través de un organismo imparcial que determine la ley*». Este artículo es un claro ejemplo de este incumplimiento normativo en materia de empleo público pues este Organismo nunca fue creado por la Legislatura y las discusiones paritarias entre los empleados y el Ejecutivo son negociadas por la cartera laboral, que depende del Ejecutivo.

¹² La evaluación incluye un examen de competencia para cargos que por su índole instrumental y carácter operativo requiera una demostración de su ejercicio. En ese caso, los elementos que se consideran para el ascenso tendrán, como máximo los siguientes porcentaje de incidencia en la calificación final: calificación hasta 10%, capacitación hasta 30%, antecedentes hasta

20%, mérito hasta 10% y examen hasta 30%. En el caso que no se necesarió un examen de competencia, los porcentajes son los siguientes: calificación 15%, capacitación 40%, antecedentes 30% y mérito 15%. Estos porcentajes corrigen un defecto de presente en la anterior reglamentación, Decreto n° 1227/87, pues ponderaban de esta manera: antigüedad: 10%; mérito: 15%; calificación 15%; antecedentes 25% y capacitación 35%. Adviértase también que no estaba ponderado uno de los elementos que señala la ley, el examen de competencia, que si bien es para para cargos instrumentales u operativos o excepcionalmente caso de empate, no podía desaparecer sin más.

¹³ Como desarrollaremos a lo largo del artículo frente a la ausencia de concursos se idearon los *Procesos de Selección de Personal*, los cuales no están contemplados en el marco legal vigente para el empleo público.

¹⁴ Asimismo, determinó en su art. 38 que el Poder Ejecutivo podría recurrir a la instancia de la negociación colectiva, entre otras materias, a los asuntos referentes a carrera, agrupamiento, promoción, calificación, capacitación y derechos sociales politizando así este aspecto.

¹⁵ El Decreto N° 2658/00 ha sido modificado y ampliado por los Decretos N° 2809/00, N° 3167/00, N° 3477/05, N° 3485/06 y prorrogado en todos sus términos por Decretos N° 1842/01, N° 1581/02, N° 1134/03, N° 1473/04, N° 3477/05, N° 3485/06, N° 357/07B, N° 4019/08 N° 3550/09 y N° 3964/10. A partir de entonces, surge con el Decreto N° 3/12 otra política de restricción en materia de recursos humanos, limitando las comisiones en la Administración y absorbiendo las vacantes no utilizadas.

¹⁶ Se realizaron consultas a profesionales que se desempeñaron en áreas de personal y recursos humanos de la provincia de Buenos Aires en el período de referencia.

¹⁷ La bibliografía especializada tiende a destacar que la noción se gestó en la década de los ochenta, dentro de un nuevo paradigma de gestión de recursos humanos. Así, en el modelo de organización del trabajo taylorista-fordista, se hacía eje en la idea de calificación, en tanto

conocimientos y habilidades técnicas específicas para el ejercicio de una función determinada. Esta noción fue reemplazada por la idea de competencia, las que resultan más complejas e involucran además formas de comportamiento, capacidades y actitudes que permiten un buen desempeño laboral (Drolas, 2010).

¹⁸ *Subsecretaría de Gestión Pública (2006). Estos principios y recomendaciones también se plasmaron en documentos del Consejo Federal de la Función Pública del año 2006 (COFEFUP). Ver: <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/documentos/cofefup.pdf>*

¹⁹ Según la CLAD (2016) diferentes países de la región han incorporado el modelo de gestión de competencias en la definición de perfiles, en la selección y el desarrollo de las personas, lo cual es considerado como un instrumento para la profesionalización de la función pública y la gestión del talento organizacional.

²⁰ Como se ha señalado, en un modelo de gestión por competencia existe una identificación de los requisitos necesarios en cada puesto de trabajo y su correlato en los perfiles de las personas habilitadas para desempeñarse en él.

²¹ Derogada y modificada por Resolución N°30/11, la cual aprueba la primera revisión de la misma. La segunda revisión del Reglamento fue realizada en el año 2015. Fuente: <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/6%20Gu%C3%ADa%20Orientadora%20para%20Procesos%20de%20Selecci%C3%B3n%20de%20Personal%20para%20web%202015.pdf>

²² En este sentido, se pretendía que el proceso sea incluyente, regularizando situaciones contractuales previas. En el ámbito paritario las autoridades políticas y los gremios habían acordado la incorporación progresiva a la planta permanente del Estado provincial de los contratados y trabajadores temporarios que tuvieran más de dos años de antigüedad. Como resultado de dicha medida se habría logrado la regularización de aproximadamente 10.000 trabajadores en 2006 (Gowland, Arrupe y Semino, 2009).

²³ En el período 2005-2009 hubieron propuestas de modificación integral de la Ley. De acuerdo a

Villarroell, Echagüe y Volonté (2012) en el año 2008 se elaboró desde la Subsecretaría de Modernización del Estado un anteproyecto de reforma de la Ley, consensuado con otros organismos y los gremios. Según los autores, si bien sólo restaban discutir y elaborar las características del régimen disciplinario y de licencias y permisos entre otros, la comisión redactora dejó de funcionar en el 2009 debido al abandono de las autoridades políticas.

²⁴ Nos referimos a la implementación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) en el año 1991 y al Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) aprobado el año 2008. La bibliografía señala que aunque muestran debilidades en su implementación, generaron avances en el establecimiento de mecanismos de evaluación de desempeño e incentivos a la profesionalización y capacitación (Iocovello, Zuvanic y Tomassi, 2009; Dousset Farjat, y Chudnovsky, 2016).

²⁵ No tenemos datos de si estos reglamentos han tenido acuerdo o no de los gremios, tal como lo indica la *Guía Orientadora...* antes de su aprobación por la máxima autoridad de la Jurisdicción.

²⁶ Aun cuando en los proyectos de PSP intervienen la Dirección Provincial de Relaciones Laborales y la actual Dirección de Selección y Movilidad Interna, se ha puesto de relieve que las observaciones y sugerencias realizadas no siempre resultan incorporadas a los mismos. Asimismo, han destacado que en muchos casos no reciben comunicación formal de los reglamentos de PSP aprobados hasta que no son convocados a participar en calidad de veedores.

²⁷ Resolución n° 30/11, Subsecretaría de Modernización del Estado.

²⁸ Resolución n° 18/17, Ministerio de Economía.

²⁹ La información de este reglamento fue provista por la Dirección de Selección y Movilidad Interna. Según informantes claves al momento de realizarse este artículo la citada repartición estaba trabajando en la modificación de su Reglamento de Procesos de Selección.

³⁰ Resolución 273/09 y 33/12, Ministerio de Trabajo.

³¹ El proceso requiere la confirmación de la Dirección General de Administración o quien haga sus veces, de la existencia de crédito presupuestario

para atender la erogación que resulta de la cobertura del cargo;

³² Sobre esta última, la Guía... reconoce que «*La Administración Pública expresa, en sus diferentes jurisdicciones, un proyecto político institucional y un modelo de gestión para llevarlo a cabo. Este proyecto institucional se enmarca en una concepción del desarrollo económico, social y cultural provincial y nacional*»

³³ Por ejemplo, el Ministerio de Economía que requiere que los postulantes sean agentes del agrupamiento profesional, con una instrucción o título profesionales específico cuando se trata de un área con un alto contenido técnico.

³⁴ A modo de ejemplo, la Secretaría General de la Gobernación determina que los aspirantes, cualquiera sea las características del puesto, deben cumplir como requisito general con 10 años de antigüedad en la administración pública provincial, de los cuales los 3 años últimos deben ser en la unidad orgánica a la que se postula y revistar en una posición escalafonaria determinada: pertenecer al agrupamiento jerárquico o a la clase A, 1 y 2 del resto de los agrupamientos (Resolución N° 229/07).

³⁵ De 19 reglamentos analizados, 13 de ellos se basan en el modelo de gestión por competencias.

³⁶ A modo de ejemplo, se ha señalado como una práctica marginal la manipulación en la elaboración de los perfiles de los puestos jerárquicos, buscando que los mismos se adecuen a determinadas personas seleccionadas de antemano. Más recurrente resultan las inconsistencias en el diseño de las convocatorias, en las cuales las competencias exigidas resultan de un carácter general, o poco adecuadas de acuerdo al puesto.

³⁷ En la normativa aprobada en el año 2011 son llamadas con Unidades de Selección, pero la Guía orientadora del año 2015, los reglamentos y la jerga habitual las designan como UTS.

³⁸ Asimismo, se determina que los mismos pueden ser representados por quienes designen de jerarquía no inferior al cargo motivo de la selección.

³⁹ De los 19 reglamentos analizados, sólo en 5 se incluye en la conformación de la UTS a los representantes gremiales (Comisión de Investigaciones Científicas, Ministerio de Infraestructura, el Institu-

to de Previsión Social, Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología; Ministerio de Trabajo) En este sentido, debido a la pluralidad sindical característica del sector público dichos reglamentos establecen que se designará un representante por cada gremio de actuación en el organismo particular. Dado que en algunos casos, existen hasta 4 organizaciones gremiales facultadas para participar, algunos reglamentos previeron que el puntaje debe ser negociada entre las mismas.

⁴⁰ Cabe señalar que en el ámbito nacional la intervención de las entidades gremiales se limita a la fiscalización del proceso. Puesto que, el Régimen de Selección de Personal para el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) establece que la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación de Trabajadores del Estado deben velar por la igualdad de oportunidades, asegurando la veeduría del proceso (Art. 35 Resolución 39/10, Secretaría de Gestión Pública).

⁴¹ Como se puso de relieve en una entrevista *«Esto fue mucho antes de que se hable de militancia en el Estado. Nosotros nos agarramos de la idea de competencias del mundo anglosajón (...) además de los saberes hay que tener saberes relacionales y actitudinales: capacidad de negociar, comunicar, conformar equipos. Pero supónete que tenemos todas las competencias al estilo anglosajón. Yo tengo un tipo re comunicador, negociador, y que sabe un montón, pero no cree en la salud pública, no lo puedo poner de director de un hospital. Hay un piso de derechos humanos, hay un piso de principios éticos que están en nuestra Constitución que ese trabajador tiene que adherir, si no estoy en un problema. Entonces le sumamos algo que hasta ahora era novedoso, que eran las competencias ético-institucionales. Es decir coherencia ética respeto del rol del Estado, respeto por la democracia y respeto por los derechos humanos; y en cada proceso de selección o concurso en particular el principio por los éticos de esa política sectorial»* (fragmento de entrevista realizada a Entrevista realizada a Claudia Bernazza, Subsecretaria de Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires entre 2004–2007. Fecha 8/06/2018).

⁴² A modo de ejemplo, puede citarse el Regla-

mento de Procesos de Selección del Instituto de Previsión Social (Resolución 65/09 y 84/12), donde se considera que dentro de las competencias ético-institucionales deben evaluarse: la experiencia profesional en áreas relacionadas a la función: (cargos en áreas relacionadas a la función en otros organismo públicos, antecedentes en jefaturas o cargos superiores en puestos similares) y compromiso institucional (conocimiento sobre la Provincia, conocimiento sobre el Sistema de Seguridad Social Provincial, experiencia en la Dirección a la que pertenece el cargo que se concursa. (Anexo 1, Artículo 24).

⁴³ La Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público tiene por finalidad proponer políticas sobre las condiciones y medioambiente de trabajo en el Estado provincial y promover acciones de prevención y protección de vida de los trabajadores (Ley N° 14.226 Art. 2). Fue creada en el año 2008, y se encuentra conformada por representantes estatales designados por el Poder Ejecutivo Provincial y representantes gremiales designados por los secretarios generales de cada uno de los gremios estatales. Esta temática, dentro de la evaluación de las competencias técnico profesionales, fue incorporada por Resolución N°5/14 del entonces Secretario de Personal y Política de Recursos Humanos de la Provincia. <http://www.siape.gba.gov.ar/rrhh/images/Manuales/Resolucion%205%202014.pdf>

⁴⁴ En este sentido, la *Guía Orientadora...* señala a modo de ejemplo que «para un puesto de jefe de una oficina con atención al público, se evalúa su capacidad para coordinar personal a través de una técnica de assessment center, su manera de vincularse con las personas a través del Test de Relaciones Objetales, y su capacidad para organizar y planificar las tareas a través del Test Guestático Visomotor de Bender» (2015: 24). Fuente: <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/6%20Gu%C3%ADa%20Orientadora%20para%20Procesos%20de%20Selecci%C3%B3n%20de%20Personal%20para%20web%202015.pdf>. Consultado 10/11/2017.

⁴⁵ Este tipo de competencia ha perdido peso en su ponderación cuantitativa, dado que los últimos

reglamentos aprobados le conceden sólo un 20% del puntaje total (Ministerio de Economía y Arba).

⁴⁶ Organismos minoritarios como el Ministerio de Economía y Arba establecen en sus reglamentos que resultará seleccionado el aspirante que obtenga el primer lugar en el orden de mérito.

⁴⁷ El modelo propuesto por SINAPA determinaba que en los cargos simples se debía respetar el orden de mérito y en el caso de las funciones ejecutivas se exigía la confección de una terna de la cual la autoridad superior podía escoger al designado (Salas, 2005).

⁴⁸ Actualmente el SINEP también habilita la conformación de una terna a partir del orden de mérito, pudiendo caer la designación en cualquiera de los ternados (Art. 64 Resolución nº69/10, Secretaría de Gestión Pública).

⁴⁹ Asimismo, fuentes consultadas destacaron que los concursos tienen como prerrequisitos la realización de los procesos de calificación del personal, los que siguieron suspendidos durante toda la etapa analizada.

⁵⁰ Se realizaron 60 veedurías en 2013, 90 veedurías en 2014; 95 veedurías en 2015 y 71 veedurías en 2016. Las veedurías informas incluyen organismos muy dispares: C.U.C.A.I.B.A., Contaduría General de la Provincia, Dirección General de Cultura y Educación, Instituto Biológico, Instituto Cultural, Instituto de la Vivienda, Instituto de Previsión Social, IOMA, IPS, Ministerio de Asuntos Agrarios, Ministerio de Economía, Ministerio de Infraestructura, Ministerio de Justicia, Ministerio de Producción, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Patronato de Liberados, Tesorería General de la Provincia.

⁵¹ Por ejemplo, para el período en el que tenemos datos, estuvieron vigentes para el Ministerio de Economía los Decretos Nº 92/11B y 48/15B. Sin embargo, en ambos se fijó que la desagregación integral de la totalidad de la estructura orgánico funcional fuera realizada con posteridad, fijándose a su vez que hasta dicho momento se mantendrían su vigencia aquellas unidades orgánico-funcionales con nivel inferior a Dirección oportunamente aprobadas que no fueran modificadas. Ahora bien, en ninguno de los casos se pudo identificar que esa desagregación se hubiere rea-

lizado por lo cual hubo que reconstruir los cargos de Subdirector y Jefes de Departamento a través de diversos decretos de estructura derogados en cuanto a las Subsecretaría y Direcciones creadas pero no en lo que respecta a cargos inferiores. Dicha reconstrucción, para el caso de Economía, abarcó los siguientes decretos: Nº 4.536/94, Nº 1.040/96, Nº 258/02, Nº 786/03, Nº 400/05, Nº 1.887/06, Nº 3.142/06, Nº 206/07, Nº 2.581/07, Nº 2.881/07, Nº 1.826/08, Nº 1.827/08, Nº 103/09, Nº 1.977/09 y Nº 684/11. Para el dato del Ministerio de Trabajo, se tomó el Decreto 2126/10 ya que los Decreto 49/15B y 1874/16 no abrieron la estructura a los cargos inferiores, manteniendo la vigencia de las unidades orgánico-funcionales con nivel inferior a Dirección oportunamente aprobadas. En el caso del Ministerio de Infraestructura, para el período 2016 tenemos el Decreto 40/15B posteriormente derogado por 360/16. Sin embargo, ambos establecen postergan la apertura de los cargos y determinan que mantendrán su vigencia aquellas unidades orgánico-funcionales con nivel inferior a Dirección oportunamente aprobadas. De allí que hubo que retrotraerse al Decreto Nº 1441/03 y sus posteriores modificaciones: Decreto Nº 1982/06; Decreto Nº 3620/08; Decreto Nº 72/12 y Decreto Nº 719/15.

⁵² De la Agencia Provincial de Desarrollo, 5 conf. Decretos Nº 1887/06; de la Sub. de Finanzas, 5 conf. Decreto Nº1877/06; de la Sub. de Ingresos Públicos, 17, conf. Decreto Nº 3142/06.

⁵³ Conf. Decreto Nº 3620/08 que introduce dichos cargos en la Dirección General de Administración.

⁵⁴ Conf. Decreto Nº 2126/10.

⁵⁵ De la Sub. de Hacienda, 237, conf. Decreto Nº 4536/94; de la Ingresos Públicos, 132 conf. Decretos Nº 3142/06 y Nº400/05; de la de Finanzas, 20 conf. Decreto Nº1877/06, de la Agencia Provincial de Desarrollo, 20 conf. Decretos Nº 1887/06; de la Unidad de Coordinación con Organismos Multilaterales de Crédito, 1, conf. Decreto Nº684/11.

⁵⁶ Conf. Decreto Nº 1441/03, actualizado por Decreto Nº 3620/08 y concordado con los Decretos Nº 1982/06, Nº 72/12 y Nº 719/15.

⁵⁷ Conf. Decreto Nº 2126/10.

⁵⁸ En el cálculo incluimos a dos Responsables Ejecutivos.

⁵⁹ Esto obviamente no ha implicado que en todo este período no se hayan dado ingresos sino que han sido por Decretos de excepción y lo más grave es la precarización laboral de los ingresos dados con contratos en la planta transitoria, becas, pasantías, contratos de locación de obra, a través de organismos internacionales y universidades o recientemente, por una nueva Ley de Emergencia tecnológica y administrativa, Ley N° 14.815, con contratos de servicios de monotributistas.

⁶⁰ Nos referimos al congelamiento de las vacantes (Decreto N° 618/16), la modificación de la Caja de Jubilaciones de los empleados del Banco Provincia (Ley N° 15.008), la habilitación de contrataciones de servicios de monotributistas (Ley de emergencia tecnológica y Administrativa, Ley N° 14.815 prorrogada por Ley N° 15.022) y el «reordenamiento y cuantificación de los recursos humanos», que «reordena» incentivando retiros voluntarios (Decreto N° 465/18).

⁶¹ A modo de ejemplo, según los datos proporcionados por la Dirección de Selección y Movilidad Interna, en la Dirección General de la Cultura de Educación de la Provincia de Buenos Aires, uno de los ministerios con mayor dotación de personal en la provincia de Buenos Aires en el período 2013-2016 sólo se han realizado 4 procesos de

selección para la cobertura de cargos jerárquicos. Según la reconstrucción de datos que hemos efectuado a partir de Quintans y García (2012), que relevaron la cantidad de PSP realizados hasta el año 2011 en base a un muestreo que incluye a los organismos más importantes, y los datos proporcionados por la Dirección de Selección y Movilidad Interna en base a los relevamientos de veedurías para el período (2013–2016), se habrían realizado aproximadamente en toda la Administración Pública 434 PSP, cantidad inferior a los cargos de Jefe de Departamento de los tres Organismos que hemos relevado. De todas formas, los datos deben ser considerados estimaciones y aproximaciones dado de que no existe un organismo rector que centralice las estadísticas de la política, y su impacto en la cantidad de cargos jerárquicos de carrera.

⁶² A modo de ejemplo la Dirección de Relaciones Laborales en la provincia en los últimos tres años tuvo dos denominaciones y estuvo en la órbita del Ministerio de Coordinación de Gestión Pública, del Ministerio de Economía y del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros.

⁶³ Según los datos proporcionados por la Dirección de Selección y Movilidad Interna entre el año 2013–2016 se realizaron en el Ministerio de Salud 56 veedurías para los Procesos de Selección de Personal de cargos jerárquicos interinos.

BIBLIOGRAFÍA

Bernazza, C. y Ronis, M. (2014). «Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones cuentan». Disponible en <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/documentos/bernazzaronis.pdf> (Consultado 15/06/2018).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). «Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004–2013)». Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Carlson, I, y Payne, J.M. (2002). Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe. BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5892/Estudio%20Comparativo%20de%20Estad%C3%ADsticas%20de%20Empleo%20P%C3%ABlico%20en%20el%20Pa%C3%ADses%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado 10/11/2018).

CLAD (1998). «Una Nueva Gestión Pública para América Latina». Disponible en <https://www.clad.org/images/declaraciones/ngpesp.pdf> (Consultado 21/06/2018).

——— (2003). «Carta Iberoamericana de la Función Pública». Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf> (Consultado 21/06/2018).

——— (2019). Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi> (Consultado 24/06/2018).

Cao, H., Rey, M., Laguado Duca, A. (2015). *El Estado en cuestión. Ideas, política y Administración Pública en la Argentina (1960–2015)*. Buenos Aires: Prometeo.

Chudnovsky, M. y Doussett Farjat, M. (2016). «Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas. La historia de las reformas del empleo público en Argentina». *Desarrollo Económico* 55 (217), 315–341.

Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell (2011). «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption». *Political Research Quarterly*, 16, 2011: 1–13 (junio).

Drolas, A. (2010). «Del saber colectivo a las cualidades individuales. El debate sobre las competencias laborales». *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (54), 35–51.

Evans, P. (1996). «El Estado como problema y como solución». *Desarrollo Económico*, 35(140), 529–562.

Evans, P. y Rauch, J. (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review*, 64(5), 748–765.

Geddes, B. (1996). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

Gowland, S.; Arrupe, M. G.; Semino, I. (2009). «Empleo público y negociación colectiva en la Provincia de Buenos Aires». Trabajo presentando en V Congreso Argentino de Administración Pública. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Grindle, M (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press

Heredia, B. (2002). «La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis». Documentos del Diálogo Regional de Políticas – BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4527/La%20econom%C3%ADa%20pol%C3%ADtica%20de%20la%20reforma%20de%20sistemas%20de%20administraci%C3%B3n%20de%20personal%20p%C3%ABlico%20>

en%20Am%C3%A9rica%20Latina%3a%20Un%20marco%20de%20an%C3%A1lisis.pdf?sequence=2&isAllowed=y (Consultado 10/06/2018).

Iacovello, M.; Zuvanic, L.; Tomassi, M. (2003). «El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje». Trabajo presentado en II Congreso Argentino de Administración Pública. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Disponible en <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/2/lacoviello.pdf> (Consultado 15/06/2018).

——— (2009). «El servicio civil en la Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de su abordaje». En Guillermo Schweinhem, ed., *Estado y administración pública: críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, págs. 175–200.

Iacoviello, M. y Strazza, L. (2011). «De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 11(16), 51–95. Disponible en <http://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n16/n16a02.pdf> (Consultado 15/06/2018).

Iacoviello, M. y Chudnovsky, M. (2015). «La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina». CAF Documento de Trabajo (2). Disponible en <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/757/IACOVIELLO%20%26%20CHUDNOVSKY%202014%20CAF-Capacidad%20Estatal%20y%20Servicio%20civil.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado 15/06/2018).

Longo, F. y Ramió, C. (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

Martínez Puón, R. (2008). «Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias». *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 6(9), 127–143.

Osziak, O. (1999). «Queimar las Naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)» en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6. N° 14. Primavera 1999.

——— (2001). «El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros». Documento del Diálogo Regional de Política- BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2772/EI%20Servicio%20Civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%3a%20Situaci%C3%B3n%20y%20Retos%20Futuros.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado 11/07/2018).

——— (2009). «La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización». Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD. La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN040085.pdf> (Consultado 10/06/2018).

Pacheco, R. (2008). Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública. En F. Longo y C. Ramió (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina* (págs. 171–198). Barcelona, España: Fundación CIDOB.

Quintans, N. y García, M.E. (2013). «Procesos de selección de personal como política de empleo público: la experiencia de la provincia de Buenos Aires». Ponencia presentada en II Jornadas de Recursos Humanos en Instituciones Públicas. Disponible en <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/PSP%20como%20politica%20de%20EP%20La%20experiencia%20de%20Ia%20Pcia.%20de%20BA%20-Quintans-Garc%C3%ADa.pdf> (Consultado 07/06/2018).

——— (2015). «El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial». En Pagani, M.L., Payo, M. y Galinelli, B. (comp.), *Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial. Libro digital, Subsecretaría de Modernización del Estado*. Disponible en <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/Libro%20Estudios%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20-%20ISBN%20online.pdf> (Consultado 07/06/2018).

Ramió, C. y Salvador, M. (2018). La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la administración. Barcelona: Tibidabo.

Rodrigo, P. y Palvi, R. (s/f). «Negociaciones colectivas para la profesionalización del empleo público en la provincia de Buenos Aires». Documento de la Subsecretaría del Gestión Pública Provincia de Buenos Aires.

Salas, E. (2005). «Algunas experiencias y enseñanzas derivadas del proceso de rediseño y gestión del servicio civil en la Argentina.» Trabajo presentado en el Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana. México D.F., CLAD

Subsecretaría de Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires (2006). «Una Carrera para mejorar el Empleo Público. Documento n° 6.3.» Disponible en http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/memoria_ssgp/Contenido/Documentos/acciones1_empleo.html (Consultado 08/06/2018).

Villarroel, A. Echagüe, O., Volonté, J.P. (2012). «Las relaciones laborales en el sector público de la Provincia de Buenos Aires». Trabajo presentado en el II Congreso Nacional de Relaciones Laborales ACILTRHA / I Congreso Internacional de Integración Laboral Regional de América Latina UITEC. Buenos Aires: ACILTRHA.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Gil García, M. y Piana, R.S. (2018). «Procesos de selección de personal en la administración pública de la provincia de Buenos Aires. Una elipsis al régimen de concursos para el acceso a las funciones jerarquizadas», *DAAPGE*, año 18, N° 31 (jul–dic), 2018, pp. 81–110. Santa Fe, Argentina: UNL.

5

LA REESTATIZACIÓN DE UN SERVICIO ESENCIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. EL CASO DE LA EMPRESA AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS S.A. (AYSA) (2006–2018)

Mariela V. Rocca (*)

Universidad Nacional de La Plata y
CEAP/UBA (Argentina)

RESUMEN

Transcurridos más de diez años de la creación de Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), este trabajo analiza la reestatización del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires, a partir de estudiar el desempeño empresario desde 2006. ¿Qué características adoptó la gestión estatal del servicio? ¿Cómo se compatibilizó el concepto de eficiencia empresarial con el deber de garantizar el acceso a un servicio esencial? Una primera aproximación parece mostrar que la gestión estatal privilegió el mantenimiento y expansión de los servicios por sobre los resultados económicos de la compañía. Considerando el cambio político producido en diciembre de 2015, se abordan también las continuidades y rupturas con el período anterior. El análisis desarrollado se nutre de la integración de datos e información provenientes de documentos, legislación y estadísticas oficiales, informes y balances empresarios, artículos periodísticos y entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Mediante este trabajo se procura aportar evidencia empírica sobre cómo funciona la participación estatal empresaria en un servicio esencial.

PALABRAS CLAVE:

servicio de agua potable y saneamiento, regulación estatal, reestatización, empresa pública.

ABSTRACT

After more than 10 years of the creation of Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), this article analyzes the re-nationalization of the drinking water and sanitation services of the Metropolitan Area of Buenos Aires, based on the study of its performance since 2006. What sort of characteristics did State management adopt? Was the concept of efficiency reconciled with the State duty to guarantee the access to an essential service? The first inquiries seem to show that State management privileged the maintenance and expansion of services over the economic results of the company. Given the change of National Government in December 2015, the continuities and ruptures with the previous period are also addressed. The analysis is based on official documents, legislation and statistics, company balance sheets and reports, newspaper articles and semi-structured interviews. This article provides empirical evidence on how State ownership works in an essential public utility.

KEY WORDS:

Drinking water and sanitation services, State regulation, re-nationalisation, State-owned enterprise.

(*) E-mail: maverocc@yahoo.com.ar

RECEPCIÓN: 15/09/18

ACEPTACIÓN FINAL: 26/11/18

1 INTRODUCCIÓN

Aun cuando en las últimas tres décadas del siglo XX se había afianzado la idea de que el Estado no debía intervenir directamente en la economía, desde mediados de los 2000, se ha evidenciado una reversión de este proceso, pudiéndose constatar una mayor presencia de empresas públicas en países desarrollados y en vías de desarrollo. Diversos autores (Warner 2008, Ramesh et al. 2010, Florio, 2013 y 2014; Cló et al. 2015, entre otros) coinciden en señalar que, a partir de la crisis financiera de 2007–2008, los Estados recuperaron un rol más activo en algunos sectores donde habían dejado de participar (bancos, compañías de seguros, servicios públicos, entre otros). En algunos países de América Latina, dicha participación tuvo por objeto contrarrestar las consecuencias derivadas de las reformas neoliberales implementadas y afianzar la soberanía sobre sectores estratégicos que habían sido privatizados. Este resurgir de la intervención estatal no presenta las mismas condiciones del modelo vigente en los años sesenta sino que se trata de un fenómeno más complejo donde se combina el uso de los mercados, la planificación estatal y la participación pública (Warner, 2008). Al respecto, Cló et al. (2015) puntualizan que el mercado en el que las empresas estatales operaban como monopolio se encuentra liberalizado y abierto a la competencia internacional con empresas

privadas y otras también estatales. Asimismo, de estar reguladas por el derecho público han pasado a estarlo bajo el derecho privado debido a su constitución como sociedades anónimas. Esto último permite que algunas coticen en bolsa y puedan estar parcialmente abiertas al capital privado.

Teniendo en cuenta estos aspectos y puntualizando el análisis en los servicios públicos de infraestructura, debe señalarse que, en paralelo a la desaceleración de las privatizaciones en el sector, se presentaron escenarios de reestatización y remunicipalización de las prestaciones. Principalmente, esto se debió a que las ventajas enunciadas respecto de la mayor eficiencia de la gestión privada resultaron, en muchos casos, limitadas o inexistentes. Algunos de los aspectos más cuestionados se plantearon con respecto a los «(...) excesivos precios cobrados a los usuarios por los concesionarios privados, (...) la sostenibilidad de la inversión, las cuestiones ambientales y la accesibilidad y calidad del servicio» (Florio, 2013: 6, traducción propia). Al respecto de esta tendencia hacia la corporatización, McDonald (2015: 14) señala que la misma «plantea cuestiones contradictorias y complejas sobre el significado de “lo público” y del carácter del Estado en el suministro de servicios esenciales» pues que una empresa sea pública en teoría no necesariamente implica que lo sea en la práctica. Es decir, la corporatización puede adoptar una forma progresista de prestación o constituirse bajo una lógica de mercantilización.

Las empresas corporatizadas neoliberales se comportan como compañías privadas pues se sustentan en su discurso y prácticas. De este modo, los gerentes buscan «incrementar los ingresos fijando precios que reflejen los costos y reduciendo los gastos mediante la externalización y otras formas discretas de recorte de gastos» (McDonald, 2015: 26–27). Los servicios quedan reducidos así a mercancías y los consumidores son identificados más como clientes que como ciudadanos. Asimismo las empresas operan en las zonas más rentables para luego, a partir de esos ingresos, financiar las prestaciones en las más desfavorables. Sin embargo, esto no siempre se concreta adecuadamente. En general, al funcionar de manera aislada sin articular políticas con otras prestaciones estatales, se reducen los alcances de la planificación de los servicios. En cuanto a las formas progresistas posibles, McDonald y Ruiters (2012) proponen una tipología en la que identifican tres tipos institucionales: 1) entidad pública, 2) entidad sin fines de lucro y 3) partenariados, en los que dos más organismos públicos y/o sin fines de lucro suministran el servicio de manera conjunta. Quedan excluidos así los operadores privados y los gubernamentales, no gubernamentales o comunitarios con fines de lucro. «La lógica de esta exclusión estaría en que la búsqueda de lucro es una pieza

clave de los problemas asociados con la privatización y la comercialización» (McDonald y Ruiters, 2012: 29).

Los servicios de agua potable y saneamiento no fueron una excepción en cuanto al incremento de la participación estatal en la gestión de las prestaciones (Hall y Lobina, 2006). Los problemas presentados en las concesiones privadas (escasas inversiones, tarifas elevadas, baja calidad, prácticas de corrupción, etc.) derivaron principalmente en los ya señalados procesos de reestatización y remunicipalización (Pigeon et al., 2013). Tal como lo analizan Balanyá et al. (2005) y Hachfeld (2008) el rechazo a la prestación privada de los servicios adoptó diversas formas que abarcaron desde la oposición a los intentos de concesión hasta la reversión de las mismas. A modo de ejemplo, en Porto Alegre y Recife (Brasil) mediante el voto popular, las comunidades lograron que los servicios permanecieran en la órbita pública. Existieron también conflictos de mayor envergadura como el levantamiento popular en la ciudad de Cochabamba, Bolivia (abril de 2000) que derivó en el fin de la concesión (Hall y Lobina, 2002). En cuanto a las experiencias en Estados Unidos y Europa, vale destacar para el primero que, aun cuando el 86% de la población recibe los servicios a través de gobiernos locales u otras entidades públicas, la tendencia hacia la remunicipalización fue incrementándose (Grant, 2015). Respecto de Europa, la proporción que alcanzó este proceso puede dimensionarse a partir del caso francés. Hall et al. (2013) señalan que en Francia, desde el comienzo del nuevo siglo, el número de remunicipalizaciones comenzó a crecer a pesar del predominante rol asignado a las compañías privadas. El caso más emblemático fue la remunicipalización de las prestaciones en París en 2010, pues los servicios eran suministrados por las multinacionales francesas Veolia y Suez, que dominan el mercado global en el sector.

Con orígenes y resultados diversos, las experiencias expuestas evidencian la amplia riqueza analítica presente en estas formas de gestión pública/estatal y fundamentan el estudio del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires, que fuera reestatizado por el Estado argentino en marzo de 2006. Este servicio a cargo de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), constituye uno de los más importantes de Sudamérica pues cubre una superficie de 3.304 km², que incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 26 partidos del Conurbano Bonaerense (Provincia de Buenos Aires), abarcando una población total de 13.857.216 habitantes. Aun cuando los servicios de agua potable y saneamiento fueran descentralizados a las provincias en 1980¹, el Estado Nacional mantuvo la titularidad sobre esta prestación que territorialmente comprende la totalidad y una parte de dos jurisdicciones.

dicciones subnacionales. Dicha condición la distingue por sobre cualquier otro caso de provisión de este servicio en el país. Teniendo en cuenta lo señalado, el artículo se interroga por las características que adoptó la gestión estatal del servicio, a partir de analizar la actuación de la compañía. Considerando el cambio de gobierno producido en diciembre de 2015², se abordan también las continuidades y rupturas con el período anterior. La exposición se organiza en tres apartados. En el primero de ellos, se presenta el marco analítico a partir del cual se analizará el caso de AySA. El segundo apartado examina el desempeño empresario buscando semejanzas y diferencias entre períodos gubernamentales. Por último, el tercer apartado está destinado a las reflexiones finales.

2 DE LA CONCESIÓN PRIVADA A LA REESTATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO: HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS

Bajo el supuesto de que las prestadoras públicas eran inherentemente ineficientes, la ola de reformas estructurales impulsada a partir de 1980 promovió ampliamente la transferencia de los servicios públicos al ámbito privado. En lo que refiere al servicio de agua potable y saneamiento, la propuesta neoliberal de fomentar y reintroducir una mayor participación privada se relacionó con la exigencia de reducir el déficit público en el sector e incrementar la eficiencia y calidad del servicio para disminuir los riesgos sanitarios (Lee y Jouravlev, 1997). Sin embargo, en la mayoría de los países donde dichos lineamientos fueron implementados, los resultados obtenidos lejos estuvieron de resolver los problemas que justificaron la transferencia de los sistemas. Tal como señala Castro (2004), la necesidad de extender la cobertura de los servicios mediante una mayor inversión en infraestructura quedó circunscripta al mantenimiento. Muchos operadores obligados contractualmente a efectuar las inversiones, realizaron mejoras en los aspectos comerciales del negocio, donde no se requería un uso intensivo de capital. Este autor agrega que la recurrencia a constantes renegociaciones contractuales terminaron por cancelar o posponer la realización de algunos de los compromisos de inversión establecidos en los contratos originales. Asimismo, frente a la necesidad de reducir la inequidad en el acceso, primó la renuencia empresaria a ampliar la cobertura hacia aquellos sectores que no eran rentables. Por otra parte, los aumentos tarifarios resultantes de las renegociaciones contractuales (justificados en promesas de inversión que finalmente no se concretaban) también afectaron significativamente a las poblaciones más carenciadas. Especialmente, los altos cargos relativos a

la conexión desalentaban la incorporación de dichos sectores a los servicios. Finalmente, Castro (2004) destaca que aun cuando, retóricamente, la participación ciudadana también fuera proclamada como una cuestión clave para garantizar el éxito de las reformas en el sector, en los hechos, la mayoría de las políticas implementadas propiciaron una intervención limitada o inexistente.

Aunque deben considerarse las características propias de los procesos ocurridos en cada país o región, los límites y problemas derivados de la prestación privada de los servicios concitaron la implementación de cambios en su gestión. Tal como se indicara, se presentaron diversas alternativas entre las que se destacaron aquellas que priorizaron la participación pública o estatal vía reestatizaciones y remunicipalizaciones. Este traspaso concitó el interés de diversos autores por analizar el desempeño de las nuevas prestadoras. Algunos trabajos (Alfaro Fernandois, 2009; Bohoslavsky, 2010; Ferro et al., 2011, Lentini (2011) y Hantke–Domas y Jouravlev, 2014, entre otros) pusieron el foco sobre el criterio de eficiencia, los factores exógenos y endógenos que pueden favorecerla y las posibles formas para efectuar su medición.

«Empresas sanitarias eficientes son aquellas que cumplen a cabalidad sus objetivos, *prestando servicios a toda la población* del área de su responsabilidad, con *la calidad exigida*, operando al *costo mínimo* y *cobrando tarifas que correspondan a este costo mínimo* y que consideren la remuneración justa a los factores productivos, en términos generales: a los recursos naturales y humanos utilizados y al capital invertido. Estos cuatro requisitos —cobertura máxima, calidad exigida por las normas, operación al mínimo costo y tarifas de autosuficiencia financiera— son inseparables, y ninguno puede ser alcanzado sin la concurrencia de los otros tres» (Alfaro Fernandois, 2009: 23, destacado en el original).

Estos enfoques buscaron rediscutir el alcance del criterio de eficiencia en relación a las características económicas de los servicios y su necesaria complementariedad con el criterio de equidad. Asimismo plantearon nuevos interrogantes sobre el carácter que debía asumir el marco institucional y regulatorio que orientara el desempeño de dichas empresas. Es decir, «si la idea de eficiencia inserta en los marcos normativos existentes (era) suficiente garantía para asegurar que un operador público —en manos municipales o estatales— se (comportase) de tal manera o más bien se (requieran) enfoques y controles complementarios o diferentes» (Hantke–Domas y Jouravlev, 2014: 16).

Si bien paralelamente a los niveles de eficiencia comercial, estas miradas, añaden el cumplimiento de fines sociales como una de las variables a considerar respecto del desempeño de la empresa sanitaria (Bohoslavsky, 2010), otro grupo de autores (McDonald y Ruiters, 2012; Kishimoto et al., 2015 y McDonald, 2015, entre otros) enfatizan en sus análisis el abordaje de esos últimos aspectos. Dichos autores, procuran avanzar en la discusión de nuevos indicadores que permitan evaluar costos y beneficios surgidos de las obligaciones no comerciales que asumen las prestadoras. En este sentido, McDonald y Ruiters (2012) proponen diversos

«(...) criterios (que) pretenden ser un primer intento de proporcionar comparaciones generales de los éxitos/fracasos de diferentes alternativas, así como iniciativas de mejora y reforma en la prestación de servicios públicos. (...) (En) ningún caso pretenden ser una evaluación exhaustiva (...) partiendo de la base de que (...) ninguna entidad de servicio podía cumplir con todos los criterios y que era muy posible que surgieran tensiones significativas entre las categorías (por ejemplo, una mayor eficiencia a expensas de recortar puestos de trabajo)» (McDonald y Ruiters, 2012: 31–32).

De este modo, junto a los criterios de eficiencia económica y equidad, incorporan y desarrollan los conceptos de participación, calidad del servicio, rendición de cuentas, transparencia, calidad del lugar de trabajo, sostenibilidad, solidaridad, ética pública y transferibilidad.

Respecto del criterio de eficiencia económica, ponen en discusión algunos aspectos. Entre éstos señalan la necesidad de tener en cuenta un horizonte de análisis prolongado en el tiempo porque muchos resultados se deben a inversiones a largo plazo en personal y equipamiento que no serían contempladas en la evaluación de corto alcance. Por otro lado, este criterio puede colisionar con otros, pues «puede alcanzarse a expensas de la salud, la seguridad y las condiciones laborales de los trabajadores o de la participación comunitaria» (McDonald y Ruiters, 2012: 40). Plantean así que hay aspectos relacionados con los objetivos sociales de la prestación que quedan por fuera de este tipo de abordaje y que sería mucho más apropiado considerar a pesar de la dificultad de su medición. En cuanto a la equidad plantean que no constituye un concepto fácil de medir. Por una parte, es vinculada a la disponibilidad física de los servicios para diversos grupos sociales, es decir, de qué modo son distribuidos de acuerdo con las necesidades de estos sectores o si se establece un conjunto de prestaciones básicas que deben ser cubiertas para todos. Otros enfoques se

centralizan en la accesibilidad, con lo que se contempla la cantidad y calidad de las prestaciones. El sistema de fijación de la tarifa también es considerado un factor importante para determinar el nivel de equidad con que se brindan los servicios. Finalmente, puntualizan que, más allá de que en la práctica se apliquen criterios de equidad, es necesario que se establezcan compromisos formales o institucionales a fin de garantizar su aplicación de manera sistemática.

En relación al criterio de participación, los autores plantean que se requiere cierta precisión en su definición pues es referido tanto en la literatura a favor como crítica de la privatización de los servicios. Debe contemplarse que la participación sea significativa y no se limite a una mera consulta, que los ciudadanos tengan poder para generar cambios de importancia respecto de la gestión de los servicios. Asimismo se plantea que exista una participación equitativa de los miembros que integran la comunidad por lo que se pone en cuestión el grado de representatividad de los participantes respecto de las partes interesadas y de qué modo se incluyen, si es que se hace, a sectores posiblemente marginados. Es necesario también que se cuente con recursos técnicos, humanos y económicos junto a información adecuada y una formación específica para que la intervención pueda ser lo más informada posible. El éxito de la participación también depende del grado de institucionalización y de que su propia constitución le permita adaptarse a nuevas situaciones que puedan surgir en la práctica.

La calidad del servicio también se presenta como un criterio problemático debido a que depende mucho de «percepciones culturales y demandas del mercado» y ha quedado asociado a una cualidad que puede cumplimentar mejor el sector privado respecto del público. En lo relativo a la rendición de cuentas agregan que no sólo debiera contemplarse su cumplimiento sino cuál es su alcance, es decir, quiénes deben rendir cuentas y ante quiénes y si los mecanismos establecidos efectivamente se ejecutan. De este modo, plantean un control tanto vertical como horizontal en el que los ciudadanos participen activamente. Vinculado a esto, se encuentra el criterio de transparencia pues el ejercicio de control requiere del acceso a la información sobre el funcionamiento y el desempeño económico del servicio. Entre los criterios a considerar incluyen también la calidad del lugar trabajo, pues entienden que los trabajadores son fundamentales para garantizar las prestaciones. Enfatizan así la necesidad de que éstos cuenten con salarios y condiciones laborales apropiadas que les permitan desarrollarse profesionalmente.

En lo referente a la sostenibilidad de los servicios, McDonald y Ruiters (2012) aluden a los debates en relación a cómo asegurar la obtención de los recursos

económicos y medioambientales adecuados para que ésta sea posible. Puntualizan que algunos autores abogan por que exista autonomía e independencia del Estado para la obtención de los recursos, mientras otros, por el contrario, plantean la necesidad de su involucramiento para lograr el éxito de las empresas públicas cuando no están directamente a su cargo. Asimismo, respecto de los recursos medioambientales, señalan que en su producción y consumo se debe evitar una explotación excesiva que ponga en peligro su obtención y calidad. Evaluar el nivel de solidaridad presente en las prestaciones se relaciona con la creación de vínculos e intercambios entre los diversos sectores de la sociedad y los proveedores del servicio. Aun cuando esta solidaridad puede traducirse de diversas maneras, el objetivo es comprender el modo en que contribuye a «superar los efectos individualizadores y enajenantes de la comercialización» (McDonald y Ruiters, 2012: 47).

Dado que el criterio de ética pública constituye uno de los principios destacados que motivan los modelos públicos de servicios, los autores señalan la necesidad de avanzar en una definición explícita que permita dar cuenta de todos los aspectos considerados. Destacan así algunas interpretaciones amplias de lo público que se extienden más allá de la titularidad formal de la gestión y que contemplan de qué manera ese carácter público atraviesa al conjunto de actores que integran el sistema: «sentir orgullo del propio trabajo (trabajadores), valorar al personal (administradores y usuarios), transparencia y rendición de cuentas (encargados de políticas) y participación comunitaria» (McDonald y Ruiters, 2012: 47). Finalmente, del criterio de transferibilidad señalan que si bien no constituye un indicador de éxito, tener en consideración factores como la ubicación geográfica, el tamaño de la población, el clima político, entre otros, que permitan analizar la adaptabilidad/pertinencia de ciertos modelos de gestión en determinados contextos es de utilidad por las enseñanzas que pueden obtenerse para la constitución de nuevos servicios.

En el apartado que sigue, se analizará la gestión de AySA, considerando aquellos criterios que sean posibles de identificar de acuerdo con los datos disponibles. Si bien dichos indicadores pueden presentar aspectos susceptibles de discusión, éstos serán problematizados a la luz de las particularidades del caso. La elección de este enfoque tiene por objeto avanzar en una caracterización amplia donde se contemplen aspectos comerciales y no comerciales del servicio. Asimismo se tendrá en cuenta el cambio implementado en la orientación de la política hacia los servicios públicos a partir de diciembre de 2015.

3 DESEMPEÑO DE AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS S. A.

Desde el inicio de la renegociación contractual posconvertibilidad³, la operadora privada, Aguas Argentinas S.A. (AASA) había planteado un elevado nivel de exigencias al Estado que poco se correspondió con su desempeño⁴. Al vislumbrar que no sería posible recomponer las condiciones pasadas, AASA optó por no continuar con la prestación⁵. Frente a esta decisión empresaria, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) trató de evitar que esta salida fuera considerada un fracaso en la renegociación. Alegando la necesidad de proteger la salud de los usuarios a causa de irregularidades en materia de nitratos y cobertura, decidió rescindirle el contrato por culpa del concesionario (Decreto N° 303/06, 22/03/06). Asimismo mediante el Decreto N° 304/06 y su ratificación a través de la Ley N° 26.100 (07/06/06), se creó la empresa estatal, AySA. El 90% de las acciones quedó a cargo del Estado, bajo la titularidad del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPLAN) y el 10% restante en poder de los trabajadores adheridos al Programa de Propiedad Participada (PPP). La nueva prestataria mantuvo el esquema empresario de su antecesora pues no se dispuso ningún tipo de subdivisión de la compañía. Conservó también los activos de la concesión anterior e incorporó automáticamente a su planta a los trabajadores de AASA. En el organigrama funcional se dispuso que su desenvolvimiento y la aprobación de su plan de acción y presupuesto fueran supervisados por el MPLAN.

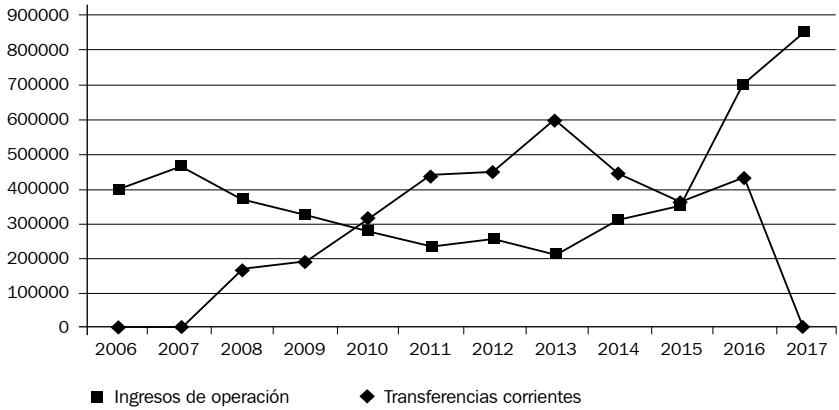
Al abordar su desempeño empresario puede señalarse que para el período 2006-2015, los datos económicos financieros⁶ mostraron que sólo durante 2008⁷ y 2009 las transferencias corrientes recibidas por la empresa estatal representaron un porcentaje menor en el total de sus ingresos corrientes. En el Gráfico 1 se muestra la composición de dichos ingresos a partir de distinguir las transferencias y los ingresos de operación. Aun cuando en los años posteriores, dichas transferencias constituyeron, en promedio, un 61% de sus ingresos, no llegaron a cubrir el total de sus gastos por lo que se registraron resultados económicos negativos (Gráfico 2). Respecto de la composición de los gastos de operación, las erogaciones relativas al personal y aquellas efectuadas en bienes y servicios, presentaron valores constantes para toda la serie. En promedio, las primeras representaron el 46% del total de estos gastos, mientras que las segundas un 51%. En cuanto a las transferencias de capital, éstas fueron en constante ascenso hasta 2012 por lo que la mayoría de las obras fueron efectuadas principalmente con aportes del Estado Nacional (Gráfico 3). El monto registrado a diciembre de 2015 representó un valor treinta y cinco veces mayor que el establecido al inicio de la gestión pública. Tal como se

presenta en el Gráfico 4, la relación ingresos/gastos de capital presentó valores positivos sólo durante los primeros tres años de la serie.

Al analizar estos aspectos a partir del cambio de gobierno a fines de 2015, se observaron algunas continuidades y también rupturas. En relación a las transferencias corrientes, se revirtió la tendencia de los seis años anteriores pues la empresa recibió bajo ese concepto un valor semejante (38%) al registrado en los dos primeros años de la serie, llegando, en 2017, a no registrar transferencias bajo ese concepto. Aun cuando en 2016 se presentó un resultado económico positivo, cuestión que no se registraba desde 2008, en 2017 nuevamente fue negativo. El incremento de la participación de los ingresos de operación frente a las transferencias corrientes y el resultado económico positivo en 2016 pueden ser explicados por el aumento de tarifas dispuesto a partir del 1° de abril de ese mismo año⁸. Por el contrario, los gastos de operación no presentaron mayores diferencias respecto de los valores que se venían registrando. Si bien en 2016 y 2017, las erogaciones relativas al personal descendieron dos puntos porcentuales en relación a diciembre de 2015 (de representar el 48% pasaron al 46%), el valor registrado fue el mismo que en 2014. Con respecto a los gastos en bienes y servicios se mantuvo también el porcentaje de aquel año (49% para 2016 y 48% para 2017). En lo que refiere a las transferencias de capital, éstas mostraron para 2016 un aumento del 35% respecto de diciembre de 2015. Al comparar el monto transferido en 2017 con el de 2016 se presentó un descenso del 6%. Estos datos evidencian el rol clave que posee el Estado Nacional como garante de las inversiones en el sector.

Gráfico 1.

Transferencias corrientes e ingresos de operación AySA (2006–2017)
(en miles de pesos, a valores constantes**)

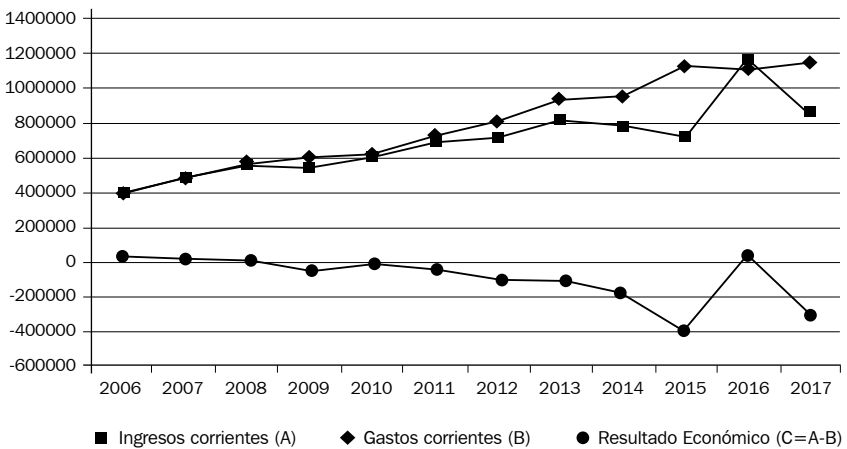


**IPI base 2004= 100.

Fuente: elaboración propia en base a Ejecución presupuestaria AySA (2006–2017).

Gráfico 2.

Ingresos/gastos corrientes y resultado económico AySA (2006–2017)
(en miles de pesos, a valores constantes*)

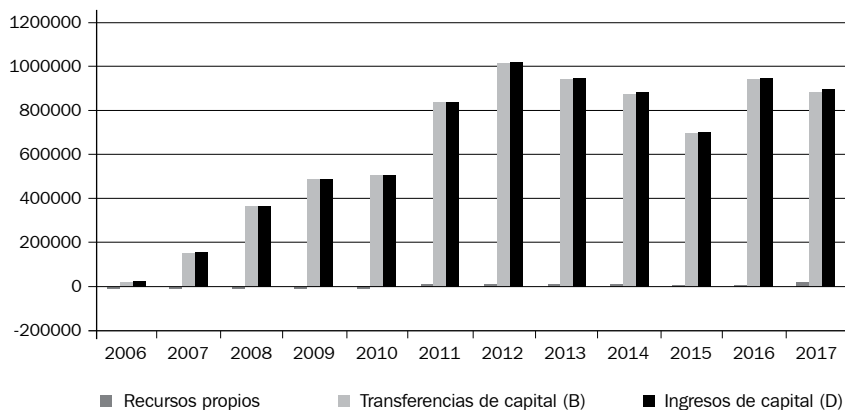


*IPI base 2004= 100.

Fuente: elaboración propia en base a Ejecución presupuestaria AySA (2006–2017).

Gráfico 3.

Ingresos de capital AySA: recursos propios y transferencias de capital (2006–2017) (en miles de pesos, a valores constantes*)

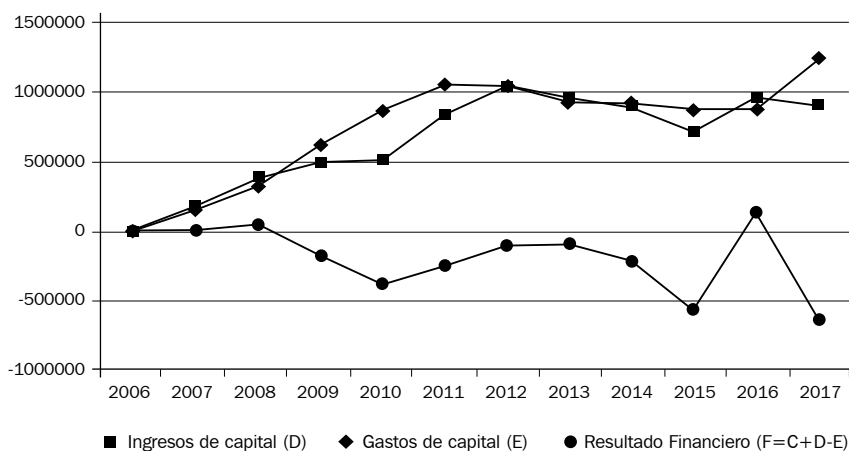


*IPI base 2004= 100.

Fuente: elaboración propia en base a Ejecución presupuestaria AySA (2006–2017).

Gráfico 4.

Ingresos/gastos de capital y resultado económico AySA (2006–2017) (en miles de pesos, a valores constantes*)



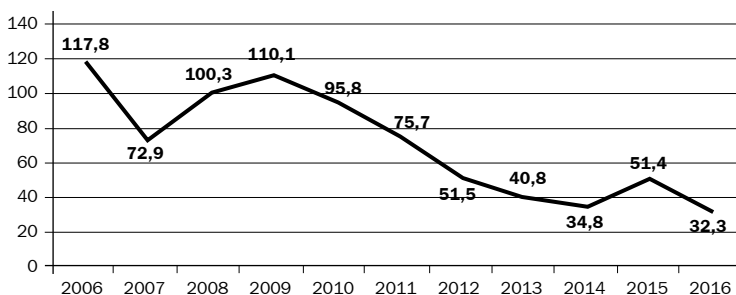
*IPI base 2004= 100.

Fuente: elaboración propia en base a Ejecución presupuestaria AySA (2006–2017).

En lo que refiere al nivel de endeudamiento sobre el patrimonio neto (Gráfico 5), éste presentó una tendencia oscilante aunque predominantemente descendente a lo largo del período 2006–2016, de 118% en 2006 pasó al 32% en 2016. La rentabilidad empresarial (Gráfico 6) también registró una tendencia decreciente, presentando valores negativos a partir de 2009 (con excepción del año 2016). Estos datos se inscriben en el marco ya descrito respecto del aporte constante y en aumento de transferencias del Tesoro producto de la falta de recursos propios suficientes para cubrir su operatoria. Para 2016 este cambio de tendencia se vincula al incremento tarifario ya mencionado.

Gráfico 5.

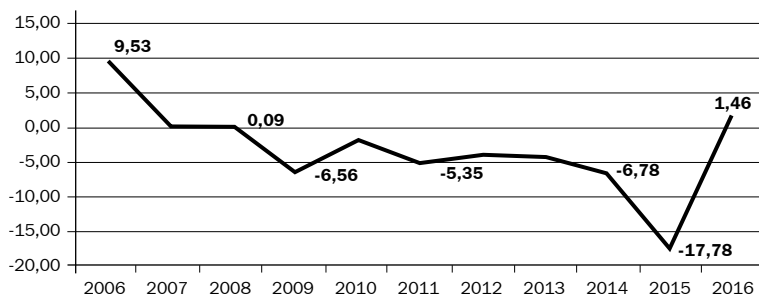
Nivel de endeudamiento sobre patrimonio neto AySA (2006–2016)
(en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a Informes Anuales de AySA (2006–2016).

Gráfico 6.

Rentabilidad sobre patrimonio neto AySA (2006–2016) (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a Informes Anuales de AySA (2006–2016).

Considerando el criterio de eficiencia económica clásico, el déficit de AySA puede ser cuestionado ya que, con excepción de unos pocos años, no logró cubrir con ingresos propios ni sus gastos corrientes ni los de capital. Sin embargo, tal como señalan Mc Donald y Ruiters (2012), dicho criterio deja por fuera otros aspectos relativos a los objetivos sociales involucrados en el servicio. Los datos consignados permitieron mostrar que, para el período 2006–2015, el objetivo de gestión no estuvo asociado a la búsqueda de rentabilidad sino a garantizar el servicio a pesar del desequilibrio en los resultados económicos-financieros de la empresa. Esta decisión debe ser analizada en el marco de las medidas generales tomadas en materia de servicios públicos (inversión estatal en infraestructura, congelamiento y posterior aumento gradual de las tarifas, el incremento de los subsidios, etc.) con las que, a la vez que se buscó ampliar la cobertura, se procuró evitar impactos directos sobre la inflación⁹. A partir de 2016, con una nueva orientación de política que retiró al Estado como principal promotor del acceso a los servicios públicos, esta lógica presentó cambios pues la sostenibilidad de la prestación quedó vinculada a los incrementos tarifarios.

Si para abordar el criterio de equidad se analiza la cuestión tarifaria, caben identificar tres etapas: 1) desde el inicio de la reestatización en marzo de 2006 hasta noviembre de 2011, 2) a partir de diciembre de 2011 hasta marzo de 2016 y 3) desde abril de 2016 en adelante (Cuadro 1). La primera de ellas se caracterizó por el mantenimiento de gran parte de las condiciones vigentes

durante la gestión privada. Por un lado, la tarifa permaneció congelada al valor de enero de 2002¹⁰. Esta decisión se enmarcó en una política más general mediante la cual, el PEN evitó trasladar a los consumidores residenciales el impacto de los aumentos de los servicios públicos. Así buscó contener una posible alza en el índice inflacionario y resguardar el poder adquisitivo de los sectores de más bajos recursos. Ligada a esta cuestión fue que se implementó una política de subsidios indirectos cuyos montos fueron incrementándose significativamente y de la que, como ya se señalara, el servicio de agua potable y saneamiento no fue una excepción¹¹.

Por otro lado, hasta que las facturas fueron emitidas de acuerdo a lo estipulado por el Reglamento de Aplicación de Normas Tarifarias (RANT)¹², se mantuvo el régimen tarifario heredado de AASA. Éste se basaba, por una parte, en el sistema de tipo catastral de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) y por otra, en un sistema medido, optativo para usuarios residenciales, y obligatorio para los no residenciales¹³ y la venta de agua «en bloque»¹⁴. De este modo, la tarifa básica bimestral (TBB) se calculaba considerando: el coeficiente de modificación tarifaria «K», el coeficiente zonal «Z», la tarifa general por los servicios suministrados «TG», la superficie cubierta «SC», el coeficiente de edificación «E» sumado a un décimo de la superficie total del terreno «ST». A la vez, la TBB poseía un valor base predeterminado de acuerdo al tipo de usuario (Tarifa Básica Bimestral Mínima)¹⁵. A esta tarifa mínima se le sumaba un 2,67% para financiar al Ente regulador¹⁶ y la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En relación al régimen de cobro de servicios medidos, se trató de un sistema mixto pues relacionaba la superficie y características edilicias con el consumo real. «(Abonan) en concepto de cargo fijo un monto mínimo equivalente al 50% de la cuota fija (Tasa Básica Bimestral). A ese valor se adicionan los metros cúbicos consumidos que sobrepasan el consumo bimestral libre para cada categoría o clase de usuario» (García, 1998: 75). Los diferentes cargos fijos (Servicio universal y medio ambiente: SUMA, Cargo de infraestructura, por titularidad no declarada y por mantenimiento al servicio) que habían sido incorporados a la tarifa durante la concesión a AASA y que influyeron en su incremento real¹⁷ tampoco sufrieron modificaciones¹⁸. De este modo, el cambio de gestión no conllevó la rediscusión de su carácter regresivo¹⁹. Para la serie 2006–2017 estos cargos fijos representaron, en promedio, el 18% del total de los ingresos de AySA en concepto de facturación.

El segundo período que abarca desde diciembre de 2011 hasta marzo de 2016 se caracterizó por progresivos aumentos del coeficiente de modificación tarifaria K y la segmentación de los subsidios. Se buscó así que los incrementos tuvieran un impacto gradual y acorde al poder adquisitivo de los usuarios.

A través de la Disposición SSRH N° 44/11 (02/12/11) se estableció que, a partir del 1° de diciembre de 2011, el valor del Coeficiente K sería de 3,7331. Esta variación representó un incremento del 290% que se aplicaría sólo a 169.671 usuarios a quienes se les retiraron los subsidios. El resto tendría un descuento del 74,36%, por lo que conservarían la tarifa (Aysa, 2017). La primera quita se efectuó a los sectores económicos más rentables (bancos, financieras, juegos de azar, aeropuertos internacionales, empresas de telefonía móvil, hidrocarburos y minería)²⁰. A partir de enero de 2012 ésta se extendió a la totalidad de los usuarios de los barrios de mayor valor catastral según la tasa de Alumbrado Barrido y Limpieza (ABL) (Barrio Parque y Puerto Madero) y a los barrios privados. Asimismo se implementó la posibilidad de renunciar voluntariamente a los subsidios (Disposición conjunta N° 229/11 y 810/11, 02/12/11)²¹. Continuando con las readecuaciones tarifarias, se dispuso a partir del 1° de abril de 2014 un nuevo valor para el Coeficiente K: 5,1138 y tres niveles de descuentos de acuerdo a los Coeficientes Zonales que iban decreciendo desde abril hasta agosto (Disposición SSRH N° 4/14, 07/04/14). El aumento total fue del 271% para los usuarios del zonal alto, del 178% para los del zonal medio y del 95% para los bajos (Aysa, 2017).

La última etapa que se inició a partir de abril de 2016, mostró un cambio significativo respecto de la política tarifaria. El nuevo gobierno dispuso la eliminación de la mayoría de los subsidios²² aunque mantuvo la tarifa social²³. Con la Disposición SSRH N° 62/16 (01/04/16), el Coeficiente K pasó a 16,1937 y se dejaron sin efecto los descuentos para los usuarios de los zonales altos y medios, mientras que para los del zonal bajo la reducción pasó a ser del 25%. Los aumentos experimentados por los primeros fueron del 233% y 322% respectivamente y del 375% para los últimos (Aysa, 2017). Tras la realización de la audiencia pública el 6 de abril de 2017, la tarifa volvió a incrementarse. Aunque se mantuvo el descuento del 25% para los usuarios residenciales del zonal bajo y la posibilidad de optar por la tarifa social, se fijó un aumento del 23% para el Coeficiente K (19,9183) (Disposición SSRH N° 19-E/17, 02/05/17). Asimismo, a partir del 1° de noviembre de 2017, el cargo fijo dejó de incluir factores relativos al inmueble y pasó a constituir una cifra fija bimestral de AR\$ 87 + impuestos por cada servicio (agua y cloaca).

«Las adecuaciones de nivel tarifario que se fueron sucediendo en este proceso, afectaron de manera dispar a distintos segmentos de usuarios, así la combinación de recomposición tarifaria y la eliminación de los descuentos implicó que los mayores impactos durante 2017 se dieran en las áreas de coeficiente zonal

bajo, y en menor medida en las áreas con coeficiente zonal medio y alto, las que presentaban un atraso tarifario relativo de menor cuantía» (AySA, 2018: 6).

Para 2018, el aumento tarifario dispuesto (Resolución SlyPH N° 07/18, 27/04/18) se fundamentó principalmente en dos cuestiones: a) la no aplicación de los cuadros tarifarios vigentes en el Partido de La Matanza²⁴ y la ampliación del área concesionada²⁵.

«Las medidas que se propician requieren un incremento del nivel tarifario general (ajuste del coeficiente de modificación «K») de la Empresa y una readecuación del esquema de eliminación de los descuentos tarifarios previstos en la Disposición SSRH N° 19–E/17, para contrarrestar los efectos de la inflación que afecta los costos y para afrontar los déficit operativos derivados de la incorporación de los nuevos partidos al área concesionada» (AySA, 2018: 11).

El Coeficiente K se estableció en 25,0971, representando un incremento del 26% de las tarifas. Los descuentos para los usuarios del zonal bajo irán descendiendo del 25% al 6,25%, valor que regirá desde el 1° de noviembre hasta el 31 de diciembre de 2018.

128

Respecto del Programa de Tarifa Social, se mantuvieron, hasta 2014, las condiciones vigentes durante la gestión privada²⁶. En ese año con la Disposición SSRH N° 16/14 (5/09/14) se estableció un nuevo Reglamento del Programa de Tarifa Social y se aprobaron también los Criterios de inclusión y asignación²⁷ del beneficio del Programa (Resolución ERAS N° 46/14, 27/11/14). Resulta preciso señalar que se contemplaron tres tipos de modalidades de inclusión: a) tarifa social (usuarios residenciales), b) caso social (usuarios residenciales y no residenciales)²⁸ y c) tarifa comunitaria (usuarios no residenciales). Las dos primeras toman como unidad de análisis a los hogares, mientras que la última considera a las organizaciones de la sociedad civil. A su vez, bajo el Programa es posible asignar tres tipos de beneficios para cada una de estas modalidades: 1) al acceso al servicio, para aquellos usuarios que no se encuentran conectados a los servicios, 2) al uso del servicio, cuando no pueden afrontar total o parcialmente su pago y 3) a la regularización de deudas, para facilitar su cancelación de acuerdo a sus posibilidades económicas. Respecto de los criterios de asignación, mediante la tarifa social y la comunitaria se establecen pautas de descuento del costo de la tarifa, mientras que en la modalidad caso social, el subsidio exime totalmente de pago al usuario. A continuación, en el Cuadro 2 se resumen estos aspectos.

Cuadro 1.

Normativa, valor del coeficiente K y subsidios

Normativa	Disposición SSRH N° 44/2011	Disposición SSRH N° 4/2014	Disposición SSRH N° 62/2016	Disposición SSRH N° 19-E/2017	Resolución S1yPH N° 7/2018
Fecha de vigencia	a partir del 1° de diciembre de 2011	a partir del 1° de abril de 2014	a partir del 1° de abril de 2016	a partir del 2 de mayo de 2017	a partir del 1° de mayo de 2018
Coefic. K	3,7331	5,1138	16,1937	19,9183	25,0971
Descuentos a usuarios residenciales	Usuarios subsidiados por el Estado Nacional. Reducción del 74,36%.	Tres niveles de descuentos de acuerdo a los Coeficientes Zonales. Iban decreciendo hasta agosto de 2014.	Reducción del 25% para usuarios en áreas de Coeficientes Zonales bajos (1,45; 1,30 y 1,10).	Reducción del 25% para usuarios en áreas de Coeficientes Zonales bajos (1,45; 1,30 y 1,10).	Reducción del 25% hasta el 6,25% para usuarios en áreas de Coeficientes Zonales bajos (1,45; 1,30 y 1,10).

Fuente: elaboración propia en base a Disposiciones de la Subsecretaría de Recursos Hídricos y Resolución de la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica.

129

Cuadro 2.

Programa de tarifa social: principales características

Modalidades de inclusión	Unidad de análisis	Criterios de asignación	Tipos de beneficios
<i>Tarifa social</i> (usuarios residenciales)	hogares	<ul style="list-style-type: none">• al acceso al servicio• al uso del servicio• a la regularización de deudas	pautas de descuento
<i>Caso social</i> (usuarios residenciales y no residenciales)			eximición de pago
<i>Tarifa comunitaria</i> (usuarios no residenciales)	organizaciones de la sociedad civil		pautas de descuento

Fuente: elaboración propia en base al Reglamento del Programa de Tarifa Social y los Criterios de inclusión y asignación del beneficio del Programa.

Producido el traspaso de gobierno, con la Resolución ERAS N° 19/16 (26/05/16) se estableció el procedimiento de regularización de deudas en sus diferentes modalidades (Art. 1°), se implementó un formulario en línea para tramitar la incorporación de usuarios a la tarifa social²⁹ y se renovaron también los Criterios de inclusión y asignación. A este respecto, se elevó el porcentaje de los gastos en servicios optativos a ser considerado para la asignación de los descuentos³⁰ (la primera categoría «hasta el 3%» pasó al 5%; la segunda «del 3% al 6%» quedó establecida en «del 5% al 10%» y finalmente, «desde el 6%» cambió a «desde el 10%»)³¹. Seguidamente, otra Resolución (ERAS N° 30/16, 25/07/16) dispuso un nuevo Reglamento y añadió los Criterios previamente establecidos. Aun cuando existieron algunos cambios de forma, la modificación a destacarse se vinculó con la incorporación de los beneficiarios de la «Tarifa Comunitaria (...) bajo la aplicación de una Tarifa General Diaria Fija del Cargo Fijo (TGDF) que corresponde a la categoría de usuario residencial, sin que ello implique no considerarlos a los demás efectos como usuarios no residenciales».

En julio de 2017 (Resolución ERAS N° 61/17, 28/07/17), se dispuso para esa modalidad la aplicación, en concepto de beneficio al uso, de un descuento del 25% sobre la TGDF para el régimen de cobro no medido y del 30% para el medido. Por último, se sumó una cláusula transitoria en la cual se dispuso la aplicación del subsidio del 25% para los usuarios de los zonales bajos sin perjuicio de poder solicitar la aplicación de los beneficios del Programa de Tarifa Social. Si se consideran los datos para el período 2006–2015, el promedio de recursos asignados al Programa de Tarifa Social rondó los AR\$ 4 millones (a precios corrientes). En cuanto a la evolución de la cantidad de beneficiarios (se incluyen todas las modalidades) ésta fue fluctuante. En 2007 se presentó el valor más alto de la serie con 118.953 beneficiarios, mientras que el registro más bajo fue en 2015 con 15.390. El año 2016 presentó valores muy superiores a los previamente registrados: 253.576 beneficiarios y alrededor de AR\$ 115 millones asignados. Estos valores también crecieron en 2017 cuando la cantidad de beneficiarios pasó a ser de 272.328 y el monto destinado AR\$ 292 millones (Informes Anuales AySA, 2006-2017). Esta ampliación de la cobertura se vinculó directamente con los incrementos descriptos en materia tarifaria.

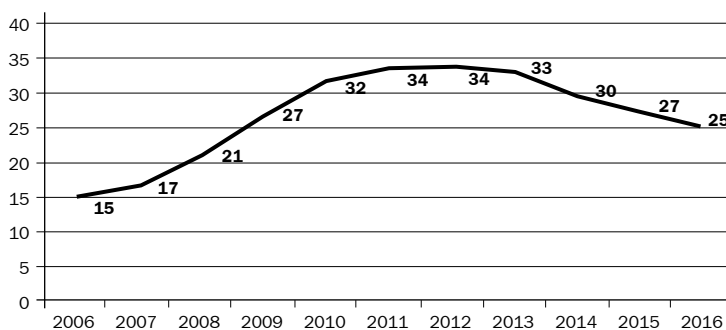
«Estos cambios fueron acompañados con un fuerte desarrollo de la Tarifa Social focalizada (...) lo que evidencia un cambio sustancial en la lógica de aplicación de subsidios, avanzando hacia un sistema que focaliza subsidios redundando en una mayor equidad y sostenibilidad del servicio. Este tipo de subsidios ha permitido dar apoyo a aquellas familias que atraviesan una

situación económica delicada y que no pueden afrontar el pago completo de la factura, garantizando así el derecho humano de acceso al agua potable a este grupo de usuarios» (AySA, 2018: 6).

Si se analiza el saldo pendiente de cobro³² en relación al total de facturación por los servicios de agua potable y/o saneamiento³³ se observa que éste fue incrementándose hasta presentar su valor máximo en 2011 y 2012 (34%), para culminar registrando un 25% en 2016 (Gráfico 7). Realizar una quita total de subsidios, para aquellos años, hubiera profundizado las limitaciones existentes por lo que la gradualidad implementada contuvo ese posible impacto³⁴. Si bien en 2016 este valor presentó un descenso de 9 puntos porcentuales, resta conocer qué efecto tuvieron los incrementos tarifarios posteriores pero aún no se cuenta con los datos necesarios para efectuar este análisis.

Gráfico 7.

Saldo pendiente de cobro sobre facturación total usuarios residenciales AySA (2006–2016) (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a Informes Anuales de AySA (2006–2016).

Siguiendo la propuesta analítica de McDonald y Ruiters (2012), otro aspecto que puede observarse para considerar el grado de equidad con el que se presta el servicio refiere a la accesibilidad, es decir a la cantidad y calidad en la que el mismo es ofrecido. A este respecto, en materia de cobertura³⁵ del servicio de agua potable, el déficit total existente al momento de la rescisión era del 22%

(2.062.000 habitantes) y del 41% (3.832.000 habitantes) para los desagües cloacales. A fin de atender esta situación, mediante la implementación del Plan Director de Saneamiento 2006–2020, AySA se propuso alcanzar, para el 2011, el 100% de cobertura en el servicio de agua y el 80% en los desagües cloacales. En el período 2012–2020 se preveía mantener la cobertura total de agua y alcanzar el 95% respecto de las cloacas. Aun cuando, para esos años, no se cumplieron con esas metas, se presentó una evolución ascendente en la cantidad de población incorporada a las prestaciones durante 2006–2017³⁶. En cuanto al servicio de agua potable, la cobertura se incrementó en 2015, en 6 puntos porcentuales y 9 en 2017: el 78% registrado en 2006 pasó al 84% en 2015 y al 87% para el 2017. Para los desagües cloacales los datos muestran para 2015 un crecimiento de 5 puntos porcentuales respecto de 2006 (del 59% pasó al 64% de cobertura), mientras que en 2017, el aumento fue de 10 puntos (69%). En lo que refiere a las nuevas áreas incorporadas a la concesión, la cobertura registrada en 2017 fue del 38% para agua potable y del 27% respecto del servicio de cloacas.

Al desagregar los datos por regiones, los mayores incrementos en la cobertura de agua potable se presentaron en la zona oeste (La Matanza, Morón y Tres de Febrero) y la zona suroeste (Almirante Brown, Esteban Echeverría y Lomas de Zamora). En la primera, la población servida a 2017 creció 25 puntos porcentuales más que en 2006, se pasó del 55% al 80%. Respecto de la zona suroeste, el aumento se dio en 10 puntos porcentuales más que al inicio de la concesión, del 50% se alcanzó el 60%. La cobertura en desagües cloacales acompañó este crecimiento aunque en menor nivel. La zona oeste presentó el incremento más alto de toda el área concesionada (17 puntos más que en 2006, de 43% al 60%), seguida por la zona norte (San Fernando, Tigre, San Isidro, San Martín y Vicente López) (13 puntos, de 54% al 67%), la zona suroeste (13 puntos, de 16% al 29%) y la zona sureste (Avellaneda, Lanús y Quilmes) (13 puntos, de 49% al 62%)³⁷.

Para atender las necesidades de cobertura de aquellas comunidades vulnerables, AySA continuó con la implementación de dos metodologías desarrolladas por AASA desde 2003 y 2004: 1) el Modelo participativo de gestión (MPG) y 2) el Plan Agua + Trabajo (A+T). A través del MPG, trabajaban de manera conjunta, las comunidades, los municipios y la empresa. Esta última aportaba la mayor parte del financiamiento de los proyectos, a la vez que, supervisaba técnicamente las obras y capacitaba a los vecinos de los barrios. Los municipios, responsables de la dirección técnica de los trabajos, eran los

que priorizaban los proyectos y brindaban los materiales necesarios para su realización. Finalmente, los vecinos aportaban la mano de obra y recibían a cambio descuentos en sus facturas.

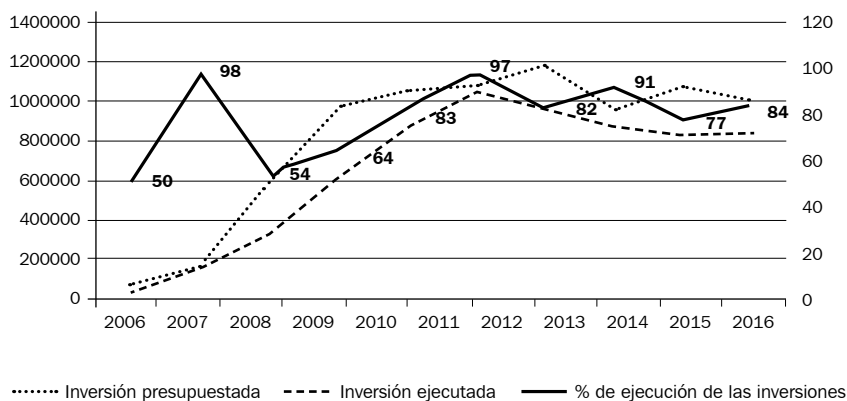
El A+T fue un proyecto del gobierno nacional, con el que buscó disminuir el riesgo sanitario de la población sin acceso al servicio, reducir los costos de expansión en los barrios de bajos recursos y a la vez, crear empleo con el establecimiento de cooperativas de trabajo integradas por beneficiarios de planes de asistencia social y desocupados. AySA financia, diseña los proyectos, tiene a cargo la logística de los materiales y la supervisión técnica de las obras. Asimismo participa, junto con el Instituto de Asociativismo y Economía Social (INAES) y el Instituto Leopoldo Marechal (dependiente del Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias), de la capacitación a las cooperativas. Éstas brindan la mano de obra y reciben una remuneración mensual de acuerdo al avance certificado de los trabajos. Por su parte, los municipios definen las áreas de expansión, administran los fondos otorgados por AySA y ejecutan e inspeccionan las obras. Desde 2008, este mismo método fue incorporado para la extensión de los desagües cloacales, mediante el Plan Cloaca + Trabajo (Informe al usuario, 2008 y 2015).

De acuerdo con los datos disponibles³⁸, en el marco del MPG, el total de obras concluidas permitieron la conexión de 48.530 habitantes a los servicios. Por su parte, los planes A+T y C+T mostraron en total, para el período, un incremento de 30 veces más respecto de la cantidad de módulos de obras finalizadas (de 28 pasaron a 856) cubriendo a 1.409.760 habitantes, casi 25 veces más que la población cubierta en 2006. El mayor aumento se dio en la extensión de la cobertura de agua potable, pues la cantidad de módulos para 2017 fue de 753 frente a los 28 iniciales, con una población servida de 1.310.942 habitantes. En el caso de los desagües cloacales de 1 módulo en 2008, el período culminó con 103 finalizados cubriendo a 98.818 habitantes.

Finalmente, esta activa participación estatal sobre las prestaciones puede observarse también al analizar los datos en materia de inversión. El Gráfico 8 muestra que, durante el período en estudio (2006–2016), hubo un aumento constante de la inversión presupuestada y de la ejecutada, alcanzando ambas su máximo valor en el 2015. Sin embargo, este año no fue el de mayor porcentaje de ejecución de las inversiones. Los registros más altos se dieron en los años 2007 (98%), 2011 (97%) y 2014 (92%). En cuanto a la variación presentada respecto de 2006, la inversión presupuestada creció 16 veces, mientras que la ejecutada 27.

Gráfico 8.

Inversión presupuestada e inversión ejecutada AySA (2006–2016)*
(en miles de pesos, a valores constantes** y porcentaje)



*Al no contarse con el dato de la inversión presupuestada para el año 2013, los valores para ese año no son presentados en el gráfico. // **IPI base 2004= 100.

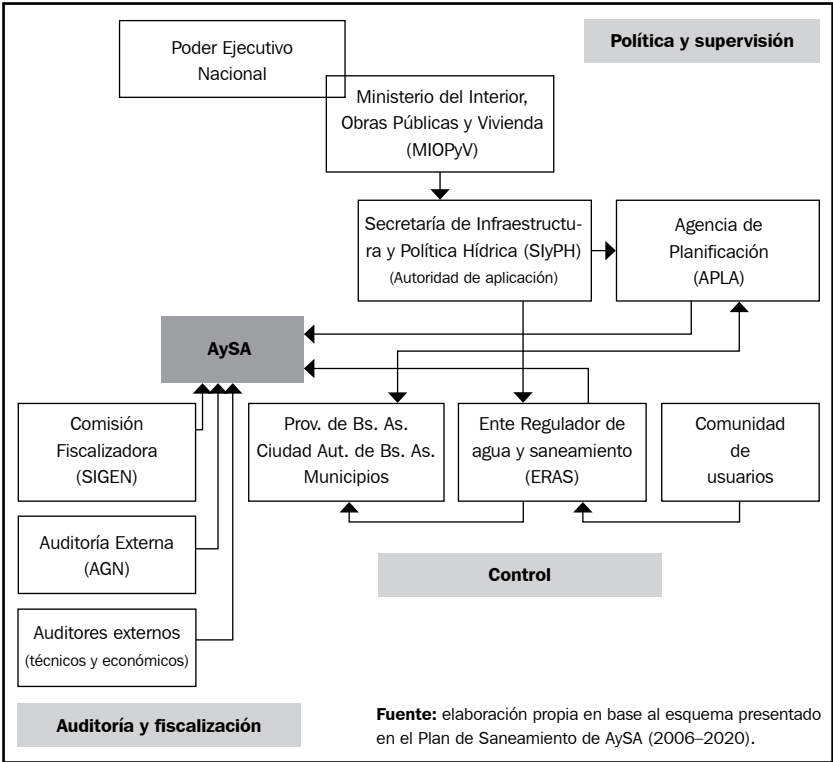
Fuente: elaboración propia en base a Informes Anuales de AySA (2006–2016).

Para referir a los criterios de rendición de cuentas y transparencia es necesario caracterizar brevemente el marco regulatorio establecido por la Ley N° 26.221 (02/03/07). En este esquema pueden distinguirse tres ámbitos de acción (Cuadro 3): 1) el de política y supervisión, 2) el de control y 3) el de auditoría y fiscalización. Para el período 2007–2015, el primer ámbito estaba integrado por: a) el MPLAN que tenía a su cargo el dictado de normas complementarias, la aprobación del plan de negocios y la supervisión del desenvolvimiento de la empresa; b) la Secretaría de Obras Públicas (SOP) que se desempeñaba como autoridad funcional entre el concedente y el concesionario y c) la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) establecida como autoridad de aplicación y responsable de impartir políticas, ejercer el poder de policía y control en materia de prestación del servicio. Con el cambio de gestión en diciembre de 2015, estas funciones quedaron a cargo del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV) y la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (SlyPH) pasó a desempeñarse como la autoridad de aplicación. En materia de control se establecieron dos organismos, la Agencia de Planificación (APLA) y el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS). La primera debe intervenir en la

elaboración de los planes y proyectos, el desarrollo de las obras, la elaboración de los estudios de impacto ambiental y el establecimiento de las metas de calidad. Por su parte, el ERAS tiene que fiscalizar la calidad del servicio, verificar el cumplimiento del contrato de concesión y proteger los intereses de los usuarios. Por último, en el ámbito de auditoría y fiscalización, se dispuso la conformación de una Comisión Fiscalizadora, integrada por el Estado Nacional (dos representantes de la Sindicatura General de la Nación —SIGEN— y uno por los trabajadores). Quedando la auditoría externa en manos de la Auditoría General de la Nación (AGN) y de un grupo de auditores externos, técnicos y económicos (Plan de Saneamiento de AySA, 2006).

Cuadro 3.

Esquema regulatorio de Agua y Saneamientos Argentinos S.A.
(Instituciones a partir de diciembre de 2015)



Este régimen de múltiples autoridades presenta superposiciones de funciones entre los organismos y entes diseñados, y a la vez, tiende a la centralización de competencias en las autoridades de la Administración central. Esta situación se acentuó con el cambio de gobierno producto de la reducción de los organismos intervinientes en las definiciones de política y supervisión. La ostensible injerencia asignada al Ministerio a cargo y sus respectivas dependencias pone en cuestión la independencia de los organismos de control propuestos. A diferencia de las facultades y obligaciones que poseía el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)³⁹ (aprobación de los cuadros tarifarios y los planes de mejoras y expansión), al ERAS sólo le caben funciones de control (niveles de calidad, contabilidad regulatoria y benchmarking). Dentro de sus competencias no figuran el establecimiento de las tarifas ni la fijación y modificación de las metas de expansión del servicio, estas funciones son asumidas por la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica. Tampoco tiene facultad para sancionar a AySA, sólo puede amonestar a los directivos o gerentes de la empresa. Por otra parte, el modo de elección de las autoridades en el ERAS y la APLA, los vincula directamente al poder político. El PEN designa a los integrantes de los respectivos Directorios, uno de manera directa y los dos restantes por recomendación de los Poderes Ejecutivos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires. La presidencia del Directorio del ERAS queda a cargo del representante del gobierno nacional mientras que, en el caso de la APLA, ésta es desempeñada por el Secretario de Infraestructura y Política Hídrica. Dicho funcionario no sólo ejerce la representación legal, sino que su voto vale doble en caso de producirse un empate. Esta designación sin concurso público, les resta independencia a los organismos pues se originan compromisos políticos con las autoridades de las jurisdicciones, que pueden interferir el desarrollo de las gestiones. Desde la técnica regulatoria esto concita diversos cuestionamientos debido a la dependencia que genera respecto del PEN pero, desde el punto de vista político, asegura que las presidencias se mantengan afines a sus disposiciones.

En lo que respecta a la información necesaria para llevar adelante la regulación y el control de lo actuado por AySA, se dispuso que la compañía debía registrar la información relativa a la calidad, operación y mantenimiento de los servicios prestados a fin de estar disponibles ante los pedidos de la autoridad de aplicación, de la APLA y el ERAS. Asimismo debe elaborar diferentes tipos de informes (sobre niveles de servicio, anuales, periódicos y adicionales) que está obligada a publicar. Cabe consignar que al inicio de la gestión, AySA fue reticente en la entrega de información aun cuando el marco regulatorio la

obligaba a brindarla. La empresa reiteradamente había eludido al ente respecto de la entrega de información financiera que, por el contrario, enviaba a la Subsecretaría de Recursos Hídricos. Al carecer ésta de capacidad técnica para analizarla, la remitió al ERAS y de este modo comenzó a analizarla. Asimismo, la intervención del ERAS en relación al presupuesto de AySA, se da formalmente desde 2008 (con anterioridad no se los enviaban) y se le solicita que se expida, en un plazo breve, sobre lo que ya fue aprobado por el Congreso Nacional, constituyendo una mera formalidad.

En cuanto al criterio de participación de los ciudadanos en la gestión de los servicios, AySA no cuenta con este tipo instancias. La participación institucionalizada está circunscripta a cuestiones de control a través del accionar de las asociaciones de usuarios y consumidores en la Sindicatura de Usuarios que funciona bajo la órbita del ERAS. La estructura y funciones de esta Sindicatura se asemejan a las de la Comisión de Usuarios del ETOSS⁴⁰. Sus recursos institucionales y de información se mantuvieron acotados, pues sus pronunciamientos no son vinculantes, la información requerida respecto de la empresa es provista por el Ente y su conformación quedó restringida a asociaciones registradas con actuación a nivel nacional. A esto se suma que, a diferencia de su antecesora, el nuevo marco regulatorio estableció que sus miembros se desempeñen ad-honorem. De acuerdo a los representantes de las asociaciones, esta disposición conlleva ciertas dificultades para su funcionamiento⁴¹. En lo que respecta a la APLA, si bien por su función (establecimiento y modificación de la metas de expansión del servicio) sería deseable la participación de los usuarios, su intervención se da indirectamente a través de las demandas y propuestas presentadas por los intendentes de los diversos municipios que integran la Comisión Asesora de la Agencia.

El marco regulatorio estableció también en su Art. N° 54 la creación en el ámbito del ERAS de un Defensor del Usuario, elegido mediante concurso público y sujeto, al igual que los Directores, al régimen de incompatibilidades de funcionarios públicos. Éste tiene por función, «representar institucionalmente los intereses de los usuarios en las audiencias públicas, así como en cuestiones contenciosas o de procedimientos administrativos en las que el ente regulador sea parte y los derechos de los usuarios pudieran estar afectados por la decisión». Tras más de una década de establecido el marco y luego de siete años de efectuado el llamado a concurso, el cargo fue adjudicado por el plazo de cuatro años mediante la Resolución ERAS N° 59/16 (30/12/16). Otro procedimiento público de participación disponible para la ciudadanía son las audiencias públicas relativas a las adecuaciones tarifarias. Su alcance como espacio deliberativo

encuentra limitaciones no sólo por la efectiva participación ciudadana que queda circunscripta a funcionarios, expertos y representantes de asociaciones de usuarios sino también por el carácter no vinculante de sus resoluciones. Parece constituir más un requisito formal que una instancia amplia de deliberación.

Por último y vinculados a estas cuestiones, vale considerar los datos referidos a la atención de los usuarios (reclamos recibidos y respondidos por la empresa). Para el período 2006–2017, se observa que en promedio se registraron cerca de 500 mil reclamos por año. Entre los motivos que los originaron se encontró que los reclamos por cuestiones técnicas explicaron el 80% del total (44% por problemas en el servicio de agua y 36% en el servicio de saneamiento) siendo los reclamos comerciales (por facturación, errores de medición, etc.) los de menor cuantía con un 19%. Asimismo, el nivel de respuesta alcanzado fue de casi el 100% pues tan sólo 6158 casos quedaron sin ser respondidos dentro del tiempo estipulado (Informes Anuales de AySA, 2006–2017). Si se observan las estadísticas elaboradas por el ERAS⁴², los valores registrados son considerablemente inferiores: la cantidad de reclamos por año fue, en promedio, de 5600 casos⁴³. Sin embargo, las razones técnicas son también las que explican el mayor porcentaje de reclamos con un 94% (43% son urgencias, 37% por el servicio de agua y 14% por el servicio de saneamiento), mientras que el 6% restante se debieron a razones de índole comercial (Estadísticas ERAS, 2007–2017).

4 REFLEXIONES FINALES

Tras considerar los criterios propuestos por McDonald y Ruiters (2012) para analizar el desempeño de AySA, se evidenció una significativa ampliación de la cobertura que tuvo como eje central la activa participación estatal en el incremento de las transferencias e inversiones entregadas. Sin embargo, es preciso observar también que durante el período 2006–2015 (con excepción de los años 2008 y 2009), AySA no pudo cubrir el total de sus gastos corrientes con ingresos propios. Asimismo, las obras realizadas se solventaron fundamentalmente con transferencias del Estado Nacional. A partir de 2016, con la llegada del nuevo gobierno, este esquema se modificó mediante la implementación de un significativo aumento tarifario. Como consecuencia de ello, para 2016, se revirtieron los resultados económicos negativos que venía presentando la empresa aunque con un impacto directo y regresivo sobre los usuarios de menores ingresos. Situación que también puede explicar, en parte, la ampliación exponencial de los beneficiarios de la tarifa social en sus diversas

modalidades. A partir de 2017, estos aspectos se profundizaron producto de la implementación de nuevas subas tarifarias que fueron justificadas por el contexto inflacionario y la incorporación de nuevos partidos al área concesionada. Respecto de las transferencias de capital, éstas permanecieron a cargo del Estado y para 2017 fueron incrementadas en un 21% respecto de 2015.

A futuro, de acuerdo con lo planteado por la empresa, se tiene por objeto avanzar hacia la generalización de la micromedición de los consumos, es decir, pasar a facturar por el volumen de los consumos reales, en vez de considerar la superficie de los inmuebles. De acuerdo a lo expuesto, con estos cambios en los criterios de tarifación se procurará incentivar una mayor racionalidad en el uso del recurso. Queda por ver entonces de qué manera se realizará dicha generalización teniendo en cuenta, por ejemplo, las limitaciones estructurales que se presentan en los edificios de propiedad horizontal existentes y cómo serán cubiertos los costos de instalación de los medidores individuales. Una efectiva implementación de la micromedición no sólo deberá evitar el derroche del recurso sino que también tener en consideración el poder adquisitivo de los usuarios, para propiciar un acceso más equitativo al servicio.

En cuanto a los criterios de rendición de cuentas y transparencia se observó que la regulación y el control del servicio alcanzaron formalmente mayor cercanía al poder político y con ello, una mayor discrecionalidad. Este tema no debería ser cuestionado *per se* sino ser considerado a la luz de la mayor intervención que tuvo el Estado en la prestación (crecientes transferencias e inversiones directas en infraestructura). ¿Por qué crear dos organismos de control con restricciones de diseño y de funcionamiento efectivo, si en ese nuevo esquema no eran relevantes? Frente a esto, surge la necesidad de redefinir una clara estrategia regulatoria, donde el contralor normativo y social —sea la forma que adquiera (centralizada o descentralizada)— se conciba como condición para asegurar buenos servicios. Vinculado a esto, la participación de los ciudadanos también presentó limitaciones pues como se señalara su participación institucionalizada se circunscribió a cuestiones de control a través de lo actuado por las asociaciones de usuarios y consumidores.

En síntesis, el regreso del Estado a la gestión del servicio implicó un mayor compromiso político que se tradujo en amplios aportes de recursos estatales. Habiendo adoptado la corporatización una forma progresista de prestación, nuevos interrogantes se plantean respecto del significado de «lo público» y su concreción práctica a partir del cambio de gobierno en diciembre de 2015. El énfasis centrado en los incrementos tarifarios, la ausencia de transferencias corrientes a partir de 2017 y los cambios en la institucionalidad del sector

¿constituyen indicios de una incipiente reconfiguración del servicio? ¿Se encamina nuevamente la prestación hacia una lógica de mercantilización? ¿Qué implicancias tendrá el nuevo esquema de autoridades sobre la gestión? Dar respuesta a estos interrogantes implicará seguir profundizando en el estudio de los criterios presentados a la luz de nuevos datos. Asimismo, a fin de completar la caracterización del desempeño de AySA, restan analizar los criterios de calidad de trabajo, ética pública y participación considerando a los trabajadores de la empresa. Ambas tareas serán abordadas en futuros trabajos.

NOTAS

¹ Desde su creación en 1912, la empresa estatal, Obras Sanitarias de la Nación (OSN), había estado a cargo de los servicios en la mayor parte del territorio nacional, garantizando la cobertura en aquellas regiones menos desarrolladas. Esta situación se modificó a partir del 1° de enero de 1980, cuando la dictadura cívico-militar (1976-1983) dispuso la descentralización de los servicios hacia las provincias. La compañía se dividió en 161 sistemas de agua potable y cloacas y OSN quedó a cargo exclusivamente de la prestación en la Ciudad de Buenos Aires y en trece partidos del Conurbano Bonaerense. En 1993, el servicio fue concesionado a manos privadas, por lo que la empresa Aguas Argentinas S.A. se hizo cargo de las prestaciones hasta marzo de 2006.

² AySA fue creada bajo el mandato de Néstor Kirchner, quien ejerció la presidencia de la República Argentina durante el período 2003–2007. Fue sucedido por Cristina Fernández de Kirchner quién estuvo a cargo del gobierno durante dos períodos consecutivos: 2007–2011 y 2011–2015. En diciembre de 2015, asumió Mauricio Macri, candidato de Cambiemos, alianza constituida por partidos opositores a las anteriores gestiones.

³ Con la promulgación de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (07/01/02), el gobierno de Eduardo Duhalde instrumentó la devaluación del peso, poniendo fin al régimen de Convertibilidad que establecía

una paridad cambiaria fija (un peso argentino = un dólar estadounidense). Se dispuso la pesificación de precios y tarifas, dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos de la Administración Pública. El Poder Ejecutivo Nacional fue facultado para renegociar esos contratos, inclusive los de los servicios públicos privatizados. Se determinó también el congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de esos contratos.

⁴ El incremento en un 88% de la tarifa media residencial (desde mayo 1993 a enero 2002) le había permitido obtener una rentabilidad promedio del 20%, que superó al 11,21% proyectado en la oferta. Asimismo, la incorporación de diversos cargos fijos había influido de manera significativa en ese aumento altamente regresivo. En relación a las inversiones previstas, el grado de ejecución en el primer quinquenio (1993–98), fue sólo del 58%. En el segundo (1999–2003), las inversiones realizadas en los años 1999 y 2000 se correspondieron en su totalidad con las previstas pues se retrasó dos años la revisión de las metas y fueron aprobadas ex-post. En el 2001 el grado de ejecución fue del 62%, mientras que en el 2002 caería al 19%. Desde 1993 a 2002, la expansión de la cobertura del servicio de agua potable, sólo cubrió un 79% de los habitantes frente al 88% estipulado en el contrato. En el servicio de cloacas sólo alcanzó el 63% frente al 74% previsto (ETOSS, 2003).

⁵ Sus accionistas extranjeros (Suez —socia mayoritaria—, Vivendi Universal S.A. y Aguas de Barcelona S.A.) decidieron mantener la demanda que habían presentado ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

⁶ Los datos presentados están calculados en base a la información presentada por AySA en sus ejecuciones presupuestarias.

⁷ Aunque la empresa se constituyó en 2006, fue a partir de 2008 cuando comenzó a recibir este tipo de transferencias.

⁸ Este tema será abordado con mayor detalle a continuación.

⁹ Para más detalles ver Rocca (2013).

¹⁰ A esa fecha la factura media era de \$27,40.

¹¹ A 2015, las transferencias corrientes crecieron casi cuatro veces más respecto de 2008. Si se consideran los datos de 2016 el incremento fue de casi cinco veces. Como se señalara, en 2017, el Estado Nacional no realizó transferencias corrientes a la empresa.

¹² La reestatización del servicio conllevó el establecimiento de un nuevo marco regulatorio (Ley N° 26.221, 02/03/07). En su «Anexo E Régimen tarifario» se dispuso que la Autoridad de Aplicación debía aprobar el RANT, donde se especificarían los valores adoptados por los componentes de la tarifa según el tipo de usuario. De este modo, mediante la Disposición SSRH N° 45/10 (16/11/10) fue aprobado el RANT, que entró en vigencia el 14 de febrero de 2011. AySA tenía un plazo máximo de un año calendario desde aquella fecha para emitir las facturas acorde al régimen aprobado (Art. 3). La adecuación del sistema de facturación se registró finalmente a partir de mediados de 2013.

¹³ Se consideraban tres categorías de inmuebles: residenciales, no residenciales —ambas se subdividían según tuvieran o no unidades abastecidas— y baldíos.

¹⁴ Se entiende como tal a la provisión de agua potable con destino a ser utilizada fuera del área servida por el concesionario.

¹⁵ El cálculo se expresaba de esta manera: $TBB = K * Z * TG * (SC * E + ST / 10)$; TBB mínima.

¹⁶ A partir de 2007 la alícuota quedó dividida entre

la Agencia de Planificación (APLA) (1,120%) y el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) (1,550%).

¹⁷ Para el período 1993 (mayo)–2002 (enero), la tarifa media residencial se incrementó un 88%: de \$14,56 llegó a \$27,40 (ETOSS, 2003). De acuerdo a los datos presentados por Azpiazu y Forcinito (2004) para ese mismo plazo, el factor «K» aumentó un 31%, el Cargo de infraestructura para las conexiones del agua potable sufrió un aumento del 38,5% mientras que en relación a los desagües cloacales el incremento fue del 45,7%. Si bien en mayo de 1998, el SUMA sufrió una disminución del 47%, a partir de ese momento, se fue incrementando hasta registrar para enero de 2002 un aumento del 63%. Significativos aumentos registró también el Cargo por incorporación al servicio (9,6 %) y los consumos libres disminuyeron en 20 m³.

¹⁸ Hasta mayo/junio de 2013 la facturación incluyó todos estos componentes. A partir de ese período se incorporó el Aporte Universal Diario (AUD) fijo y variable.

¹⁹ Azpiazu y Forcinito (2004: 99) señalan que los costos reales de los servicios recayeron asimétricamente según los estratos de ingresos. Al considerar los datos de mayo de 2002, para el decil de mayores ingresos de la población del Gran Buenos Aires, la relación entre el costo del servicio y sus ingresos era del 1,3%. En el caso del decil de menores ingresos, la tarifa cobrada representaba el 9% de sus ingresos. Mientras que para el promedio de los usuarios implicaba el 1,9%.

²⁰ La Resolución Conjunta MECON y MPLAN N° 693/11 y 1900/11 (3/11/11) creó el Grupo de Trabajo para el análisis y estudio de la incidencia en los distintos sectores de los subsidios. Este Grupo dispuso los sectores a los que debían retirárseles o disminuir los subsidios.

²¹ «Desde 2012, cada uno de los usuarios porteños, primero los de los barrios más acomodados, recibirá, junto con la boleta, una declaración jurada donde deberá decir si necesita o no recibir el subsidio. Si asegura que no requiere ser asistido, se le eliminará el beneficio. Si manifiesta, en cambio, necesidad de ser subsidiado, el Gobierno analizará el caso a través del cruce de

datos previsionales e impositivos y definirá si le corresponde o no. Además, en los próximos días se habilitará un mecanismo para que el usuario que considere que no necesita de la ayuda estatal pueda autoexcluirse inmediatamente» (Diario Página 12, 17/11/11).

²² Esta política se implementó en todos los servicios públicos bajo el argumento de que era necesario adecuar las tarifas para propiciar mayores inversiones y mejoras en las prestaciones.

²³ Este programa consiste en un subsidio al acceso y/o al uso del servicio para aquellos usuarios que no pueden afrontar el pago pleno de las tarifas vigentes. Asimismo el subsidio puede destinarse para la regularización de situaciones de morosidad.

²⁴ «En efecto los cambios tarifarios de la Disposición SSRH N° 19-E/17 confluyeron con la caída de la medida cautelar que impidió la aplicación de la Disposición SSRH N° 62/16 por lo que se acumularon dos ajustes tarifarios que podían generar un impacto negativo relevante en las facturas de los usuarios (...) Teniendo en cuenta ello, se trabajó en la profundización y difusión del Programa de la Tarifa Social en el área afectada, con el objetivo de mitigar el impacto que el incremento en el monto de las facturas pudieran producir en las economías de estos hogares. A partir de 1° de enero de 2018 se comenzaron a aplicar las tarifas aprobadas por la Disposición SSRH N° 19/17, quedando pendiente el tratamiento de los retroactivos correspondientes» (AySA, 2018: 10).

²⁵ Con la firma del Acta Acuerdo (12/05/16) y el Acta Complementaria (5/07/16) entre el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación (MIOPyV) (ratificadas por Ley Provincial N° 14.830 y las Resoluciones MIOPyV N° 655/16 (13/05/16) y N° 425-E/16 (01/11/16) el área de concesión se amplió. Se incluyeron a los partidos de Escobar, Florencio Varela, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Presidente Perón y San Miguel totalizando 25 partidos del Conurbano Bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La superficie total cubierta pasó de

1811 km² a 2949 km², abarcando una población de 13.558.139 habitantes.

²⁶ El Programa de Tarifa Social se había establecido durante la gestión de AASA a través de la Resolución ETOSS N° 2/02 (28/01/02). Su implementación se fundamentó en la necesidad de contemplar la crítica situación socioeconómica que atravesaba una parte importante de los usuarios de los servicios. Posteriormente, se modificaron dos anexos de la misma: el descuento fijo pasó a aplicarse sobre el monto total de la factura, se brindó mayor flexibilidad al cambio del importe de los módulos y se amplió la cantidad de integrantes de la Comisión Ejecutiva a cargo de la realización del Programa (Resolución ETOSS N° 13/02, 08/03/02). Otras resoluciones establecieron: la inclusión de las instituciones sin fines de lucro (Resolución ETOSS N° 10/03, 04/02/03), el incremento de la cantidad de módulos asignados a cada jurisdicción (Resolución ETOSS N° 5/04, 09/02/04; 130/04, 10/01/05 y 58/05, 22/06/05), la definición e incorporación del «caso social» (residencial y no residencial) y la abstención al corte de los servicios a ese tipo de usuario (Resolución ETOSS N° 112/04, 19/11/14) y el plan de regularización de las deudas para usuarios no residenciales y los requisitos de permanencia para las instituciones sin fines de lucro (Resolución ETOSS N° 71/05).

²⁷ El criterio de inclusión considera los ingresos disponibles del hogar y los ingresos totales anuales de la institución formalmente registrados. Por su parte, el criterio de asignación del descuento para la modalidad tarifa social (usuarios residenciales) tiene en cuenta la composición del gasto en los servicios optativos (telefonía fija y/o celular, internet y televisión por cable). De este modo, los hogares con menores gastos en ese rubro, reciben un mayor descuento pues se considera que requieren de más ayuda económica para pagar los servicios de agua potable y saneamiento.

²⁸ Toma en consideración hogares: con ingresos limitados a gastos de subsistencia, monoparentales, con adultos mayores a cargo, integrados por personas con discapacidad y/o enfermedades crónicas o que utilizan como vivienda inmuebles con otro destino.

²⁹ Si bien es un formulario que puede ser auto-administrado, los usuarios pueden también concurrir (con la «Solicitud de ingreso-hogares») a los lugares de atención establecidos para cumplimentar la gestión.

³⁰ «El procedimiento que permite ponderar la importancia de estos gastos consiste en comparar su monto total con el Valor de Referencia Primario (equivalente a 2 jubilaciones mínimas) en términos porcentuales» (Resolución ERAS N° 19/16, 26/05/16).

³¹ El descuento máximo previsto es del 100%, el medio del 60% y el mínimo del 30%.

³² Se entiende por saldo pendiente de cobro a aquella «facturación pendiente de cobro al final del período informado (deudores por ventas)» (Informe Anual AySA, 2006: 846).

³³ «Total de la facturación en el período, por los servicios de agua potable, incluyendo agua exportada, y saneamiento, incluyendo aguas residuales importadas (no debe incluir impuesto «IVA», sí en cambio otros impuestos que forman parte del costo de operación)» (Informe Anual AySA, 2006: 846).

³⁴ No debe soslayarse que 2011 fue un año electoral por lo que una medida de esa índole podría haber acarreado efecto negativos de cara a la reelección presidencial.

³⁵ Los datos presentados están calculados en base a la información presentada por AySA en sus Informes Anuales (2006–2017).

³⁶ Al comparar las unidades funcionales (incluye usuarios residenciales, no residenciales y baldíos de ambos servicios) a diciembre de 2006, con el total existente en diciembre de 2017, se observó un incremento del 16% para ambos servicios. Los distritos que más crecieron fueron los de Ezeiza, Tristán Suárez y Spezzini y el de Esteban Echeverría. Para los primeros, el aumento fue del triple: de 11.921 unidades funcionales pasaron a 36.216. En Esteban Echeverría, éstas se duplicaron de 37.239 en 2006, se registraron 77.880 en 2017.

³⁷ Respecto de 2015, el impacto por regiones sufre algunos cambios. Aunque la cobertura en la región oeste sigue siendo la que más creció (13 puntos), le siguen: la región sureste (10 puntos), la suroeste (9 puntos) y la norte (6 puntos).

³⁸ Para analizar la evolución de estos programas se utilizó la información provista en los Informes Anuales de AySA (2006–2017). A partir de 2012 en adelante, no hubieron obras bajo el MPG por lo que los datos aquí presentados comprenden el período 2006–2011. Respecto de los programas A+T y C+T, se consideraron los datos de todo el período bajo estudio.

³⁹ Durante la concesión a AASA y hasta el cambio de marco regulatorio, la regulación del servicio estuvo a cargo del ETOSS, agencia creada por el Decreto N° 999/92 (30–06–92). Para más detalles sobre su diseño y desempeño ver Rocca (2012).

⁴⁰ Esta Comisión fue creada en abril de 1999 (Resolución ETOSS N° 38/99, 28/04/99) e integrada, en principio, por ocho asociaciones registradas a nivel nacional. Esto último constituyó una barrera para la participación de organizaciones vecinales (principalmente del Conurbano Bonaerense) que venían trabajando en relación al servicio.

⁴¹ Algunos de los entrevistados pertenecientes al ERAS fueron muy críticos respecto de los reclamos de financiamiento de las asociaciones. Señalaron que la búsqueda de recursos se presentaba más como un fin en sí misma que como un medio para desarrollar efectivamente su trabajo. AySA había intercedido para restaurar el subsidio, solicitando recursos a través de la SSRH.

⁴² Estos datos se encuentran disponibles desde el año 2007 en adelante. Los reclamos de 2011 están consignados hasta noviembre y no a diciembre como en el resto de los años.

⁴³ Aun cuando no es el propósito de este análisis, una explicación de esta diferencia debiera ahondar en el nivel de conocimiento que los usuarios poseen respecto del Ente regulador.

BIBLIOGRAFÍA

Alfaro Fernandois, R. (2009). *Fomento de la eficiencia de las empresas estatales de agua potable y saneamiento*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 141, LC/L.3010-R. Santiago de Chile: CEPAL.

Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2004). «Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires» en D. Azpiazu, A. Catenazzi y K. Forcinito, *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 11–112.

Balanyá, B., Brennan, B.; Hoedeman, O., Kishimoto, S. y Terhorst, P. (Ed.) (2005). *Reclaiming Public Water Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO).

Bohoslavsky, J.P. (2011). *Fomento de la eficiencia en prestadores sanitarios estatales: la nueva empresa estatal abierta*. Serie Documentos de Proyectos, LC/W.381. Santiago de Chile: CEPAL.

Castro, J. (2004). «Final Report». Project «Barriers to and conditions for the involvement of private capital and enterprise in water supply and sanitation in Latin America and Africa: seeking economic, social, and environmental sustainability (PRINWASS)», European Commission – 5th Framework Programme, INCO–DEV, Contract ICA4-CT-2001-10041.

Clò, S., Ferraris, M. y Florio, M (2015). «Public Enterprises in a Global Perspective in the Last Decade». Working Paper N° 2015–03. Dipartimento di Economia, Management e Metodi Quantitativi, Università degli Studi di Milano.

Florio, M (2013). «Repensar la empresa pública: la nueva agenda de investigación» En D. Chávez y S. Torres (eds.) *La reinvencción del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*: Transnational Institute, pp. 29–46.

Ferro, G., Emilio L. y Romero, C. (2011). *Eficiencia y su medición en prestadores de servicios de agua potable y alcantarillado*. Serie Documentos de Proyectos, LC/W.385. Santiago de Chile: CEPAL.

Florio, M (2014). «The Return of Public Enterprise». Working Paper N° 01. Centre for Industrial Studies.

García, A. (1998). «La renegociación del Contrato de “Aguas Argentinas” (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)». *Realidad Económica* N° 159 (1/10 al 15/11) pp. 69–90.

Grant, M. (2015). «Water in public hands: Remunicipalisation in the United States» at Kishimoto, S., Lobina, E. and Petitjean, O (Ed.) *Our public water future. The global experience with remunicipalisation*. Amsterdam, London, Paris, Cape Town and Brussels: Transnational

Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), Multinationals Observatory, Municipal Services Project (MSP) and the European Federation of Public Service Unions (EPSU).

Hachfeld, D. (2008). «The Remunicipalisation of Water –Some Reflections on the Cases of Potsdam and Grenoble». Paper presented at the workshop «The Public Alternatives to Privatisation» during the European Summer University of Attac, 1st to 6th August 2008, Saarbrücken.

Hall, D. y Lobina, E. (2002). «Water privatization in Latin America, 2002», Public Service International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, PSI American's Water Conference, San José, Costa Rica, July.

Hall, D., Lobina, E. y Terhorst, P. (2013). «Re-municipalisation in the early twenty-first century: water in France and energy in Germany». *International Review of Applied Economics*, Vol. 27, N° 2, 193–214.

Hantke-Domas, M. y Jouravlev, A. (2014). *Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento*. Serie Documento de Proyectos, LC/W.400. Santiago de Chile: CEPAL.

Kishimoto, S., Lobina, E. and Petitjean, O (Ed.) (2015). *Our public water future. The global experience with remunicipalisation*. Amsterdam, London, Paris, Cape Town and Brussels: Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), Multinationals Observatory, Municipal Services Project (MSP) and the European Federation of Public Service Unions (EPSU).

Lee, T. y Jouravlev, A. (1997). *Participación privada en la prestación de los servicios de Agua. Modalidades para la participación privada en la prestación de los servicios de agua*. Serie medio ambiente y desarrollo N° 2, LC/L.1024. Santiago de Chile: CEPAL.

Lentini, E. (2011). *Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes*. Serie Documento de Proyectos, LC/W.392. Santiago de Chile: CEPAL.

McDonald, D. (Ed.) (2015). *Servicios públicos en el Sur Global. Mirada crítica a nuevas formas de gestión*. Madrid: Capital Intelectual.

McDonald, D. y Ruiters, G. (eds.) (2012). *Alternativas a la privatización. La provisión de los servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Icaria Editorial y Transnational Institute.

Pigeon, M., McDonald, D., Hoedeman, O. y Kishimoto, S. (editores) (2013). *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Ámsterdam: Transnational Institute.

Ramesh, M., Araral, E. y Wu, X. (2010). *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*. Nueva York: Routledge, Taylor and Francis Group.

Rocca, M. (2012). «Los ciclos económicos y la regulación estatal del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (1993–2007)». *Concorrenza e Mercato. Antitrust, Regulation, Consumer Welfare, Intellectual Property*, Vol. 19, pp. 699–726.

——— (2013). «Continuidades y rupturas en el accionar del Estado argentino respecto de los servicios públicos (1976–2010)». *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Vol. IX, N° 18, julio, pp. 19–53.

Warner, M. (2008). «Reversing Privatization, Rebalancing Government Reform: Markets, Deliberation and Planning». *Policy and Society* 27, pp. 163–174.

DOCUMENTOS

AySA (2017). «Adecuación tarifaria AySA S.A. Rebalanceo y adecuación de nivel. Análisis y propuesta alternativa 2017».

——— (2018). «Adecuación tarifaria AySA S.A. Recomposición de nivel. Análisis y propuesta alternativa 2018».

Ejecución presupuestaria AySA (diciembre 2006, mayo 2007, diciembre: 2008 a 2017).

Estadísticas del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) (2007 a 2017).

ETOSS (2003). «Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.» (Nota UNIREN N° 73 del 15 de agosto de 2003), septiembre.

Informe al Usuario (2006 a 2015).

Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (2006 a 2017).

Plan de Saneamiento de AySA (2006–2020). Acceso universal a los servicios para millones de argentinos.

DIARIOS

Lewkowicz, J. «Empieza la era de los subsidios a la carta». *Diario Página 12*, 17/11/11.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Rocca, M.V. (2018). «La reestatización de un servicio esencial en el área metropolitana de Buenos Aires. El caso de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA) (2006–2018)», *DAAPGE*, año 18, N° 31 (jul–dic), 2018, pp. 111–146. Santa Fe, Argentina: UNL.

6

LA PARADOJA DEL CONSERVADURISMO EN LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN PRODUCTIVA

Daniel A. Comba (*)

Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

RESUMEN

El trabajo parte de la premisa que desde la reestructuración del sistema de ciencia, tecnología e innovación (SCTI) argentino de los años noventa, los diferentes instrumentos de las políticas orientadas a la innovación tecnológica siguieron mismos patrones de diseño con pequeños ajustes incrementales, sin alterar sustancialmente los diseños que se dieron durante la reestructuración señalada. Para argumentarlo, el trabajo se organiza así: primero se introduce brevemente la cuestión bajo estudio, como así también los marcos teóricos de referencia. Segundo, se da cuenta de la reestructuración del SCTI argentino de la década del '90, centrando la atención en la cristalización de una nueva institucionalidad y en su evolución durante los veinte años siguientes. Tercero, se presentan los principales instrumentos de las políticas de innovación tecnológica (PIT) que se implementaron caracterizándolos en función de diversos componentes y analizando sus semejanzas y diferencias. Cuarto, se indican lineamientos que podrían ser la base para orientar instrumentos innovadores en esta arena de políticas. Unas breves conclusiones sintetizan y articulan los aportes de cada parte del trabajo.

PALABRAS CLAVE:

diseños de políticas, políticas de Innovación, FONTAR.

ABSTRACT

This work is based on the following premise: since the restructuring of the Argentine science, technology and innovation system (SCTI) in the mid-nineties of the 20th century, the different instruments of the policies aimed at technological innovation followed the same design patterns with small incremental adjustments, without substantially altering the designs that occurred during the aforementioned restructuring. The work is organized as follows: first, it is introduced the problem and the theoretical frames of reference. Second, it is described the restructuring of the Argentine SCTI of the 90s focusing on the crystallization of a *new institutionalidad* and its evolution over the next twenty years. Third, it is presented the main polpit instruments that were implemented in the period, characterizing them according to various components and analyzing their similarities and differences. Four, some guidelines are indicated that could be the basis for orienting innovative instruments in this policy arena. Finally, some brief conclusions synthesize and articulate the main contributions of each part of the work.

KEY WORDS:

policy designs, Innovation policies, FONTAR.

(*) E-mail: dcomba@unl.edu.ar

RECEPCIÓN: 04/08/18

ACEPTACIÓN FINAL: 04/12/18

1 INTRODUCCIÓN: REFERENCIAS TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS¹

El modo en que los Estados buscan alcanzar sus grandes metas u objetivos fijados y acordados con diversos actores (muchas veces estos grandes objetivos se plasman en un plan o en un documento), es a través del diseño e implementación de políticas públicas. Las políticas (sus objetivos últimos) se operativizan en la práctica a través de instrumentos que pueden revestir diversos formatos (una ley, un reglamento operativo, unas bases para una convocatoria, un procedimiento, etc., o una combinación de los mismos), y se implementan a través del personal político, de gestión y administrativo-burocrático de una o más oficinas estatales de un mismo o de diferentes niveles de gobierno.

La arena de políticas orientada a la innovación tecnológica no puede dissociarse de la de las políticas de ciencia y tecnología. Precisamente, la puesta en agenda pública de las PIT como una «cuestión» de la que debe ocuparse el Estado se da a través de las políticas de CyT, durante los primeros años de la década de 1990, en una coyuntura de reestructuración de esta arena de políticas. Como se describirá brevemente a continuación, durante esos años la innovación tecnológica se introduce en la agenda estatal, se reorientan los objetivos de políticas en este sentido, y comienzan a diseñarse e implementarse

una serie de instrumentos de políticas que con ajustes incrementales (y sin cambios de objetivos) continúan hasta la actualidad.

Varios son los desarrollos teóricos que en los últimos años han contribuido al campo del «análisis de políticas públicas». A los fines del presente trabajo, y para la descripción de la reestructuración del SCTI argentino a mediados de los 90, se utilizan como marcos de referencias el «institucionalismo histórico» y los estudios que explican la acción colectiva en torno a una arena de políticas, tales como el de «redes de asuntos» o el de «coaliciones promotoras». Por su parte, los enfoques que centran la atención en el «diseño de políticas» (*policy design*), serán referencias para caracterizar los instrumentos de las PIT. Si bien no es objetivo del trabajo realizar una detallada presentación de cada uno de estos enfoques², una breve referencia a los mismos es de utilidad para comprender su aporte como herramientas de análisis.

En los primeros años de la década del 80 del siglo XX, una serie de publicaciones³ renovaron las agendas de investigación en la ciencia política desde un enfoque alternativo al conductismo y al *rational choice*, con una propuesta diferente que destacará la importancia de estudiar las instituciones y el diseño institucional para dar cuenta del acontecer político, las estrategias de los actores en el sistema político, y el diseño y las trayectorias históricas de las arenas de políticas públicas (entre otros temas de investigación). Así, el «nuevo institucionalismo» rescatará la importancia que el «viejo institucionalismo»⁴ le daba al estudio de las instituciones, relativizando los enfoques normativos/descriptivos de este último, y proponiendo herramientas y categorías de análisis rigurosas, asignando importancia a la empiria y a los procesos históricos, y generando una comunidad epistémica que comparte postulados, supuestos de trabajos y abordajes metodológicos.

Dentro de la diversidad de enfoques que se pueden identificar con el neoinstitucionalismo, el «institucionalismo histórico» es una propuesta que aborda «cuestiones sustantivas», le asigna importancia al tiempo (a las «secuencias temporales»), y analiza «...contextos macro y formulan hipótesis sobre los efectos combinados de instituciones y procesos» (Skocpol y Pierson, 2009, p.10). Desde este enfoque, Peter Hall (1993) señala que al momento de identificar y estudiar políticas públicas desde una perspectiva de larga duración hay que tener en cuenta tres componentes centrales: los objetivos generales fijados en la arena de política bajo estudio, los instrumentos diseñados e implementados para alcanzarlos, y los ajustes que estos tienen a lo largo del tiempo. Así, para dar cuenta de una arena de política específica, el análisis debe girar

en torno a las siguientes dimensiones: los objetivos planteados por la política en la coyuntura crítica en la cual se diseña⁵, los instrumentos implementados para alcanzar estos objetivos, y los ajustes que éstos van teniendo a lo largo del tiempo. Siguiendo con sus argumentos, señala que en la mayoría de las arenas de políticas son muy frecuentes los ajustes o la aparición de nuevos instrumentos de políticas sin que se modifiquen sus grandes objetivos, lo que para el autor es parte de la «política normal»; no obstante, en determinadas coyunturas se dan «cambios de paradigmas⁶», momentos en los cuáles se producen grandes modificaciones en todos los componentes de una determinada arena de políticas, esto es, son reformulados completamente los objetivos de la política y –consecuentemente– los instrumentos. Por último, el autor señala que en las coyunturas en las cuales se producen «cambios de paradigmas» de políticas, es importante identificar las «ideas» que influyen en los *policy makers* y en los tomadores de decisiones, ya que en gran medida marcarán y guiarán a los nuevos objetivos generales trazados y los instrumentos que a partir de ellos se diseñen y comiencen a implementar.

Respecto a los grupos de individuos (políticos, gestores públicos, administradores, *policy makers*) que impulsan la implementación de determinadas políticas a partir de un marco conceptual común, el enfoque de las coaliciones promotoras es de gran utilidad para explicar su funcionamiento y dinámica. Esta perspectiva de análisis se desarrolla en la ciencia política a partir de mediados de la década de los ochenta, a través de los aportes de autores como Paul Sabatier⁷. Desde esta perspectiva, Sabatier (1988) concebía el cambio en las políticas a partir de tres conjuntos de factores:

- 1) la interacción entre coaliciones defensoras que compiten dentro de un subsistema de políticas;
- 2) las transformaciones externas al subsistema, en las condiciones socioeconómicas, las coaliciones políticas y las decisiones dentro de otros subsistemas de políticas; y,
- 3) los efectos de los parámetros sistémicos estables (ej., estructura social, sistema normativo–legal) (Sabatier, 1988).

La utilidad del enfoque para la Ciencia Política radica en que permite por un lado indagar en los procesos de cambios, promoción o surgimientos de determinadas *cuestiones* en una arena de política (o subsistema de políticas), y por otro lado en que permite dar cuenta de cómo inciden las «ideas» en el diseño y puesta en marcha de determinadas políticas o instrumentos. El marco

de análisis parte de una perspectiva de mediana duración, asumiendo que las coaliciones promotoras se estructuran en torno a subsistemas de políticas de naturaleza intergubernamental y con la presencia de varios actores (muchos de ellos extra-estatales), y conceptualizando a las políticas como «sistemas de creencias» (Martinón Quintero, 2007). Para analizar el cambio de políticas, desde el marco de las coaliciones promotoras se argumenta que hay cambios en un subsistema de políticas cuando cambia el sistema de creencias en las cuáles estas se sustentan. Al respecto, y siguiendo a Martinón Quintero, dos son las hipótesis que desde este enfoque se plantean respecto al cambio en las políticas: la primera señala que los cambios no serán significativos mientras la coalición promotora que inició el programa permanezca en el poder (o bien, a cambio de coalición con nuevas ideas en el subsistema, cambios en la política), salvo que el cambio sea promovido por una jurisdicción jerárquicamente superior. La segunda hipótesis establece que «...*las perturbaciones significativas externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en las coaliciones de gobierno del sistema total, o en los productos de las políticas de otros subsistemas) son causa necesaria, pero no suficiente del cambio en los atributos del núcleo de una política de un programa de acción gubernamental*» (Martinón Quintero, 2007, p. 284–285).

Por último, y para el caso de los estudios que centran la atención en los diseños de políticas (*policy design*), hacia fines de los años ochenta varios desarrollos tributarios del constructivismo social, comienza a dar cuenta de cómo los problemas o cuestiones (*issues*) que son objeto de la intervención del Estado (que son objeto de políticas públicas), no son fenómenos neutrales u objetivos, sino que se construyen socialmente (Ingram, *et al.*, 2010). Los mayores desarrollos de este enfoque comienzan a darse en los debates en torno al *policy designs* que se produce en los últimos 20 años, con los trabajos de —entre otros—, Linder & Peters (1991) y de Schneider & Ingram (1997). Dentro de los principales aportes de este debate se encuentra la identificación de los elementos empíricos que permiten el estudio del diseño de una política, entre los cuales Schneider & Ingram proponen: a) la definición del problema, b) los beneficios y cargas a distribuir, c) la población objeto (*the players in the policy*), d) las reglas, e) las herramientas (incentivos y desincentivos), f) la estructura de implementación, g) la construcción social (la imagen de la realidad implícita en la política), h) las racionalidades y los supuestos asumidos (Schneider & Ingram, 1997). Dos de los supuestos centrales de este enfoque son que, a diseños de políticas similares, es altamente probable que los efec-

tos de los instrumentos de política sean similares, y que las innovaciones (o cambios) en el proceso de política se producen cuando cambian los distintos componentes del diseño de los instrumentos (reglas, población objetivo, definición del problema, etc.).

2 LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA CIENTÍFICO- TECNOLÓGICO ARGENTINO EN LA DÉCADA DE 1990

Como se señala al inicio, el trabajo parte del supuesto de que en Argentina, en la década de 1990 se produce la última gran reestructuración del SCTI, supuesto que argumentamos a partir de cuatro procesos y acontecimientos que se dan durante el primer gobierno de Carlos Menem, y que cristalizaran a inicios de su segundo mandato un cambio de paradigma en esta arena de políticas; nos referimos a: la sanción —temprana— en 1990 de la Ley de Innovación (Ley 23.877), la negociación y el acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del Programa de Modernización Tecnológica I (PMT 1), la consolidación y acceso a las oficinas estatales de mandos políticos y de gestión con un proyecto de reforma sustentado en enfoques institucionalistas y sistémicos sobre la innovación («coalición promotora»), y la creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica Tecnológica (ANPCyT). A partir de estos procesos se reconfigura esta arena de políticas, con la definición explícita de nuevos objetivos, con el diseño e implementación de instrumentos de políticas orientados al cumplimiento de esos objetivos, que se aplicaran de manera sostenida en el tiempo, y que con ajustes incrementales llegan hasta la actualidad. Esta reestructuración implicará un verdadero cambio de paradigma de políticas en los términos de Peter Hall: es en estos años dónde se introduce la influencia de los modelos interactivos de innovación en el plano de los objetivos de las políticas (la innovación pasa a ser una «cuestión» de política pública), y por un diseño de instrumentos en los que predominará una aplicación competitiva, una distribución horizontal, la empresa como principal población objetivo (con determinados supuestos implícitos sobre la misma), que tendrán consecuencias en el tipo de impacto al momento de su implementación.

El primero de los cuatro procesos señalados es la sanción de ley 23.877 en 1990 —ley de Promoción y Fomento a la Innovación Productiva—, y su posterior reglamentación durante los años siguientes. Más allá su temprana sanción⁸, su reglamentación no se da manera inmediata, y durante los primeros años de la década del noventa, las políticas de la arena de CTI mantuvieron

una línea sustentada en postulados claramente neoliberales (que en paralelo marcaban la agenda de las políticas de reforma del Estado en esa coyuntura). En tal sentido, los presupuestos del *laissez faire* de la teoría ortodoxa se plasmaban también en las políticas explícitas e implícitas⁹ de CTI. Este tipo de políticas fueron practicadas no sólo por el Gobierno de Carlos Menem hasta la mitad de los años noventa —durante la gestión Matera y luego de Liotta al frente de la SECyT— (Chudnovsky, 1999), sino también por varios gobiernos previos (en especial la dictadura militar de 1976–1983).

Esta concepción sustentada en enfoques de la economía ortodoxa seguido en esos primeros años de los noventas (durante las referidas gestiones de Matera y Liotta), consideraba a la CyT como una variable exógena, y se encontraba muy en línea con los postulados del Consenso de Washington, principalmente con aquellos que identificaban en la liberalización comercial, la privatización de empresas públicas y la promoción de la inversión extranjera directa como los instrumentos fundamentales para lograr la modernización tecnológica en países en vías de desarrollo (Chudnovsky, 1999). Precisamente, el argumento del enfoque ortodoxo es que la apertura económica a las importaciones estimulará la eficiencia del sector productivo a partir de un aumento de la competencia, facilitando al mismo tiempo el acceso a bienes de capital (maquinaria y equipos) de avanzada. A su vez, la liberalización de la inversión extranjera directa permitiría la incorporación y difusión de los conocimientos técnicos y gerenciales de los inversores, en tanto que la privatización de empresas públicas las haría más eficientes.

Como se señala arriba, la sanción de la ley 23.877 viene a introducir por primera vez a la «innovación tecnológica» como objeto de política pública, proponiendo en su articulado un diseño institucional que reflejaba en gran medida los avances en materia de investigación y estudios realizados sobre esta «cuestión» en los principales países centrales. La ley, en su artículo 1º, proponía como objetivo «...mejorar la actividad productiva y comercial, a través de la promoción y fomento de la investigación y desarrollo, la transmisión de tecnología, la asistencia técnica y todos aquellos hechos innovadores que redunden en lograr un mayor bienestar del pueblo y la grandeza de la Nación, jerarquizando socialmente la tarea del científico, del tecnólogo y del empresario innovador».

A su vez, aparecen las figuras de las Unidades Vinculación Tecnológica (UVT) como entes no estatales (aunque con la posibilidad de estar asociados a organismos públicos) encargados de formular proyectos de I+D, transmisión de tecnología y/o asistencia técnica. Se faculta al Poder Ejecutivo para generar mecanismos de promoción y fomento financieros, fiscales, no financieros y

especiales, y se crea el Fondo para Promoción y el fomento de la Innovación con aportes del Estado nacional, de acuerdos con organismos internacionales y porcentajes producto de resultados exitosos de acciones de la UVT. En la ley también se priorizan como destinatarios de los instrumentos a la micro, pequeña y mediana empresa, y a proyectos de interés nacional, provincial o sectoriales.

La ley establece como autoridad de aplicación a la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la nación y se crea un Consejo Consultivo para la promoción y fomento de la Innovación, integrado por representantes de Ministerios, de organismos del sistema científico, universidades y gremiales, entre otros¹⁰. Si bien la ley se sanciona en 1990, tal como se señala arriba su reglamentación no fue inmediata; no obstante, se configura como uno de los primeros antecedentes institucionales del cambio de políticas que en esta arena comenzarían a implementarse en la segunda mitad de esa década.

En el año 1993, en el marco de una política estratégica del gobierno nacional con organismos internacionales de financiamiento, se suscribe el PMT 1 con el BID¹¹. El acuerdo implicaba un financiamiento total de 190 millones de dólares¹² y fijaba al Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (con la participación de la Secretaría de Programación Económica) y a la SECyT y el CONCIET como Organismos Ejecutores. El PMT 1 se orientaba a fortalecer la modernización tecnológica y el vínculo entre el sistema científico nacional y el sector empresarial argentino. Dentro de sus objetivos se planteaba los de «i) *fomentar las actividades de innovación tecnológica realizadas por las propias empresas productoras de bienes y servicios con destino al mercado; ii) desarrollar la capacidad de las entidades públicas sectoriales para realizar investigaciones y prestar servicios científicos tecnológicos a los respectivos sectores productivos; iii) reforzar la vinculación entre los centros de investigación existentes y las empresas productivas; iv) incrementar la relevancia de la investigación que lleva a cabo el sector científico argentino para el desarrollo económico y social del país*».

El acuerdo estructura ya en esos años dos grandes programas que continuarán hasta la actualidad, ya que planteaba una lógica de ejecución a través de dos sub-programas: por un lado el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), orientado a «*otorgar financiamiento a empresas privadas para desarrollar proyectos de I+D que permitan mejorar su competitividad en los mercados domésticos e internacionales*», y que estaría bajo la órbita del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, y por otro lado un sub-programa orientado a subvencionar a «*...UVT y centros de investigación públicos y privados sin fines de lucro, para realizar proyectos de vinculación tecnológica y proyectos*

de I+D» (que luego de la renegociación del PMTI con el BID se transformaría en el FONCyT) a cargo de la SECyT y el CONICET.

En el cuerpo del acuerdo, queda explícitamente marcada una concepción imperante sobre el necesario vínculo entre I+D y sector productivo. Así, luego de reconocer la capacidad de los grupos de investigación del país y de realizar comparaciones con otros países (en desarrollo y desarrollados) se señala que los esfuerzos de I+D del país «...deben ahora volcarse a la modernización tecnológica de la sociedad, especialmente en lo referente a la eficiencia y competitividad de sus empresas productivas». En tanto que en el apartado de «Conceptualización del Programa» se señala que el acuerdo busca por un lado «movilizar el acervo de conocimientos y habilidades acumulado en los centros de investigación ya existentes, para que contribuyan más a renovar las actividades productivas de las empresas», argumentando que «...no bastan los estímulos a la modernización tecnológica que son inherentes a la apertura económica, para superar las tradicionales resistencias de la comunidad científica argentina a trabajar en la valorización comercial de sus capacidades».

La negociación del PMT 1 estuvo a cargo de funcionarios que se encontraban en la Secretaría de Programación Económica (SPE) del Ministerio de Economía. No es casual que se asigne a ese Ministerio cómo uno de los organismos ejecutores de uno de los dos sub-programas, quedando el otro bajo la gestión de la SECyT y el CONICET. Precisamente en ese contexto —los primeros años de la década de los 90— la gestión de estos dos organismos estaba atravesando una etapa que Albornoz y Gordon denominan la «reacción tradicionalista», ubicando el período entre 1989 y 1996 (Albornoz y Gordon, 2007). Tal como se señala en párrafos anteriores, muchos de los funcionarios y autoridades de ambos organismos eran investigadores que habían tenido participación activa en los últimos períodos dictatoriales, y tuvieron una clara política de planificar y orientar recursos hacia el CONICET como principal organismo de CyT del país (en desmedro de otros organismos del sistema científico y de las propias universidades). Las gestiones de Matera y Liotta al frente de la SECyT durante esos años, implicaría «...el retorno de la alianza entre la cultura académica conservadora y la cultura burocrática militarizante que había caracterizado el desarrollo de la CyT bajo el gobierno de facto finalizado en 1983» (Aristimuño y Aguiar, 2015, p. 61), y se constituyó en una «coalición defensora» de estas políticas y prácticas. En contrapartida, el grupo de funcionarios, gestores públicos y administradores de la SPE, promovían una reforma del Sistema Científico Tecnológico en línea con perspectivas neo-institucionalistas, en particular de los enfoques sistémicos de innovación¹³, en los que la innovación tecnológica,

la figura del empresario innovador, y el estrecho vínculo entre sector científico y sector productivo eran los ejes centrales de la misma (Lundvall 2009; Freeman, 2009).

Desde los enfoques sistémicos de innovación (en su versión nacional) conciben a la innovación como un proceso interactivo, destacando el carácter sistémico del proceso y rescatando la importancia del ámbito nacional para la generación y difusión de nuevos conocimientos. En esta línea, Lundvall entiende que un sistema de innovación «...se halla constituido por elementos y relaciones que interactúan para producir, difundir y usar conocimientos nuevos, económicamente útiles, y que un sistema nacional abarca elementos y relaciones, situados dentro de las fronteras de un estado-nación o bien arraigados en ese territorio» (Lundvall, 2009:12), señalando que cuando los elementos provienen de un mismo entorno nacional (lo que supone que comparten normas y un sistema de interpretación de base cultural), el «aprendizaje por interacción» y la innovación se logran con mayor facilidad (Fernández y Comba, 2012). Desde estos enfoques (que tienen mucha incidencia en organismos internacionales de financiamiento), Yoguel, Bareltta y Pereira (2012) señalan tres aportes que justifican la intervención del Estado: en primer lugar, reconocen que la innovación es el resultado de procesos que van más allá del gasto en I+D, como puede ser la incorporación de tecnología externa, la capacitación o la contratación de consultorías o conserjerías tecnológicas. En segundo lugar, reconocen que «...las posibilidades de innovar no dependen sólo del acceso al financiamiento sino también de la disponibilidad de recursos complementarios como la calidad y cantidad del capital humano y la infraestructura tecnológica» (Yoguel, et.al., 2017, p. 384). Por último, los autores señalan que desde estos enfoques se reconoce la importancia del conocimiento tácito. Así, la intervención del Estado va más allá de las fallas de mercado, siendo también relevante su rol en generar incentivos para que las instituciones científicas orienten desarrollos –y de manera rápida- al sector productivo, y al nivel de la coordinación entre los actores vinculados con la generación y difusión del conocimiento (Yoguel, et.al., 2017).

Para comprender el recorrido de la coalición promotora de la reestructuración del SCTI argentino, es importante referir a las políticas implementadas en el ámbito universitario en esos años. En este sentido, entre 1993 y 1996 se produce una reestructuración del sistema universitario, buscando orientar la política científica de las universidades en línea con los postulados y lineamientos que promovía esta coalición. Así en el año 1993 se crea la Secretaría de Políticas Universitarias¹⁴ en el Ministerio de Educación, como órgano coordinador

del sistema universitario nacional. En este sentido, se inician las gestiones y se acuerda un préstamo con el Banco Mundial (BM) para la puesta en marcha del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), se diseña y comienza a implementar el Programa de Incentivos a la Investigación para docentes Universitarios¹⁵ y se sancionan la Ley de Educación Superior. Con el préstamo acordado con el BM y a través del PRES, se desarrollaron una serie de programas entre los cuales «destacó el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA) como instrumento para la asignación de recursos por mecanismos competitivos» (Albornoz y Gordon, 2010, p 22).

En el año 1996, la coalición promotora que había impulsado el PMT 1 y conducido la SPU desde el año 1993, accede a la SECyT¹⁶. Los primeros meses de su gestión se caracterizaron por la búsqueda de consensos en torno a la necesidad de reestructurar el sistema de CyT del país¹⁷, y por la renegociación del PMT 1 con el BID (Aristimuño y Aguiar, 2015), con el objetivo de sentar las bases para adoptar una serie de medidas que implicarían cambios en el diseño, la promoción y la ejecución de las PCTI en línea con las ideas y concepciones en las cuales la coalición se sustentaba (cambios que perdurarán hasta la actualidad). Estas medidas se plasmarían en un diseño institucional innovador, nuevos instrumentos de políticas y la reorientación del rol que había tomado el CONICET (y la propia SECyT) durante el período de «restauración conservadora». El sentido y la orientación que seguirían desde entonces las políticas de esta arena se sustentaron en la diferenciación entre el diseño de políticas e instrumentos, la promoción de los mismos, y las actividades de ejecución de CTI.

La creación de la Agencia Nacional de Promoción Científico Tecnológica (ANPCyT) en 1996, fue uno de los primeros pasos en este nuevo esquema. La centralización en la ANPCyT de la gestión de los principales instrumentos de las PCTI a través de dos grandes fondos (FONTAR y FONCyT), permitió centralizar las actividades de diseño de políticas e instrumentos en el órgano político máximo del área (SECyT), la promoción de los mismos a través de un órgano con personal profesional y técnico (ANPCyT), y la ejecución de las actividades a través de los organismos de CTI del Sistema Científico Nacional¹⁸, las Universidades y el sector Privado (empresas). Las actividades de promoción de los distintos instrumentos por parte de la ANPCyT se diagramaron bajo una lógica competitiva y transparente (con evaluaciones externas) de asignación de recursos.

Como señala el propio Del Bello (2014) cuando analiza el contexto de posibilidad y oportunidad de esta reestructuración del SCTI argentino de los años 90 «...La oportunidad política para encarar la reforma resultaba del

compromiso que tenía el Jefe de Gabinete de Ministros, con la innovación tecnológica, quien había sido investigador del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, autor de la Ley 23.877 de Promoción y Fomento a la Innovación Tecnológica y Ministro de Educación antes de asumir esa Jefatura. En el marco de la segunda reforma del Estado (la primera estuvo asociada a la privatización de empresas públicas) se crea el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, transfiriendo a la SECYT al ámbito del hasta entonces Ministerio de Educación y se convoca al grupo de profesionales especializados del Partido Justicialista, para llevar adelante la reforma. Si esta circunstancia política no hubiera ocurrido, la reforma institucional probablemente no hubiera tenido lugar en ese gobierno» (Del Bello, 2014, p. 46).

Tabla 1.

Reestructuración del Sistema de CTI en Argentina en los años 90 (síntesis)

Año	
1990	Sanción de la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica
1993	Acuerdo del Programa de Modernización Tecnológica con el BID
1994	Creación del FONTAR
1996	Llegada a la SECYT de la «Coalición Promotora» Reglamentación de la ley 23.877
1997	Creación de la Agencia Nacional de Promoción Científico-Tecnológica
1997	Reglamentación complementaria a la ley 23.877

En el marco de esta reestructuración de la arena de PCTI, cristalizan una serie de políticas e instrumentos orientadas a la innovación productiva (o tecnológica), influenciadas por los enfoques sistémicos de la innovación, impulsadas por la coalición promotora (en clara contraposición de la política de corte neoliberal sostenida por la «coalición defensora» en los primeros años de los 90), que negociadas en el marco del PMT 1, tendrán continuidad en las sucesivas negociaciones de nuevos préstamos para el área con el BID y luego con otros organismos de financiamiento internacional, produciendo un verdadero cambio de paradigma en esta arena de políticas (en el sentido de Peter Hall). Como se señala en párrafos anteriores, el FONTAR fue el fondo que concentraría estos instrumentos de políticas¹⁹, los que tendrían a la «empresa innovadora» como principal destinatario, y que comienzan a distribuir beneficios

a través de dos grandes mecanismos: créditos y aportes no reembolsable (ANR). En el siguiente apartado se analiza el diseño de estos instrumentos, dando cuenta de los pocos ajustes incrementales que tuvieron desde que comienzan a implementarse y hasta la actualidad²⁰.

3 EL DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS DE INNOVACIÓN PRODUCTIVA

Como se señala en la sección 1, los desarrollos en el campo del análisis de políticas públicas que centran el objeto de estudio en el *diseño de políticas* cobran relevancia en la última década del siglo XX, aunque hay antecedentes previos que resaltan la importancia de su estudio. El supuesto que hay detrás de estos aportes es que el tipo de diseño de una política o instrumento permite explicar en gran medida los efectos que tendrán al momento de su implementación. Uno de los antecedentes de referencia en este sentido, son los aportes de Theodore Lowi ([1964] 1992), quien señalaba que «*las políticas determinan la política*». Su argumento central es que... «*el tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas*», y que «*en política, (politics), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (policies)*», en consecuencia «*la relación política está determinada por el tipo de política en juego...*» (Lowi, 1992, p. 99).

Siguiendo estos argumentos, se puede señalar que los resultados o efectos de la implementación de políticas orientadas a la arena de innovación productiva en Argentina en los últimos años, que se han presentado en varias investigaciones, estudios o informes, pueden explicarse en gran medida por el tipo de diseño que estas políticas y sus instrumentos tuvieron. Estos resultados dan cuenta que los instrumentos del FONTAR han tendido a una doble concentración, las que podríamos denominar geográfica y de actores beneficiados. Así Comba, Fernández y Ormachea (2016) dan cuenta como la distribución del FONTAR para el caso de la Provincia de Santa Fe se concentra en pocas empresas ubicadas en las regiones más dinámicas de la Provincia, en tanto que en el documento «Análisis del Programa del Crédito Fiscal» (MINCYT 2013) se señala como un alto porcentaje de las empresas que aplican al Crédito Fiscal (uno de los instrumentos del FONTAR), también lo hacen a otros de los instrumentos del Fondo (direccionando de esta forma instrumentos similares a las mismas empresas). Por su parte Barletta, Koenig y Yoguel (2014) señalan cómo la distribución a nivel país de los instrumentos del FONTAR para el período 2006–2012 tiende

a concentrarse entre las empresas ubicadas en la región pampeana ya que la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe concentran el 82% de los proyectos distribuidos en el año 2012, en tanto que se da en el período una concentración sectorial ya que las empresas predominante son las del sector Biotecnológico y el de la Maquinaria Agrícola.

La premisa de la cual parte el trabajo —presentada en el resumen— señala que desde la reestructuración del SCTI argentino de mediados de la década de los años noventa, los diferentes instrumentos de las políticas orientadas a la innovación tecnológica siguieron mismos patrones de diseño con pequeños ajustes incrementales, sin alterar sustancialmente los diseños que se dieron durante la reestructuración señalada. En el presente apartado se avanza sobre el análisis del diseño institucional de los instrumentos del FONTAR. Para ello, se recuperan categorías de análisis desarrolladas y presentadas desde el *policy design*, con el fin de avanzar en su caracterización, para identificar la predominancia (o no) de diseños comunes (patrones de diseño). Para ello, al momento del análisis del diseño de los instrumentos se tiene en cuenta una serie de dimensiones de un conjunto que proponen los autores de referencia en esta línea de indagación. Así, en el presente trabajo se analizan cinco dimensiones que a continuación se presentan:

160

- a) *Objetivos*: la meta de la política que se propone alcanzar con el instrumento.
- b) *Modalidad de presentación*: refiere al modo en que los actores pueden postular para aplicar a la distribución de beneficios. En términos generales, en la arena de las PIT, si los actores pueden presentarse de manera «individual», «colectiva» (asociados) o «individual y/o colectiva»
- c) *Población Objetivo*: actores o grupo de actores «elegido para recibir beneficios y cargas mediante diversos elementos del diseño de la política» (Ingram et.al, 2010, p 101)
- d) *Modalidad de inclusión/exclusión*: actores de la población objetivo que potencialmente pueden participar de la distribución de beneficios o sobre los que pueden recaer cargas. Una vez que se define la población objetivo, hay actores que por diversos motivos pueden quedar excluidos de la distribución de beneficios (criterios geográficos, de tamaño del actor, de antigüedad, etc.), o sobre los que pueden recaer mayores cargas.
- e) *Mecanismos de distribución de beneficios*: refiere al procedimiento fijado en el instrumento de la política para distribuir los beneficios o cargas que se asignan a través del propio instrumento.

Dado el marco de referencia utilizado para el análisis, debe quedar en claro ya que el presente trabajo no se ocupa de los efectos o impactos de las políticas de innovación productiva. Al respecto, se remite a la bibliografía y a los estudios ya señalados, y se resalta que si bien el estudio por el lado del diseño de las políticas no debe arrojar conclusiones sin un contraste con los efectos e impactos, este tipo de análisis permite conocer cómo se va configurando la arena en la que los actores involucrados compiten por beneficios o para quedar excluidos de la asignación de cargas.

3.1. EL FONTAR

En este apartado se realiza una muy breve descripción del FONTAR, principal fondo desde el que se ejecutaron instrumentos de las PIT en el período de análisis. Como ya se señaló, el FONTAR tiene su origen en la primera mitad de la década del 90, comenzando a implementarse a partir del PMT 1 (préstamo BID). Fue creado por Dec. PEN 421/94, estando en sus inicios bajo la órbita de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. A través de sus diversos instrumentos, desde el FONTAR se financian proyectos que están en línea con su objetivo de financiar proyectos de empresas, instituciones públicas o privadas, destinados a promover la innovación o modernización tecnológica, a través de la administración de recursos provenientes de orígenes diversos. Así, son objeto de este fondo:

- El desarrollo tecnológico, de nuevos productos, dispositivos, materiales, procesos y servicios.
- Procesos de modernización tecnológica, de mejoramiento de productos y procesos, incluida la capacitación de personal y certificación de calidad.
- Servicios tecnológicos, fortalecimiento de la oferta de servicios tecnológicos públicos y privados, promoviendo la mejora o instalación de servicios altamente calificados.
- Capacitación y Asistencia Técnica
- Programa de Consejerías Tecnológicas (Fuente web de ANPCyT)

Es en este sentido que se constituye como uno de los programas centrales del Estado nacional en lo que refiere al fomento de la innovación productiva.

Para promover el desarrollo de estos proyectos, desde el FONTAR se realizan tareas de asesoramiento y asistencia técnica a aquellos interesados en formular un proyecto, realizando luego una evaluación técnica, económica y financiera

de las solicitudes de apoyo económico (las que —de ser positivas—, servirán para la aplicación de los fondos y el financiamiento de los proyectos), y por último se supervisan y evalúan el desempeño de los proyectos financiados.

Las fuentes de financiamiento del fondo son diversas: a) Fondos provenientes de instituciones multilaterales o nacionales de crédito, o de cualquier otro organismo nacional o internacional²¹, b) Recursos del cupo de Crédito Fiscal que anualmente asigne la Ley de Presupuesto en el marco de la Ley 23.877²², c) Líneas de crédito que disponga la banca pública, y d) Recursos del Tesoro Nacional que le son asignados anualmente por Ley de Presupuesto.

3.2. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS INSTRUMENTOS DEL FONTAR

El corpus de análisis para dar cuenta de las dimensiones que permite abordar la configuración del diseño institucional del FONTAR y sus instrumentos, tiene como unidad de análisis a 94 convocatorias realizadas entre los años 1998 y 2017, que se corresponden con 25 instrumentos que se ejecutaron desde el FONTAR durante ese período. En el Anexo 1 se presenta en la Tabla 1 cada uno de los 25 instrumentos objeto de análisis y la cantidad de convocatorias analizadas para cada uno de ellos. Se utiliza la estadística descriptiva para presentar los resultados del análisis de las distintas convocatorias.

La primera de las dimensiones a analizar es la de los *objetivos* que se proponen alcanzar los instrumentos de políticas a través de cada una de las convocatorias. Una lectura de cada una de las bases/pautas de cada convocatoria permitió agrupar los instrumentos en seis grandes objetivos:

- *Apoyo a la innovación en empresas*: los instrumentos que plantean este objetivo, se orientan a financiar proyectos de innovación o de I+D conducentes a innovaciones tecnológicas (fundamentalmente productos o proceso) en empresas.
- *Proyectos sociales*: se incluyen aquí instrumentos que se orientan a generar innovaciones tecnológicas con transferencias para mejorar procesos de desarrollo social y territorial, con eje en poblaciones vulnerables, organizaciones de la economía social y solidarias y regiones con menores desarrollos productivos.
- *Mejora del desempeño ambiental*: estos instrumentos se proponen realizar innovaciones tecnológicas que supongan mejoras en proceso ambientales, con un enfoque productivo y de producción más limpia.
- *Fortalecimiento de recursos humanos y laboratorios en empresas*: en esta categoría se incluyen instrumentos que buscan mejorar las capacidades de

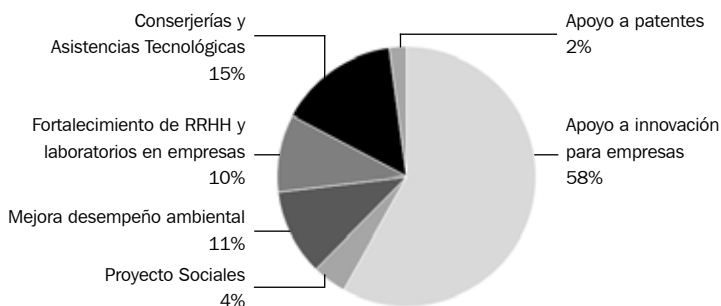
laboratorios de I+D en empresas, crear laboratorios o incorporar Recursos Humanos Calificados en I+D (Doctores).

- *Consejerías y asistencia tecnológica*: instrumentos orientados a la solución de problemas tecnológicos a través de conserjerías, consultorías o de asistencia de personal o grupos calificados o con experticia en el problema detectado.
- *Apoyo a patentamientos*: los instrumentos agrupados aquí tienen como propósito brindar asistencia y financiamiento para la preparación y presentación de patentes de invención y/o de modelos de utilidad en el país y/o en el extranjero.

Para los resultados se tiene en cuenta el principal objetivo del instrumento y de la convocatoria, clasificando a cada una de manera excluyente, dado que la gran mayoría —con excepción tal vez del apoyo a patentamiento— tiene como misión fomentar las innovaciones en empresas. punto se orientan a producir innovaciones. Realizada esta aclaración sobre la clasificación, del análisis de todas las convocatorias de los años bajo estudio, se desprende que predominan los instrumentos que tienen como objetivo principal «Apoyo a la innovación en empresas» con un 48% del total, en tanto que el resto se fragmenta con un predominio de «Conserjerías y Asistencias Tecnológicas» (16%), «Mejora del desempeño ambiental de empresas» (14%) y «Fortalecimiento de Recursos Humanos y Laboratorios en Empresas» (13%). En el Gráfico 1 se presenta la distribución porcentual de instrumentos según tipos de objetivos.

Gráfico 1.

Objetivos de los Instrumentos de las PIP (en % – 1998–2017)

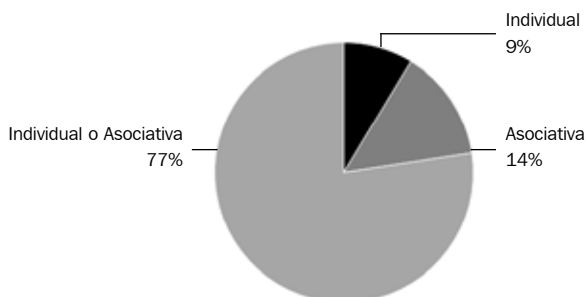


Fuente: elaboración propia en base a convocatorias de instrumentos analizados

En cuanto a la *modalidad de presentación*, la clasificación analiza si el diseño establece que solo se pueden presentar empresas de manera «individual», si solamente lo pueden hacer en forma «asociada», o si contempla la posibilidad de que se presenten de manera «asociada o individual» indistintamente. Es importante tener en cuenta que el tipo de análisis que aquí se realiza no avanza en dar cuenta de cómo efectivamente se realizaron las presentaciones, esto es, si la convocatoria permite que las presentaciones sean «individuales o asociada», aquí no se presentan datos de qué tipo de presentación prevalece en estos casos. Del análisis de las convocatorias, se desprende que la posibilidad de presentaciones «individuales o asociativa» es la que predomina en el período estudiado (ver Gráfico 2).

Gráfico 2.

«Modalidad de presentación» prevista
en los Instrumentos de las PIP (en % – 1998–2017)



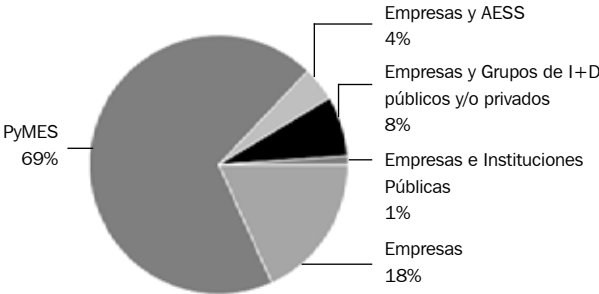
Fuente: elaboración propia en base a convocatorias de instrumentos analizados

Al momento de dar cuenta la *población objetivo*, esto es, quienes formalmente están establecidos como destinatarios potenciales de los beneficios que se distribuyen por los instrumentos del FONTAR (quiénes pueden participar), las «Empresas» son los destinatarios excluyentes. A los fines del análisis y la clasificación, se define como población objetivo a las «empresas» (cuando no se especifican mayores detalles en cuánto al tamaño de la misma), las «Pequeñas y medianas empresas» (cuando así se lo indica en las bases de la convocatoria), «Empresas y actores de la Economías Social y Solidaria» (Empresas y AEES),

«Empresas y grupos de I+D públicos y/o privados», «Empresas e Instituciones Públicas». Como se observa, todas las categorías incluyen como población objetivo a una Empresa (PyME en la mayoría), en tanto que en varias de los instrumentos analizados estas deben presentarse en consorcio con otro actor, sea un AESS, un Grupo de I+D o una Instituto de Investigación Público.

Gráfico 3.

«Población Objetivo» de los Instrumentos de las PIP (en % – 1998–2017)



Fuente: elaboración propia en base a convocatorias de instrumentos analizados

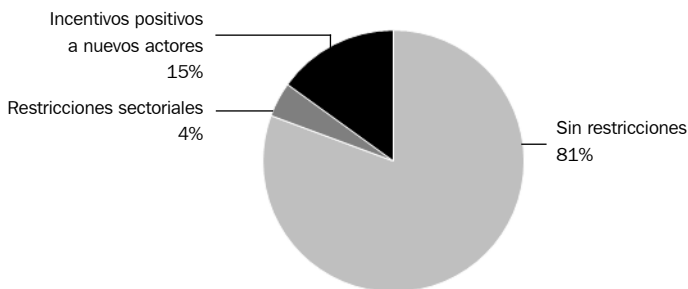
El Gráfico 3 da cuenta que los principales destinatarios de los instrumentos analizados son las Pymes (con un 69%), seguida de «Empresas» (18%). Entre ambas categorías hay un porcentaje acumulado de 87%, en tanto que el resto de distribuye marginalmente entre las demás categorías.

En el caso de la «modalidad de inclusión y exclusión», y tal como se señala arriba, la importancia de su consideración se funda en que se puede tener en cuenta si hay actores de la población objetivo que quedan excluidos o bien todos pueden ser parte de la distribución de beneficios. Esta no es una cuestión menor en instrumentos que tienen finalidades similares, ya que es usual que los actores que tuvieron éxitos en aplicar a la distribución de beneficios en alguna convocatoria, tendrán mayores probabilidades de hacerlos en convocatorias subsiguientes. Sobre este punto en primer lugar hay que señalar que existen exclusiones generales y que están presentes en casi todas las convocatorias, tales como que no podrán ser beneficiarios «instituciones públicas» u «organizaciones sin fines de lucro», y para el caso de algunas convocatorias de los

últimos años de análisis se agregan las «sociedades de hecho» o los que revisten la condición de «monotributistas». Realizada esta aclaración, la clasificación propone distinguir entre convocatorias «sin restricciones» (cualquier actor de la población objetivo puede participar), «con restricciones sectoriales» (la población objetivo si bien se corresponde con empresas, hay una definición sectorial que restringe la participación del resto), y una modalidad que empieza a aparecer en los últimos años de análisis y que se opta por definir como «incentivos positivos a nuevos actores». En esta última categoría, si bien no excluye a otros actores de la población objetivo que potencialmente pueden participar de la convocatoria, establece algunos beneficios mayores para los que participan por primera vez (por ejemplo, les permiten financiar con el FONTAR un porcentaje mayor del proyecto que para el caso de que hayan sido beneficiados previamente²³). En el Gráfico 4 se presentan los porcentajes de esta dimensión, dónde claramente la ausencia de restricciones (81%) predomina en las convocatorias analizadas.

Gráfico 4.

«Modalidad de inclusión/exclusión» de los Instrumentos de las PIP (en % – 1998–2017)

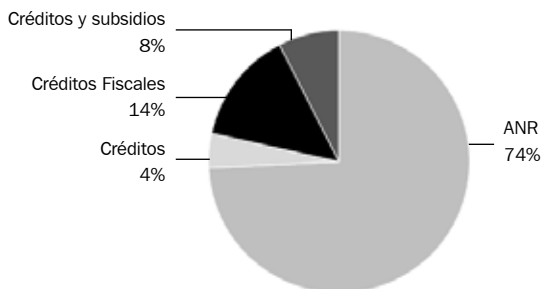


Fuente: elaboración propia en base a convocatorias de instrumentos analizados

Por último, en cuanto a los *mecanismos de distribución de beneficios* la mayoría de las convocatorias analizadas opera con subsidios bajo la modalidad de Aportes no Reembolsables (ANR) con un 74% (ver Gráfico 5), seguida de Créditos Fiscales (deducción sobre determinados impuestos), y una modalidad que comienza a aparecer en las últimas convocatorias que combina «Créditos y ANR» («créditos y subsidios).

Gráfico 5.

«Mecanismos de distribución de beneficios»
de los Instrumentos de las PIP (en % – 1998–2017)



Fuente: elaboración propia en base a convocatorias de instrumentos analizados

Importa destacar que mientras los ANR son subsidios, el Crédito Fiscal (contemplado en el art. 9 (inc. b) de la ley de innovación 23.877) es un instrumento *no financiero*, por lo que las empresas deben asumir con fondos propios la ejecución total del proyecto, ya que los certificados de crédito fiscal se emiten luego de la ejecución del proyecto y verificación de que el mismo ha sido ejecutado. En el caso de la categoría «créditos», la misma refiere a créditos para actividades de innovación a tasas preferenciales o subsidiadas.

3.3. SÍNTESIS

Desde la reestructuración del SCTI en la segunda mitad de los años 90 en Argentina, y con la llegada de una nueva coalición promotora al área de gestión de las políticas de CTI, se diseñan y comienzan a implementar políticas e instrumentos orientados a la innovación productiva bajo una fuerte influencia de las teorías sistémicas de innovación. Del análisis de las convocatorias del período que fueron objeto del presente estudio, surge que esta impronta está presente en los instrumentos que se continuaron implementando en —al menos— los siguientes 20 años.

Estos instrumentos se caracterizan por tener como principal población objetivo a empresas (la mayoría a PyMES) —en línea con la importancia dada al «empresario innovador» bajo los enfoques señalados—, predominando los

instrumentos orientados al «Apoyo a la Innovación» y a «soluciones tecnológicas», en los que la modalidad de inclusión/exclusión se caracteriza por ser «sin restricciones» (con pocas excepciones).

Importante es señalar que, a lo largo del período —especialmente en los últimos años—, se realizan algunos ajustes Incrementales que van incorporando «incentivos selectivos positivos» (aunque menores) para nuevos actores, y comienzan a orientarse algunos objetivos a problemáticas sociales (aunque con un solo instrumento que tiene cuatro convocatorias durante el período analizado).

4 ¿CÓMO INNOVAR EN LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN?

APORTES DESDE EL DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS

Dada las dimensiones analizadas para dar cuenta de las principales características del diseño institucional de los instrumentos de las PIT, y teniendo en cuenta cómo desde la reestructuración del SCTI de la segunda mitad de la década de los 90 los mismos no han tenido prácticamente modificaciones²⁴, en el presente apartado se presentan algunas líneas que pretende ser un aporte a la discusión sobre el sentido de una eventual revisión y rediseño de los instrumentos de esta arena de políticas.

Un punto a resaltar —y que queda claro a lo largo de lo ya desarrollado—, es que en estos instrumentos prima una concepción de la innovación orientada al sector productivo, muy en línea con el concepto de «cambio tecnológico». Gran parte de las líneas que a continuación se desarrollan, parten de un concepto de innovación más amplio, incluyendo la dimensión social de la innovación (que no por ello deja necesariamente de ser un cambio tecnológico).

La presentación que sigue se organiza teniendo en cuenta cuatro de las dimensiones analizadas.

4.1. INNOVACIÓN EN LOS OBJETIVOS

Una de los resultados del análisis de los objetivos de los instrumentos implementados durante el período analizado, da cuenta que los objetivos que predominan en los mismos son el de «apoyo a innovaciones en empresas», «conserjerías tecnológicas» y «mejora de laboratorio y RRHH calificados». Independientemente de este predominio, llama la atención de algunos objetivos que sería importante que se incorporaran a estos instrumentos.

En primer lugar, más allá de algunas pocas convocatorias —y orientadas dis-

ciplinarmente—, llama la atención de la ausencia de instrumentos orientados a *temas estratégicos*. Solo 3 de las convocatorias analizadas se enmarcan en los temas estratégicos definidos a través de un proceso de planificación (Plan Argentina Innovadora 2020). Esto pone en cuestión un aspecto central que debería considerarse en cualquier arena de política, como lo es su coordinación y coherencia, en los términos planteados por Martínez Nogueira (2010)²⁵.

En línea con lo señalado en el párrafo anterior, se evidencia una ausencia de *proyectos orientados a innovaciones sobre la atención de problemáticas sociales*, más allá que como se señaló, algunas convocatorias de los últimos años incorporaban esta dimensión (pero, principalmente desde la población objetivo). Teniendo en cuenta que la pobreza y la exclusión son temas impostergables en cualquier país con un gran porcentaje de su población viviendo en estas condiciones, la orientación de instrumentos de innovación tecnológica que atiendan estas cuestiones es central. Así, proyectos que tengan como objetivos atender problemáticas como la cuestión del «hábitat» (acceso a tierras, vivienda, urbanización), «accesibilidad a servicios», «atención de la salud», «generación, distribución y acceso a energía», por citar algunos ejemplos, podría perfilar estos instrumentos con una concepción de innovación en sentido amplio, no solo como innovación productiva. Su diseño perfectamente podría asociar grupos de investigación especializados en las problemáticas y Oficinas estatales encargadas del diseño y la implementación de políticas en esa arena, con resultados esperables que sean transferibles en términos de instrumentos de políticas.

Por último, llama también la atención la *ausencia de definiciones de problemáticas regionales*. Solamente dos convocatorias del total que se analizaron incorporan esta dimensión («cultivos andinos», «cluster de la maquinaria agrícola»). En este punto, es importante analizar el rol que desempeña en la definición de estas políticas el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (compuesto por representantes de todas las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), organismo que debería ser la referencia para definir temas estratégicos vinculados a las agendas de problemáticas de las economías regionales, o incluso definir problemáticas comunes como pueden la cuestión de logística y transporte (por citar dos ejemplos).

4.2. INNOVACIONES SOBRE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Una cuestión que es una característica común de los instrumentos orientados a la innovación tecnológica (no solo de Argentina, puede rastreadse en la mayoría de los países de la región), es la *ausencia en todos los instrumentos*

del sector trabajo. Es claro que desde las concepciones sistémicas (al igual que ñas neo-schumpeteriana) el «empresario innovador» es el principal actor y motor de las innovaciones productivas, pero estos instrumentos deberían ir incorporando al sector trabajo como parte de su población objetivo, siendo que las innovaciones productivas repercuten directa o indirectamente en el nivel y tipo de empleo (usualmente aumentando la composición orgánica del capital).

En línea con los instrumentos que comienzan a implementarse en los últimos años, cobra importancia que se incluya dentro de la población objetivo a *actores de la economía social y solidaria*. Ahora bien, esta inclusión debería estar acompañada con una reorientación de los objetivos en el sentido señalado en el punto anterior (problemáticas sociales y/o regionales).

Vinculado con lo señalado en el punto anterior («innovación en los objetivos»), las Oficinas estatales podrían ser población objetivos de instrumentos de políticas de innovación, en especial aquellos que se orienten a problemáticas sociales o regionales. Esto no implica que sean receptoras de financiamiento, pueden ser co-financiadoras o administradoras de los fondos asignados a atender estas cuestiones.

La inclusión en la población objetivo a los trabajadores y a actores de la economía social y solidaria no debe operar como una mera formalidad para poder aplicar a un instrumento, o como meros receptores pasivos de innovaciones que se producen en las empresas. Por el contrario, deben ser instrumentos que desde su diseño incentiven la cogestión del proyecto, desde la identificación de la problemática, su delimitación y redacción, hasta la implementación de las acciones orientadas al proceso innovador.

4.3. INNOVACIONES EN LA MODALIDAD DE «INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN»

Como se señala brevemente al inicio del apartado 3, las investigaciones que dan cuenta de cómo efectivamente se distribuyen los beneficios de estos instrumentos (ya referenciadas), indican que los mismos tienden a una doble lógica centralista: usualmente se benefician actores que ya recibieron beneficios, y los mismos se ubican en regiones/zonas geográficas más dinámicas.

En este sentido, algunos ajustes incrementales menores a nivel del diseño podrían alterar la concentración de actores. Por un lado, la exclusión explícita en *determinadas convocatorias de actores que se han beneficiados en convocatorias anteriores* (por ejemplo, «no pueden postular quienes recibieron beneficios del FONTAR en los últimos 3 años»). Como queda reflejado en el tercer apartado, algunos de los ajustes incrementales de los últimos años se

orientaron a tener incentivo —menores— a nuevos actores (aumentando a estos el porcentaje de financiamiento sobre el proyecto total), pero sin excluir de la posibilidad de competir a actores ya beneficiados, y que por lo tanto ya conocen la dinámica de aplicación y los actores involucrados en todo el proceso de gestión del instrumento (lo cual es una ventaja).

Contra el argumento anterior se suele señalar que los procesos innovadores son inciertos y de alto riesgo, por lo cual es preciso acompañar en el tiempo a las empresas que ya han sido beneficiadas. Este argumento es lógico, pero tal apoyo se podría realizar con instrumentos diferenciados.

4.4. INNOVACIONES EN LOS MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

Respecto a la modalidad de distribución de beneficios, en el análisis se aprecia que priman los ANR a los Créditos (predominando los Créditos Fiscales), y que en los últimos años aparecieron instrumentos que combinan ambas modalidades²⁶.

Ahora bien, mientras que los ANR se implementan bajo una lógica competitiva y de distribución horizontal (que para el caso de ausencia de restricciones implica competencia entre todos los actores que aplican a una convocatoria, independientemente de la jurisdicción provincial en la que se encuentren), los Créditos Fiscales tienen una primera distribución en función de la alícuota fijada en la Ley de Innovación, que es similar a la cuota de la Coparticipación Federal. En este sentido, profundizar las *cuotas regionales* para instrumentos que se distribuyen vía subsidios (ANR), permitiría el acceso en mejores condiciones a empresas ubicadas en diferentes regiones del país.

Algo similar operaría si se alientan *cuotas por tipo de actor*, garantizando un porcentaje a micro o pequeñas empresas (que son el eslabón con menor capacidad financiera), o a actores de la ESyS (en línea con lo planteado en el punto 4.2)

5 CONSIDERACIONES FINALES

En el trabajo se describe un perfil de instrumentos de PIT que se ejecutaron a través del FONTAR en Argentina durante los últimos 20 años. Del análisis se desprenden que estos instrumentos tienen un diseño similar a lo largo del período estudiado, con ajustes incrementales menores (muchos de ellos hacia el final del período estudiado).

Los instrumentos se caracterizan por orientarse exclusivamente a empresas (fundamentalmente PyMES), y en menor medida a otros actores (siempre aso-

ciados con empresas), predominando los instrumentos orientados al «Apoyo a la Innovación» y a «soluciones tecnológicas», y con pocas —o nulas— restricciones a al momento de aplicación (modalidad de inclusión/exclusión).

En este sentido, se plantea que una reforma que avance sobre el diseño de los instrumentos debería —entre otras cuestiones—, orientar los mismos hacia líneas estratégicas y problemáticas sociales, incorporar al sector trabajo entre los actores de la población objetivo destinataria de los instrumentos y profundizar la posible participación de actores de la ESyS.

Al mismo tiempo, se plantea como relevante la incorporación de problemáticas regionales, tanto en los objetivos como en los mecanismos de distribución de beneficios (cuotas provinciales), en dónde —tal lo señalado en el apartado 4—, instancias de discusiones que introduzcan la cuestión regional (por ej. el COFECyT) deberían tener mayor protagonismo en la definición de estas problemáticas y —consecuentemente— en los objetivos de los instrumentos.

NOTAS

¹ El autor agradece la atenta revisión de los dos árbitros que revisaron la primera versión del artículo. Muchas de sus indicaciones sirvieron para subsanar algunos puntos.

² Para los enfoques neoinstitucionalistas ver el trabajo de Guy Peters (2003) y el trabajo de March y Olsen (2008); en el caso del institucionalismo histórico (como una de los enfoques que se desarrollan dentro del nuevo institucionalismo) ver el trabajo de Pierson y Sckocpol (2009). Una buena presentación de los enfoques vinculados al *policy design* ver Snyder and Sidney (2009).

³ En particular, March y Olsen ([1984]2008), Evans, Rueschmeyer y Skocpol, (1985)

⁴ Aquí nos referimos a autores como Max Weber u Otto Hintze.

⁵ O la coyuntura en la que se rediseñan políticas que ya tienen una trayectoria.

⁶ Peter Hall toma el concepto de paradigma de Tomas Kuhn, en tanto que la idea de «política normal» la identifica con la idea de «ciencia normal».

⁷ Luego se desarrolla y refina en conjunto con otros autores, como por ejemplo Jenkins-Smith.

⁸ La ley fue impulsada por el Diputado Ing. Jorge Rodríguez, formado en el INTA. Rodríguez ocuparía luego los cargos de Ministro de Educación

(entre 1992 y 1996) y de Jefe de Gabinetes de Ministros (desde 1996 a 1999)

⁹ Amílcar Herrera presenta y desarrolla la clasificación entre las «políticas científica implícita» y la «política científica explícita», para dar cuenta de las discrepancias existentes entre las políticas científicas reales (implícitas) y las políticas formales de apoyo a la ciencia, principalmente declarativas (explícitas) (Herrera, 1973)

¹⁰ Además de los representantes Ministeriales, estaba compuesta por representantes de organismos del sistema científico tecnológico nacional (CONICET, INTA, INTI, CNEA), de las provincias (dos representantes por las provincias adheridas), de las Universidades (dos por el Consejo Interuniversitario Nacional y uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas), un representante por las UVT, cuatro representantes de organizaciones gremiales, uno por la Confederación General del Trabajo y dos por el sector financiero.

¹¹ Las comillas referidas a citas de los siguientes párrafos, salvo que se señale lo contrario, son extraídos del documento del PMT 1.

¹² El 50% de esos fondos eran financiamiento BID, a un plazo de 20 años. El resto eran aportes del Presupuesto nacional (65.500.000 de

dólares) y del Banco de la Nación Argentina (32.500.000 de dólares)

¹³ Esto quedaría plasmado en los primeros planes bienales (1998–2000 y 1999–2001) del área de Ciencia y Tecnología, en los cuáles el concepto de Sistema Nacional de Innovación se introduce de manera explícita. Sobre este punto ver Fanelli y Estebanez, 2007.

¹⁴ El primer Secretario de Política Universitarias fue Juan Carlos Del Bello, quien había estado al frente de la SPE y tuvo un papel clave en la negociación con el BID del PMTI. Al respecto Albornoz y Gordon señalan que con a la SPU «...llegaba a la conducción... el mismo equipo caracterizado por un enfoque tecnocrático que unos años después habría de impulsar la reforma del Sistema de Ciencia y Técnica» (Albornoz y Gordon, 2010, p. 20)

¹⁵ El programa de incentivo a la investigación —adoptado por Decreto 2427/93— se proponía como objetivo estimular la investigación en Universidades Pública, dado un diagnóstico que indicaba que sólo un 15% de docentes realizaba tareas de investigación. El estímulo operaba a través de un plus salarial a docentes universitarios que acreditaban actividades de investigación. El programa continúa hasta la actualidad, y si bien han aumentado la cantidad de docentes investigadores acreditados en el mismo, ha tenido un gran desfinanciamiento en los últimos 20 años. En la actualidad el programa se encuentra en etapa de revisión.

¹⁶ Tres textos de referencia para analizar este contexto son los ya citados Albornoz y Gordon (2010), Del Bello (2014) y Aristimuño y Aguiar (2015).

¹⁷ Esta convocatoria queda plasmada en un documento de 1996 que se denomina «Bases para una discusión de una política de ciencia y tecnología» (conocido también como «Libro Blanco»)

¹⁸ La intervención y reorganización del CONICET en la primera etapa de la gestión de Del Bello se orientó en este sentido, a reducir el rol de asignador de recursos por parte de este organismo, y de concentrar más sus acciones en actividades de ejecución de la I+D. Al mismo tiempo, se implementaron una serie de reformas tendientes a la democratización del CONICET.

¹⁹ Durante el período aquí analizado surgen también dos fondos más, el FONSOFT (orientado a empresas del sector del software) y el FONARSEC. Este último concentrará importantes recursos y tiene una lógica sectorial, alentando consorcios entre centros de investigación y empresas desde el diseño de sus instrumentos.

²⁰ El período de análisis llega hasta algunas convocatorias del año 2017.

²¹ En este caso, las fuentes centrales fueron los créditos BID suscriptos con el gobierno argentino en el marco de los Programas de Modernización Tecnológica I, II y III (créditos BID 802–OC/AR, BID 1201–OC/AR y AR–L1012). Para el FONATR, esta es la principal fuente de financiamiento.

²² Ley de Promoción y fomento de la Innovación Tecnológica.

²³ El FONTAR financia un porcentaje del proyecto total, en tanto que el resto es contraparte de la empresa. En los últimos años, algunas convocatorias establecen que el financiamiento por parte del FONTAR es de un 50% ó 60% del total del proyecto como regla general, en tanto que financian un porcentaje mayor (80%) para empresas que aplican por primera vez.

²⁴ Si tenemos en cuenta que estos instrumentos comienzan a implementarse a fines de los años noventa, desde entonces han sucedido 7 presidencias (Menem, De la Rúa, Dhualde, Kirchner, Fernández de Kirchner —dos mandatos— y Macri) y la oficina estatal encargada de gestionar estos instrumentos adquiere el rango de Ministerio hacia la mitad del período (fines del 2007).

²⁵ Martínez Nogueira señala que «...La coherencia es resultado de la subordinación de las políticas a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles y ámbitos. La coordinación es un proceso que se despliega durante la ejecución» (2010, p. 18)

²⁶ Al momento de postular el artículo para su evaluación, se analizaba la continuidad (o no) de distribuir beneficios a través de ANR. En la opinión del autor, esa vía de financiamiento es una de las pocas estrategias que tienen micro y pequeñas empresas para introducir procesos innovadores, por lo que su continuidad no debería cuestionarse para estos actores.

BIBLIOGRAFÍA

Albornoz M. y Gordon A. (2010). «La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983–2009)», en Albornoz, M. y J. Sebastián (eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias en Argentina y España*, Madrid, CSIC, pp. 67–122.

Aristimuño F. y Aguiar S. (2015). «Construcción de las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en la Argentina (1989–1999)», en *Redes: revista de estudios sociales de la ciencia y la tecnología*, Vol. 21 N° 40, junio de 2015. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Barletta F., Koenig V. y Yoguel G. (2014). «Políticas e instrumentos para impulsar la innovación en las pymes argentinas», en Dini M., Rovira S., y Stumpi G. (comp) *Una promesa y un suspirar. Política de innovación para pymes en América Latina*, CEPAL, Agencia de Cooperación Alemana, 2014.

Chudnovsky D. (1999). «Políticas de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional de Innovación en la Argentina», en *Revista de la CEPAL* 67.

Comba D., Fernández V.R y Ormaechea E (2016). «Diseños y efectos de las políticas de innovación productiva a escala regional: el FONTAR en Santa Fe (2002–2012)», en *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*, Vol. 27, N° 52, Mayo de 2016

Del Bello J.C. (2014). «Argentina: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico», en Rivas G. y Rovira S. (eds.) *Nuevas instituciones para la innovación Prácticas y experiencias en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile

Evans P., Rueschmeyer D., y Skocpol T. (1985). *Bringing the state back in*, Cambridge University Press.

Fanelli A. y Estebanez M. (2007). «Sistema Nacional de Innovación Argentino: Estructura, Grado de Desarrollo y Temas Pendientes». En *Nuevos Documentos CEDES* n° 31/2007. Agosto. Buenos Aires.

Fernández V.R y Comba D. (2012). «Estado e innovación en la Periferia: ¿por qué y cómo (re)pensar el rol del Estado y las políticas de ciencia, tecnología e innovación en América Latina?», en *Revista Desenvolvimento em Questão*, año 10, n° 19, jan./jun. 2012; Ed. Unijuí.

Freeman Ch (2009). «Instituciones formales científicas y técnicas en el sistema nacional de innovación» en Lundvall *et.al.* (2009) *Sistemas Nacionales de Innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*. UNSAM Edita. Argentina

Hall P. (1993). «Policy Paradigms, Social learning and the State. The case of Economic Policy making in Britain», en *Comparative Politics*, April, 1993.

Herrera A. (1973). «Los determinantes sociales de la política científica en América Latina», en: *Revista Desarrollo Económico*, Buenos Aires, n° 49, vol. 13, abr./jun. 1973.

- Ingram H. et.al., (2010).** «La construcción social y el diseño de las políticas», en Sabatier P. (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Editado por la Jefatura de Gabinetes de Ministros. Presidencia de la Nación
- Linder S. & Peters G. (1991).** «The logic of public policy design: linking policy actors and plausible instruments», en *Knowledge and Policy: the international journal of knowledge transfer*, Spring–Summer 1991, Vol. 4, N° 1 and 2
- Lowi T. ([1964] 1992).** «Políticas Pública, estudio de caso y teoría», en Aguilar Villanueva L.F. *La Hechura de las Políticas Públicas*, Porrúa Editores, 1992
- Lundvall. B (2009).** *Sistemas Nacionales de Innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*. UNSAM Edita. Argentina.
- March J. y Olsen J. ([1984]2008).** «Neo–institucionalismo: fatores organizacionais na vida política», en *Rev. Sociologia Política*, Curitiba, v. 16, n° 31, p. 121–142, nov. 2008
- Martínez Nogueira R. (2010).** «La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias», en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Martinón Quintero R. (2007).** «La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras», en *Revista Gestión y Políticas Públicas*, vol. XVI, N° 2 , II Semestre de 2007. pp. 281–318
- MINCyT (2013).** «Análisis de Programa Crédito Fiscal», Documento del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.
- Peters G. (2003).** *El Nuevo Institucionalismo*, Gedisa Editores.
- Sabatier P. (1988).** «An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy–Oriented Learning Therein», en *Policy Sciences* Vol. 21, N° 2/3, pp. 129–168
- Schneider & Ingram (1997).** *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press. Kansas
- Skocpol T. y Pierson P (2009).** «El Institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 17, N° 1. Uruguay.
- Sneider A. and Sidney M. (2009).** «What is next for Policy Design and Social Construction Theory?», en *The Policy Studies Journal*, Vol 37, N° 1, 2009.
- Yoguel G, Barletta F. y Pereira M. (2017).** «Los aportes de tres corrientes evolucionistas neoschumpeterianas a la discusión sobre políticas de innovación», en *Rev. Bras. Inov., Campinas (SP)*, 16 (2), p. 381–404, julho/dezembro 2017

SITIOS DE INTERNET Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Ley 23.877
- Programa de Modernización Tecnológica I (BID–Argentina, préstamo)
- www.agencia.gov.ar (sitio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica)
- www.iadb.org/es (sitio en español del Banco Interamericano de Desarrollo)

ANEXO I

Tabla 1.

Instrumentos del FONTAR analizados

Instrumento	Convocatorias analizadas
Asistencia Tecnológica grupal	1
Asistencia Tecnológica individual	1
RRHH altamente Calificados	1
ANR Patentes	1
FONREBIO	1
Créditos a Empresas	4
Conserjerías Tecnológicas individuales	8
Conserjerías Tecnológicas grupales	1
ANR 2020	2
ANR BIO NANO TICs	4
ANTR Grupos I+D	8
ANR Producción más limpia	10
ANR Cultivos Andinos	1
ANR I+D	19
ANR Social	4
ANR Tecnológico	7
Créditos Fiscales	13
Créditos para mejora de la Competitividad	2
Fort. Innovación Tecnológica Proveedores	3
Fortalecimiento de Aglomerados Productivos	1
Creación de Centros de Desarrollo Tecnológico	1
Fort. Capacidades de SS. Tecnológicos	2

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Comba, D.A. (2018). «La paradoja del conservadurismo en las políticas de innovación productiva», *DAA-PGE*, año 18, N° 31 (jul–dic), 2018, pp. 147–176. Santa Fe, Argentina: UNL.

RECENSIONES DE TESIS

LA TRANSFORMACIÓN DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL DEL FUERO PENAL SANTAFESINO, DURANTE EL PROCESO DE CAMBIO HACIA UN SISTEMA ADVERSARIAL

Tesista

José Luis Longo Gasser

Director de tesis

Gustavo Edgardo Blutman

Durante los '90 del siglo pasado en Argentina y Latinoamérica, y en la década anterior en Estados Unidos y Europa principalmente, se introdujeron fuertes reformas en la estructura de los Estados, las cuales produjeron cambios en la organización de los mismos. Los diferentes países latinoamericanos efectuaron modificaciones en sus marcos jurídicos internos y para ello introdujeron reformas constitucionales de envergadura, las que incluyeron entre sus ejes reformistas lo relativo a la independencia de la justicia y las nuevas formas de participación ciudadana. Estos temas fueron alentados fundamentalmente por los organismos internacionales a fin de mejorar la eficiencia en el empleo de los recursos disponibles en el seno de los Poderes Judiciales

En este estudio se describe el proceso de reforma del sistema procesal penal que introdujo la provincia de Santa Fe a partir del 10 de febrero de 2014. Se identifican los principales cambios organizacionales que se

implementaron y se analizaron las características de la cultura organizacional del fuero penal, observada tanto en el sistema inquisitivo como durante el actual sistema adversarial.

Si bien el tratamiento de los temas cambio y cultura organizacional no es novedoso, se realizó un abordaje que los fusionó, efectuando una orientación del trabajo a la reinención organizacional de los sistemas penales producto de las reformas administrativas en los sistemas judiciales.

Nos fijamos como objetivo general el analizar los impactos en la cultura organizacional durante los procesos de cambio organizacional en el ámbito de la justicia penal y como objetivos específicos: describir el proceso de reforma del sistema procesal penal de la provincia de Santa Fe, identificar los principales cambios organizacionales en los fueros penales de aquellas provincias argentinas que hayan implementado sistemas procesales penales de tipo adversarial y analizar las características de la cultura organizacional del

fuego penal santafesino antes y después del cambio del sistema procesal.

Nuestra unidad de análisis fue el fuego penal del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, específicamente la primera instancia en el Distrito Judicial N° 1. Nos inclinamos por esta elección por la representatividad de la provincia de Santa Fe en el ámbito nacional, sea por razones demográficas como también por la dimensión de su Poder Judicial en comparación con el resto de las sedes judiciales que implementaron sistema de enjuiciamiento adversarial y en lo particular, el Distrito Judicial N° 1 se escogió por ser la segunda sede en importancia dentro del territorio provincial, uno de los dos distritos que posee primera y segunda instancia funcionando por separado, y debido a la facilidad de acceso a la unidad de análisis.

Nuestras preguntas de investigación fueron ¿la modificación del sistema procesal penal ha sido un verdadero cambio organizacional? ¿Qué tipo de cambios estructurales se han implementado en el fuego penal? ¿El cambio de sistema ha traído una modificación en la cultura organizacional del fuego penal santafesino?

Con relación a la investigación a desarrollar, esta al inicio fue de tipo exploratoria, mediante el proceso de revisión de material e información existente, intentando profundizar sobre temas acerca de los cuales se desconocía, y esto nos permitió obtener los datos necesarios para progresar en nuestro trabajo. En un siguiente paso, el estudio fue de tipo descriptivo, y allí se buscó especificar sobre lo observado.

Se utilizaron instrumentos tanto cuantitativos como cualitativos de recolección de datos, los últimos atendiendo a que en nuestro caso de estudio se recabó información de valores y presunciones culturales invisibles a la simple observación.

Mediante el trabajo de campo que se realizó a los miembros que pertenecen actualmente al sistema adversarial y que habían integrado algún juzgado del proceso inquisitivo, se procedió a recolectar los elementos cualitativos y cuantitativos con los cuales se efectuó un análisis comparativo de la cultura organizacional presente en cada uno de los sistemas de enjuiciamiento.

Para dar respuesta a los objetivos específicos, primariamente se desarrolló un trabajo exploratorio en el que encontramos que respecto de los cambios de los sistemas procesales en las diferentes provincias en las que se implementó, incluida Santa Fe, en ninguno de los casos se dio en un solo paso o movimiento sino que, por el contrario, el recorrido histórico de la legislación procesal evidenció que los cambios normativos tuvieron como antecedente principal el camino iniciado por promotores latinoamericanos del sistema adversarial y luego las reformas constitucionales que abrieron la puerta a la inclusión de la nueva legislación procesal. Lo siguiente fue la modificación de la estructura organizativa de los Poderes Judiciales y la generación de una nueva gestión de justicia. Identificamos que estos procesos, que no suceden de manera reiterada por la complejidad intrínseca de su implementación, son por lo tanto de naturaleza discontinua, y por el origen exógeno y la profundidad de la reforma son disruptivos.

Respecto a nuestras preguntas que examinaron el trabajo, y sobre la base de lo analizado, concluimos que, por la naturaleza y origen del cambio, por la transformación sustancial de la estructura organizacional del fuego penal, por la necesidad de adoptar nuevos conocimientos, habilidades o actitudes por parte de sus integrantes, la modificación del sistema procesal entra en nuestra definición de cambio organizacional.

Concluimos que los resultados obtenidos nos señalarían que los miembros identificaron al sistema inquisitivo con el modelo de organización burocrático tradicional, que funcionaba en una estructura con profunda distancia de poder, escasez de innovación y baja tolerancia a la incertidumbre, que poseía características de un tipo de cultura altamente burocratizada y apática. Con relación al sistema adversarial, los datos indicarían una identificación con el modelo de organización posburocrático, en el cual existe una mejor distribución de poder

y con integrantes de la oficina que poseen mayor tolerancia a la incertidumbre.

Finalmente como aportes al conocimiento nuestro trabajo destaca la importancia de dar continuidad a la tarea realizada haciendo foco en los siguientes aspectos: estudiar el impacto del cambio en otra sede judicial, realizar nuevos monitoreos entre los miembros de la organización analizada, estudiar una nueva variable el «liderazgo» y estudiar la «cultura organizacional» como variable independiente.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Longo Gasser, J.L. (2018). «Recensión de tesis: “La transformación de la cultura organizacional del fuero penal santafesino, durante el proceso de cambio hacia un sistema adversarial”», *DAAPGE*, año 18, N° 31 (jul–dic), 2018, pp. 179–181. Santa Fe, Argentina: UNL.

EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL. DEBILIDADES Y FORTALEZAS

Tesista

Walter C. Sotil

Director de tesis

Horacio Andrés Capanegra

La educación superior a distancia en las universidades de Argentina mediante la utilización de campus virtuales es un proceso que inició entre los años 1999 y 2000, impulsado por la evolución tecnológica, y en estos últimos años ha tenido un avance considerable. Este sistema plantea un nuevo modelo en la educación superior, ya que rompe con el esquema tradicional de la educación que se venía desarrollando. En particular, la educación pública a distancia permite al Estado tener presencia, es decir, expresado de otra manera, el Estado se «traslada» a distintos lugares para educar. En este sentido, la Universidad Nacional del Litoral (UNL) se alza como una de las pioneras en el país en implementar la modalidad de educación a distancia.

Transcurridos ya más de quince años desde sus inicios, UNLVirtual se ha consolidado como una propuesta universitaria de educación a distancia a nivel nacional, contando actualmente con una población estudiantil de más de siete mil alumnos en todo el territorio argentino, permitiendo a la UNL otorgarle experiencia en la implementación de nuevas tecnologías para la enseñanza a distancia y una oferta diversa que incluye cursos de

formación, carreras de pregrado, grado y recientemente de posgrado. Si bien, por un lado existen muchos datos alentadores en cuanto a la modalidad, por otro lado hay señales, de información proveniente de distintos informes y observaciones realizadas, que indican que existen algunos aspectos a explorar.

En este trabajo se presenta el estudio de la modalidad de educación a distancia en el ámbito de la UNL. Se analiza desde los inicios del Programa de Educación a Distancia hasta el año 2015, sosteniendo que el mismo tiene fortalezas y debilidades. También posee la intención de contribuir a repensar la política educativa universitaria como política de Estado. En la propuesta se trabajó en torno a exponer el problema para tratar de encontrar posibles soluciones.

Los procesos de incorporación de TIC que dan lugar a la construcción de campus virtuales no se pueden explicar teniendo en cuenta un solo factor, es por ello que desde esta propuesta se realizó el análisis en torno al estudio de cuatro dimensiones: Institucional, Tecnológica, de Gestión y de Enseñanza. Aunque esas dimensiones constituyen solo una parte de todas las posibilidades existentes, consi-

deramos que su análisis es muy importante para intentar comprender los alcances de esta tesis. Se definieron un conjunto de variables en cada dimensión, con fines de diagnóstico, que permitieron identificar diferentes factores críticos en la educación a distancia en la UNL. Algunas de los aspectos examinados fueron la cobertura territorial educativa, la tasa de crecimiento de la población estudiantil, las innovaciones tecnológicas incorporadas en el campus virtual, el análisis de algunos aspectos relacionados a la seguridad informática, el acceso a becas, pasantías y espacios de bolsas de trabajo de alumnos y graduados de la modalidad y el análisis de las aulas virtuales desde la perspectiva de la enseñanza.

En cuanto a las consideraciones metodológicas utilizadas, este trabajo es una investigación de tipo evaluativo, que busca medir los efectos del Programa de Educación a Distancia de la UNL y que permitan tomar decisiones con menor incertidumbre. El modelo de investigación planteado es cualitativo y cuantitativo, tomando como ámbito de investigación a las Unidades Académicas de la Universidad Nacional del Litoral, al Centro Multimedial de Educación a Distancia, a la Dirección de Informatización y Programación Tecnológica, al Centro de Telemática y al campus virtual de la UNL denominado UNLVirtual. Para abordar la metodología propuesta, se recurrió a la revisión de fuentes documentales (principalmente a documentos oficiales de la UNL), a entrevistas semi-estructuradas a informantes claves y a la observación. En particular para la dimensión de enseñanza, se basó principalmente en la recolección de información cuantitativa pro-

veniente de encuestas que fueron efectuadas en distintas Unidades Académicas de la UNL.

Dada la información suministrada en este trabajo de investigación se verificó la existencia de condicionantes provenientes de distintas dimensiones, aunque también es necesario destacar que en el análisis se encontraron aspectos muy positivos, que indican que esta modalidad es muy adecuada a la realidad actual de empleo masivo de nuevas TICs. El trabajo realizado reflejó que, si bien el crecimiento de la educación a distancia en la UNL ha sido vertiginoso en los últimos años aún se encuentra en camino hacia su madurez, existiendo aspectos altamente valorables, como así también otros a desarrollar. De este modo, evidenciar las fortalezas y debilidades de la educación a distancia en la UNL, ayuda a plantear una mirada reflexiva acerca del futuro de esta modalidad y su rol en la sociedad.

Por último, realizando un análisis con una mirada más amplia, el trabajo deja planteada una agenda, donde se pueden remarcar algunas zonas de interés que podrían abordarse en el marco de otra instancia posterior, anhelando el fortalecimiento de la modalidad de educación a distancia en la UNL. Entre los puntos más destacados, se encuentran: la necesidad de tener un mayor apoyo político y de liderazgo para profundizar esta modalidad de gestión, correlacionar la oferta con la demanda educativa, innovar en distintas estrategias didácticas para colaborar en la tarea del proceso de enseñanza aprendizaje, equiparar la ciudadanía universitaria con los alumnos de modalidad presencial y la necesidad de avanzar en el campo de investigación empleando estas plataformas.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Sotil, W.C. (2018). «Recensión de tesis: “El desarrollo de la Educación a Distancia en la Universidad Nacional del Litoral. Debilidades y fortalezas”», *DAAPGE*, año 18, N° 31 (jul-dic), 2018, pp. 183–184. Santa Fe, Argentina: UNL.

RESEÑA BIBLIOGRÁFICAS

**«POLÍTICA, ESTADO Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS»
(VOL. 1)**

de **Horacio Cao.**
Buenos Aires, Prometeo Libros, 2018

por **Alcides Bazza**
Universidad Nacional del Litoral

El lector de la obra que aquí se reseña encontrará la culminación de un proyecto que refleja una extensa trayectoria de trabajo, de uno de los expertos más destacados que tiene nuestro país en el campo de la Administración Pública Provincial. De formación de grado en Ciencia Política, maestría en Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno por el Instituto Universitario Ortega y Gasset (España), y doctorado en Administración Gubernamental por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, la carrera y producción académica del Dr. Horacio Cao se ha plasmado en numerosas publicaciones en revistas científicas y libros en los que se puede evidenciar una preocupación constante en torno a los problemas del desarrollo desigual regional y el sector público provincial. A su vez, esta producción académica ha tenido el respaldo de su vasta trayectoria en gestión pública, en diversas áreas y departamentos de la administración nacional y provincial.

La obra, titulada «Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Ar-

gentinas», se subdivide en dos tomos con la finalidad de considerar un amplio período histórico nacional que va desde 1976 al año 2015, y que presenta marcadas diferencias. En el primero de ellos, y objeto de esta reseña, considera los aspectos constitutivos del «proyecto neoliberal para las Provincias» desde mediados de la década de los setenta, hasta su pleno auge durante los noventa. El segundo tomo, parte desde la decadencia del mencionado proyecto e identifica los desafíos emergentes en el inicio del nuevo milenio. En cada uno de ellos, se elabora una sistematización pormenorizada del contexto económico-político internacional, y de sus repercusiones macroeconómicas a nivel nacional, que dan perspectiva analítica al lector y una mejor comprensión sobre un fenómeno que tomó trascendental importancia durante los últimos cuarenta años: la mudanza del centro de gravedad a la Administración Pública argentina desde el ámbito nacional hacia el provincial.

A estos fines, el tomo I se organiza en cinco capítulos y se centra en el estudio de la

política y la historia de las ideas que guiaron los procesos de reforma de los Estados provinciales argentinos en el período 1976–1995. Como se advirtió, el *capítulo 1* da cuenta sobre el cambio de tendencias que se producen en el rol del sector público para erigir un nuevo equilibrio entre Estado y Sociedad por medio del ajuste estructural. Particularmente, el autor destaca cuatro universos conceptuales que terminaron configurando las ideas de la reforma provincial. El primero de ellos se vincula con «las ideas de libertad» sobre las que se construye el paradigma neoliberal. Estas ideas surgieron como reacción a los autoritarismos totalitarios que fueron, en parte, causa de la trágica Segunda Guerra Mundial, y encontraron un fuerte respaldo académico en el marco de un grupo de intelectuales ligados a la *Sociedad Mont Pelerin*. Entre otros, se destacan los economistas Friedrich Von Hayek y Ludwig Von Mises, y el filósofo Karl Popper, principales vanguardistas en la defensa de la libertad económica como condición necesaria para lograr la libertad política.

Esas ideas, complementadas con los aportes de Milton Friedman para destacar al mercado como la institución clave para garantizar la libertad económica, lograron un consenso formidable a nivel mundial que dejó atrás la hegemonía keynesiana de la posguerra. Esta nueva hegemonía neoliberal, que encontró en las figuras de Ronald Reagan y Margaret Thatcher la plasmación más directa de su incidencia en el plano político, se constituyó en el sustento intelectual de las diversas dictaduras militares que tuvieron lugar en los países sudamericanos e hizo eco en diversas fundaciones y centros de estudios.

Estos acontecimientos académicos y políticos moldearon contundentemente las nuevas bases conceptuales, relacionadas a: el rol del Estado en la economía; la organización de la administración pública; y en relación con

ello, a la cuestión federal y las autonomías de gobierno de los niveles subnacionales. El primero de estos conceptos ha tenido un amplio tratamiento académico, por lo que se señalan en la obra aspectos puntuales que dan cuenta de «la perspectiva neoliberal de Estado mínimo», y la necesidad de reducir el excesivo tamaño del sector público, aspecto repetido hasta el hartazgo por los fundamentalistas del libre mercado. Ahora bien, es respecto al «enfoque neoclásico de la teoría organizacional» y a la «cuestión federal», donde se introducen interesantes tratamientos teóricos provenientes de distintas perspectivas y disciplinas académicas, que van desde la economía a la ciencia política, y tienen un sugerente punto de encuentro con el derecho.

La interrelación entre gasto público, Estado y Administración Pública coloca en el centro de la escena al debate sobre las formas de cómo se debe organizar al sector público. El apogeo dominante del enfoque neoclásico se plasmó a nivel organizacional con fuerte énfasis en la disciplina de la administración pública y la incorporación de principios de la teoría de la organización y la ciencia de la administración a nivel empresarial y de los negocios, para mejorar la eficiencia del Estado. Es con la revolución neoconservadora, a principios de los setenta, cuando se manifiestan los valores esenciales que serán fuente de inspiración de las reformas políticas impulsadas sobre el sector público en las décadas siguientes. Particularmente, estos valores se erigieron mediante tres mecanismos claves como la desregulación, las privatizaciones y la descentralización.

Estos tres mecanismos crearon las condiciones de un nuevo modelo «gerencial» del Estado que se consolidará hacia principios de los noventa, bajo el concepto de «La Nueva Gerencia Pública». Así, mientras la privatización y la desregulación apuntaron a consolidar el

retiro del Estado de funciones claves —fundamentalmente, relacionadas a su intervención en la economía—, la descentralización fue clave para incorporar a los niveles subnacionales en el «plan de ajuste estructural» y es, precisamente a través de este mecanismo, donde entra «la cuestión federal» como tema clave para terminar con una dirección política centralizada del Estado nacional y, en su lugar, reconocer autonomías locales subnacionales en el nivel decisional público.

La cuestión federal es ampliamente abordada por el autor desde diferentes aristas, donde se hace especial referencia a lo acontecido en el caso argentino. Desde un análisis político, se destaca cómo el proceso de descentralización de funciones hacia los niveles subnacionales toma lugar a partir de los gobiernos de facto en el año 1976 y ha tenido una continuidad durante las décadas siguientes con el arribo a la democracia, en el año 1983. Más allá de las profundas diferencias que se pueden encontrar entre los gobiernos autoritarios y democráticos, e inclusive, con los diversos matices existentes entre los distintos gobiernos democráticos, la descentralización fue un hecho novedoso del siglo veinte, que mantuvo su continuidad. Esta continuidad se dio como consecuencia de una sólida fundamentación económica y jurídica que le dio legitimidad.

Desde el análisis económico, las ideas neoclásicas del federalismo fiscal encabezadas en autores como James Buchanan, Charles Tiebout, Wallace Oates, entre otros, colocaron el centro de gravedad de sus trabajos en la política fiscal del Estado, y en las formas de garantizar un esquema eficiente de decisiones públicas (*public choice*) a través de fomentar la competencia interestatal subnacional en la provisión de servicios públicos y la satisfacción de las necesidades colectivas. Así se puso el acento en la descentralización

del manejo de los recursos y gastos en los gobiernos locales a los fines de, por un lado, reducir el tamaño centralizado del sector público nacional; y, por otro lado, garantizar la eficiencia fiscal de los niveles subnacionales dado que, por su mayor proximidad y contacto directo con los contribuyentes, se ven obligados a tomar decisiones eficientes para ofrecer los mayores beneficios públicos con la menor carga fiscal posible.

Esta visión, se complementó con una perspectiva del derecho constitucional que pregonó la importancia de las autonomías locales (provinciales y municipales) haciendo hincapié en principios emanados de la carta magna. La principal línea discursiva de los *constitucionalistas federales*, donde se ubican importantes juristas como Pedro Frías y Germán Bidart Campos, se dirigió otorgar legitimidad jurídica a la descentralización fiscal al remarcar que la Constitución había sido secularmente violada tanto por gobiernos militares como civiles, particularmente en lo referente a los derechos provinciales ante el Estado nacional. Esta línea sostuvo una interpretación más literal de la constitución para promover las ideas autonomistas que respeten la forma federal.

Sobre la base de estas ideas, el capítulo 2 es una antesala de la indagación sobre el Estado y la administración pública en general, y de lo acontecido a nivel provincial en particular, que se propone como objetivo ubicar al lector sobre la vinculación entre el plan de ajuste estructural y el ciclo político argentino imperante durante tres sub-períodos. Ellos se dan entre: 1976–1983, a partir del despliegue de las políticas de ajuste estructural con el gobierno militar y el brusco quiebre al régimen sustitutivo de importaciones; 1983–1989, ya con el regreso a la democracia, durante la presidencia de Raúl Alfonsín; y, 1989–1995, donde se plasma el

programa neoliberal de manera contundente con la primera presidencia de Carlos Menem. Así, se establece un enlace elegante entre las definiciones conceptuales marcadas en el capítulo primero y su influencia directa en las medidas que se tomaron desde el plano macroeconómico nacional, determinantes para comprender las posteriores reformas que bajaron al ámbito subnacional.

El *capítulo 3*, como bien lo indica el autor, avanza en la explicación sobre cómo el Estado fue puesto en el «ojo del huracán», en referencia a las reformas que comenzaron a impulsarse desde 1976 en Argentina. Así se identifica cómo la reforma desplegada desde mediados de los setenta incorporó la teoría, los mecanismos y dispositivos que modificaron las relaciones de poder entre Estado y Sociedad. Esto fue reflejado, por un lado, con la conocida desregulación y liberalización de funciones claves que el Estado tenía a su cargo durante el período sustitutivo. Por otro lado, y como tema central para la cuestión regional, con un progresivo avance de la descentralización política en funciones de gasto a los niveles subnacionales. Esas medidas siguieron profundizándose con el avenimiento de la democracia, pese a los manifiestos intentos que se hicieron durante la presidencia de Alfonsín para complejizar la intervención del Estado y sacarla de su acotado rol en la reducción del déficit fiscal.

El «desguace del Estado» que correspondió al período 1989–1995 fue producto de una serie de reformas administrativas que se centraron directamente en cambios de la faz organizacional de la administración gubernamental frente al nuevo equilibrio de poder que se plasmó en las dos décadas anteriores. Las reformas administrativas que tomaron lugar durante la década de los noventa se desarrollan en el trabajo con profundidad. Entre ellas, ocupó un lugar clave «el ciclo de

centralización y descentralización», a través del que se explica el reposicionamiento de los actores políticos y regionales durante el período, donde se dio un proceso de retiro del Estado nacional en el territorio regional en simultáneo con el fuerte protagonismo alcanzado por los gobernadores a nivel provincial.

Sobre la base del mencionado reposicionamiento, el *capítulo 4* parte de una específica consideración de las reformas implementadas en el sector público provincial desde el golpe de facto (1976–1983) y el regreso a la democracia (1983–1989). Así, el trabajo se adentra en lo que constituye su aporte central y original, al indagar la situación de cada Provincia en los aludidos períodos históricos. Respecto al análisis específico del golpe militar, se utiliza un exhaustivo análisis documental para dar cuenta del cruento proceso bajo el que se dio el despido y cesantía de empleados y funcionarios públicos, desde el momento mismo de asunción de la junta militar a nivel nacional —y de manera sincrónica con las distintas jurisdicciones provinciales—. En paralelo, y fundamentalmente durante los primeros años del gobierno militar tripartito, el trabajo menciona las irracionalidades con las que se impedían o desviaban obras públicas de algunas provincias hacia otras. Esto obedecía a las pujas de poder que se daban al interior de la fuerza militar según los gobernantes designados sean miembros de la fuerza área, de la armada o del ejército.

Con el regreso a la democracia, el período 1983–1989 se caracterizó por un nuevo patrón de construcción política. Con el radicalismo en el gobierno nacional, y la fuerte presencia del justicialismo en las provincias se dieron nuevas formas de articulación que, por un lado, continuaron con el esquema descentralizador y, por otro lado, reconfiguraron a los actores políticos por el otorgamiento de nuevas funciones que les permitieron una

mayor influencia en los territorios provinciales. Este proceso se dio como consecuencia de las crecientes dificultades que tuvo el radicalismo para impulsar el ajuste estructural. Las resistencias eran de parte de los distintos gobernadores, en su mayoría justicialistas. Ahora bien, dentro del justicialismo, otro hecho peculiar de la época fue la pérdida de espacio político de los sectores ligados al sindicalismo que pugnaban por una forma centralista de gobierno bajo el respaldo de las tradicionales estructuras partidarias, de las fuerzas armadas, y de la iglesia, que habían tenido amplio protagonismo en el período sustitutivo de importaciones.

Con el deterioro de este modelo, los actores ligados a la industria nacional que se vertebraban sobre la cabeza del Estado central, fueron perdiendo peso al interior del partido justicialista. Este hecho, sumado al carácter negociador que obligadamente debió tener el radicalismo para obtener gobernabilidad y consenso en el Congreso —liderado por el justicialismo, fundamentalmente en el Senado—, fue creando las condiciones para la emergencia de aquellos sectores ligados a las gobernaciones provinciales, por su contacto directo con referentes sociales y económicos regionales. El mecanismo utilizado por estos actores, es lo que el autor denomina como un proceso de «expansión pasiva», que consistió en la aplicación de crecientes niveles de gasto público provincial para sostener la actividad productiva y, fundamentalmente, la estructura social. Esta cuestión fue medular para tapar la depresión de la actividad económica resultante del retiro del Estado nacional y del cambio del patrón económico que generalizaba el quebranto de las históricas economías regionales.

Sin embargo, este proceso que dio lugar a la construcción de nuevos espacios de vinculación «postindustriales» y fue determinante para la contención social a las políticas del

ajuste, entrañaba una contradicción básica. Solo era posible mediante transferencias del Estado central y necesitaba de crecientes recursos para reproducirse. En consecuencia, los conflictos suscitados en materia de coparticipación federal desde mediados de los ochenta, sumado a la agudización del proceso de crisis hiperinflacionario de finales de la década, provocaron la ruptura del equilibrio de gobierno alcanzado hasta el momento, y la creciente debilidad presidencial de Alfonsín. En medio de este proceso de crisis, la mayoría de los dirigentes provinciales optaron por torcer el brazo del débil gobierno radical y aprovechar la coyuntura para crecer a expensas del ajuste nacional, que tendrá un nuevo capítulo con la asunción de Carlos Menem al poder del Estado.

Ese análisis constituye el objeto de estudio del *capítulo 5*, que se detiene en los primeros años de los noventa y muestra que la nueva ofensiva lanzada en ese período ya no se centraría sobre las organizaciones sociales y políticas, sino que tendría como foco al Estado. La centralidad del sector público fue tal que «ajuste estructural» y «reforma del Estado» pasaron a ser expresiones casi sinónimas. El escenario político propició al ajuste como la única estrategia viable hacia una reconversión capitalista liderada por el capital financiero. Este camino contó con el respaldo de poderes fácticos, como la Embajada norteamericana y los organismos de financiamiento internacional, que constituyeron la principal alianza del gobierno nacional en ese período y que tendrán una injerencia decisiva para delinear, junto al Ministerio de Economía bajo el mando de Domingo Cavallo, un conjunto de programas y planes de reforma que se plasmarían a nivel provincial a través de diferentes pactos y acuerdos institucionales.

A diferencia de lo acontecido en la etapa dictatorial como con el primer gobierno de

recuperación de la democracia, el sector que lideró las acciones del gobierno planteó con claridad un destino para las administraciones provinciales. Los objetivos, contenidos e instrumentos fueron claros y coherentes, y se impulsaron por cuadros técnicos que disputaron el lugar a los funcionarios políticos provinciales. Esto se refleja en el trabajo con la mención de un documento central, elaborado por el Banco Mundial, titulado «*Towards a New Federalism*» donde se plasma el principio de la «correspondencia fiscal» como presupuesto teórico y fuente de inspiración de los sucesivos Pactos Fiscales firmados y ratificados por Nación y Provincias, y demás dispositivos y programas sectoriales suscriptos durante la primera mitad de la década.

Las dimensiones de esta reforma administrativa sorprenden al día de hoy, y sus alcances fueron insospechados. En este marco, el proceso de «expansión pasiva» no fue dejado de lado, ya que el ajuste estuvo principalmente centrado en el gasto nacional. Por lo tanto, hasta mediados de la década

este esquema se mantuvo en pie, ayudado por la importante estabilidad macroeconómica alcanzada durante el período. No obstante, la crisis provocada por el efecto tequila en el año 1994 planteó serias dificultades para dar continuidad al, hasta ese momento «exitoso», régimen de convertibilidad. Esto despertó fuertes resistencias en diversas provincias, y el escenario político se tornó más complejo en la segunda mitad de la década.

Con la referencia a todas estas cuestiones, que manifestaban un conflicto latente, cierra este primer volumen. La «tensa» calma sociopolítica que garantizaba la reelección presidencial de Carlos Menem, y la rápida salida de Domingo Cavallo meses después, marcaron el preludio de las convulsiones sociales, económicas y políticas de la segunda mitad de la década. Todos estos elementos abren el campo de análisis para el volumen II de esta obra, cuyo eje será el análisis de la administración pública provincial en la crisis de finales de siglo, y los desafíos que emergen con el cambio de modelo hacia 2003.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Bazza, A. (2018). «Reseña bibliográfica: *Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas* (Vol. 1), de Horacio Cao», *DAAPGE*, año 18, Nº 31 (jul-dic), 2018, pp. 187–192. Santa Fe, Argentina: UNL.

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

1 • Los artículos y comentarios bibliográficos enviados para su publicación deben ser originales y en idioma español (eventualmente podrán aceptarse en idioma portugués). La publicación de trabajos éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente evaluadas por el Comité Académico de la revista DAAPGE. El envío de un trabajo a la revista DAAPGE supone el compromiso del autor de no someter el trabajo a la evaluación simultánea de otra revista.

2 • La aprobación de los artículos estará a cargo del **Editor** y del **Comité Académico**, que usarán como criterio los dictámenes aportados por evaluadores externos, en relación con aspectos como la originalidad del trabajo, la solidez conceptual y argumentativa, la calidad expositiva, etc. En el proceso de arbitraje intervendrán dos (2) evaluadores externos como mínimo, y se dará intervención a un tercero en caso de controversias. El arbitraje concluirá en un dictamen que el autor tiene derecho a conocer por intermedio del Editor. Dicho dictamen podrá *aceptar*, *rechazar* o *sugerir correcciones* para los artículos. En el proceso de dictaminación la información sobre autores y dictaminadores guardará un estricto anonimato.

3 • Los artículos que se entreguen a *DAAPGE* para su publicación deberán enviarse en formato digital e ir acompañados de la siguiente información:

- a) Título del trabajo
- b) Un resumen en español e inglés que no exceda los 1000 caracteres (aprox. 150 palabras), con información concisa acerca del contenido: principales resultados, método y conclusiones adquiridas.
- c) Entre tres y cinco palabras clave (en español e inglés) para efectos de indización bibliográfica.
- d) Datos del autor, incluyendo: nombre completo, filiación institucional, dirección postal institucional, Teléfono, Dirección de correo electrónico, Máximo nivel de estudios alcanzados (disciplina o campo e institución) y estudios en curso si los hubiera.

4 • Los trabajos enviados a DAAPGE deberán cumplir con las siguientes características:

- a) La extensión de los artículos no podrá exceder los 70.000 caracteres, mientras que las reseñas bibliográficas y/o reseñas tendrán como límite máximo 28.000 caracteres.
- b) Los cuadros, tablas y/o gráficos deberán estar intercalados en el texto, con las referencias correspondientes y debidamente enumerados. Sus datos deberán ser editables (formato Word/Office o procesador de texto similar, o si corresponde, Excel/Office o planilla de cálculos similar). Si hubiere imágenes deberán además adjuntarse en forma separada en extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real. En todos los casos se debe consignar el título y la fuente de la información.

5 • La **forma de citación** es la siguiente:

a) Para citas textuales se procederá de la siguiente manera:

- citas textuales cortas (cuando la extensión es menor a 4 renglones): se colocaran dentro del texto, se citaran entre comillas, y se colocará entre paréntesis el apellido del autor, el año de publicación de la obra y el número o números de páginas correspondientes. Por ejemplo:

En este sentido, «el Estado no surge entonces por generación espontánea ni tampoco es creado, en el sentido que “alguien” formalice su existencia por medio de un ritual» (Oszlak, 2008:122).

- citas textuales largas (cuando la extensión supera los 4 renglones): se citaran entre comillas, se colocará entre paréntesis el apellido del autor, el año de publicación de la obra y el número o números de páginas correspondientes, y se colocará con sangría de 1cm en ambos márgenes. Por ejemplo:

«También ha estado muy extendida la organización estamentaria de las corporaciones políticas y sociales; pero solo Europa a conocido el Estado estamentario: *rex et regnum*, en sentido occidental. Y, desde luego, sólo el Occidente ha creado parlamentos con “representantes del pueblo” periódicamente elegidos, con demagogos y gobiernos de los líderes como ministros responsables ante el parlamento...” (Weber, 2003:54)

b) Para citas ideológicas o paráfrasis:

Cuando se parafrasea o se hace referencia a una idea contenida en otro trabajo, se coloca el apellido del autor y el año de publicación, los cuales se insertan dentro del texto en el lugar apropiado. No se requiere proporcionar el número de página. Ej. (Weber, 2003)

Cuando la cita pertenece a más de tres autores se debe colocar el apellido del primero seguido de la expresión latina usual *et al.* y el año de publicación, y si corresponde, el número de página.

6 • Las **referencias bibliográficas** estarán incluidas totalmente al final del trabajo y deberán consignar: autor, año, título del trabajo, lugar de publicación y editorial. Deberán, a su vez, respetarse los siguientes criterios:

- a) Los títulos de los artículos deberán ir entre comillas, en tanto que el nombre de la publicación periódica deberá ir en cursiva. Se debe consignar volumen, número de la revista

y páginas del artículo. Ej.: Rodrik, D. (2012). "Who Needs the Nation–State?" *Economic Geography*, 89 (1), pp 1–19.

b) Los títulos de los libros deberán ir en cursiva. Ej: Wade, R. H. (1990): *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

c) En los capítulos de libros se colocará: autor, año, el título del capítulo entre comillas, el autor o los autores, el título de la obra en cursiva, volumen o tomo (si lo hubiese), lugar, editorial y páginas. Ej.: Skocpol, T. (1985). «Bringing the State back in strategies of analysis in current research» En P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds), *Bringing the State Back in*: Cambridge University Press, pp 3–38.

d) Para documentos tomados de la Web, citar los datos, según se trate de un libro, artículo de libro, revista o artículo de periódico. Incluir la fecha de publicación electrónica, la fecha que se tomó la cita, así como la dirección electrónica o URL entre <>, antecedida de la frase *disponible en*. Ej.: Alcántara Sáez, M. (2002): «Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina», Working Paper. Disponible en <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/293.pdf>. (Consultado 30/11/2006).

7 • Las llamadas a notas se harán dentro del texto (será siempre con número volado —super índice— a continuación de la palabra que hace la referencia) y remitirán a una nota al final.

8 • Las siglas irán en mayúsculas y a continuación se pondrá entre paréntesis (solo la primera vez que aparezca en el texto) su significado.

9 • Agradecimientos: Se consignarán al final del texto principal, bajo la denominación «Agradecimientos». Deben de aparecer los nombres y filiación institucional de aquellos a los que se agradece así como el tipo de colaboración prestada.

10 • La revista DAAPGE no asume responsabilidad alguna por los comentarios, ideas y contenidos de los trabajos publicados, los que serán de propiedad exclusiva del autor del artículo.

11 • La revista DAAPGE se reserva la facultad de realizar las modificaciones *de forma* que puedan requerir los artículos (ej. títulos, notas, etc.) previa consulta y conformidad con el autor.

12 • Los trabajos deberán ser enviados indistintamente a:

- JOSÉ IGNACIO VIGIL, Editor y Coordinador Editorial DAAPGE jvigil@fce.unl.edu.ar
- Secretaría del Magíster en Administración Pública (UNL) magadpub@fce.unl.edu.ar

13 • Los autores recibirán dos ejemplares de la revista DAAPGE en la cual ha sido publicado su artículo.

14 • La revista podrá consultarse en la siguiente dirección: www.fce.unl.edu.ar/magister y en el repositorio de la UNL <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones> (DAAPGE).