

ISSN 2525-1805

VOL. 2 | N.º 2

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

DIC-MAR 2018

ESTADO ABIERTO

**Revista sobre el Estado,
la administración y las políticas públicas**

VOL. 2 | N.º 2

Estado abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak

Consejo Editorial

Santiago Bellomo

Gonzalo Straface

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

Maximiliano Campos Ríos

Consejo Académico

Carlos Acuña

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Roberto Martínez Nogueira

Secretario de Redacción

Pablo Bulcourf

Corrección

Nadia Gabriela Caratti

Diseño y Diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Dirección de Investigaciones y Publicaciones, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización de la Nación. Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local.

El editor no se responsabiliza por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los artículos de los colaboradores de la publicación, que son a título personal y de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores.

Ministerio de Modernización de la Nación
Av. Roque Sáenz Peña 511 (Oficina 514), San Nicolás, Ciudad Autónoma de Buenos Aires
C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 706

Correo electrónico: <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805

ÍNDICE

Editorial	7
-----------	---

ARTÍCULOS

<i>Joan Subirats</i>	¿Gobierno metropolitano? Ventajas e inconvenientes de la centralización y la descentralización en la esfera metropolitana de Gobierno	11
<i>Ricard Gomà</i>	Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis	31
<i>Rafael Domínguez Martín</i>	Hacia un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur: últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación	49
<i>Carlos H. Acuña, Oscar Cetrángolo, Verónica Cáceres y Ariela Goldschmit</i>	La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina. Historia, actualidad y perspectivas	109

COMUNICACIÓN

<i>Alan Renwick</i>	Asambleas ciudadanas: ¿una mejor forma de hacer democracia?	181
---------------------	---	-----

RESEÑAS

<i>Jésica Sánchez</i>	La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación, de Carles Ramió	193
-----------------------	--	-----

<i>Oliver Davenport</i>	Manual de metodología de las ciencias sociales, de Alberto Marradi, Nérida Archenti y Juan Ignacio Piovani	199
-------------------------	--	-----

COLABORACIONES

Editorial

En su segundo año de vida, *Estado abierto* va adquiriendo un decidido carácter internacional. A partir de la convocatoria realizada a colegas extranjeros, hemos recibido un entusiasta aporte de académicos españoles, cuyas colaboraciones otorgan particular realce a nuestra Revista y a este número en especial.

En un breve artículo, Joan Subirats se ocupa de un tema de enorme relevancia en aquellos países en los que la expansión metropolitana en ciudades importantes crea serios problemas de gobernanza sobre territorios donde conviven diferentes jurisdicciones y, por lo tanto, plantean la necesidad de coordinación. El autor discute las ventajas y los inconvenientes de establecer gobiernos metropolitanos.

El politólogo español Ricard Gomà adopta otra perspectiva sobre el mismo tema e incursiona en el análisis de los desafíos y los retos de la gobernanza metropolitana dentro del marco de lo que denomina *era de las metrópolis*. Parte de la idea de que la construcción urbana-metropolitana reciente es fruto de procesos en tres dimensiones interconectadas: económica, sociorresidencial y ecológica.

Completando un trío de académicos hispánicos, Rafael Domínguez Martín analiza el consenso emergente sobre la importancia de disponer de sistemas de monitoreo y evaluación para la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur (CSS), alternativo al del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, por parte de la China, la India, el Brasil y otros países emergentes.

Carlos Acuña, Oscar Cetrángolo, Verónica Cáceres y Ariela Goldschmit desarrollan un interesante examen de la historia, la actualidad y las perspectivas de la política de agua y saneamiento en la Argentina, a partir de un enfoque de economía política. En particular, analizan los desafíos a los que se enfrentan los actores involucrados en las decisiones que afectan al sector, poniendo el acento en los incentivos institucionales, de políticas y regulatorios.

Por último, una comunicación de Alan Renwick examina la experiencia de la Asamblea Ciudadana sobre el Brexit en el Reino Unido, que el autor coordinó. Según Renwick, la Asamblea profundizó la comprensión de la opinión pública sobre la salida británica de la Unión Europea. También aportó al creciente cuerpo de evidencia que los minipúblicos deliberativos pueden contribuir positivamente a los debates sobre cuestiones de política importantes, además de controvertidas.

Este número se completa con dos reseñas de libros recientemente publicados. En uno de ellos, *La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*, su autor, Carles Ramió, analiza los procesos de crisis y ciclos de la economía capitalista, la tensión que se genera entre las lógicas de lo global y lo local, y los cambios producidos en la subjetividad de los actores sociales. La otra reseña corresponde al *Manual de metodología de las ciencias sociales*, en la que los autores de la obra —Alberto Marradi, Nélica Archenti y Juan Ignacio Piovani— abordan en diferentes capítulos aspectos relativos al diseño y las técnicas de investigación, así como cuestiones epistemológicas. Su resultado constituye un destacado aporte para el investigador social, que se enfrenta al desafío de articular la concepción de su objeto de estudio con el trabajo de campo requerido para obtener, sistematizar y analizar los datos que permitirán describir y explicar el fenómeno estudiado.

Estamos seguros de que este número, muy especial por la calidad de los autores y relevante por la actualidad de los temas planteados, contribuirá a un mayor conocimiento sobre el Estado y sus políticas, así como a afianzar el continuado apoyo de nuestros lectores.

ARTÍCULOS

¿Gobierno metropolitano? Ventajas e inconvenientes de la centralización y la descentralización en la esfera metropolitana de Gobierno

Por *Joan Subirats**

Resumen

Esta ponencia, que es más bien un trabajo en curso, tiene por objetivo presentar los dilemas de la institucionalización de un gobierno metropolitano, teniendo en cuenta tanto la perspectiva de la gobernanza multinivel como las ventajas y los inconvenientes que conlleva tal institucionalización desde el punto de la eficacia, la eficiencia y la calidad democrática. La perspectiva adoptada no es ni técnica, ni económica, ni jurídica, sino política; trata de dilucidar ganadores y perdedores en la lógica de construcción de las capacidades de gobierno metropolitano.

Palabras clave

Gobierno local – gobernanza – gobierno multinivel – centralización – descentralización.

Abstract

This paper, which is more of a work in progress, aims to present the dilemmas posed by the institutionalization of a metropolitan government, from the point of view of the perspective of multilevel governance, and from the perspective of the advantages and disadvantages that it raises such institutionalization from the point of efficiency, efficiency and democratic quality. The perspective adopted is neither technical, economic, nor legal; it is a political perspective. Trying to elucidate winners and losers in the logic of building metropolitan government capacities.

* Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

Key words

Local government – governance – multilevel government – centralization – decentralization.

Introducción

La realidad urbana de este inicio del siglo **xxi** es más bien convulsa, es decir, sometida a múltiples presiones y tensiones, y cambiante, ya que el número de personas que viven en áreas urbanas crece significativamente en todo el mundo, y aumentan las diferencias de vivir en una u otra ciudad o en una u otra área de una misma ciudad. Se habla de *revolución metropolitana* (Katz y Bradley, 2013) o de la necesidad de que los alcaldes intervengan de manera más directa en la gobernanza global (Barber, 2013). Se asiste a la combinación de un rápido proceso de urbanización y de incremento de la significación de las ciudades, pero las competencias locales están por debajo de sus incumbencias y necesidades, y los mecanismos de representación y decisión que se han venido usando en el gobierno de las grandes urbes resultan cada vez más obsoletos en comparación con los retos existentes.

Por un lado, se asume que es necesario articular mejor las voluntades de distintos actores —públicos, privados y del tercer sector— en la búsqueda de escenarios de mayor capacidad de gobierno y eficacia decisional para encarar los retos y los déficits de coordinación, dispersión y problemas de gestión (Slack, 2007) a los que se enfrentan los espacios metropolitanos en pleno cambio de época. Por otro lado, se constata que la dispersión de poderes, el encabalgamiento de competencias, la falta de dinámicas de nueva institucionalidad que permitan encarar la complejidad de problemas urbanos desde la fragmentación de gobiernos locales exigirían avanzar con rapidez en la configuración de auténticos gobiernos metropolitanos. En efecto, los déficits que esa falta de gobierno o gobernanza metropolitana genera son significativos. Amplios sectores de la sociedad no tienen acceso a los canales de participación de los sistemas políticos locales. Hay una notable correlación entre bajos niveles de renta, exclusión o fracaso en el sistema

educativo, condiciones deficientes de vida y habitacionales, y poca capacidad de incorporarse a la revolución digital y de generar impacto en los sistemas institucionales y representativos propios de cada ciudad y, evidentemente, del conjunto metropolitano.

Entonces, crece la contradicción entre unos espacios donde se concentra la mayor capacidad de innovación, creatividad y generación de valor —espacios metropolitanos de todo el mundo— y una notable desigualdad espacial y una gran desafección y desconfianza hacia los sistemas de toma de decisiones y de representación democrática de la que esos espacios adolecen. La realidad urbana y metropolitana es cada vez más importante, mientras que la capacidad de representar, gobernar y canalizar la participación social en esos escenarios no crece proporcionalmente. Sin la renovación y transformación de los sistemas de gobierno, gobernanza y gestión metropolitanas, no podrán afrontarse de manera eficaz y eficiente las oportunidades y posibilidades que se abren para mejorar las condiciones colectivas de vida de una gran parte de la población del mundo que habita en esas grandes conurbaciones.

Este trabajo pretende aportar reflexiones y propuestas que enriquezcan el debate general sobre innovación y gobernanza metropolitana, buscando aprovechar el gran potencial de cambio y transformación de las ciudades y metrópolis en la actualidad. Debería superarse la aproximación clásica a los temas de gobierno que se acostumbra a partir del debate de las competencias y de la jerarquía entre niveles de gobierno para experimentar y trabajar en nuevos enfoques, tanto de la gobernanza en red como de la coproducción de políticas urbanas en los ya ineludibles espacios metropolitanos.

A continuación, se hará hincapié en algunos elementos que permitirán analizar aspectos significativos del ejercicio del gobierno en la esfera metropolitana para luego abordar las ventajas y los inconvenientes de la centralización y descentralización en los escenarios de gobierno y gestión metropolitanos.

1. Gobierno, gobernanza y capacidad de gobierno

En el debate sobre las esferas de gobierno, se mezclan distintos elementos. Por un lado, aparece la necesidad de regular y ordenar los conflictos que surgen en un marco territorial determinado. Pero, por otro lado, se sabe que la lógica de gobierno no genera estanqueidades, ya que, sobre un mismo territorio y en relación con una comunidad específica de ciudadanos, operan simultáneamente distintas instituciones gubernamentales. La presencia de la variable territorial en los debates sobre gobierno y gobernanza es constante. En efecto, los conflictos de intereses se localizan espacialmente, las comunidades gobernadas se identifican por su asentamiento —o por su movilidad— territorial, y la aceptación de las funciones de arbitraje —su legalidad y su legitimidad— no se da a escala planetaria, sino en el marco de determinados límites territoriales. De hecho, los gobiernos no se caracterizan únicamente por la resolución de conflictos colectivos, sino también por defender sus fronteras competenciales, que se trasladan a fronteras territoriales. En definitiva, si bien la acción de gobernar pretende resolver determinados conflictos sociales, simultáneamente, genera una permanente tensión en el territorio.

La lógica de gobierno tiene mucho que ver con el espacio donde se ejerce la jerarquía —soberanía— y en el que las competencias —las capacidades de acción que la norma que regula su función de gobierno determina— son operativas. Por tanto, deben mezclarse dos elementos que parecen, hasta cierto punto, contradictorios: la acción de gobierno se ejerce específicamente en un territorio y en relación con la población que reside o interactúa en él, pero la acción de ese Gobierno no impide que otros gobiernos de distinta escala territorial ejerzan sus propias competencias en su enclave territorial y en relación con su población de referencia. Esa no estanqueidad y, al mismo tiempo, esa simultaneidad de procesos y lógicas de gobierno en relación con un mismo territorio y una misma población es lo que ha ido conduciendo a dos conceptos que serán útiles en este trabajo: *gobierno multinivel y de gobernanza* (Griesel y Van de Waart, 2011).

Las referencias al gobierno multinivel son muchas. Este artículo se limitará a recordar que se trata de procesos simultáneos de supraestatalidad en

la toma de decisiones políticas relevantes y de estatismo y localismo en muchas otras decisiones que tienen su propia significatividad. Al mismo tiempo, los actores institucionales deben compatibilizar sus capacidades estatutarias de decisión con la complejidad de actores no institucionales cuyos intereses se ven afectados por esas decisiones y que, por tanto, tratan de influir en la definición de problemas y en la decisión que tomar, y, evidentemente, en los procesos de implementación posteriores. En este un *puzzle* (Hecló, 1994), distintas piezas están en manos de distintos actores, otras se comparten, pero, finalmente, han de operar con cierta articulación si quieren que alguna imagen —decisión, política— acabe finalmente produciéndose. Las decisiones políticas operan en espacios en los que no solo intervienen actores institucionales, sino también distintos tipos de poderes gubernamentales, cada uno con su propia legitimidad e intereses, pero con distinta jerarquía y capacidad competencial. Se trata, pues, de una relocalización de los espacios de autoridad más allá de los confines del Estado, sea hacia arriba —supraestatalidad—, hacia abajo —*devolution* o descentralización—, hacia los lados —gobernanza, partenariado, concertación— (Liesbet y Gary, 2003).

Finalmente, las capacidades de gobierno dependen de las relaciones que se establecen con una red de múltiples actores públicos y privados. Por tanto, en este escenario sumariamente descrito, hablar de *gobernanza metropolitana* implica asumir una doble complejidad: operar desde la interacción vertical —multinivel— entre gobiernos con distinta capacidad competencial y ámbito de actuación, y desde la incorporación de un número de actores —red— que no son solo institucionales. Esta gobernanza podría definirse como

un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales. Más que a una dominación uniforme por parte de los Estados centrales, estamos asistiendo a la emergencia de un patrón altamente variable, y no jerárquico, de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas (Llamazares y Marks, 1999).

Pero, al margen de las transformaciones más aparentes, como la aparición de dinámicas negociadoras o la multiplicación de los actores, ¿cuál es la diferencia de fondo entre el gobierno tradicional y la nueva gobernación? Para dar respuesta a este interrogante, en primer lugar, debe recordarse que la acción gubernamental se caracteriza por su capacidad de regular los conflictos particulares y, sobre todo, por su capacidad para defender o encarnar un interés público o colectivo. Es decir que, ante las distorsiones de la búsqueda egoísta del interés privado, el Gobierno se interpreta como un ente que obliga a los ciudadanos a cooperar en beneficio de un interés colectivo superior. Una vez aceptado este punto de partida, en segundo lugar, debe preguntarse si es esta finalidad del Gobierno la que está en entredicho o si, en cambio, las transformaciones afectan únicamente las formas para alcanzar este fin.

Desde la perspectiva de este trabajo, son las formas de gobernar y no sus objetivos lo que se está repensando. Las nuevas formas de gobernación deberían continuar asegurando que es posible perseguir un interés colectivo y mediar entre los particulares, ya que si se pusiera en duda este objetivo, no se hablaría de capacidades para gobernar, sino de otras cosas.

En cambio, las formas de gobierno están experimentando profundas transformaciones. Para analizarlas, parece oportuno, en primer lugar, identificar las características clave de las formas tradicionales de gobierno y, más tarde, valorar hasta qué punto la nueva gobernación las está reformulando. Se ha considerado que el modelo tradicional de gobierno se caracteriza por dos elementos formales fundamentales: la *especialización* y la *autoridad*.

Por *especialización*, se entiende que la aparición del Gobierno se realiza en paralelo a una atribución precisa de tareas y competencias. Es decir, hay ámbitos que están bajo la responsabilidad gubernamental y otros que no, y, entre ambos, se alza un muro, una frontera muy parecida a la que utilizaba el Estado Nación para distinguir lo exterior de lo interior. La *metáfora del contenedor* también se aplicaría pues al Gobierno: se introduce en su interior un conjunto más o menos amplio

de responsabilidades, mientras que lo que se encuentra en el exterior le es totalmente extraño. Esta misma lógica opera cuando el Gobierno distribuye sus responsabilidades entre diferentes niveles territoriales: aparecen dentro del contenedor diferentes cajones en los que se colocan determinadas responsabilidades. Lo que se mete dentro de un cajón forma parte de las responsabilidades de ese nivel gubernamental, mientras que lo que queda fuera no es de su incumbencia. Desde esta perspectiva, no hay nada más molesto para el Gobierno tradicional que un calcetín desaparejado: cuando el calcetín izquierdo aparece en un cajón, y el derecho está en otro, los responsables gubernamentales tradicionales se sienten extremadamente incómodos y no paran hasta volver a juntarlos y decidir cuál es el cajón, el único cajón, que les toca.

En contraposición, las nuevas formas de gobernación no se muestran obsesivas por la especialización: ni el Gobierno es un contenedor, ni los diferentes niveles territoriales son cajones para distribuir las piezas que hay en el contenedor. Las fronteras físicas dejan paso a los flujos también en el ámbito gubernamental. El gobierno multinivel y el gobierno en red comportan la desaparición de lo *interior* y de lo *exterior*, la abolición de las fronteras entre lo público y lo privado, y entre los distintos niveles de lo público. A su vez, la desaparición de las especializaciones provoca que, en las tareas de gobierno, el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que pretende impulsarse y los objetivos que esta persigue. Alrededor de esta, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones, y se configuran capacidades colectivas de gobierno.

2. Gobierno y gobernanza metropolitanos

Si se traslada todo ello al ámbito metropolitano, ¿cómo funciona? Lo que se ve en la mayoría de gobiernos metropolitanos realmente existentes es que, en muy pocos casos, esa función gubernamental supralocal se

ha institucionalizado. El espacio metropolitano, si se lo entiende como el resultado de continuidad urbana, de continuidad de problemáticas y de percepción social en el sentido de formar parte de una misma conurbación, casi nunca se corresponde con la existencia de espacios de gobierno que trascienden la fragmentación institucional derivada de la multiplicidad de gobiernos locales que coexisten en esa realidad metropolitana compartida. Los problemas son mayores que las capacidades institucionales disponibles (Ahrend, Gamper y Schumann, 2014).

La literatura académica no acaba de estar de acuerdo en las posibles ventajas e inconvenientes de tal fragmentación. Hay una corriente de pensamiento que abona la tesis de que el policentrismo gubernamental facilitaría, por una parte, el sentido de pertenencia del ciudadano en relación con instancias de gobierno más próximas y controlables, y que, además, la competencia entre poderes locales y la tensión entre estos favorecería una mejor capacidad de provisión de servicios y una menor concentración de poder (Tiebout, 1956; Ostrom *et al.*, 1961, Parks y Oakerson, 1989; Ostrom, 2010). Otros apuntan que avanzar en la adecuación de realidad urbana y de esfera de gobierno redundaría en mejoras significativas en la eficacia y en la eficiencia de los servicios públicos (Savitch y Vogel, 2000; Norris, 2001). Los estudios empíricos sobre el tema no permiten llegar a conclusiones ciertas al respecto (Ahrend, Gamper y Schumann, 2014).

En los análisis de la realidad gubernamental existente, la presencia de un órgano de gobierno metropolitano, institucionalizado como tal, y con capacidad de decisión política en un abanico amplio de políticas y con capacidad de aplicar tasas y contribuciones fiscales propias es claramente la excepción (Ardiss, 2014). Predominan las instancias de gobierno en las que los distintos poderes locales o supralocales —regionales o estatales— comparten responsabilidades decisorias en políticas sectoriales concretas —especialmente en transporte, residuos urbanos, desarrollo y planificación urbana—, lo que genera *autoridades* en cada materia, con competencias regladas y con financiación específica, muchas veces, delegada. Y también se encuentran espacios más informales de coordinación específica o de acuerdos mancomunados para resolver o abordar problemas concretos que afecten a más de un gobierno local en el espacio metropolitano.

La realidad sigue mostrando la ya mencionada contradicción entre espacios metropolitanos de intereses, problemas y personas, y unos espacios de gobierno situados en esferas inframetropolitanas o suprametropolitanas con instancias de gobierno más bien sectoriales, específicas e incluso informales. Las consecuencias de ello son significativas si se atiende a como han funcionado tradicionalmente las instituciones de gobierno. En efecto, las instituciones y las administraciones públicas se han construido sobre la lógica competencial y sobre la estructura jerárquica entre esferas de gobierno y en el interior de cada una de esas dimensiones. La gobernanza de las metrópolis acostumbra a sufrir de la falta de delimitación clara de competencias y de la falta de una escala jerárquica claramente asumida por parte de los distintos actores institucionales. Pero los déficits de gobernanza metropolitana no se resolverán con más jerarquía.

El debate estriba en que las jerarquías organizativas resultan eficaces y eficientes cuando se enfrentan a problemas estables y claramente delimitados, pero sufren graves disfunciones cuando se las tienen que ver con asuntos complejos, cambiantes, multisectoriales y más bien transversales en su problemática. De hecho, la evolución del entorno económico, social y tecnológico ha ido desplazándose hacia formas de estructura-red como una respuesta compleja a la complejidad. En este caso, no se parte de la especialización funcional de cada elemento, sino de la colaboración y la coordinación entre diferentes niveles gubernamentales, diferentes departamentos administrativos y diferentes actores públicos y privados. Pero para que ello no conduzca al bloqueo por la excesiva complejidad de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos actores, es esencial contar con el efecto positivo que genera el incorporar a los propios destinatarios de las políticas en los procesos. Desde este punto de vista, la incorporación de la ciudadanía no es algo a reclamar solo como *ética* o *moralmente* deseable, sino más bien como un elemento imprescindible para la eficacia y eficiencia del sistema. La presencia de los directamente interesados en el resultado de las dinámicas decisionales facilitará el que se mantenga cierta unidad de objetivos entre organizaciones y niveles de gobierno que, casi siempre, parten de lógicas y objetivos diversos, y que se presione para que, al final, se den resultados.

Cuando se habla de *modernización de las estructuras administrativas*, se tiende a poner el énfasis en temas de eficiencia, y se incorpora la dinámica de la competencia como la que más la facilita. Si se acepta que los gobiernos metropolitanos han de entender la complejidad como algo propio de los tiempos, y, por tanto, que conviene avanzar en una estrategia de gobierno complejo, probablemente, deban rebajarse las tradicionales pretensiones eficientistas y pensar en cómo generar confianza, cooperación, conocimiento mutuo, intercambio, etc., entre los distintos actores, tanto públicos como no públicos en el escenario metropolitano. Sobre todo, cuando cada vez está más claro que, sin la incorporación de los componentes de equidad y redistribución en la tensión eficientista de las organizaciones, los resultados globales de las ciudades acaban siendo peores (Pastor *et al.*, 2000).

3. Centralizar y descentralizar

Como se mencionó más arriba, parece indudable la necesidad de avanzar en procesos de descentralización en situaciones como las descritas de creciente complejidad para así permitir mejores adecuaciones de problemas y respuestas. La forma de organización y gestión en red puede interpretarse como un proceso muy intenso de descentralización. Pero, al mismo tiempo, es conveniente pensar, como también se sugirió antes, en dinámicas complementarias y simultáneas de centralización en algunos aspectos. No deberían perderse capacidades de control y de coherencia interna a la hora de implementar decisiones. Son dos aspectos indispensables en el desarrollo de cualquier política pública. La construcción de objetivos compartidos es básica, ya que, de ello, depende la coherencia, lo que exige control. Así se puede desarrollar al máximo la lógica descentralizadora que permite la adecuación flexible a condiciones específicas cambiantes. El objetivo es contribuir a pensar en cómo avanzar en dinámicas de gestión y gobernanza metropolitanas que permitan compensar ventajas e inconvenientes en la necesaria institucionalización de tal esfera de gobierno local.

Tanto con la centralización como con la descentralización, se gana y se pierde (De Vries, 2000; Besley y Coate, 2003). Es importante recordar que el concepto de *descentralización* se refiere a procesos reales de distribución de poder, de generar un sistema plural de centros de decisión. No se trata, por tanto, de minusvalorar los efectos políticos que ello tiene, ya que descentralizar implica alterar sistemas de poder habitualmente bien arraigados y modificar tradiciones y procesos bien asentados. En efecto, en la tradición burocrática weberiana, lo importante es evitar situaciones de discrecionalidad, y, por tanto, no deben permitirse alteraciones en los procesos previamente diseñados que garantizan homogeneidad en el trato y en los servicios que prestar. La desconcentración de funciones no altera esa lógica tradicional, ya que asegura unidad procedimental y solo acerca el espacio de interacción a quien resulte implicado sin cambiar los centros de poder y decisión. La descentralización sí altera esa lógica y puede aumentar las posibilidades de que se produzcan resultados distintos aplicando una misma normativa, ya que descentralizar implica dejar que los más cercanos al espacio de interacción con los ciudadanos tengan atribuciones para poder decidir en ciertos aspectos.

Con la descentralización, se gana en cantidad y en calidad de la información de que se dispone. De esta manera, y como se adelantó, la capacidad de adaptación a circunstancias diversas aumenta. No es algo irrelevante, ya que temas como espacio público, encarar los *efectos zona* —es decir que, dependiendo del lugar en que se reside, el abanico de oportunidades vitales es desigual—, o la capacidad de adaptar la configuración urbana a colectivos distintos —de edad o de origen— resulta más sencillo. Esa mayor cercanía parece presuponer una mejor capacidad para aprovechar y afinar en la atribución de recursos, lo que debería redundar en políticas más eficaces, más capaces de adaptar a circunstancias cambiantes las decisiones tomadas, a menudo, de manera más genérica e indiferenciada. Por otra parte, la proximidad entre decisores y receptores debería propiciar que los espacios de participación y codecisión fueran posibles y que tuvieran efectos más claros. Al mismo tiempo, esa misma proximidad posibilita dinámicas de mayor transparencia en la gestión y de

mayor control por parte de los afectados y de la sociedad en su conjunto (Subirats, 2016). Finalmente, en este repaso esquemático de las ventajas de la descentralización, debería añadirse que, generalmente, se entiende que, si se parte de los problemas tal como se los encuentra en la realidad, la necesidad y la presión para encontrar respuestas más integrales o transversales será mayor. La estructura jerárquica y competencial opera más rígidamente cuando decisión e implementación se alejan, pero, cuando ello no es así, la complejidad intrínseca de muchos problemas sociales y políticos acostumbra exigir dinámicas más integrales que mezclen recursos y habilidades, lo que potencia el trabajo en red más que las dinámicas tradicionales de competencia y sectorialización.

¿Qué se pierde con la descentralización? Desde el otro lado de la ecuación centralización-descentralización, las posibilidades de encontrarse con problemas existen. Por un lado, al fragmentar los centros de toma de decisiones, surge el peligro de pérdida de dirección general de una política o programa determinado. Asimismo, aumentan los riesgos de que una misma política se aplique de manera diferenciada en distintos sitios, y que esa diferenciación vaya más allá de lo que sería una estricta adecuación a circunstancias o situaciones cambiantes. Muchas veces, se señala en la literatura al respecto que, con la descentralización, aumentan las posibilidades de presión e influencia por parte de los intereses presentes en el ámbito sectorial en el que se inserte la política, pero también en los distintos grupos de presión que, en cada territorio, puedan tratar de aprovechar esa descentralización en su propio beneficio. Seguramente, a ello se debe que se acostumbre achacarle a la descentralización mayores riesgos de clientelismo. También se le atribuye una mayor propensión a aumentar el gasto público, ya que se tiende a primar la urgencia de lo próximo, desatendiendo la situación global. Generalmente, la idea de fragmentación de objetivos y de los peligros de la desigualdad son los aspectos más repetidos.

Si se pasa de los aspectos generales a los efectos sobre los colectivos y personas implicadas, debe volver a preguntarse quiénes son los que ganan y quiénes son los que pierden en ese dilema descentralización-centralización. En general, se

diría que, con la descentralización, ganan los más cercanos y que, con la centralización, los más poderosos. La centralización genera una lógica de aplicación universal, más indiferenciada que, quizás, permite proteger de manera también más generalizada, mientras que, con la descentralización, la posibilidad de *particularizar*, de acercarse mejor a cada quien en su diversidad es mayor, pero también es posible que se aprovechen de ello quienes disponen de más recursos de gestión y presión.

En general, la combinación de ambas lógicas resulta prometedora, ya que puede permitir aprovechar las ventajas ya mencionadas de la descentralización, tratando, al mismo tiempo, de evitar sus aspectos negativos. En el fondo, se trataría de evitar la desigualdad que puede generar un proceso de aplicación descentralizada de una política, manteniendo capacidades de redistribución entre los espacios o territorios en que aplique. En efecto, está muy estudiado que, si no se atiende ese aspecto de redistribución que compense la diferencia de puntos de partida y de recursos de todo tipo que cada territorio contiene de manera desigual, puede fácilmente producirse el llamado *efecto Mateo* (Merton, 1968). Con esa expresión, se alude a la cita bíblica que afirma: «Al que tiene se le dará y tendrá en abundancia, pero, al que no tiene, incluso lo que tiene le será quitado» (Mateo 13-12). Por tanto, mantener buenos sistemas de información que permitan disponer —centralmente— a partir de un mismo proceso de actuación, de datos sobre los distintos efectos que se dan en la implementación descentralizada de una política, permitirá compensar posiciones de partida distintas, no comparar entre sí a realidades diferenciadas y detectar posibles fallos o sesgos a favor o en contra de determinados colectivos o personas. Ese proceso debe permitir conocer sin entrometer: es decir, no ser invasivo en la capacidad de intervención diferenciada e integral que permite la descentralización y que es, en definitiva, una de las mayores ventajas a las que se ha aludido. Ello se puede complementar con procesos de *benchmarking*, de aprendizaje cruzado y de mecanismos de construcción conjunta —con todos los centros de decisión descentralizada— de problemas, procesos y mecanismos de evaluación.

4. Metrópolis y dinámicas de descentralización-centralización

La experiencia que, en estos últimos años, se ha ido dando en distintos lugares del mundo en torno al tema de la descentralización es contradictoria. Como es bien sabido, la descentralización municipal, la privatización y la focalización de políticas sociales acompañaron las reformas económicas de corte liberal características de los ajustes en distintas regiones del mundo desde hace años. Así como otras medidas fueron objeto de oposición significativa, la descentralización generó un debate menos negativo. Y ello, a pesar de que, su impulso vino más determinado por la voluntad de mejorar la eficiencia de las políticas que por una real voluntad de apertura de nuevos espacios de participación e implicación ciudadana, y que además sus resultados han estado muy condicionados por la dependencia total de los gobiernos locales de los ciclos de ayuda estatales (Clemente, 2003).

Conviene entender que, por mucho que se descentralicen las políticas, no se altera la principal fuente de preocupación de los ciudadanos en estos últimos años, es decir, un funcionamiento económico que sin control golpea con precarización, desempleo y pérdida de soberanía, y que, en general, plantea problemas o percepciones de una mayor desprotección y de pérdida de confianza sobre las instancias gubernamentales.

En cualquier caso, pueden plantearse algunas ideas que permitan encontrar cierto equilibrio entre la descentralización y la centralización. La centralización no debería comportar rigideces innecesarias, sino concretarse en mecanismo de dirección y control-evaluación estratégicos. Ese tipo de centralización puede servir como instrumento para promover y reforzar la descentralización. Cuanta más autonomía exista en la periferia de la organización, más innovación puede esperarse al estimular la creatividad y la adaptación a fenómenos cambiantes. Si ello está bien canalizado desde lógicas centrales de gobierno, los beneficios para el conjunto pueden ser claros.

En este sentido, la dinámica contractual parece la que mejor se adapta a este tipo de relación centralización estratégica-autonomía

descentralizada de gestión. La lógica contractual parte del equilibrio entre las partes, plantea una perspectiva de acuerdo entre las partes que no están sometidas a jerarquía y permite esbozar y fijar los objetivos y los mecanismos de seguimiento de forma estratégica, al tiempo que garantiza tanto la autonomía de las partes. Es cierto que, probablemente, no puede darse la opción de no aceptar el contrato, ya que, de hecho, se habla de generar confianza y de objetivos comunes, quiérase o no. Por tanto, se trata de trabajar mucho las dinámicas de acuerdo y la concreción de los compromisos mutuos. Algunas experiencias en Francia y España (Gaudin, 1999; Brugué y Gallego, 2003) demuestran que, con los lógicos claroscuros, si la mecánica de los contratos-programa viene acompañada de incentivos económicos que no sean insignificantes y con un sistema de indicadores suficiente —y no asfixiante—, puede llegar a ser útil para entornos complejos, como los metropolitanos, al permitir estrategia y autonomía simultáneamente. O dicho de otra manera, puede ser un instrumento para llevar a la práctica el reto de centralizar y descentralizar al mismo tiempo en un espacio tan complejo como el metropolitano.

Como ya se ha mencionado al inicio, la creciente significación de las metrópolis desde el punto de vista de acumulación de personas y problemas, y también de oportunidades, parece exigir avanzar en dinámicas de mayor capacidad de gobierno, y ese es un déficit evidente hoy en día. De hecho, los espacios metropolitanos que disponen de gobiernos institucionalmente unitarios son la excepción. En la mayoría de casos, lo que se ve es una notable fragmentación y dispersión. En América Latina, pueden constatarse fenómenos muy diversos de centralización y fragmentación en la gobernación de las metrópolis. Desde la experiencia institucionalmente unitaria de Bogotá o Caracas, la de Quito, de baja fragmentación, la de Buenos Aires, que mantiene una fuerte fragmentación entre sus órganos institucionales —32 municipios, el Gobierno provincial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires—, y el caso de Santiago de Chile —con 34 municipios y tres provincias—, que carece, de hecho, de capacidades metropolitanas de gobierno. Si quieren combinarse las ventajas desventajas antes mencionadas, parece lógico construir espacios de gobernación metropolitana que concentren capacidades de información y de dirección estratégica con capacidades de redistribución

para paliar la desigualdad que pueda darse entre sus distintos espacios, y todo ello, al mismo tiempo, con posibilidades de gestión descentralizada que permitan atender la creciente heterogeneidad social sin las desventajas de la indiferenciación que implica el sistema administrativo tradicional basado en jerarquía y lógica competencial.

Las experiencias en curso en distintas partes del mundo muestran que se avanza más fácilmente en temas sectoriales concretos —transporte-movilidad, residuos, planificación y derarrllo urbano—, que en aspectos genéricos y globales que afectan a todo lo que sucede en el espacio metropolitano. Ello conlleva la constitución de autoridades inermunicipales con capacidad de gestión conjunta en cada de los aspectos sobre los que haya acuerdo de actuación mancomunada, permitiendo incluso estructuras de geometría variable para cada política (Ardiss, 2014).

Ha de entenderse que, en muchos casos, las reticencias a avanzar hacia dinámicas de reforzamiento gubernamental metropolitano no solo proceden de los distintos municipios afectados, que pueden sentirse amenazados en su autonomía y legitimidad por ese reforzamiento supralocal, sino también por las reticencias que puede desplegar el Gobierno del Estado ante la fuerza que deriva de un reforzamiento de la institucionalidad metropolitana que, por su número de habitantes y concentración de generación de riqueza, pueda significar de menoscabo a su autoridad, sobre todo si las fuerzas políticas que están situadas en uno y otro nivel son de signo distinto —lo que, por ejemplo, ocurrió en los casos de Londres y Barcelona, y que condujo a la disolución de las autoridades metropolitanas por el Gobierno británico de Thatcher en 1986 y por parte del Gobierno catalán de Pujol en 1987—.

Reflexiones finales

Este trabajo ha llevado a cabo un ejercicio interesante a la hora de encarar la construcción de instancias gubernamentales en los espacios metropolitanos. No parte de lógicas técnicas que indiquen las ventajas

de la escala metropolitana para atender problemas que exceden los límites locales. Tampoco parte de lógicas de eficiencia económica, que, habitualmente, tratan de ver los incentivos y desincentivos que existen para que esos acuerdos metropolitanos se den, y que se gana en eficiencia y equidad si ello se logra. Tampoco se plantea una aproximación jurídica a partir de la cual se ven cuáles son los arreglos normativos que pueden permitir tal configuración gubernamental metropolitana. El planteamiento es político: legitimidad, implicación ciudadana y capacidad de resolución de problemas. No se trata de ver cuál es la escala más adecuada para afrontar los problemas metropolitanos, sino de encontrar la combinación de escala, identidad, espacio y poder que genera que ello sea posible. Y, para ello, se le ha dedicado espacio al tema de ganadores y perdedores en relación con los procesos de descentralización y centralización.

Finalmente, queda un tema que sigue siendo político: ¿cuál es la esfera de gobierno y la articulación institucional que es capaz de responder a los retos de equidad, representatividad y eficacia que se le exige hoy a un gobierno que no quiera ser retóricamente democrático? Si bien no se logrado responder esa importante cuestión, al menos, este trabajo ha contribuido a ese debate.

Referencias bibliográficas

- Ahrend, R.; C. Gamper y A. Schumann (2014). «The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations». En *Regional Development Working Papers* Nro. 04, París, OECD Publishing.
- Ardiss, L. (2014). *Towards effective metropolitan governance*. Canadá: Center for Sustainable Community Development, Simon Fraser University (inédito).
- Barber, B. (2013). *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Besley, T. y S. Coate (2003). «Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach». En *Journal of public economics*, 87, (12), pp. 2611-2637.

- Brugué, Q. y Gallego, R. (2003). *Els contractes-programa a l'administració pública catalana. Informe Pi Sunyer sobre l'administració pública catalana*. Barcelona: Fundació Pi Sunyer.
- Clemente, A. (2003). «Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación imperfecta». Ponencia presentada en el seminario Logros y Desafíos de la Descentralización en América Latina. El Papel de la Cooperación Europea, La Paz, Bolivia.
- De Vries, M. (2000). «The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries». En *European journal of political research*, 38, (2), pp. 193-224.
- Gaudin, J. (1999). *Gouverner par contrat*. París: Presses de Sciences Po.
- Griesel, M. y F. Van de Waart (eds.) (2011). *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together*. Amsterdam: European Urban Knowledge Network.
- Hecló, H. (1994). «Ideas, interests, and institutions». En Dodd, L.C. y C. Jillson. *The Dynamics of American politics: approaches and interpretations*. Boulder: Westview Press.
- Katz, B. y J. Bradley (2013). *The metropolitan revolution: How cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Llamazares, I. y G. Marks (1999). «Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestales en la Unión Europea». En Llamazares, I. y F. Reinares Nestares (coords). *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Liesbet, H. y M. Gary (2003). «Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance». En *American political science review*, 97, (2), pp. 233-243.
- Merton, R. (1968). «The Matthew Effect in Science». En *Science*, (159), pp. 58-63.
- Norris, D. (2001). «Whither metropolitan governance?». En *Urban Affairs Review*, 36, (4), pp. 532-550.
- Ostrom, E. (2010). «Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems». En *The American Economic Review*, 100, (3), pp. 641-672.

- Ch. Tiebout y R. Warren (1961). «The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry». En *American Political Science Review*, 55, (4), pp. 831- 842.
- Parks, R. y R. Oakerson (1989). «Metropolitan Organization and Governance A Local Public Economy Approach». En *Urban Affairs Review*, 25, (1), pp. 18-29.
- Pastor, M.; M. Lopez-Garza y P. Dreier (2000). *Regions that work. How cities and suburbs can grow together*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Savitch, H. y R. Vogel (2000). «Introduction: Paths to new regionalism». En *State & Local Government Review*, 32, (3), pp. 158-168.
- Slack. E. (2007). «Managing the coordination of service delivery in Metropolitan Cities». En *Policy Research Working Paper* Nro. 4317, Washington D.C., World Bank, Urban Development Unit.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo*. Madrid: Catarata Libros.
- Tiebout, Ch. (1956). «A Pure Theory of Local Expenditures». En *Journal of Political Economy*, 64, (5), pp. 416-424.

Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis

Por Ricard Gomà*

Resumen

Esta ponencia tiene como objetivo discutir los retos y las fragilidades de la gobernanza metropolitana en un contexto de rápida expansión urbana a escala planetaria. Para ello, plantea cuatro grandes bloques. El primero traza los perfiles de la realidad metropolitana en la Unión Europea y en América Latina. El segundo aporta un esquema evolutivo de modelos urbano-metropolitanos a partir de la interacción de variables productivas, socioresidenciales y ecológicas. El tercero sitúa los retos básicos del gobierno metropolitano: el proceso de empoderamiento político, la inserción en esquemas multinivel no jerárquicos y la transferencia de políticas en red. Finalmente, el cuarto considera la heterogeneidad de modelos de gobierno, gobernanza y gestión metropolitana realmente existentes.

Palabras clave

Metrópolis - agenda urbana - redes - gobernanza - políticas públicas.

Abstract

This paper aims to discuss the fragilities and challenges of metropolitan governance in a context of rapid urban expansion on a planetary scale. Pose, for this, four large blocks. The profiles of the metropolitan reality today in the European Union and Latin America are traced in the first one. The second section provides an evolutionary scheme of urban-metropolitan models based on the interaction of productive, socioresidential and ecological variables. The third part places the basic challenges of the metropolitan government: the process of political

* Profesor e Investigador del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

empowerment, the insertion in non-hierarchical multilevel schemes, and the transfer of network policies. The fourth block, finally, considers the heterogeneity of really existing models of government, governance and metropolitan management.

Key words

Metropolis – urban agenda – networks – governance – public policies.

1. La era de las metrópolis

Las primeras décadas del siglo XXI operan en el contexto de una dinámica de cambio de época. Se sabe que una de sus dimensiones clave se despliega a través de las ciudades y, más en concreto, de los ámbitos metropolitanos. Este tiempo nuevo es un tiempo urbano (*the urban age*), «la era de las ciudades», como lo expresa la declaración final de Habitat III de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Urbano celebrada en Quito (2016). En efecto, si el tiempo de la sociedad industrial fue de la mano del espacio de los Estados, el cambio de época viene estrechamente vinculado al espacio de las ciudades. Y, en esta dimensión neolocalizadora, lo metropolitano emerge con fuerza; las ciudades metropolitanas adquieren un protagonismo central a escala planetaria.

El proceso sociocultural de cambio de época está llamado a dibujar las trayectorias personales y colectivas de las próximas décadas. Hacia finales del siglo XX, los principales parámetros que habían vertebrado la primera modernidad se tambalean de forma irreversible. Emerge un mundo de complejidad creciente en los contextos vitales; aparecen incertidumbres, discontinuidades biográficas y nuevas vulnerabilidades; irrumpe internet y sus espacios digitales de interacción; se redefinen referentes de identidad y anclajes comunitarios; emergen creatividades y energías ciudadanas de nuevo tipo (Beck, 1998; Sennett, 2000; Bauman, 2003). La sociedad líquida, del riesgo y del conocimiento se abre paso con fuerza: nace una segunda modernidad entre la reflexión y la posverdad, entre la individualización y el bien común.

Las cumbres de la ONU sobre las ciudades se celebran cada veinte años. La primera se desarrolló en Vancouver, en 1976; por entonces, poco más del 30% de la humanidad vivía en asentamientos urbanos. Cuando la reunión de Estambul, en 1996, esa cifra alcanzaba ya el 40%. En Quito, se constata un indicador histórico: la mayoría de la población del planeta, un 54,5%, es población urbana. Si la dinámica no se trunca, y nada lo hace prever, las ciudades pueden llegar a alojar al 70% de la población en 2050 —de un tercio a dos tercios de la humanidad en menos de cien años, un proceso demográfico impresionante—.

Pero no es solo demografía, esas cifras reflejan mucho más: a) en las quinientas ciudades más dinámicas del mundo, vive el 23% de la población, pero se genera el 58% del PIB del planeta; b) la financiarización de la economía global tiene uno de sus anclajes principales en las rentas urbanas; c) las ciudades mayores a 300 000 habitantes son hoy responsables del 70% de todas las emisiones de gases de efecto invernadero; d) el Índice de Gini —distribución desigual del ingreso— ha crecido en las metrópolis un 20% en los últimos veinte años, con su correlato de segregación residencial. En las ciudades, se construye y se refleja el mundo del siglo XXI con todas sus tensiones auestas: dinamismo económico, especulación inmobiliaria, cambio climático, desigualdad (Harvey, 2016). También, en ellas, aparecen las lógicas de acción colectiva y las alternativas políticas más innovadoras e interesantes: el nuevo municipalismo como proyecto y praxis transformadora, de ampliación democrática, empoderamiento social y reconexión de las instituciones al bien común (Blanco y Gomà 2016).

Si se fija la atención en América Latina y en la Unión Europea, los datos anteriores se reflejan de forma aún más intensa.

- En América Latina, el peso demográfico de las ciudades ha pasado del 25% al 75% de la población entre inicios del siglo XX y del XXI; en el mismo período, el PIB urbano ha escalado del 20% al 80% del total. El salto en la realidad metropolitana no tiene precedentes: ninguna ciudad latinoamericana llegaba al millón de habitantes hace solo cien años; existen hoy más

de sesenta ámbitos metropolitanos por encima de esa cifra de población. De las veinticinco megalópolis del mundo —más de diez millones de habitantes—, cuatro se ubican en América Latina: Ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires y Río de Janeiro; mientras Bogotá, Lima, Santiago, Belo Horizonte, Guadalajara y Ciudad de Guatemala sobrepasan los cinco millones. Son economías metropolitanas dinámicas, aunque ineficientes, en términos relativos globales; alojan sociedades desiguales y segmentadas con niveles elevados de informalidad laboral y urbana; muestran procesos de urbanización difusa; y altos índices de congestión y contaminación (Rojas, 2006).

- Si se desplaza el foco hacia la Unión Europea (UE), quizás lo más relevante en la esfera urbana haya sido el proceso de formación de doce redes transmetropolitanas: ámbitos de alta densidad relacional —económica, sociocultural, ecológica— vertebrados por metrópolis maduras. Dos de estas megarregiones se localizan en Gran Bretaña: Londres-Birmingham-Manchester-Liverpool; y Glasgow-Edimburgo. Seis se ubican en la UE occidental y central: Amsterdam-Bruselas-Colonia; París; Frankfurt-Stuttgart; área de Berlín; Praga-Dresden-Leipzig; y Viena-Budapest; y cuatro, en la UE latino-mediterránea: Roma-Milán-Turín; Barcelona-Lyon; región de Madrid y Lisboa. Las doce redes metropolitanas suman, en relación al total de la UE, el 61% de la población, el 69% del PIB, el 74% del gasto en R+D y el 78% de las industrias creativas (Marull y Boix, 2017).

En síntesis, tanto América Latina como la UE han consolidado en las últimas décadas una realidad demográfica y territorial marcada por la hegemonía de lo urbano y lo metropolitano. Este predominio se traslada a las esferas económica, social y ambiental, y sitúa a las metrópolis como verdaderos epicentros de la realidad cotidiana de la mayoría.

2. De la ciudad fordista a las redes de metrópolis

Las metrópolis de hoy son el resultado de interacciones complejas en el tiempo. Es importante modelizar sus rasgos básicos para conocer las realidades sobre las cuales deben desplegarse políticas públicas y dinámicas de gobernanza. Se puede partir de la idea de que la construcción urbana-metropolitana reciente es el fruto de procesos en tres dimensiones interconectadas: económica, sociorresidencial y ecológica (Soja, 2014; Harvey, 2016). El cruce de estos procesos y su plasmación espacial han ido generando modelos abiertos y evolutivos de ciudades (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Tipos de ciudades y metrópolis. Dinámica evolutiva en múltiples dimensiones

	Régimen productivo	Estructura sociorresidencial	Modelo ambiental
Ciudad industrial Metrópolis monocéntricas	Fordista	Sociedad de clases Urbanismo intensivo	Cambio climático y contaminación atmosférica
Ciudad posindustrial Metrópolis policéntricas	Flexible	Sociedad dual Urbanismo difuso	
Ciudad del conocimiento Metrópolis en red	Creativo	Sociedad compleja Regeneración urbana	Transición ecológica

Fuente: Elaboración propia

En la dimensión económica, las décadas centrales del siglo xx consolidan procesos de producción y consumo de bienes estandarizados a escala masiva. La ciudad fordista afianza la especialización económica del espacio: implantaciones industriales intensivas en trabajo y desarrollo de redes de transporte. A finales del siglo xx, se desencadena un importante cambio urbano. Se terciarizan las bases económicas de las metrópolis, lo que genera un doble impacto en el territorio: los múltiples espacios del cierre industrial contrastan con la concentración de los tramos directivos en unos pocos distritos urbanos globales; y los espacios centrales de servicios financieros y tecnológicos, con las periferias que alojan el terciario de escaso valor añadido. Emergen metrópolis con fuertes jerarquías y dualidades económicas en el territorio¹.

Durante las últimas décadas, ya en pleno siglo xxi, se ha desarrollado un nuevo giro económico-urbano con tres componentes clave. La creación de valor se desplaza al conocimiento, y la reactivación industrial se produce en condiciones de innovación tecnológica; la actividad digital irrumpe con fuerza, y las plataformas basadas en internet se insertan en la economía de las ciudades. Finalmente, el capital financiero se activa hacia inversiones urbanas y tiende a crear lógicas de burbuja inmobiliaria. Estos cambios producen en el plano territorial un juego complejo de oportunidades y riesgos sobre la configuración metropolitana. Por una parte, el potencial de diluir jerarquías y segmentaciones espaciales hacia metrópolis más reticulares y sostenibles; por otra, la amenaza de los procesos de gentrificación económica y comercial.

En la dimensión socioresidencial, las décadas centrales del siglo xx vienen marcadas por la presencia urbana masiva del trabajo asalariado, con la clase social como eje central de estratificación (Atkinson, 2016); así como por la producción fordista de bloques de vivienda en espacios

¹ No siempre ha sido así. En Europa Central, sobre todo en Lombardía, Piamonte, Baviera, Baden-Wurtemberg, Austria, Rhone-Alpes, la crisis del fordismo urbano dio lugar a tejidos productivos en red, con cadenas de PyME interdependientes, presencia de dinámicas intercooperativas. Ello produjo regiones urbanas menos jerarquizadas y segmentadas (Trullén, 2015).

residenciales de alta densidad y lógica suburbial-metropolizadora. A finales del siglo xx, se despliegan dos cambios relevantes. En la vertiente laboral, el mercado se polariza entre los nuevos sectores cualificados y el trabajo terciario precarizado con escasa articulación colectiva; y, en el vector residencial, se produce la ciudad extensiva como espacio urbano y simbólico de las nuevas clases profesionales urbanas, con menor densidad y mixticidad². La etapa actual vuelve a presentarse como un juego de fuerzas en tensión. Por una parte, el incremento sin precedentes de la complejidad social urbana —orígenes, hogares, edades— emerge como oportunidad hacia espacios con nuevas morfologías diversas y compactas, hacia entornos creativos cruzados por lógicas de reconocimiento; por otra parte, los impactos sociales de la financiarización urbana producen expulsiones y sustitución funcional y poblacional (Sassen, 2014).

En la dimensión ecológica, durante las décadas centrales del siglo pasado, se produjo un modelo de intensos impactos ambientales: economías urbanas con alta dependencia de energías fósiles y expansión de la movilidad motorizada en vehículos privados. Desde finales del siglo xx, ese esquema se recrudece, y no es hasta una fase muy reciente que empiezan a ponerse en marcha estrategias para revertirlo. El crecimiento de emisiones provoca una realidad de cambio y alerta climática, con las metrópolis como agentes clave del calentamiento global; el uso masivo del coche se halla en la raíz de la contaminación del aire, principal determinante ambiental de la salud; y se desencadena, finalmente, un proceso de consumo extensivo de espacio: entre 1996 y 2016, la población urbana crece un 25%, pero el territorio urbanizado se expande un 40%. Hoy, existen metrópolis con riesgos ecológicos socialmente producidos por la desprotección del clima, la degradación del aire y la depredación del espacio.

En síntesis, la ciudad fordista y de clases, que se dualizó y lo plasmó en procesos de urbanismo difuso, la que dio lugar a ámbitos metropolitanos

² Tampoco en esta dimensión es siempre así. Algunas metrópolis, sobretodo europeas, han mostrado la posibilidad de transitar de la ciudad industrial a la postindustrial sin dualización social. El cruce de regímenes de bienestar en fase expansiva con políticas urbanas de cohesión puede hallarse en la raíz. El caso de Barcelona aparece como uno de los referentes (Porcel, 2016).

policéntricos y a economías terciarizadas, cruza hoy un cambio de época urbano hacia metrópolis conectadas en red, hacia espacios donde se expresan todas las complejidades: vulnerables a la financiarización pero enormemente creativas; cargadas de tantas fragilidades sociales como de energías comunitarias; responsables del cambio climático y referentes, a la vez, de transiciones ecológicas avanzadas (Nel.lo, Mele, 2016; Pascual, 2016).

¿Cómo dotar esta realidad desbordante de una nueva *agenda urbana* que haga posible el ejercicio cotidiano del derecho a la ciudad metropolitana? ¿Qué *esquemas de gobernanza* a escala metropolitana pueden producir las capacidades colectivas y las políticas públicas necesarias?

3. Metrópolis: empoderamiento local, gobernanza multinivel y *scaling up*

Esos son, en efecto, los grandes retos. La arquitectura de la gobernanza global en el marco de Naciones Unidas presenta hoy tres piezas básicas: primero, el campo del desarrollo humano, donde la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible ha tomado el relevo de los resultados agrícolos de los Objetivos del Milenio (2000-2015); segundo, el campo de la justicia ambiental, donde el acuerdo de la cumbre de París, en 2015, constituye el eje vertebrador de la estrategia global contra el cambio climático; y, tercero, el campo del hábitat, donde la Nueva Agenda Urbana (NAU), adoptada en Quito, en 2016, debería configurar cierto marco de acción para el desarrollo sostenible de ciudades y metrópolis.

La Agenda Urbana y la Cumbre Mundial de Hábitat III en Quito son la expresión de fuerzas contradictorias. Reflejan un cruce de avances y límites: pasos adelante en procesos y debates; debilidades en contenidos finales y esquemas de gobernanza. La NAU llegó a la capital ecuatoriana tras un amplio proceso deliberativo en foros temáticos y regionales, con implicación de entidades ciudadanas, movimientos sociales y gobiernos municipales. Arribó con una doble apuesta de fondo en su partitura: por un lado, la formulación del *derecho a la ciudad* como la expresión

urbana de los derechos sociales, económicos y culturales, como el espacio de intersección entre el derecho a la vivienda, a la comunidad y al medio ambiente; por el otro, la *democracia urbana*, es decir, las metrópolis como ámbitos de libertades y empoderamiento ciudadano, como espacios referenciales de derechos humanos y políticos. En el tramo final de debates, sin embargo, ambos conceptos desaparecen —o casi—. El derecho a la ciudad queda recogido de forma puntual y tras un muro de subordinadas; la democracia urbana sale del texto. Con todo, quizás, lo más relevante sea preguntarse el porqué de esa doble regresión. Resulta que, en ese tramo final, las ciudades y la ciudadanía son invitadas a abandonar la arena del *agenda-making*, y los Estados monopolizan debates y decisiones: algunos gobiernos conservadores imponen la erosión de los derechos; los más autoritarios la supresión del término *democracia*. En este escenario, los Estados deciden por las metrópolis sobre los problemas y las aspiraciones de estas en un contexto donde una coalición conservadora-autoritaria se impone sobre una amplia red de voces y valores progresistas (Borja, 2016).

Seguro, esto sea injusto en términos éticos; pero es ciertamente anacrónico en términos políticos. ¿Cómo se sostiene en la era de las ciudades que estas no posean instrumentos para garantizar el derecho a la ciudad?; ¿cómo se sostiene en la época de las complejidades vitales que las políticas de proximidad no se sitúen en el núcleo de los regímenes de bienestar y de transición ecológica? Cabe plantear un triple reto hacia un nuevo esquema de gobernanza multinivel: a) el reto del empoderamiento de las metrópolis; b) el reto de las interdependencias horizontales; c) el reto del *scaling up* de políticas y prácticas urbanas.

El *empoderamiento* implica aumentar de forma sustancial las capacidades institucionales y colectivas de gobierno en la esfera local (Subirats, 2016). Es necesario en cuestiones como la acogida de personas migrantes, la transición energética o el control público de alquileres, *policy issues* vinculadas a lo cotidiano, donde resulta, además, probado el fracaso de su abordaje en el ámbito estatal (Barber, 2013). Es cierto que todo ello requiere gobernanza multinivel, y entra aquí en juego el segundo reto: transitar de un esquema *top-down* de

subordinación de las ciudades a los niveles superiores a otro de tipo horizontal, donde la escala no implique jerarquía. Se trata, pues, de articular una *gobernanza entre iguales* como nueva gramática política entre metrópolis, regiones, Estados e instituciones supranacionales. Significa, en la práctica, que las ciudades codecidan y cogobiernen, por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo Climático de París, o la dimensión social de la UE —el nuevo *social pillar*—. Finalmente, las prácticas urbanas y las políticas locales deberían afrontar el desafío de su *scaling up*: su *transferencia* por medio de redes de municipalismo internacional y de procesos de *policy learning* multinivel. Si hace unas décadas, en una realidad menos compleja se trataba de «pensar global y actuar local»; ahora, en un mundo más complejo e interconectado, se trata también de «pensar local y actuar global» —internet y el espacio digital lo hacen mucho más factible—.

Cabe afirmar que, en los tres ejes, se hallan hoy ejemplos que dibujan trayectorias de cambio y perfilan futuros posibles y diferentes. El Cuadro 2 recoge algunos de ellos. Son, en algunos casos, redes de aparición reciente, o bien redes aún incipientes en cuanto a su capacidad de incidencia para acercarse a los modelos deseados. A) Las Ciudades de Acogida emergen frente al fracaso de la Unión y los Estados como propuestas de empoderamiento local para hacer frente a la crisis de los refugiados en Europa; mientras que el C-40 es la red global de metrópolis que lideran las políticas locales de protección climática bajo el paraguas del Acuerdo de París. En ambos casos, se construyen capacidades de gobierno urbano sin precedentes, más allá de las atribuciones formales de competencias. B) *Eurocities* y CGLU son quizás los dos intentos más avanzados de consolidar redes de protagonismo municipalista en sus respectivos escenarios de gobierno multinivel: presencia directa de las ciudades en las políticas de la Unión y en la agenda urbana de Naciones Unidas, respectivamente. C) Por último, las *transition towns* configuran un muy interesante movimiento de ciudades europeas que han emprendido cruzando aprendizajes la ruta de la transición ecológica, mientras que las ciudades educadoras representan uno de los primeros movimientos globales de innovación política de raíz municipal.

Hay en todo ello mucho camino a recorrer, pero empieza ya a esbozarse una geografía europea e internacional de ciudades con vocación de hacer frente a los retos de la *urban age*, desde agendas políticas de acción potentes, interconectadas y no subordinadas.

Cuadro 2. Empoderamiento urbano, gobernanza horizontal y transferencia política

Ámbito / Redes	Emponderamiento local	Gobernanza multinivel	Transferencia política
Europeo	Ciudades de Acogida	<i>Eurocities</i>	<i>Transition towns</i>
Global	C-40	CGLU	Ciudades educadoras

Fuente: Elaboración propia

4. Modelos de gobierno/gobernanza metropolitana: pautas de heterogeneidad

La mayoría de la población del planeta vive en las ciudades; y la mayoría de la población urbana lo hace en las metrópolis, en asentamientos urbanos por encima del millón de habitantes y en rápida expansión. Así, pues, abordar la gobernanza urbana implica enfrentar los problemas y los retos de la escala metropolitana. Es en las metrópolis donde se juega hoy la partida del derecho a la ciudad, de las alternativas habitacionales a la financiarización de la vivienda; la partida de una forma alternativa de generar condiciones materiales dignas, por medio de cadenas —cooperativas, digitales— de creación y apropiación compartida de valor; la partida del respeto a los límites ambientales del planeta —movilidad sostenible, energías renovables—; la partida, en fin, de la reducción de las desigualdades sociales y las segregaciones residenciales. Pero las ciudades metropolitanas presentan hoy fragilidades institucionales; insuficiencias en su arquitectura de gobernanza (Ahrend *et al.*, 2014). Es necesario, pues, atender a esta realidad y discutir posibles escenarios de fortalecimiento del gobierno metropolitano.

En primer lugar, ¿por qué esa fragilidad, esas dificultades para generar esquemas de gobierno metropolitano? Tanto en la UE como en América Latina, los sistemas políticos han ido consolidando su esfera de democracia municipal, sus gobiernos locales con niveles más o menos fuertes de autonomía, capacidad de gestión y blindaje constitucional. Sin embargo, la metropolitanización de las ciudades y de las dinámicas socioeconómicas y ambientales no ha tendido a generar en paralelo una realidad institucional en esa misma escala. Explorar una respuesta obliga a cruzar tres dimensiones.

- *Dimensión funcional.* Todo parece conducir hacia metrópolis como espacios de funcionalidad reforzada. En efecto, si muchos problemas urbanos se sitúan hoy en esa escala, resulta lógico incorporar ese ámbito de respuesta: forjar, por tanto, una agenda metropolitana de políticas públicas. Aun así, las nuevas dinámicas, productivas, de movilidad, ecológicas, tienden a operar en geografías múltiples, y emergen, a la vez, cuestiones a abordarse desde ámbitos de máxima proximidad.
- *Dimensión política.* La agenda metropolitana no solo es un abanico de servicios operados en clave tecnocrática, es un marco de valores, de intereses en conflicto, de construcción de modelos; una realidad, en definitiva, de carácter político. Si ello es así, la lógica democrática debería conducir hacia la elección por la ciudadanía de la institución metropolitana.
- *Dimensión comunitaria.* Las ciudades funcionan como espacios de pertenencia; las áreas metropolitanas, no siempre, y, cuando sucede, es complejo. Si la identificación colectiva es débil, si existen dificultades para definir un demos metropolitano, no va a ser fácil plantear y legitimar en ese ámbito territorial un proceso de elección popular directa.

En la intersección de estas tres dimensiones, puede hallarse, por tanto, un primer nudo de resolución compleja. Para fortalecerse y ofrecer respuestas

eficaces de escala, las políticas metropolitanas requieren un anclaje de representación ciudadana. La debilidad o inexistencia de un sujeto colectivo metropolitano plantea problemas de legitimación democrática de ese mismo anclaje. La fuerte funcionalidad de las políticas sin dimensión democrática corre el riesgo de generar un escenario de simple tecnocracia metropolitana. La elección ciudadana sin *demos* puede incurrir en el riesgo de una acelerada elitización política. ¿Cómo conjurar esos riesgos? ¿Cómo equilibrar el diálogo en tensión entre las tres dimensiones? Se despliega aquí un abanico de fórmulas (Tomàs, 2009).

A. El modelo de gobierno supramunicipal

Implica crear una *institución* metropolitana elegida por la ciudadanía, una institución representativa y de gobierno con capacidad para diseñar el conjunto de políticas y prestar el conjunto de servicios que permitan abordar los retos de la metrópolis más allá de las lógicas del mercado. La autoridad metropolitana puede ser de elección directa o indirecta —de segundo grado, sobre la base de los resultados municipales—, y puede implicar la fusión de municipios, o bien la permanencia de estos en un marco de reparto competencial con la institución metropolitana.

B. El modelo de gobernanza intermunicipal

Implica construir en la metrópolis un esquema de gobernanza flexible, articular capacidades de acción conjunta entre ciudades y dotar a dicha acción de un modelo de formalización cooperativa. El andamiaje institucional puede adoptar dos formatos: a) una *mancomunidad* entre municipios como espacio de producción compartida de políticas; o b) un dispositivo de *planificación estratégica* como espacio de definición de modelo metropolitano y de concertación de acciones entre actores de naturaleza diversa.

C. El modelo de agencias de gestión

Implica renunciar a una institucionalidad global —en cualquiera de sus fórmulas: gobierno, mancomunidad, plan estratégico— y optar por maximizar la autonomía de los municipios metropolitanos. Ello resulta de una doble consideración: a) política, se asume que es en el ámbito

de cada ciudad donde se agregan mejor las preferencias ciudadanas; y b) prestacional, se asume que la competencia intermunicipal induce a mejores servicios y maximiza condiciones de atraktividad económica o residencial. Todo ello se considera compatible con la creación de *agencias sectoriales* de ámbito metropolitano para administrar aquellos servicios donde la cooperación resulte aconsejable.

Cuadro 3. Escenarios de institucionalidad metropolitana

Nivel de metropolización	Tipo de metropolización	Paradigma institucional	Fórmula institucional
Elevado	Integral	<i>Eurocities</i>	<i>Transition towns</i>
Medio	Cooperativo estratégico	Gobernanza	Intermunicipal
Limitado	Sectorial	Gestión	Agencias

Fuente: Elaboración propia

El Cuadro 3 pretende visualizar de forma sintetizada las características clave de cada modelo distinguiendo tanto nivel y tipo de metropolización, como paradigma y fórmula institucional. ¿Qué plasmaciones se dan en la práctica? A escala europea, se observa un alto grado de heterogeneidad. En términos comparativos, y entre las principales metrópolis: el 29% opta por el modelo de gobierno supramunicipal; el 60%, por el de gobernanza intermunicipal; y el 11%, por el de agencias de gestión.

Si se considera ahora tan solo las que se han dotado de la *fórmula supramunicipal*, en todos los casos, existe un sistema de doble nivel municipal/metropolitano; algunas metrópolis, como Londres, Manchester, Liverpool, Stuttgart, adoptan la elección directa de la alcaldía metropolitana; otras, como Barcelona, Lisboa, Lyon, Helsinki, siguen el mecanismo de la elección de segundo grado. Existe un

alto grado de coincidencia en el bloque de *policy areas* sobre las que se construye competencia metropolitana: planeamiento y ordenación territorial, movilidad, medio ambiente, y desarrollo socioeconómico (Tomàs, 2017). En algunos casos, las capacidades de gobierno se extienden a los ámbitos de vivienda, emergencias y protección civil. La diversidad, finalmente, reaparece cuando el foco se desplaza hacia los *regímenes fiscales*: en un 44% de los casos, la principal fuente de financiación metropolitana son las transferencias desde niveles superiores, como regiones, Estados; un 35% de las metrópolis se financian por medio de tasas e impuestos propios; mientras que el 21% restante lo hace, sobre todo, vía aportaciones municipales. En todos los casos, se da algún tipo de *mix* entre instrumentos de financiación.

A modo de conclusión

Esta ponencia se ha marcado como objetivo discutir las fragilidades y los retos de la gobernanza metropolitana en un contexto de rápida expansión urbana. Plantea, para ello, cuatro grandes bloques: a) los perfiles de la realidad metropolitana en la UE y América Latina; b) un esquema evolutivo de economía y ecología política urbana; c) los retos básicos del gobierno metropolitano: empoderamiento, esquemas multinivel no jerárquicos, transferencia de políticas en red; y d) el abanico de arquitecturas y reglas institucionales metropolitanas actualmente existentes.

El tiempo de la sociedad industrial fue de la mano del espacio de los Estados; el cambio de época viene estrechamente vinculado a las ciudades y las metrópolis. En Quito (2016), se constata un indicador clave: la mayoría de la población del planeta, un 54,5%, es urbana. Si la dinámica no se detiene, las ciudades llegarán a alojar al 70% en 2050: de un tercio a dos tercios de la humanidad en menos de cien años. En América Latina, el peso demográfico de las ciudades ha pasado del 25% al 75% de la población entre inicios del siglo xx y del XXI; en el mismo período, el PIB urbano ha escalado del 20% al 80% del total. Ninguna ciudad latinoamericana llegaba al millón de habitantes hace cien años;

existen hoy más de sesenta ámbitos metropolitanos por encima de esa cifra. En la Unión Europea, lo más relevante en la esfera urbana ha sido el proceso de formación de doce redes transmetropolitanas: ámbitos de alta densidad relacional vertebrados por metrópolis maduras. Las redes metropolitanas suman con relación al total de la UE el 61% de la población, el 69% del PIB, el 74% del gasto en R+D y el 78% de las industrias creativas. Tanto América Latina como la UE han consolidado, por tanto, en las últimas décadas una realidad demográfica y territorial marcada por la hegemonía de lo urbano y lo metropolitano, un predominio que se traslada a las esferas económica, social y ambiental, y sitúa a las metrópolis como epicentros de la realidad cotidiana de la mayoría.

Las metrópolis de hoy son el resultado de interacciones complejas en el tiempo. Se parte de la idea de que la construcción urbana-metropolitana reciente es fruto de procesos en tres dimensiones interconectadas: económica, sociorresidencial y ecológica. El cruce de estos procesos y su plasmación espacial han ido generando modelos abiertos y evolutivos de ciudades. La ciudad fordista y de clases, que se dualizó y lo plasmó en procesos de urbanismo difuso, la que dio lugar a ámbitos metropolitanos policéntricos y economías terciarizadas, cruza hoy un cambio de época hacia metrópolis conectadas en red, hacia espacios donde se expresan todas las complejidades: vulnerables a la financiarización pero enormemente creativas; cargadas de tantas fragilidades sociales como energías comunitarias; responsables del cambio climático y referentes, a la vez, de transiciones ecológicas avanzadas. ¿Cómo se sostiene, entonces, que, en la era de las ciudades, estas no posean instrumentos para garantizar el derecho a la ciudad? Cabe plantear aquí un triple reto superador de tal insuficiencia; a) el del empoderamiento: aumentar de forma sustancial las capacidades institucionales y colectivas de gobierno en la esfera local; b) el de las interdependencias horizontales: transitar de un esquema *top-down*, de subordinación de las ciudades a los niveles superiores, a otro de tipo horizontal donde la escala no implique jerarquía; c) el del *scaling up*: transferencia de políticas/prácticas urbanas por medio de redes de municipalismo internacional y de procesos de *policy learning* multinivel.

La mayoría de la población del planeta vive en las ciudades; y la mayoría de la población urbana lo hace en las metrópolis, en asentamientos urbanos por encima del millón de habitantes. Así, pues, abordar la gobernanza urbana implica enfrentar los retos de la escala metropolitana. Pero las ciudades metropolitanas presentan hoy fragilidades institucionales; insuficiencias en su arquitectura de gobernanza. ¿A qué se debe?

Explorar una respuesta conduce, de entrada, al cruce de tres dimensiones: funcional, político-democrática y comunitaria. En su intersección, se halla un nudo de resolución compleja. Para fortalecerse y ofrecer respuestas eficaces de escala, las políticas metropolitanas requieren un anclaje de representación ciudadana —democracia—. La debilidad o inexistencia de un sujeto colectivo metropolitano —comunidad— plantea problemas de legitimación política de ese mismo anclaje. La fuerte funcionalidad de las políticas sin dimensión democrática corre el riesgo de generar un escenario de simple tecnocracia metropolitana. La elección ciudadana sin *demos* puede incurrir en el riesgo de una acelerada elitización política. ¿Cómo equilibrar el diálogo en tensión entre las tres dimensiones? Se despliega aquí un abanico de fórmulas. El gobierno supramunicipal; la gobernanza intermunicipal —mancomunidades y planes estratégicos—; y las agencias sectoriales de gestión. A escala europea, se observa un alto grado de heterogeneidad. Entre las principales metrópolis: el 29% opta por el modelo de gobierno supramunicipal; el 60%, por el de gobernanza intermunicipal; y el 11%, por el de agencias de gestión.

El escenario metropolitano aparece abierto y diverso. Quizás, la clave del futuro se encuentre en cierta hibridación de fórmulas: la letra del Gobierno con la música de la gobernanza, es decir, una democracia metropolitana con instituciones de gobierno de elección directa que operen sobre la base de la producción cooperativa-plurimunicipal de políticas públicas, un *demos* colectivo metropolitano que posea identidades comunitarias —de barrio y ciudad— a ser preservadas y cuidadas. No será fácil, pero parece irrenunciable si se plantea la era de las metrópolis como una oportunidad apasionante de construcción de democracia activa, de política cotidiana del común (Laval y Dardot, 2014).

Referencias bibliográficas

- Ahrend, R.; C. Gamper, A. Schumann (2014). «The OECD metropolitan governance survey». En *Regional Development Working Papers*, 14, París, OECD Publishing.
- Atkinson, A. (2016). *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Barber, B. (2013). *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Blanco, I. y R. Gomà (2016). *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icària.
- Borja, J.; F. Carrion, y M. Corti (2016). *Ciudades para cambiar la vida*. Quito: FLACSO - Ecuador.
- Harvey, D. (2016). *The ways of the world*. Nueva York: Profile Books.
- Laval, Ch. y D. Dardot (2014). *Común. Ensayo sobre la revolución en el Siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.
- Marull, J. y R. Boix (2016). «Megaregions i desenvolupament urbà sostenible». En *Papers Series*, 58, IERMB.
- Nel-lo, O. y R. Mele (2016). *Cities in the 21st century*. Londres: Routledge.
- Pascual, J.M. (2016). *Las ciudades ante el cambio de era*. Barcelona: Hacer.
- Porcel, S. (2016). *Dinámicas de estructuración socioresidencial en la Barcelona metropolitana post-industrial: ¿Hacia una ciudad dual o cuarteada*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona (inédito).
- Rojas, E. (2006). «Las regiones metropolitanas de América Latina». En *Gobernar las metrópolis*. Washington D.C.: BID.
- Sassen, S. (2014). *Expulsions*. Boston: Harvard University Press.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Titant Humanidades.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Virtudes del municipalismo*. Madrid: La catarata.
- Tomàs, M. (2017). *Gobernar la ciutat real*. Barcelona: Fundació catalunya-Europa.
- (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Trullén, J. (2015). «Giacomo Becattini and the Marshall's method». En *Investigaciones Regionales*, (32), pp. 3-29.

Hacia un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur: últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación*

Por Rafael Domínguez Martín**

Resumen

La Cooperación Sur-Sur (CSS) está construyendo, después de un primer intento fallido en la década de 1970, un régimen internacional de cooperación alternativo al de la Comisión de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, sustentado en el trípode de una institucionalidad financiero-política de organizaciones internacionales —como primer pilar—, la definición del instrumento financiero de carácter concesional y que incluye cooperación técnica —como segundo pilar—, y la propia estructura de monitoreo y evaluación de esos instrumentos —como tercer pilar—. El artículo analiza los avances recientes en el desarrollo de este último, que priorizan los aprendizajes institucionales vinculados a las teorías del cambio —procesos y calidad—, en vez de la transparencia relacionada con las evaluaciones agregativas —*ex post* intervención— de resultados e impactos medidos cuantitativamente. Se postula que esta cultura evaluativa vigente, supuestamente basada en la posibilidad de establecer relaciones causa-efecto por medio de marcos lógicos y lineales característicos del *New Public Management* neoliberal predominante en el ámbito de las agencias del CAD contrasta con el pensamiento *tipo brújula* que intenta encontrar la senda en sistemas complejos de la CSS, cuyas agencias se hallan todavía en la fase inicial de su curva de aprendizaje.

* Ponencia presentada en el III Encuentro-Seminario del Grupo de Investigación de REEDES en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales «Desarrollo girando al Sur», realizado del 11 al 13 de septiembre de 2017 en Puebla, México.

Sara Caria, del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador, hizo una concienzuda revisión del texto y aportó atinadas observaciones que me han ayudado a aclarar las principales ideas. La responsabilidad por las afirmaciones, errores y omisiones es, en todo caso, de mi exclusiva atribución.

** Director de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (COIBA) de la Universidad de Cantabria, Santander, España. Correo electrónico: <domingur@unican.es>.

Palabras clave

Monitoreo y evaluación - régimen internacional - teorías del cambio - Cooperación Sur-Sur.

Abstract

After a failed attempt during the 1970s, the South-South Cooperation (SSC) is building an international cooperation system, an alternative to the OCDE's DAC (Development Aid Committee). It is based on a tripod of a politico-financial institutionalization of international organizations —as a first pillar—, the definition of a concessional type of financial instrument, including technical cooperation —as a second pillar—, and the monitoring and evaluation structure of those instruments —as a third pillar—. The article analyzes recent advancements in the development of this third pillar, prioritizing the institutional learnings related to the theories of change —process and quality—, instead of the transparency based on aggregative evaluations —ex post interventions— of results and impacts measured quantitatively. It is held that the existing assessment culture, supposedly based on the possibility of establishing cause-effect relationships through logical and lineal frameworks typical of the New Public Management neoliberal thinking that prevails within the DAC agencies, contrasts with the *compass type* thinking that attempts to find its way in complex SSC systems, whose agencies are still at the initial phase of its learning curve.

Key words

Monitoring and evaluation - international regime - theories of change - South-South Cooperation.

Introducción

El presente trabajo aborda los recientes avances en monitoreo y evaluación para la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur (CSS) alternativo al del régimen internacional de la ayuda que gestiona el

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. En particular, se centra en analizar el consenso emergente sobre la importancia de disponer, a partir de métricas y conceptos diferentes a los de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del tipo *development compact*¹, de sistemas de evaluación como tercer pilar de un nuevo régimen internacional de CSS. Este nuevo régimen internacional se sustentará sobre el trípode de tales evaluaciones inicialmente formativas —de seguimiento— y de proceso, del instrumento financiero-técnico cuya gestión y resultados constituirá el objeto potencial de su sistema evaluativo en el futuro, y de una institucionalidad financiero-política autónoma con su correspondiente cuerpo técnico. Se sostiene que el sistema de evaluaciones de la CSS priorizará, en un primer momento, los aprendizajes institucionales vinculados a las teorías del cambio —procesos y calidad—, en vez de la transparencia relacionada con las evaluaciones sumativas —las que se realizan una vez llevada a cabo la intervención— de resultados e impactos medidos cuantitativamente. Supuestamente, estas últimas se basan en evidencias sobre la posibilidad de atribución causa-efecto por medio de marcos lógicos y lineales que son característicos del *New Public Management* neoliberal predominante en el ámbito de las agencias del CAD, cultura que contrasta con el pensamiento *tipo brújula* para encontrar el camino en sistemas complejos de la CSS (Picciotto, 2014; Scott, 2016; BRICS Policy Center, 2017), cuyas agencias están todavía en la fase inicial de su curva de aprendizaje.

Semejante consenso sobre monitoreo y evaluación de la CSS (NeST, 2017) avala la principal hipótesis predictiva de la investigación: la CSS está construyendo, después de un primer intento fallido en la década de

¹ Se trata de un instrumento de la cooperación de la India que agrupa cinco ámbitos de actuación: comercio e inversión, tecnología, construcción de capacidades, financiación concesional —líneas de crédito— y subvenciones (FIDC/RIS/NeST, 2016). Para mayores precisiones, ver Chaturvedi (2016), Chakrabarti (2016) y RIS (2016a). El concepto *development compact* ha ganado rápidamente aceptación en Naciones Unidas como nueva métrica englobante (Costa, Xiaojing y Shuai, 2016) y es muy similar al esquema de «financiación expandida del desarrollo», de Lin y Wang (2014: 20; 2015: 18), que parece haber sido la fuente de inspiración china de la idea del *Total Official Support for Sustainable Development* del CAD.

1970, un régimen internacional de cooperación alternativo al del CAD, sustentado en el trípode de una institucionalidad financiero-política de organizaciones internacionales —como primer pilar—, la definición del instrumento financiero de carácter concesional y que incluye cooperación técnica —como segundo pilar—, y la propia estructura de monitoreo y evaluación de esos instrumentos —como tercer pilar—. Además, se mantiene una segunda hipótesis subordinada y también predictiva: el intento de construcción de un régimen internacional alternativo al del CAD, y, por tanto, un cambio de régimen, tendrá éxito esta vez por la creciente fortaleza de la China como potencia ascendente en términos económicos, militares y culturales y de liderazgo político asociados a la nueva estrategia de «lucha por el éxito» (*striving for achievement* como traducción del chino *fenfayouwei*) que sustituye a la anterior de «mantener un perfil bajo» (*taoguangyanghui*).

El marco teórico para analizar esta hipótesis es el realismo moral (Xuetong 2013, 2014 y 2016), una de las principales teorías chinas de relaciones internacionales que, como rama del realismo, integra en una síntesis superadora elementos del institucionalismo neoliberal —la importancia de las normas— y de la teoría crítica neogramsciana —la cuestión de la hegemonía—. También se consideran en el trabajo otras teorías chinas de relaciones internacionales, como el *Tianxia* y el relacionismo dialéctico constructivista (Yaquing, 2012 y 2014), pero ambas, que son importantes para la retórica de la CSS, se reducen a elementos ideológicos (Li, 2016; Bernal-Meza, 2016) embellecedores del interruptor que verdaderamente hará funcionar el nuevo orden internacional. Ese nuevo orden se configurará a partir de los intereses nacionales y normas establecidas por la China en su juego de poder de suma cero —en una competición que de momento sigue siendo descrita como *pacífica*— con los EE. UU. (Xuetong 2013, 2014 y 2016), y en las complejas relaciones de cooperación del gigante asiático con los otros BRICS (Mouron, Urdinez y Schenoni, 2016; Singh, 2016; Mingh, 2014; Oh, 2016)².

² El apasionante debate académico entre Yaquing —con su epistemología constructivista— y Xuetong —con su epistemología racionalista— está sujeto a la presión del *test* de una realidad marcada por la ley de aceleración histórica y la incertidumbre asociada a la elevada volatilidad

El juego de suma cero por el poder con los EE. UU., que se explicitó con la idea del *China Dream* —el rejuvenecimiento de la China basado en acortar la brecha de poder integral con los EE. UU.— expresada por Xi Jinping a su llegada a la presidencia de la República Popular en 2013, no elimina la cooperación económica y militar en un sistema internacional de actores, configuración —estructura— y normas, que se sigue considerando anárquico —en el sentido de que no existe una autoridad central que lo regule—: si las normas internacionales y la potencia militar son los dos medios fundamentales para mantener un orden internacional sostenible, la China, como el principal entre los Estados ascendentes³, necesita afirmar su credibilidad estratégica internacional —que comprende los elementos de autoridad moral y consentimiento— generando alianzas por medio del diálogo político (Xuetong, 2016: 24). Dicho diálogo,

geopolítica (Burrows, Bohl y Moyer, 2017). El primer autor utiliza argumentos culturales —la dialéctica complementaria del *Zhongyong* y su apuesta por el justo medio y las soluciones armónicas, pragmáticas y flexibles— para afirmar, a partir de un análisis muy centrado en los discursos, la continuidad de la estrategia de bajo perfil de la China (Yaqing, 2014). El problema es que este planteamiento constructivista difícilmente se compadece con la sucesión de los acontecimientos, desde la política del pivote Asia-Pacífico de los EE. UU. en alianza con Japón para contener un ascenso de la China ante lo que empezó a sentir como amenaza a su hegemonía hasta el rechazo americano a participar en el Asian Infrastructure Investment Bank, que solo confirma el fracaso de dicha política de contención (Xuetong, 2016; Weng, *et al.*, 2007). Aunque sea a la defensiva o dejándose querer, como ocurrió con la participación de Xi Jinping en Davos de enero de 2017 (Dominguez, 2016a), parece indiscutible que la China, como segunda economía mundial, está abocada a competir por la hegemonía con los EE. UU. —o, en algunas versiones menos nacionalistas, heredarla—, y a esa creciente e inocultable bipolarización, que hace inviable e inútil seguir manteniendo la estrategia conservadora del bajo perfil —y dominante de cooperación económica— responde, justamente, la nueva estrategia de «luchar por el éxito» del *premier* Xi Jinping con su nuevo liderazgo proactivo de diálogos políticos estratégicos (Xuetong, 2014 y 2016).

³ Xuetong (2016: 17, 24) ofrece dos definiciones de Estado ascendente: «el Estado cuya potencia integral se expande tan radicalmente que acorta la brecha de potencia con el Estado dominante y toma parte del poder de ese Estado dominante» o los Estados con «crecimiento rápido de su potencia nacional que definen sus intereses estratégicos en virtud de obtener liderazgo internacional y crear un nuevo orden internacional».

además de cooperación para el desarrollo pacífico —que es la ideología de la iniciativa del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI—, incluye también la cooperación en temas de seguridad y defensa con aquellos países vecinos incapaces de sobrevivir autónomamente a base de sus limitadas capacidades militares (Wong *et al.*, 2017). Tales países de la llamada *diplomacia periférica de la China*, junto con otros aliados extrarregionales —que empiezan a sentir las contradicciones de su alianza con los EE.UU. (Wong *et al.*, 2017)—, aceptarán voluntariamente la autoridad internacional del nuevo líder en la medida en que este proporcione credibilidad estratégica en el proceso de redistribución del poder internacional, esto es, beneficios económicos y protección o seguridad en el orden alternativo regido por una autoridad moral que sea mejor acogida porque realmente practique lo que predica y lo que predica sea suficiente y también comparativamente atractivo (Xuetong, 2013 y 2014), lo cual resulta mucho más fácil desde la llegada de Trump a la presidencia de los EE. UU. Desde la teoría del realismo moral, «la autoridad internacional de un Estado líder se establece sobre la base de su alta credibilidad estratégica más que sobre su poder» (Xuetong, 2016: 23) y la China, con sus compromisos a favor del multilateralismo, la globalización, el libre comercio, el acuerdo climático y la CSS empieza a revelarse a los europeos más atractivo que unos EE.UU. cada vez más cerca de la definición existente en el pensamiento tradicional de la China de Estado tiránico: «un poder dominante sin crédito estratégico en cuanto a adherirse a la normas inter-estatales» basado en un liderazgo agresivo sustentado en el poder militar y en la conquista de otros territorios (Xuetong, 2016: 23).

Dado que «los Estados ascendentes intentan incautarse de más poder internacional, mientras el Estado dominante rechaza compartir su poder de liderazgo con los Estados emergentes, incluso aunque su potencia relativa decline», esto explicaría que «el Estado dominante a menudo enfatice la importancia de mantener el orden internacional existente, mientras los Estados ascendentes defiendan el establecimiento de un nuevo orden» (Xuetong, 2016: 12). Y, para aumentar su poder integral a nivel internacional —que es producto de la suma de las capacidades

económicas, militares y culturales, multiplicadas por el poder político (Xuetong, 2013 y 2016)–, un Estado ascendente necesita reforzarse mediante aliados si no puede recurrir a anexiones territoriales (Xuetong, 2014). Como, a diferencia de los EE.UU., Reino Unido o Holanda —los poderes hegemónicos previos— la China no fomentará el secesionismo para evitar el peligro de su propia desintegración territorial (Karastasli y Kumral, 2017), intentará buscar aliados activamente o esperará dejarse querer a medida que el liderazgo agresivo de Trump —de dominante militar, manifestado en su anuncio al Congreso de aumento del gasto en defensa «para volver a ganar guerras»— acabe debilitando, como parece estar haciendo, las tradicionales alianzas del poder hegemónico de los EE.UU. (Xuetong, 2016; Wong *et al.*, 2017).

La conclusión es que «cuando un Estado ascendente tiene un amplio grupo de aliados, es capaz de movilizar el apoyo internacional para su proyecto de nuevo orden internacional y viceversa» (Xuetong, 2016: 22). Esta es precisamente la situación en la que nos encontramos desde 2015 con la creación por la China del Asian Infrastructure Investment Bank (por sus siglas en inglés, AIIB), con sus 57 miembros, y el lanzamiento de la conocida en inglés como *The Belt and Road Initiative* (BRI), que, en teoría, agrupa a 65 países, con posibilidad de ampliación hasta otros 48 (Chin y He, 2016; Wong *et al.*, 2017) y que ha sido calificada como el Plan Marshall de la China (Tiezzi, 2014), lo que, como se verá, tiene implicaciones distintivas para los sistemas de evaluación.

Hechas estas precisiones, la estructura de trabajo se divide en tres secciones. En la primera, se perfila el concepto de *régimen internacional* y su aplicación al ámbito de la ayuda del CAD. En la segunda, se verifica mirando al espejo del pasado si la CSS está construyendo un régimen internacional de cooperación alternativo al del CAD. En la tercera, se analizan los intentos recientes por parte de los principales proveedores de CSS de levantar estructuras compartidas de monitoreo y evaluación de los *development compact*, diferenciados en términos teóricos y metodológicos de los sistemas de monitoreo y evaluación de la AOD gestionados por el CAD. El trabajo cierra con unas reflexiones finales sobre el perfil del sistema de evaluación futuro de la CSS.

1. Régimen internacional y ayuda: desmontar al CAD

Según la definición canónica de Krasner (1982: 186), un régimen internacional consiste en «conjuntos de principios implícitos o explícitos, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales»⁴. El régimen internacional tiene una definición funcionalista ciertamente tautológica: según Keohane (1984: 13), «son valiosos para los gobiernos no porque impongan reglas vinculantes sobre otros (no lo hacen), sino porque hacen posible que los gobiernos lleguen a acuerdos mutuamente beneficiosos». Para lograr ese propósito, tienen que «reducir los costes de transacción involucrados en la coordinación de políticas y en las medidas para proveer información a los gobiernos», lo que disminuye la incertidumbre (Keohane, 1984: 16-17). Así que la medida del éxito de los regímenes internacionales, en tanto que «entidades proveedoras de información y reductoras de costes de transacción» (Keohane, 1984: 101), la da «la habilidad para cooperar de los países con intereses compartidos» (Keohane, 1984: 216). Esto cierra la tautología: los regímenes son útiles porque facilitan la cooperación, y la cooperación entre países con intereses comunes es lo que explica la gestación de los regímenes.

Aunque parte del aparato teórico-ideológico del neoliberalismo institucionalista (Tokatlian y Pardo, 1990; Sogge, 2009), el concepto de *régimen internacional* es compatible con el realismo de los intereses nacionales en el juego de la interdependencia compleja⁵. Dentro del

⁴ La definición continúa señalando lo siguiente: «Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones específicas para la acción. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para el diseño e implementación de la acción colectiva» (Krasner, 1982: 186). La diferencia entre normas y reglas ha suscitado algunas precisiones posteriores (Keohane, 1984; Steinberg, 2008), pero no resultan relevantes para el alcance de este trabajo.

⁵ «Los regímenes internacionales no deben ser interpretados como elementos de un orden internacional “más allá del Estado-nación”. Deben comprenderse, principalmente, como arreglos motivados por el propio interés: como componentes de sistemas en los que la soberanía sigue

paradigma neoliberal de la teoría de relaciones internacionales, el concepto de *interdependencia* se ha acomodado en los últimos años a la pérdida de hegemonía de los EE.UU., y, ahora, se habla de *nuevo enfoque de interdependencia* para significar ‘las reglas y principios que gobiernan el comportamiento de los actores en el mercado global y las instituciones y políticas a nivel doméstico’: desde este punto de vista, se remarca que «el Estado-nación no se ha ido o es irrelevante, sino que afronta la creciente competencia en sus esfuerzos por marcar agendas y establecer reglas» (Farrell y Newman, 2016: 721, 723). A la vez, el concepto de *régimen* puede servir para explicar la armonización de los comportamientos estatales sobre la premisa de la existencia de cierto orden o gobernanza internacional basado en la cooperación —que no excluye la existencia de «discordias» (Keohane, 1984) y que contempla las instituciones «no solo como “reglas de juego”, sino como fuente crítica de *poder asimétrico*» (Farrell y Newman, 2016: 716)— para conseguir los resultados deseados en campos concretos de actividad internacional (Barbé, 1989; Steinberg, 2008).

Cualquier régimen internacional tiene dos dimensiones: una explícita de características observables, recogida en acuerdos escritos de tipo *soft law* y mecanismos de gobernanza de una organización internacional que gestiona y representa dicho régimen; y otra implícita, de prácticas concretas informales, que implican «estados de aceptación de márgenes de variación tolerados, que se traducen en incumplimientos consentidos» (Souto, 2009: 33; Keohane y Nye, 2001: 4; Steinberg, 2008: 166; Sogge, 2009: 15). Visto así, el régimen internacional de la ayuda, denominado por sus creadores (Banco Mundial y CAD), *arquitectura de la ayuda*⁶, ha sido caracterizado como un régimen «débil y desequilibrado» (Sogge, 2009: 12). Pero tal caracterización no responde a la existencia de incumplimientos consentidos en las reglas —como el objetivo del 0,7%

siendo un principio constitutivo» (Keohane, 1984: 63), y proveedores de «un marco que facilita una cooperación limitada para los propósitos de los Estados» (Keohane, 1984: 216).

⁶ Según el Banco Mundial y el CAD, la arquitectura de la ayuda es el «conjunto de reglas e instituciones que gobiernan los flujos de ayuda a los países en desarrollo» (World Bank, 2008: 1; OECD-DAC 2010a: 8).

del PNB de los países desarrollados para AOD destinada a los países en desarrollo— o los procedimientos —desatar la ayuda—, sino porque, en los principios y normas —ayuda para el desarrollo y bienestar de los países en desarrollo y coherencia de políticas para el desarrollo—, hay contradicciones insuperables con las prácticas concretas: autoayuda para los donantes e incoherencia sistemática de políticas por la naturaleza misma de la ayuda como «medio para camuflar subvenciones a la exportación» y como generadora de dependencia o ayuda reversa (Sogge, 2009: 17; Sogge, 2015; Hickel, 2013), que han debilitado este régimen desde el mismo momento de su nacimiento⁷.

Basta decir que, ya en 1963, a cuatro años de creación del CAD, su presidente, Willard L. Thorp, presentó un *examen autocrítico* de la ayuda en el que reconocía, entre otros problemas, el peligro del endeudamiento exterior de los países en desarrollo, resultado de las actuales condiciones de la ayuda y de la falta de coordinación o armonización de los donantes, así como la baja eficacia y eficiencia de la ayuda por la proliferación de acuerdos bilaterales y por su carácter vinculado o de ayuda atada a la compra de bienes y servicios, que, en el caso de la modalidad reembolsable —convenientemente camuflada por el cálculo de la concesionalidad en las estadísticas como donación—, acentuaba la carga de la deuda (Thorp, 1965: 300, 303, 305). En dicho documento, se pone de manifiesto también el pecado original de la incoherencia de políticas en relación con el pilar comercial, con una redacción condicional que acabaría cumpliéndose como verdadera ley de hierro de la ineficacia de la ayuda: «Sería una contradicción conceder ayuda a un país si se le niega la posibilidad de vender su producción exportable por causa de restricciones impuestas por la política de importación de los países donantes» (Thorp, 1965: 304). Así es desde entonces hasta hoy.

Construido como un acuerdo multilateral de club para gestionar la interdependencia (Keohane y Nye, 2001: 2) entre países capitalistas

⁷ «*Si los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión de un régimen se vuelven menos coherentes, o si la práctica real es crecientemente inconsistente con los principios, normas, reglas y procedimientos, entonces un régimen se ha debilitado*» (Krasner, 1982: 189; itálicas en el original).

desarrollados y en desarrollo —siempre que no fueran seguidores del sistema socialista de planificación centralizada—, el régimen internacional de la ayuda se basó en tres pilares: i) la institucionalidad financiero-política con dos organizaciones internacionales, una de membresía universal —el Grupo Banco Mundial—, y otra de club —el CAD—; ii) la definición del instrumento financiero de carácter concesional —AOD, que, pese al término equívoco de ayuda, esconde una relación de dependencia crediticia— y que incluye cooperación técnica casi siempre atada; y iii) la estructura de monitoreo y evaluación de dicho instrumento, al que luego se sumaría el pilar comercial para evaluar también la coherencia de políticas. A los efectos de este trabajo, es importante señalar que la práctica evaluativa del CAD bebe del Plan Marshall (1947-1951) y de su sistema de *peer reviews*, que se lo considera uno de los principales elementos que contribuyeron al éxito del Plan, razón por la cual se lo utilizó también por el Banco Mundial y luego, desde 1962, por el CAD (OECD-DAC, 2013a: 1). Y este fue el comité partero de la OCDE como heredera de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), la institución multilateral encargada de coordinar las ayudas del Plan Marshall sobre la base de las evaluaciones por pares (Eyben, 2013: 81).

El otro punto importante es que la definición de la AOD vinculada al elemento de concesionalidad de los créditos —asumiendo la noción que proyectó el Banco Mundial con la sustitución de la demanda de ayuda a fondo perdido de los países en desarrollo por ayuda al desarrollo a través de la creación de su ventanilla blanda, la Asociación Internacional de Desarrollo, en 1960— se fue perfilando *después* de implementarse el sistema de evaluaciones. Resultó fruto de una ardua negociación con los países del G77 que pretendían cambiar el régimen internacional de la ayuda, demandando transferencia neta de recursos en vez de créditos que en su mayor parte eran atados y, aunque en condiciones favorables (Scott, 2015 y 2017), con cláusulas duras de penalización por impago que multiplicarían luego la carga de la deuda como generadora de nueva dependencia (Sogge, 2009; Domínguez y Tezanos, 2012; Domínguez, 2017a).

Según Keohane (1984: 50), «los regímenes internacionales son más fáciles de mantener que de crear», lo cual involucra la cuestión de la hegemonía

en el sentido de que esta facilita la creación de regímenes —como los que surgieron de la Conferencia de Bretton Woods sobre estabilidad monetaria y financiera, comercio internacional y defensa a partir de la hegemonía de los EE.UU.—, aunque el declive de la hegemonía no necesariamente supone el declive del régimen⁸, de manera que este puede mantenerse «incluso después de que las condiciones que facilitaron su creación hayan desaparecido» (Keohane, 1984: 85), en razón a distintos factores, como la persistencia de intereses convergentes, la ausencia de una mejor alternativa para cooperar o la propia inercia institucional (Steinberg, 2008: 170).

Este último punto sirve para explicar la persistencia actual del régimen internacional de la ayuda del CAD, pese a la crisis de hegemonía de los EE.UU. (Karastasli y Kumral, 2017), y sus intentos de sobrevivir a base de múltiples estrategias: la ampliación del club a los proveedores emergentes (Luijckx y Benn, 2017); asimilación con sus prácticas de cooperación, mediante el concepto disolvente de *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD); y el escamoteo de la coherencia de políticas para el desarrollo —supuestamente a favor de las necesidades e intereses de los países en desarrollo— y su sustitución por la coherencia de políticas para el desarrollo *sostenible*, que vuelve a la retórica de la interdependencia —de conciliación de intereses— con la que el G7 atacó el intento del G77 de cambiar las reglas de juego en la década de 1970 y se olvida del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas (Domínguez, 2013 y 2016a; Murray y Overton, 2016; Besharati, 2017; Chaturvedi, Chakrabarti y Shiva, 2017; Domínguez y Al Said, 2017).

Una segunda proposición útil para el estudio que nos ocupa es que «la creación de nuevos regímenes internacionales puede ser facilitada por la confianza mutua creada por los viejos. Los regímenes raramente emergen

⁸ «Hegemonía y regímenes internacionales pueden ser complementarios, o incluso hasta cierto punto, sustituir uno al otro: ambos sirven para hacer posibles los acuerdos y para facilitar su cumplimiento a partir de reglas» (Keohane, 1984: 15).

del caos; por el contrario, se construyen uno sobre el otro» (Keohane, 1984: 79). Este punto permite explicar tanto los intentos de creación de una OCDE del Sur en la década de 1970 paralelos a la creación de un Banco para los Países en Desarrollo como la arquitectura financiera que ahora, ya bajo el liderazgo que ejerce la China, arropada por los otros BRICS en el G77, ancla el pilar fundamental —que es de carácter financiero— de lo que más pronto que tarde acabará constituyendo un régimen internacional de CSS con su sistema de evaluación propio.

Es importante subrayar, por ello, la diferencia que establece Krasner (1982: 189) entre *cambios dentro del régimen internacional* y *cambio del régimen internacional*. En el primero caso, los cambios afectan a las reglas y los procedimientos de decisión, como los que, actualmente, está llevando a cabo el CAD a través de la modernización de la AOD, incluido el concepto transformista de TOSSD y el ansioso proceso de ampliación del club —complementario del TOSSD— para ganar una más que improbable legitimidad a través de la interpuesta Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (Besharati, 2017; Chaturvedi, Chakrabarti y Shiva 2017). En el segundo caso, el *cambio del régimen* internacional afecta a las normas y principios, como el intento fallido que protagonizaron los países del G77 más la China en la década de 1970 y ahora, ya bajo el predominio económico e ideacional del gigante asiático, los grandes proveedores de CSS aunque esta vez con previsible éxito.

2. Mirar atrás para tomar impulso: hacia un régimen internacional de CSS

Para verificar si existen la voluntad política y las acciones concretas tendientes a crear un régimen internacional de CSS, esto es, un cambio de régimen internacional —de sus principios y normas—, merece la pena echar la vista atrás a fin de comparar los procesos actuales con la experiencia histórica. Como se verá en la siguiente sección, la evaluación fue el pilar institucional clave del Plan Marshall, Plan que luego fue tomado como referencia por los países de la periferia para reclamar un régimen de cooperación equitativo asentado en Naciones Unidas. Sin embargo,

los EE. UU. y sus aliados europeos dieron preferencia a la institucionalidad financiera, partiendo del US Exim Bank, con el Banco Mundial (por sus siglas en inglés, IBRD, de 1944) y sus diversas agencias (IFC en 1956, IDA en 1960), el Banco Europeo de Inversiones (1958) y el Banco Interamericano de Desarrollo (1959) (Sogge 2009; Domínguez, 2017a). De ahí que la definición de ayuda al desarrollo en la década de 1960, tras la creación del CAD (1961), estuviera dominada por el debate sobre los términos y condiciones de los créditos concesionales a los países en desarrollo (Domínguez y Tezanos, 2012; Scott, 2015; Domínguez, 2017a).

2.1. La cooperación económica en la era de Bandung

Si a partir de la gestación del régimen internacional del CAD y de la idea de se acepta el supuesto de que un régimen internacional de cooperación de tipo club necesita de tres pilares, a saber, institucionalidad financiero-política, definición del instrumento de cooperación financiero-técnico, y estructuras de monitoreo y evaluación de dicho instrumento, se puede afirmar que, en la década de 1960, los países en desarrollo que integraron el club del G77 —y su club complementario del Movimiento de Países No Alineados (por sus siglas en inglés, NAM)— hicieron esfuerzos políticos de intensidad creciente para levantar, por medio de la acción colectiva, un régimen internacional de CSS alternativo al régimen internacional de la ayuda del CAD. Y, en 1970, un año después de que el club de los países ricos endosara la definición de AOD, tomaron esa decisión en la III Conferencia del NAM celebrada en Lusaka (Zambia). Tal proyecto político de construcción de una coalición internacional que desafiaba la hegemonía de los EE. UU. fue el resultado de comprobar que la creación de un régimen internacional de cooperación basado en los principios de la Carta de Naciones Unidas —«un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos... dentro de un concepto más amplio de la libertad»— era una quimera.

La China y la India son los dos países que, en la actualidad, están empujando más fuerte a favor de un régimen internacional de CSS, tras mantener

contra viento y marea una política económica de desestructuración de su situación colonial —India— o semicolonial —China— y una política exterior autónoma de no alineamiento (Mukherhee, 2012; Chakrabarti, 2017; Li, 2016; Callahan, 2016). En 1954, ambas declararon conjuntamente cinco principios para regir sus relaciones: coexistencia pacífica, respeto mutuo de la soberanía y la integridad territorial, no injerencia en los asuntos internos, no agresión, igualdad y privilegios recíprocos. Dichos principios, conocidos como *Panchsheel* en la India, pero debidos al genio chino de Zhou Enlai (Dasgupta, 2016), se integraron en el llamado *espíritu de Bandung*, la Conferencia Afro-Asiática, que, un año después, dio origen al nacimiento del Tercer Mundo —con sus diez principios de coexistencia pacífica— y también al alumbramiento de la CSS como cooperación económica que englobó cooperación técnica en un paquete mucho más ambicioso de acción colectiva: la demanda de un Fondo Especial de Naciones Unidas para financiar a fondo perdido y mediante la transferencia neta de recursos la industrialización de las materias primas y la promoción del comercio entre países en desarrollo (Assie-Lumumba, 2015; Pereira y Medeiros, 2015). Semejante proyecto y sus objetivos por supuesto no eran del interés de los EE.UU. y sus aliados europeos, que se encontraban inmersos en el proceso de creación del régimen internacional de la ayuda, basado en el crédito concesional para facilitar la inversión extranjera en los países en desarrollo y mantener, por medio del «programa de desarrollo» superador del «viejo imperialismo» —tal y como expuso el presidente Truman en el cuarto punto de su discurso de 1949— la dependencia neocolonial (Nkrumah, 1966; Sogge, 2009; Esteva, 2010; Veltmeyer y Petras, 2015).

El espíritu de Bandung inspiró la creación del NAM durante la Conferencia de Belgrado (1961), con la asistencia de 24 países afroasiáticos más Cuba —y tres observadores adicionales de Latinoamérica: Bolivia, el Brasil y el Ecuador—, la primera en la que se reclamó la celebración de una conferencia internacional de todos los países para discutir un «acuerdo sobre las medidas más efectivas que aseguren la realización de su desarrollo económico y social», mediante una «cooperación efectiva en el campo económico y comercial» (IFA, 2011: 5). Unas semanas después

de Belgrado, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Década del Desarrollo y la Resolución 1716 (XVI) sobre «el comercio internacional como principal instrumento para el desarrollo económico», en la que se instaba a hacer una consulta sobre la conveniencia de celebrar una conferencia internacional monográfica sobre ese tema (Domínguez, 2016a: 62). En 1962, sin el auspicio de Naciones Unidas, tuvo lugar ese evento, bajo la denominación de Conferencia sobre los Problemas del Desarrollo Económico de El Cairo, que agrupó por primera vez a 36 países: los del bloque afroasiático —organizados desde Bandung—, el bloque de los nuevos Estados independientes africanos y el bloque latinoamericano, que estuvo representado por Bolivia, el Brasil, Cuba y México, como miembros plenos, y Chile, el Ecuador, el Uruguay y Venezuela, como observadores. La Declaración de los Países de Menor Desarrollo (1962), con la que concluyó la Conferencia de El Cairo, instó a los países participantes a mantener el «contacto continuo entre ellos» y a coordinarse de cara a la propuesta Conferencia Económica Mundial de las Naciones Unidas (Domínguez, 2016a: 63).

Esto se concretó poco después en la Resolución 917 (XXXIV) del ECOSOC que apoyó la conveniencia de establecer una Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (por sus siglas en inglés, UNCTAD) en donde se negociara la mejora en el acceso a los mercados de los países en desarrollo y la estabilización de los precios internacionales de los productos básicos. La I UNCTAD se celebró en Ginebra dos años después: al término de la Conferencia el Grupo de los 77 (G77), integrado por 19 países de América Latina sin Cuba (Grupo C), y el resto del bloque Afroasiático (Grupo A), hizo una Declaración Conjunta a favor de la creación de un «nuevo orden económico mundial justo» y la transferencia neta de recursos de los países desarrollados equivalente al 1% de su PNB, pero obtuvo la misma respuesta frustrante que la dada a las peticiones de Bandung y El Cairo —y reiteradas por el G77 en la Conferencia de Argel de 1967, preparatoria de la II UNCTAD de Nueva Delhi 1968—: los donantes del CAD se limitaron a perfilar la definición de AOD en términos de crédito concesional bendecidos por la comisión de expertos independientes del Informe Pearson en 1969 (Domínguez 2016a: 64; Pereira y Medeiros 2015; Scott, 2015).

A la vista de estos magros resultados, la III Conferencia del NAM decidió «fomentar la cooperación mutua entre los países en desarrollo» (Lusaka, 1970) potenciando las complementariedades de recursos y la integración a nivel regional e interregional. Para ello, aprobó un genérico Programa de Acción a fin de favorecer el comercio de bienes y servicios entre los 53 países no alineados de entonces y también la cooperación para el desarrollo de los sectores productivos, las infraestructuras y la ciencia y tecnología (IFA, 2011: 36-38). Luego, durante la III UNCTAD (Santiago de Chile, 1972), a iniciativa de México, se propuso la redacción de una Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que sería aprobada dos años después en la Asamblea General de Naciones Unidas y que constituyó el momento culminante de la reivindicación del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y su concepto clave de la autodeterminación colectiva para la construcción de una arquitectura institucional —un verdadero régimen internacional de cooperación alternativo al del CAD— conforme a las preferencias del Sur Global cada vez más autónomo (Amin, 2016): «para la democratización de las relaciones internacionales, para una cooperación equitativa integral, para el progreso económico y social», tal y como reza la Declaración de la IV Conferencia del NAM —75 países— de Argelia 1973; y también una «cooperación internacional basada en la igualdad, la confianza mutua y la justicia», según la Declaración de la V Conferencia del NAM —86 países— de Colombo 1976 (IFA, 2011: 43, 83; Green, 1975; Domínguez, 2016a).

Con la Declaración sobre el Establecimiento de un NOEI y el Programa de Acción (1974), que incluía, entre las medidas principales, «la promoción de la cooperación entre los países en desarrollo», se empezó a hablar de la creación de un Banco de Inversión del Tercer Mundo o sencillamente Banco del Tercer Mundo (DHF, 1975: 80-81), denominado enseguida *Banco de los Países en Desarrollo* en la declaración final de la Conferencia del G77 sobre Cooperación Económica de los Países en Desarrollo (México, 1976), y después *Banco del Sur* por la Comisión del Sur en su informe de 1990 (cf. Domínguez, 2016b: 70). En paralelo a la propuesta de una nueva institucionalidad financiera, el Grupo Especial de

Trabajo del Foro del Tercer Mundo⁹ planteó en 1975 «el establecimiento de un Centro para el Desarrollo del Tercer Mundo», como «la contraparte tercermundista de la OECD» (Anónimo, 1975b). Una de las resoluciones de la IV UNCTAD (Nairobi, 1976) fue «establecer un Comité abierto de Cooperación Económica entre los Países en Desarrollo, cuya función sería considerar... medidas para proporcionar, cuando así se le solicite, apoyo y asistencia a Países en Desarrollo en el fortalecimiento y ampliación de la cooperación mutua a nivel subregional, regional e interregional» (United Nations, 1977: 40)¹⁰.

En definitiva, ante la decepción provocada por las prácticas de ayuda atada, reversa y condicionada de los países del CAD y sus brazos financieros multilaterales, y por los incumplimientos sistemáticos de los compromisos voluntariamente adquiridos por estos en la financiación suplementaria y la cooperación a través del sistema de preferencias generalizadas y transferencias de tecnología, los países del G77 decidieron reforzar la cooperación económica entre ellos (Domínguez, 2016a: 65-66). Esa genuina y autónoma CSS constituyó el programa de máximos de la Conferencia de Cooperación Económica de los Países en Desarrollo (México, 1976), cooperación definida entonces como las «medidas de apoyo de acción conjunta a nivel interregional, que serán

⁹ El Foro del Tercer Mundo se constituyó en Santiago de Chile en abril de 1973 como una organización independiente, abierta «a todos los más destacados científicos sociales y otros eminentes expertos e intelectuales del Tercer Mundo», con el objetivo de dar «apoyo a todos los elementos liberales y progresistas del orbe para trabajar por la creación de un orden mundial más justo» (Anónimo, 1975a). El Foro constituyó un Grupo Especial de Trabajo encargado de formular proposiciones sobre el NOEI, que quedaron recogidas en el Informe de la Fundación Dag Hammarskjöld (DHF, 1975) y se pueden consultar en Anónimo (1975b).

¹⁰ Después, en 1982, Gonzalo Martner, economista chileno director de la Oficina de Planificación, Programación y Evaluación de NNUU, seguiría abogando por «una especie de "Organización de Cooperación entre Países en Desarrollo"» como contraparte de la OCDE y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). En 1990, la Comisión del Sur, creada en 1987, sugirió el establecimiento de un Secretariado del Sur, que quedó después reducido al modesto Centro del Sur y se convirtió finalmente en organización internacional del G77 en 1995 (cf. Domínguez, 2016b: 70; Gosovic, 2014).

puestas en práctica por todos los países en desarrollo», incluyendo el fortalecimiento de la cooperación e integración económicas —a nivel subregional, regional e interregional—, preferencias comerciales, apoyos técnicos y financieros a sectores productivos e infraestructuras —incluyendo la transferencia de tecnología—, y medidas monetarias y financieras, con mención explícita a «la posibilidad de establecer y poner en funcionamiento un Banco de los Países en Desarrollo que emprendería actividades generales de la banca comercial y mercantil» (Conferencia sobre CEPD, 1976; Domínguez, 2016a).

La historia de cómo ese intento fue arrumbado por las acciones disolventes y divisivas de los países desarrollados —con el sucedáneo de CSS reducida a cooperación técnica entre países en desarrollo del PNUD y la disolución en la década de 1990 del Comité de Cooperación Económica entre los Países en Desarrollo de la UNCTAD— ya ha sido contada en otra parte (Boutros-Ghali y Dubey, 2006; South Center, 2006; Domínguez, 2016a). Hoy, nuevamente, resuenan las alarmas del peligro de ruptura de la unidad del Sur Global, pero ello no hace sino confirmar que la construcción del régimen internacional alternativo parece que está vez está bien encarrilada¹¹. Este resultado probable —que ya reclama un Bandung II a modo de evento fundacional para coordinar a los BRICS, el G77 y el NAM (RIS, 2016b: 110), mediante una Comisión del Sur que «aborde la cuestión de qué puede hacer el Sur por sí mismo a través de la CSS y cómo ello puede influir en la configuración del orden mundial en el futuro mediante la acción colectiva» (Gosovic, 2016: 740)— no puede entenderse al margen del irredentismo que tanto la China como la India han mantenido en su política exterior por décadas. Un irredentismo que se basa en restaurar, tras las humillaciones del período colonial y del imperialismo europeo y japonés, la aportación civilizatoria de ambos países a un orden mundial verdaderamente universal, acorde con esa herencia cultural y peso económico de Asia, y que debe servir para maximizar su soberanía territorial y estatus internacional respectivos (Harris y Arias, 2016; Chakrabarti, 2017; Xiaoyu, 2017).

¹¹ Thomas Pogge avisa que, ante ese intento, «el Norte tratará de dividir al Sur, jugar a eliminar un país contra otro, sobornar, engañar, manipular, amenazar y obligar» (FIDC/RIS/NeST, 2016).

La China, que había tenido una activa participación en la agenda para el establecimiento del NOEI tanto en la III y IV UNCTAD (1972 y 1976) como en la Asamblea General de Naciones Unidas (Roch, 1980), siguió promoviendo –durante los años más difíciles de la década de 1980– la CSS como elemento cohesionador para mantener viva la llama del NOEI (Connelly, 1991). Tal y como rezan las conclusiones de la I Conferencia Sur-Sur de Beijing (1983), promovida por la Academia China de Ciencias Sociales y la Fundación del Tercer Mundo, el objetivo de la CSS debía «ser liberarse gradualmente de la dependencia económica respecto de los países desarrollados», con una llamada a los países del Sur a cerrar filas y «permanecer siempre vigilantes ante los intentos de socavar su unidad», así como a dar prioridad a la cooperación financiera realizando los estudios de factibilidad para operar el Banco de los Países en Desarrollo propuesto por el G77 en la Reunión Ministerial de Arusha previa a la V UNCTAD (Manila, 1979) (Medina, 1983: 678, 680-683; United Nations, 1981: 136). En 1983 también se celebró en Nueva Delhi la VII Conferencia del NAM –99 países–, en la que India se proyectó como líder del Sur Global, para reclamar

la necesidad urgente de promover rápidamente la democratización del sistema internacional para inaugurar el Nuevo Orden Económico Internacional y el Nuevo Orden Internacional Informativo y de Comunicación... con el objeto de fortalecer su independencia [la de los países no alineados] así como reforzar la posición de los países en desarrollo en las negociaciones con los países desarrollados sobre bases de igualdad y mutuo beneficio (IFA, 2011: 251; Chakrabarti, 2017).

Pero, en ese momento de principios de la década de 1980, ni la China ni la India tenían la potencia económica suficiente para llevar a cabo la tarea de liderar la construcción de un régimen internacional de CSS, ni siquiera pese a la mejora de sus relaciones tras la restauración de sus relaciones diplomáticas en 1976. En 1980, la China (2,32%) y la India (2,93%) representaban una proporción muy pequeña del PIB mundial –calculado en paridad de poder adquisitivo–, y el conjunto de los países en desarrollo suponía el 36,29% de este, frente al 63,71% de los países avanzados –con el 51,15% para el G7 como grupo de choque

contra el NOEI que defendía el G77— (http://www.economywatch.com/economic-statistics/economic-indicators/GDP_Share_of_World_Total_PPP/1980/). Pero, en 2016, la suma de la China (17,65%), la India (7,31%), Rusia (3,12%), el Brasil (2,62%) y Sudáfrica (0,62%) supera ligeramente la proporción del G7 (31,09%), la China está por encima de la UE antes del *brexit* (16,71%) y de los EE. UU. (15,70%), y los países emergentes y en desarrollo (59,06%) desbordan a los países avanzados (41,94%) (http://www.economywatch.com/economic-statistics/economic-indicators/GDP_Share_of_World_Total_PPP/2016/).

2.2. El resurgimiento de la CSS con el ascenso pacífico de la China

Por tanto, las condiciones materiales objetivas de acumulación de capital (Kellog, 2015) y los demás fundamentos de poder económico de la China y los países del Sur (RIS, 2016b)¹² apuntan a que la voluntad política manifiesta y las acciones concretas de la China como líder —¿a su pesar?— del G77, arropada por los BRIC, esta vez, pueden levantar un régimen de CSS alternativo al del CAD. A partir de 1995, la China reformó su cooperación económica empaquetando las donaciones a fondo perdido y los préstamos sin interés, junto con créditos concesionales, inversión extranjera directa —de su empresas estatales— y acuerdos comerciales, de manera que la China ya estaba muy bien preparada para la nueva carrera por África que se iba a desatar en el segundo lustro de la década de 1990, con la visita de Jiang Zemin a la región en 1996 —donde lanzó la idea del Foro de Cooperación África-China (por sus siglas en inglés, FOCAC)— y la introducción a su regreso de esta gira africana de la estrategia *Going Out* aprobada definitivamente por el Comité Central del PCC en 2000; dicha estrategia se incorporó al

¹² Frente a esos datos macro, la desproporción en términos empresariales todavía sigue siendo grande a favor del G7. En la lista Forbes de las 2000 mayores Compañías mundiales, la China tiene 201 —más 62 de Hong Kong—, seguida de la India (58), Rusia (27), el Brasil (20) y Sudáfrica (10), frente al enorme poder empresarial de los EE. UU. (570), Japón (229), Reino Unido (195), Canadá (58), Alemania (51), Francia (59) e Italia (27). Véase <<https://www.forbes.com/global2000/list/#header:country>>.

X Plan Quinquenal 2001-2005, quedando como elemento permanente bajo la denominación *Going Global* de la mano del ingreso de la China en la OMC y de los diálogos políticos estratégicos con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático —(por sus siglas en inglés, ASEAN) desde 1996, y con la condición de estratégicos desde 2003—, África —desde 2000, y con la condición de estratégicos desde 2005— y América Latina —desde 2015—, sin olvidar la pata asiática multilateralizada a través del New Asian-African Strategic Planning (NAASP), propuesto durante la celebración del 50 aniversario de Bandung y que involucra a 106 países, y por supuesto la BRI presentada oficialmente en 2015 para el XIII Plan Quinquenal 2016-2020 (Domínguez, 2017b; Xiaoyu, 2017; ASEAN, 2017; Harris y Arias, 2016; Assie-Lumumba, 2015; Singh, 2017).

En el frente latinoamericano, resulta simbólico que fuera la Habana en 2000 la sede de la I Cumbre del Sur del G77 y la China, y no menos simbólica fue la elección de Santa Cruz en Bolivia como sede de la Cumbre del G77 y la China para celebrar en 2014 el 50 aniversario de la creación del grupo, actualmente integrado por 133 Estados más la China. La Declaración de Santa Cruz, titulada Por un Nuevo Orden Mundial para Vivir Bien, afirma el compromiso colectivo del G77 más la China de «asumir un papel rector para dar forma a la agenda internacional para el desarrollo después de 2015» (cf. Domínguez, 2016a: 70). En congruencia con ello, el año de inicio de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (2016), la China se convirtió en «la influencia principal en el mundo de la arquitectura internacional del desarrollo» (Carey y Xiaoyun, 2016). Durante la aprobación de esa agenda en septiembre de 2015, la China anunció un fondo de CSS de 2000\$ millones para la implementación de los ODS, y en la CoP 21 de París de diciembre otro específico de \$3000 millones para la lucha contra el cambio climático, además de la creación del International Development Knowledge Center —en colaboración con el IDS del Reino Unido— y del Institute of South-South Cooperation and Development, ambos en Beijing (Costa, Xiaojing y Shuai, 2016: 156-158).

Con la BRI, lanzada por Xi Jinping en 2013 en el marco del diálogo político estratégico con el ASEAN y oficializada en 2015, y las instituciones

financieras ya en operación para apoyarla sobre la doble premisa de evitar condicionalidades del tipo FMI y eludir el dominio del dólar en la financiación global¹³, la China ha dado el gran salto adelante internacional para desplazar el centro del poder del Atlántico al Pacífico y configurar un nuevo orden mundial sobre la base de su potencia económica, militar y cultural y su credibilidad estratégica objetivamente verificada por la multiplicación de países aliados (Xuetong 2016). Contando con el respaldo en su retaguardia de la comunidad de seguridad de la Organización de Cooperación de Shanghai —que incluye desde su creación en 1996 a Rusia y desde 2016 a la India—, la China está en condiciones de situarse —a partir del grandioso proyecto de integración megarregional que es la BRI, que abarcará también por la Ruta Marítima a América Latina con la plataforma de la isla de Cuba a modo de base naval y los proyectos de comunicación del Gran Canal de Nicaragua, el ferrocarril bioceánico Brasil-Perú y el túnel bioceánico Argentina-Chile— como el nuevo líder de un régimen internacional de CSS (Lim, 2015; Domínguez, 2016a y 2017b; Wong *et al.*, 2017; Luo, 2017; Vila, 2017). Es interesante resaltar que, en el Belt and Road Forum for International Cooperation, celebrado en mayo de 2017, asistieron solo 29 jefes de Estado y de Gobierno, correspondientes a muchos menos que los 65 países que la China identifica en sus documentos oficiales como potenciales beneficiarios de la BRI (Chin y He, 2006). En cambio, hubo representación de otros países de la UE —Grecia, Polonia, Italia y España— y América Latina —la Argentina y Chile—, que se han mostrado interesados en participar en la iniciativa, y la representación multilateral fue del máximo nivel, con

¹³ El New Development Bank —con \$50 000 millones que esperan duplicarse— y el Asian Infrastructure Investment Bank (con \$100 000 millones), de carácter multilateral; y el Fondo de la Ruta de la Seda de 2014 —con \$40 000 millones—, que se alimenta de la financiación de los dos principales bandos de desarrollo internacional de la China —el China Exim Bank y el China Development Bank— más los bancos de desarrollo nacionales de la China —que, en 2013, hicieron préstamos internacionales por valor de \$373 000 millones—, de carácter bilateral. A estos dos grupos hay que añadir el Fondo de Reservas de Contingencia de los BRICS —con \$100 000 millones— y el todavía por concretar Shanghai Cooperation Organization Development Bank (Domínguez, 2016a; Sen, 2016; Wolff, 2017).

el Secretario General de Naciones Unidas, el Presidente del Banco Mundial y la Directora Gerente del FMI¹⁴.

Sobre dicho régimen en construcción, conocido como *el Plan Marsall chino* (Luo 2017: 52), se han añadido tres elementos complementarios con los que se vislumbra la trayectoria imparable del país hacia el predominio mundial y su consiguiente papel de *rule maker* de la gobernanza global (Callahan, 2016; Li 2016), ante el repliegue nacionalista económico y revisionista climático de Washington bajo el mandato de Trump, que solo acelerará la pérdida de credibilidad estratégica y, por tanto, de autoridad desde que los EE. UU. invadió Irak en 2003 y desató la crisis financiera de 2008 (Domínguez, 2016a; Xuetong, 2013 y 2016). Esos tres elementos, que se refuerzan mutuamente entre sí y con la BRI, son: i) la condición que ha alcanzado la China en 2015 como exportador neto de Inversión Extranjera Directa; ii) la incorporación del yuan/renminbi a la cesta de divisas de sistema de Derechos Especiales de Giro del FMI en octubre de 2016; y iii) la previsible firma del *Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement* —RCEP, que agrupa a los 10 países del ASEAN, más la China, la India, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda— a fines de 2017, ante la retirada de los EE. UU. del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (por sus siglas en inglés, TPP), lo que da a la China la centralidad en el Pacífico (Domínguez, 2016a; Arner y Soares, 2016; Seshadri, 2017; Wong *et al.*, 2007). El RCEP incluso abre la posibilidad de un acuerdo más amplio en el seno del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (por sus siglas en inglés, APEC), en el que, además de Rusia y Canadá, también están presentes tres de los países de la Alianza del Pacífico —México, el Perú y Chile—, que se han quedado con la puerta en las narices tras la retirada de los EE. UU. del TPP, acuerdo que analistas destacados de India contemplan como una iniciativa china sinérgica con la BRI (Domínguez, 2016a; Seshadri, 2017).

El nuevo régimen internacional de CSS en construcción cuenta ya con una doctrina generada en el NeST, la red de *think tanks* del Sur que surgió

¹⁴ Véase el comunicado final con la lista de Jefes de Estado y de Gobierno en <http://news.xinhuanet.com/english/2017-05/15/c_136286378.htm>.

en la Conferencia de Proveedores del Sur (Delhi 2013) y con fuerte peso intelectual de India, consciente de la necesidad de generar una narrativa propia de CSS como reedición del proyecto del Nuevo Orden Informativo Internacional del NAM¹⁵. La India propone desbordar al CAD bajo la fórmula del *One-World-ism*, según la cual, la CSS, «mientras promueve la cooperación ampliada entre los países del Sur, también engloba la cooperación Norte-Sur en su visión holística» (FIDC/RIS/NeST, 2016). En el mismo documento, generado para la Conferencia Afroasiática de 2015 —con el lema «Fortaleciendo la CSS para la paz mundial y la prosperidad»—, el presidente del RIS (Research and Information System for Developing Countries), Shyam Saran, exsecretario de Exteriores de India, afirmó:

hay una manera alternativa de aproximarse a las cuestiones de la cooperación para el desarrollo que se basa en normas algo diferentes de las normas de la OCDE... estamos tratando de evolucionar hacia un nuevo consenso internacional sobre la cooperación para el desarrollo¹⁶.

Ni que decir tiene que el *One-World-ism* es congruente con la doctrina globalista china del *Tianxia* —literalmente, ‘lo que está bajo el cielo’—, que promueve una cooperación ganar-ganar dentro de una visión armónica (Yaquing, 2012) y sinocéntrica de las relaciones internacionales, «la comunidad de intereses, destino y responsabilidades compartidas» con que se anunció la BRI (cf. Callahan, 2016: 236), que, enraizada en el pensamiento fuertemente desarrollista de Confucio¹⁷, se considera como un modelo superior de globalización (Callahan 2016). Este modelo, que el presidente Xi Jinping describió con gran entusiasmo en su apoteosis de

¹⁵ Para un resumen de los intentos de crear un Nuevo Orden Informativo Internacional o Nuevo Orden Mundial de Información y Comunicación en paralelo y como complemento al NOEI durante la década de 1970, cf. Bissio (2015).

¹⁶ Cabe señalar que Saran es uno de los autores del documento de referencia sobre el nuevo no alineamiento de India (Nonalignment 2.0., 2012) en el que se dice que la India «debe permanecer fiel a su aspiración de crear una nueva universalidad alternativa» (cf. Chakrabarti, 2017: 1915).

¹⁷ Con valores como la diligencia y disciplina colectivas, orientación a resultados, capacidad por selección meritocrática, y austeridad del modo de vida, que son el trasunto —o más bien el precedente— de la ética protestante sistematizada por Max Weber (Cornejo, 1997).

Davos de enero de 2017¹⁸, es una proyección del *milagro* del desarrollo de la China, basado en los principios de la «economía política socialista con características [también] chinas» (Enfu y Xiaoquin, 2017) que los realistas moralistas reconocen tiene un aspecto de legitimación fundamental para la credibilidad estratégica internacional, de ahí que recomienden a la China «practicar la ideología de la rectitud (*fairness*), la justicia, la civilidad, tanto en casa como fuera, por el bien de sus propios intereses estratégicos así como para los del mundo» (Xuetong, 2016: 26).

Al margen de estos elementos ideacionales, importa señalar que, por primera vez desde Bretton Woods, una institución multilateral clave como el AIIB, no cuenta con la presencia de los EE.UU., pero sí con los países de la UE —y Reino Unido—, además de Australia y Corea del Sur, y solo Japón —de momento y contra la presión de las grandes multinacionales del país favorables a la participación de su gobierno en la nueva entidad—, ha permanecido junto a los EE.UU., lo que ha introducido una división inédita dentro de la OCDE que hace parte del proceso de erosión hegemónica (Wong *et al.*, 2017; Cruz, 2017). Con sus 57 socios, el AIIB es la materialización institucional de las tres ideas fuerza encadenadas del realismo moral:

... [Que] la autoridad internacional de un Estado líder se establece sobre la base de su elevada credibilidad estratégica más que de su poder... la alta credibilidad estratégica de un Estado ascendente contribuye a que establezca su nuevo orden internacional a través de la redistribución del poder internacional... [y que] cuando un Estado ascendente tiene un amplio grupo de aliados es capaz de movilizar el apoyo internacional para su proyecto de nuevo orden internacional y viceversa (Xuetong, 2016: 22-23).

¹⁸ Xi defendió la globalización como «un resultado natural del progreso científico y tecnológico» y como «un tendencia histórica» inescapable de consecuencias netamente positivas, que deben maximizarse con más innovación, arreglos institucionales de liberalización y apertura del comercio y la inversión —basados en juegos ganar-ganar que digan no al proteccionismo—, y una gobernanza económica internacional «justa y equitativa» (cf. Domínguez, 2016a: 59).

El AIIB realizó en 2016 préstamos por valor de 48 000 € millones para 120 proyectos de la BRI, mientras el Banco Asiático de Desarrollo, liderado por Japón con el respaldo clave de los EE.UU, otorgó 13,5€ millones (Cruz, 2017). Esta desproporción abre el debate sobre la transición del poder internacional, en el que se pueden perfilar tres posturas. Para unos, la China debe aspirar a ejercer la hegemonía y parece encaminada a ello gracias al liderazgo proactivo de Xi Jinping que está favoreciendo las alianzas políticas y de seguridad estratégicas por medio del AIIB y la BRI (Xuetong, 2016; Singh, 2017; Wong *et al.*, 2017). Para otros, la China heredará en algún momento esa hegemonía de los EE.UU. sin cambiar el sistema interestatal (Karastasli y Kumral 2017), aunque ahora dicho sistema y su división centro-periferia tenga dominante Sur (Golub, 2013; Tokatlian, 2014; Li, 2016; Villamar, 2016). Una tercera posición mantiene que el gigante asiático buscará una globalización de características sinocéntricas, esto es, sin hegemonía y negociada (Henderson, Applebaum y Ho, 2013; Callahan, 2016; Park, 2016; Amin, 2016), que recuerde a la globalización socialista en referencia al histórico Plan de Acción del NOEI (Bockman 2014: 110).

3. La evaluación como tercer pilar de régimen internacional de CSS

Lo que está fuera de toda duda es que ligado al AIIB y a las demás instituciones financieras controladas por la China surgirá un sistema de evaluación (UNDP, 2016a), como surgió en su momento el vinculado a los arquitectos del régimen de la ayuda liderado por los EE.UU. —el Banco Mundial y el CAD—. La pregunta es en qué se diferenciará dicho sistema de evaluación de la CSS del sistema del CAD. Pero antes de responderla es preciso analizar las estructuras diferenciadas de monitoreo y evaluación entre ambos.

3.1. Sistemas de evaluación del CAD y la CSS: la teoría importa

Para comparar las estructuras diferenciadas de monitoreo y evaluación del CAD y la CSS¹⁹, se consideran los siguientes elementos:

¹⁹ Lo que sigue forma parte de un estudio de consultoría para la GIZ (*Revisión metodológica de*

1. *Antigüedad*. Determina el acervo acumulado de cultura de evaluación²⁰ y la prioridad otorgada a los objetivos de la evaluación: aprendizaje como objetivo accesorio y rendición de cuentas como objetivo principal —en la tradición del CAD—, aunque esta jerarquización está siendo fuertemente cuestionada por la teoría del cambio (Valters, 2015) en la que se inspira la evaluación de la CSS (BRICS Policy Center, 2017).
2. *Definición y objetivos*. La definición de evaluación depende de la ontología y epistemología de la teoría de la evaluación, que, como cualquier otra investigación social —y la investigación evaluativa lo es por definición (Newman, 2014; Gray *et al.*, 2007: 156 y ss.; y también Norum, 2008; Kelly, 2008; Patton, 2008)— tiene esas dependencias en la cadena del conocimiento, incluida la axiología o escala de valores del investigador (Barnett y Camfield, 2016). En esa cadena, los dos tipos ideales de definición de evaluación y objetivos son el positivista del CAD —asociado explícitamente al marco lógico— y el constructivista de la CSS —asociado de manera implícita a la teoría del cambio—.

instrumentos de la cooperación mexicana) a fin de apoyar a la AMEXCID en la elaboración de una Política de Evaluación. La bibliografía para llevar a cabo esa comparación fue la siguiente: OECD-DAC (2002, 2010b, 2011, 2013a, 2013b, 2016), EEAS/EC (2014), Paulo y Reisen (2010), Muñoz *et al.* (2013), Larrú (2014), Feinstein (2014), Luijckx y Benn (2017) y Bédécarrats, Guérin y Robaud (2017), para el ámbito del CAD; y South Center (2009), Firme *et al.* (2009), García Sánchez (2009), Burges (2012), Mukherjee (2012), Milani, Suyama y Lopes (2013), Picciotto (2014), Tapella y Rodríguez-Bilella (2014), Vázquez (2014), Valters (2015), Chakrabarti (2015), UNDP (2014a, 2014b, 2016b), UNEG (2016), Scott (2016), Costa, Xiaojing y Shuai (2016), Besharati, Rawhani y Garelli (2017), ABC (2017) y BRICS Policy Center (2017) para el ámbito de la CSS.

²⁰ La cultura de la evaluación puede definirse como la comprensión y aceptación en las instituciones (reglas), organizaciones (agentes) y la sociedad de la importancia, necesidad, práctica y utilización de la evaluación de una política pública. La cultura de evaluación es, así, una institución en sí misma: un conjunto de creencias aprendidas, valores interiorizados, estilos de trabajo y comportamientos operativos (Trochim 2006; Firme *et al.* 2009; Scott, 2016).

3. *Teoría e ideología subyacentes.* La elección del marco teórico, dependiente de sus componentes ontológico-epistemológicos y axiológicos, condiciona la prioridad otorgada a los objetivos de transparencia y rendición de cuentas —énfasis en resultados de la epistemología positivista— o aprendizaje —énfasis en procesos de la epistemología constructivista—. Estos dos objetivos en la retórica del CAD se consideran gemelos pero en la práctica pueden acabar siendo incompatibles, lo que desde la CSS debería tenerse en cuenta antes de que sus agencias actúen por isomorfismo institucional²¹.

4. *Principios y criterios.* Están asociados a la brecha entre la retórica del objetivo declarado de la cooperación y lo que se busca con la práctica real de esta. En el caso del CAD, la retórica habla del objetivo del desarrollo y bienestar del receptor mediante un flujo de financiación concesional (AOD) otorgado por el donante, que, en realidad, se ayuda a sí mismo, aunque eso queda

²¹ De acuerdo con este marco teórico, el comportamiento de las organizaciones —las agencias de cooperación internacional para el desarrollo— se explica por el contexto social e institucional en el que operan —el régimen internacional de la ayuda, con sus ceremoniales y comunidades epistémicas—. Este ambiente incentiva la adopción de estructuras, estrategias y procesos similares: esto es, induce al isomorfismo institucional. Hay tres mecanismos principales de homogeneización institucional, que remiten en cada caso a un elemento de la estructura organizacional: i) isomorfismo coercitivo, como elemento de legitimidad que resulta «de las presiones formales e informales ejercidas sobre una organización por otras organizaciones de las que es dependiente, y por las expectativas culturales de la sociedad en que las organizaciones funcionan» (DiMaggio y Powell, 1983: 150); ii) procesos miméticos, como elemento de respuesta a la incertidumbre, derivado de la incertidumbre —incluyendo problemas de información—, y que sirve para modelar el comportamiento de una organización tomando como referencia las organizaciones consideradas más legítimas o exitosas; y iii) presiones normativas, como elemento de profesionalización y normalización, a través de la producción y estandarización de conocimientos en instituciones de educación superior, procesos formativos tanto externos como internos y del trabajo empírico de empresas consultoras, siendo todas estas organizaciones en sus estrechas interconexiones epistémicas las que identifican las mejores prácticas (DiMaggio y Powell, 1983; Ben-Artzi, 2013: 8-9).

convenientemente ocultado en los ejercicios de transparencia del reporte de la ayuda para los contribuyentes a través del complicado cálculo financiero de la fórmula de la concesionalidad y su posterior interpretación manipulada estadísticamente (cf. UNDP, 2016a; Scott, 2017). En el caso de la CSS, se apela al mutuo beneficio de socios en una relación horizontal basada en *development compacts* –o como en la propuesta de Lin y Wang (2014 y 2015) de financiación expandida del desarrollo–, que no distinguen entre ayuda, crédito comercial y transferencia de tecnología, pero, en la realidad, la relación horizontal aludida no es equivalente a distribución equilibrada del poder y distribución equitativa de resultados (Milani, Suyama y Lopes, 2013; Costa, Xiaojing y Shuai, 2016), primándose la rapidez y economía de la asistencia (UNDP, 2014a).

5. *Métodos*. Están condicionados por el marco teórico y las elecciones metodológicas a las que éste marco conduce (Kelly, 2008), con preferencia por las técnicas cuantitativas —derivadas del marco lógico—, del pensamiento lineal tipo hoja de ruta y creyente en atribución de causa-efecto del CAD, frente a la preferencia por las técnicas cualitativas (derivadas de la teoría del cambio), del pensamiento tipo brújula para encontrar el camino en sistemas complejos de la CSS (Valters, 2015; Scott, 2016; BRICS Policy Center, 2017).
6. *Publicidad y respuesta de gestión*. Las diferencias en los objetivos de la cooperación —rendición de cuentas ante los contribuyentes vs. construcción de coaliciones para el mutuo beneficio— determinan el grado de publicidad de las actuaciones y la respuesta de gestión, que es un elemento fundamental en el caso del CAD, al dar preferencia a las evaluaciones sumativas —las que se realizan una vez llevada a cabo la intervención— y de resultados, frente a las formativas —de seguimiento— y procesos de la CSS.

La política de evaluación forma parte del ADN del régimen internacional de la ayuda desde el Plan Marshall (1947-1951), cuyos proyectos fueron

sometidos al sistema de *peer reviews* tomado de las evaluaciones de proyectos de investigación de la década de 1930 del US National Science Foundation y del US National Institute of Health (Intriligator, 2012). El CAD lo puso en marcha un año después de su creación (1962), y el sistema de los *peer reviews* fue haciéndose con el tiempo más espaciado —anual en los sesenta y setenta, bienal y trienal en los ochenta y noventa, y cuatrienal y quinquenal en los 2000—, a medida que el número de su miembros se incrementó de 11 a los 29 actuales y se amplió la cobertura temática de las evaluaciones hacia la coherencia de políticas para el desarrollo (Ashoff, 2013)²².

El CAD señala que «la evaluación del desarrollo es una valoración sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o ya concluida, su diseño, implementación y resultados» y establece como «objetivos gemelos» de la evaluación la transparencia y el aprendizaje (OECD-DAC, 2016: 25, 35), pero da prioridad a la transparencia —la racionalidad formal— sobre el aprendizaje —la racionalidad sustantiva— que, de facto, se considera como objetivo accesorio (OECD-DAC, 2010b: 8; OECD-DAC, 2011: 4, 20).

El CAD defiende la política basada en evidencias (OECD-CAD, 2013b), lo que requiere centrarse en la investigación y convierte los procesos evaluativos en prohibitivos desde el punto de vista del coste-beneficio y del coste-eficiencia para la envergadura de los proyectos que maneja la CSS. En todo caso, la política basada

²² En 1983, se lanzó el Grupo de Expertos del CAD en Evaluación del Desarrollo tras la celebración de una Conferencia de Alto Nivel sobre Evaluación de 1982. En 1991, se adoptaron los cinco criterios canónicos de la evaluación de la ayuda. En 1994, se inició la publicación sistemática de los *peer reviews*. En 2002, se publicó el Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. En 2010, tras un período de prueba de tres años, se aprobaron los Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo. Ese mismo año, se publicó el primer informe sobre los sistemas de evaluación de las agencias de desarrollo del CAD (40). Y, en 2016, se publicó el segundo informe sobre los sistemas de evaluación de las agencias de desarrollo del CAD (46). Véase OECD-DAC (2002, 2010b, 2011, 2013a, 2013b, 2016).

en evidencias no es una panacea: supone acríticamente que, a mayor información, mejor será la toma de decisiones, cuando, en realidad, las decisiones se toman en virtud de la validación de lo que son simplemente hipótesis que se asumen como verdades establecidas (Picciotto, 2014; Scott, 2016). Ello remite a los determinantes epistemológicos de la teoría e ideología subyacente de la evaluación del CAD.

La epistemología ingenuamente positivista de la teoría del marco lógico considera que puede haber objetividad, esto es, una separación del sujeto evaluador —que se supone libre de valores, lo cual es falso, ya que la teoría está cargada de valores empezando por los criterios de selección de los hechos a evaluar— respecto del objeto evaluado. La ideología política subyacente es la del *New Public Management*, copiada de la gestión empresarial y verdadera apoteosis del neoliberalismo que desconfía del Estado, en la medida en que aplica las políticas de sospecha y duda sobre el gasto público. El *New Public Management*, con su propuesta de gestión basada en resultados (por sus siglas en inglés, RBM), es un sistema que exige responsabilidades pero dota a los responsables de escasa capacidad de decisión (*low trust accountability*). Ello lo convierte en un instrumento crítico para centralizar el poder y la autoridad de las organizaciones, lo que guía las elecciones metodológicas y los métodos hacia esquemas *top-down* y análisis lineales de evaluación (Kushner, 2011; Scott, 2017) con cuatro efectos perversos.

El primero de los efectos es que la rendición de cuentas se centra en los contribuyentes y no en los beneficiarios de las políticas de desarrollo: así, las funciones de aprendizaje, deliberación pública y empoderamiento democrático que tienen las evaluaciones desaparecen. El segundo efecto perverso es que se impone una estandarización que es «enemiga del contexto» (Kushner, 2011) político, institucional y de desarrollo, y, por tanto, impide entender cómo y por qué se produce el cambio merced a una intervención. El tercer efecto perverso es que la cantidad se toma como indicador de la calidad —análogamente a lo que pasa con la evaluación de la investigación académica— y se prioriza el cortoplacismo y la eficiencia sobre la sostenibilidad de los impactos. Finalmente, el cuarto

efecto consiste en que se incentivan comportamientos adaptativos: aunque se habla de aprender para mejorar, hay dos supuestos previos o de epistemología profunda que se podrían denominar respectivamente «llorarás para aprender» —penalización por incumplimiento de objetivos y resultados—, y «llorarás y llorarás» —justificación de recorte de una línea de gasto público que nunca se considera prioritaria por medio de evaluaciones aviso, las que utilizan un indicador de fracaso para interrumpir una intervención—. Esto último da lugar a comportamientos estratégicos de las organizaciones sujetas a presión, como las llamadas *evaluaciones coartada*, de blanqueamiento y alegato-prodomo²³ y, en el caso de la evaluación entre pares, el *peer proteccionism*²⁴.

En cuanto a los principios y criterios, vale decir que están dominados por el economicismo propio de la cultura de la auditoría financiera, que se envuelve en la terminología de la transparencia y rendición de cuentas sobre gasto público ante el contribuyente, olvidándose del beneficiario. Tal dimensión de racionalidad formal weberiana enfatiza los aspectos informativos, de conformidad legal —auditoría— y consecución de objetivos y resultados —monitoreo y evaluación propiamente dicha—. Por lo tanto, da prioridad a lo cuantitativo —la medición— en detrimento de la comprensión, y genera una cultura operativa donde ejecutar es más

²³ Las evaluaciones coartada consisten en mostrar las operaciones que mejor han funcionado —sesgo de selección— para que sirvan de pantalla al análisis sistemático de una intervención. Las evaluaciones de blanqueamiento consisten en ocultar los fallos de las intervenciones e impedir así recortes en los fondos recibidos. Y las evaluaciones de alegato-prodomo son aquellas que encarga la organización para justificar su propia existencia ante otras instancias y que sirven fundamentalmente para ganar tiempo. Véase Monnier (1990-1991), Kushner (2011) y Muñoz *et al.* (2014).

²⁴ Este fenómeno tiene lugar «cuando los países que se evalúan entre sí toman una decisión estratégica en razón de que si revisan a sus pares de manera preferente, este tratamiento será correspondido» (Subacchi y Pickford, 2011: 8). La práctica del *peer proteccionism*, explicable cuando el número de posibles evaluadores es reducido, como ocurre en el club del CAD, puede «dañar la credibilidad del proceso» de evaluación «cuando ocurre o incluso cuando se percibe que podría ocurrir» (Subacchi y Pickford, 2011: 8). Sobre la posibilidad del *peer proteccionism*, cf. Domínguez y Al Said (2017).

importante que aprender y participar (Picciotto, 2014; Barnett y Camfield, 2016). Esto se comprueba en el quinteto clásico de criterios del CAD de 1991 —pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad—, incorporado al acervo de Naciones Unidas a través de su definición de referencia (UNEG, 2016: 10).

Por lo que se refiere a los métodos, se privilegian los cuantitativos y las evaluaciones basadas en análisis coste-beneficio, coste-efectividad y de impacto. En este último punto, hay una nueva burbuja técnica en la industria de la ayuda para diferenciar el producto en un mercado muy competitivo de consultorías, donde los evaluadores con formaciones cualitativas han logrado hacerse un hueco (Picciotto, 2014): son los carísimos y técnicamente muy complejos experimentos aleatorios controlados (*Randomized Controlled Trials*). Frente al peligro del nuevo fundamentalismo (o moda) experimentalista hay que decir que los RCT están plagados de problemas metodológicos (efectos Hawthorne y Henry), de validez externa o escalabilidad, y de atribución, por las limitaciones de la metodología, por el pobre conocimiento generado, y por la desatención a las externalidades y a la relación entre lo local-parcial y lo nacional-general (Larrú, 2014; Bédécarrats, Guérin y Robaud, 2017).

Finalmente, en cuanto a la publicidad y respuesta de gestión, el CAD empezó a publicar sus *peer reviews* en 1994 y su enfoque tecnocrático de solución de problemas que implica incorporar una respuesta de gestión, lo que, de momento no existe en la CSS, dada la preferencia *a priori* por las evaluaciones formativas —de seguimiento— y de proceso, de carácter más comprensivo. Según una evaluación interna de 2007, las *peer reviews* habían tenido un impacto político medio o muy alto para el 90% de los miembros del CAD, mientras que, en 2013, el Secretariado del CAD reportó que, en los dos últimos años, el 88% de las recomendaciones de las *peer reviews* habían sido parcial o completamente implementadas (Ashoff, 2013).

Frente a este modelo del CAD, la CSS tiene sus propias peculiaridades. La CSS es tan antigua como la cooperación internacional para el desarrollo: por eso la terminología de donantes o proveedores emergentes que aplica el CAD falta al rigor histórico²⁵. Si se consideran los principales

²⁵ Tras las críticas recibidas por hablar de donantes emergentes, la nueva doctrina de los

proveedores actuales de CSS (Domínguez, 2015; Luijckx y Benn, 2017), la primera actuación de la India data del gobierno provisional de 1946 —con la China e Indonesia— y, tras la independencia, hizo cooperación técnica con Bután (1948) y Nepal (1949) y, por medio de tringulaciones, dentro del Plan Colombo desde 1951; las primeras actuaciones de la China en Asia —Vietnam y Corea— datan de 1950, en África del Norte —Egipto— de 1956, y en África Subsahariana —Guinea— y en América Latina —Cuba— de 1959; Venezuela aprobó su Ley de Cooperación Internacional en 1958, que es la que todavía sigue vigente; Cuba tiene programas de solidaridad desde la ayuda humanitaria a Chile en 1960; la cooperación técnica formalizada de Brasil se remonta a inicios de 1970; México puso en marcha sus facilidades petroleras en alianza con Venezuela —que ya tenía su propio esquema desde 1974 con los Acuerdos de Puerto Ordaz—, mediante el Acuerdo de San José de 1980; y Turquía inició sus programas de cooperación en 1985²⁶. Pero, en la CSS, no hay una tradición de evaluación, ya que su propósito original fue la construcción de coaliciones para cambiar el orden económico internacional y como tal privilegió y sigue privilegiando el pilar del diálogo político basado en la confianza y el beneficio mutuos —se supone que los resultados e impactos de los programas son cosa del país socio—. Dentro de las grandes potencias de CSS solo muy

proveedores emergentes —los países que están más allá del CAD de la OCDE— se justifica por analogía con el término de economías emergentes —«economías que se están convirtiendo en jugadores más importantes en la economía mundial»—. En concreto, «se refiere al hecho de que los niveles de cooperación para el desarrollo de estos países han aumentado en la última década y que su papel en la cooperación para el desarrollo global se está haciendo más prominente, no al hecho de que sean nuevos en la provisión de cooperación para el desarrollo» (Luijckx y Benn, 2017: 6). Por supuesto, esto no libera al término de las connotaciones ideológicas de su referente, que, como muestran Dutra, de Oliveira y Moreira (2016), se utiliza como sustituto economicista del término países intermedios, mientras que la China posiciona el de países ascendentes para aquellos que pueden disputar la hegemonía de los EE.UU. (Xuetong ,2016).

²⁶ Cf. Domínguez (2015) para Venezuela y México; Zhang (2017), Mianli (2017) y Hongbo (2017), para la China; Chaturvedi *et al.* (2014) y Chaturvedi y Mohanty (2016) y Chakravarti (2016), para la India; Moreira (2017), para el Brasil; Feinsilver (2010) y Miranda (2016), para Cuba; y Ozkan (2013), para Turquía.

recientemente el Brasil (con su *Manual de Gestión de la CSS*, 2013) y la China (*Medidas para la Administración de la Ayuda Exterior*, 2014) han empezado a preocuparse por disponer de lineamientos de evaluación y el Ministerio de Comercio Exterior (por sus siglas en inglés, MOFCOM) de la China ha realizado algunas evaluaciones de su cooperación técnica y de la ayuda humanitaria (Costa, Xiaojing y Shuai 2016).

En 2014, el Programa de CSS del PNUD publicó a solicitud de la China un estudio sobre el tema a partir de los casos de la India, el Brasil y México. El estudio y su *discussion paper* concluyeron que las evaluaciones de la CSS están en sus «días muy tempranos»; «tienden a ser *ad hoc*» y solo disponen de estructuras nacientes (UNDP, 2014a: 2; UNDP, 2014b). También se señala que las capacidades son muy limitadas —las agencias existentes tienen un nivel de involucramiento en la implementación en las intervenciones de cooperación mínimo—, «existe un fuerte interés en evaluar la CSS contra los principios de la CSS pero el consenso sobre la buena práctica no ha sido alcanzado» y sobre los fondos destinados a la CSS hay una «decisión intencional de no hacer pública la información» (UNDP, 2014a: 3; UNDP, 2014b). El país con un mayor desarrollo de los sistemas de monitoreo y evaluación es Brasil, aunque se lo ha tomado con calma. Su agencia (ABC) data de 1987, pero, pese a que, en su mandato, está la evaluación de los proyectos de cooperación, hasta 2013 no publicó su *Manual de Gestión de la CSS*, en cuya segunda edición (ABC, 2017) se ha profundizado en la voluntad de incluir componentes de monitoreo y evaluación dentro del ciclo de gestión de la CSS brasileña, componente hasta ahora ceñido a requerimientos *ad hoc* y caso por caso (UNDP, 2016b)²⁷.

3.2. La evaluación de la CSS: no es lo mismo

En marzo de 2017, el NeST (Network of Southern Think Tanks) publicó por fin un documento de trabajo que recoge las conclusiones de siete

²⁷ También la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) está fuertemente involucrada en la actualidad en sacar adelante una Política de Evaluación con su correspondiente Plan y Manuales de Gestión. En ese punto, es obvio que, a México, se le puede aplicar la teoría de Gerschenkron de las ventajas del atraso, ya que su agencia fue fundada en 2011, 24 años después de la brasileña.

reuniones internacionales mantenidas desde septiembre de 2015 por un grupo de académicos, la mayoría de Sudáfrica, la China, la India y el Brasil, pero con participación también de México y Turquía, entre otros. La principal conclusión de dichos encuentros es la unanimidad en el «acuerdo de que las estructuras de monitoreo y evaluación de la CSS no pueden basarse en los principios, estándares o enfoques desarrollados por los donantes del CAD de la OCDE, cuyos paradigmas difieren de los de los socios del Sur» (NeST, 2017: 8). De tales encuentros, se pueden perfilar dos posiciones nacionales: una más confrontativa de la India, y otra más integrativa del Brasil.

Desde la India y su *think tank* de referencia (RIS), se considera que, de los cinco criterios del CAD, solo dos —impacto y sostenibilidad— son relevantes para la CSS y, además, necesitan ser resignificados: el impacto²⁸, tomando en cuenta a los receptores —en su dimensión individual como ciudadanos y colectiva como comunidades y Estados—, y la sostenibilidad²⁹ si se realiza en beneficio mutuo de proveedores y receptores y tiene dimensiones sociales, políticas y humanas, además de financieras o ambientales

²⁸ Según OECD-DAC, el impacto son los «efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no» (2002: 34). También se precisa que el impacto debe atender a factores externos, tales como «cambios en los términos de comercio y las condiciones financieras» y se apunta la utilidad de considerar estas dos preguntas: «¿Qué ha ocurrido como resultado del programa o proyecto y por qué?, ¿Qué diferencia real ha hecho la actividad a los beneficiarios?» (OECD-DAC, 2011: 14).

²⁹ Según OECD-DAC, la sostenibilidad se define como la «continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida. Probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo. Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo» (2002: 36). Una precisión importante introducida después es la necesidad de considerar conjuntamente la sostenibilidad financiera y ambiental y tomar en cuenta estas dos preguntas: «¿Hasta qué punto se perdieron los beneficios de un programa o proyecto una vez que cesó la financiación de los donantes?, ¿cuáles fueron los principales factores que influyeron en el logro o no de la sostenibilidad del programa o proyecto?» (OECD-DAC, 2011: 14).

(Chakrabarti, 2015). Por su parte, la pertinencia³⁰, la eficacia³¹ y la eficiencia³² del quinteto clásico del CAD no aplican a una cooperación que se considera a demanda —esto es, que es pertinente por definición y no necesita evaluación en este punto—, y en la apropiación nacional —que es la medida de su eficacia— y que se basa en la no interferencia y la no condicionalidad —esto es, que usa un criterio de eficiencia distributiva y no productiva—. Además, la CSS necesita tomar en cuenta criterios específicos para ciudadanos, comunidades y Estados socios, a saber, empoderamiento, construcción de confianza y beneficios mutuos (Chakrabarti, 2015).

³⁰ Según OECD-DAC, la pertinencia es la «medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes» y también se refiere «a si los objetivos o el diseño de una intervención siguen siendo adecuados aun cuando hayan cambiado las circunstancias» (2002: 32). Posteriormente, OECD-DAC precisa la conveniencia de considerar esta tres preguntas: «¿Hasta qué punto siguen siendo válidos los objetivos del programa?, ¿Las actividades y productos del programa son coherentes con la meta general y el logro de sus objetivos?, ¿Las actividades y resultados del programa son consistentes con los impactos y efectos previstos?» (2011: 13).

³¹ Según OECD-DAC, la eficacia es la «medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa y también es una medida agregada o juicio sobre el mérito o el valor de una actividad, es decir, el grado al cual una intervención ha logrado, o se espera que logre, sus principales objetivos pertinentes de manera eficaz, en forma sostenible, y con un impacto institucional positivo en el desarrollo» (2002: 20-21). Posteriormente, OECD-DAC (2011: 13) precisa la conveniencia de considerar dos preguntas: «¿En qué medida se lograron los objetivos alcanzados?, ¿Cuáles fueron los principales factores que influyeron en el logro o no de los objetivos?».

³² Según OECD-DAC, la eficiencia es la «medida en que los recursos/insumos —fondos, tiempo, etc.— se han convertido económicamente en resultados» (2002: 21). Posteriormente, OECD-DAC (2011: 13-14) precisa que la eficiencia «mide los resultados —cualitativos y cuantitativos— en relación con los insumos [financieros y de tiempo de recurso humano]. Es un término económico que se utiliza para evaluar hasta qué punto la ayuda utiliza los recursos menos costosos posible para lograr los resultados deseados. Esto generalmente requiere comparar enfoques alternativos para lograr los mismos resultados, para ver si el proceso más eficiente ha sido el adoptado».

Desde el Brasil y el BRICS Policy Center (2017), se propone una lógica más integrativa —derivada del estrecho mandato de la ABC que no incluye cooperación reembolsable—³³, por la cual los principios de política exterior de los países del G77+China, propios del acervo de Bandung —respeto de la soberanía nacional, no interferencia, horizontalidad y no condicionalidad—, orientan los principios de la CSS —apropiación nacional e independencia, beneficios mutuos, alineamiento y orientación por la demanda, y participación de distintos actores—, elementos para el logro de los objetivos intermedios de la CSS —desarrollo de capacidades e intercambio de conocimientos— y los objetivos últimos de esta —bienestar, autonomía nacional y colectiva y objetivos internacionalmente acordados—³⁴. Ello permite coincidir en principios compartidos en teoría por el CAD, aunque sea a nivel retórico —horizontalidad, apropiación nacional incluyente— pero reinterpretados desde el Sur —horizontalidad como corolario del respeto a la soberanía y apropiación nacional como corolario de la orientación por la demanda—. Finalmente, el documento incluye varios criterios del quinteto del CAD en una sección de evaluación de procesos —eficiencia— y resultados —eficacia, impacto y sostenibilidad—, pero también en clave sureña. Así, la eficiencia queda subordinada a la gobernanza compartida, por lo que los costes financieros y de tiempo involucrados en el proceso de negociación se consideran una inversión —para generar

³³ Este punto de vista brasileño ha sido cuestionado crecientemente por los analistas de la CSS que también se fijan en las actividades internacionales del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Cf. Domínguez (2015) y Costa, Xiaojing y Shuai (2016).

³⁴ Dicha lógica integrativa resulta todavía confusa —con reiteraciones y errores de clasificación—, de tal manera que el documento parece el resultado de una entrega demasiado apresurada. Así, la horizontalidad se sitúa en un esquema gráfico como un principio de política exterior, pero en el narrativo se lo clasifica como principio orientador de la CSS. Lo que son claramente objetivos intermedios se denominan *objetivos últimos de la CSS*, y, en cambio, los que deberían ser objetivos últimos se denominan *simplemente objetivos* —en el texto he corregido esa cuestión—. La participación de múltiples agentes luego se reformula como gobernanza compartida, que no es lo mismo. La apropiación se considera un corolario de la orientación por la demanda, pero después ese corolario se hace depender del alineamiento. Y se incluye un criterio propio de eficiencia en el narrativo que no aparece en la figura gráfica a fin diferenciar la CSS de la agenda de eficacia de la cooperación del CAD (BRICS Policy Center, 2017: 17-26).

capital social en forma de confianza— y no un gasto. La eficacia debe sujetarse a que el juez último de esa medida que relaciona objetivos con resultados sea el país beneficiario, no el donante. El criterio de impacto debe tener en cuenta las externalidades y sinergias derivadas de la cooperación a demanda, las cuales impiden los análisis lineales de atribución causa-efecto. Y la sostenibilidad se resignifica en términos de reducción de la dependencia y a través de un incremento continuo de la capacidad local, que es medio y fin del desarrollo.

Al margen de estas diferencias, dado que se parte explícitamente de la teoría del cambio (BRICS Policy Center, 2017), en la CSS, se da prioridad a los principios orientados por procesos, donde cumplir criterios de equidad, reciprocidad o responsabilidad compartida se considera un fin en sí mismo o constitutivo de la CSS, en la creencia que los resultados son determinados por los procesos (Chaturvedi y Singh, 2014; UNDP, 2014a y 2016b). Por tanto, la medida de éxito de una intervención se enfoca en los procesos y se define por el grado de equilibrio de la relación entre proveedor y receptor, no por los resultados —el supuesto subyacente es que una relación equilibrada tendrá beneficios técnicos y económicos para ambas partes de la relación de cooperación—.

En cuanto a los métodos, se apuesta por una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, y se explicita que estos últimos también son susceptibles de medición por medio de sistemas de puntuación (NeST, 2017). Por último, dado lo reciente del esfuerzo en evaluación, la publicidad de las evaluaciones y la respuesta de gestión todavía son cuestiones inéditas en la CSS (UNDP, 2014a, 2014b, 2016b).

En conclusión, y como se puede ver en la Tabla 1, las tendencias institucionales que condicionan a su vez las de los sistemas de evaluación del CAD y la CSS son muy marcadas: las prácticas de evaluación —sustentadas en diferentes teorías y metodologías—, los diferentes procesos de estandarización y sistematización, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y las medidas indicativas del éxito de las intervenciones todavía son muy divergentes. Pero la cuestión no es si habrá convergencia en el futuro, lo cual resulta más que dudoso, dada la voluntad política de actores clave como la India de mantener sistemas separados (RIS, 2016: 66, 69, 112), sino qué lógica debería seguir el sistema de evaluación de la CSS para no caer en los errores del CAD, máxime teniendo en cuenta el distinto ciclo de vida en que se encuentran las agencias de una y otra tradición (Costa, Xiaojing y Shuai, 2016).

Tabla 1. Estilos de evaluación del CAD y la CSS

	Estilo CAD	Estilo CSS
Tendencias institucionales	Integración de las agencias de desarrollo con áreas de comercio exterior	Creación de nuevas agencias de desarrollo dentro del área de realciones exteriores
Tendencias en evaluación	Creciente interés por evaluaciones de impacto	Creciente interés por medir resultados
Práctica de la evaluación	Mandato formalizado y requerido en las intervenciones	Requerimiento <i>ad hoc</i> y en proceso de construcción
Estandarización sistematización	Elaborada dentro del CAD (acervo consolidado) y lecciones aprendidas	Interés reciente en creación de estándares compartidos, falta de sistematización
<i>Accountability</i>	Regular, <i>just in time</i> , autocrítica y participativa	Anecdótica, <i>time-lag</i> , autocontenida y poco participativa
Teorías y metodologías	EML y prioridad a las metodologías cuantitativas	Teoría del cambio y prioridad a las metodologías cualitativas
Medida del éxito	Resultados (definidos por indicadores elaborados por el donante)	Calidad de los procesos (definida por ambas partes de la cooperación)

Fuente: Elaboración propia

Para responder a esta última cuestión, se propone partir de la clasificación de Max Weber sobre los tres distintos tipos de racionalidad (Scalzo, 2012) y asociarlos a los sistemas de evaluación: formal, sustantiva y práctica.

La formal se orienta por la relación medios-fines con arreglo a una serie de técnicas de cálculo, y a la que el CAD, pese a su terminología de los *objetivos gemelos* de la transparencia y el aprendizaje (OECD-DAC, 2016: 25, 35), da prioridad, confundiendo medios con fines al presentar de facto la transparencia como el propósito general de la evaluación (OECD-CAD, 2011 y 2013*b*).

La sustantiva se orienta a valores o estándares de calidad —aprendizaje y mejora— y, aunque resulta indemostrable matemáticamente, debería ser el propósito general de la política de evaluación, tal y como reconoce la UE con su principio de *evaluation first* (EEAS/EC, 2014).

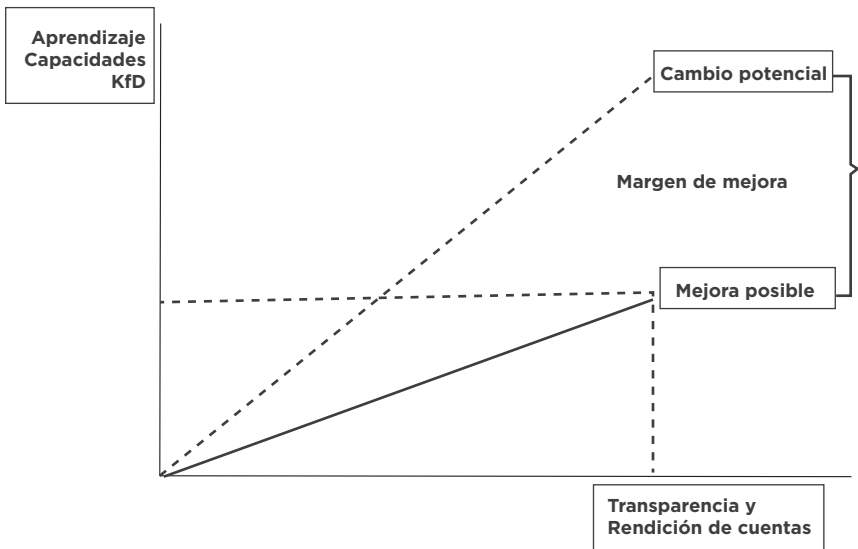
La práctica es la orientada por la relación medios-fines pero ya con arreglo a intereses, a partir de las dos racionalidades anteriores encadenadas y se supone que tiene como fin mejorar la eficacia de la cooperación —en el caso del CAD— o la calidad de la misma —en el caso de la CSS—.

En todo caso, la relación entre las tres racionalidades debería estar clara en los sistemas de evaluación de la CSS: la racionalidad formal —dimensión de transparencia y rendición de cuentas sobre gasto público, que enfatiza los aspectos informativos, de conformidad legal y consecución de objetivos— es un medio para un fin cognitivo o racionalidad sustantiva. Y esta racionalidad sustantiva —dimensión de creación y gestión del conocimiento, aprendizaje y acumulación de capacidades— debe traducirse después en una racionalidad práctica para contribuir a la eficacia/calidad del desarrollo, tal y como se muestra en la Figura 1, donde la mejora posible incluye la influencia positiva de la política de desarrollo en la eficacia del desarrollo.

Ahora bien, esa traducción de la racionalidad sustantiva a la racionalidad práctica no es automática por los limitantes de la racionalidad formal: las

mejoras en la transparencia y rendición de cuentas —con los ciudadanos y los socios— no producen incrementos en la misma proporción en términos de aprendizajes, acumulación de capacidades y gestión del conocimiento. Esto implica que el proceso de creación de una cultura de evaluación es un ejercicio en sí mismo de aprendizaje para la mejora de una política pública —en este caso, la de cooperación— y, por tanto, la cultura de evaluación es una cultura del aprendizaje por antonomasia y muy intensiva en tiempo.

Figura 1. Objetivos gemelos y racionalidad sustantiva para la CSS

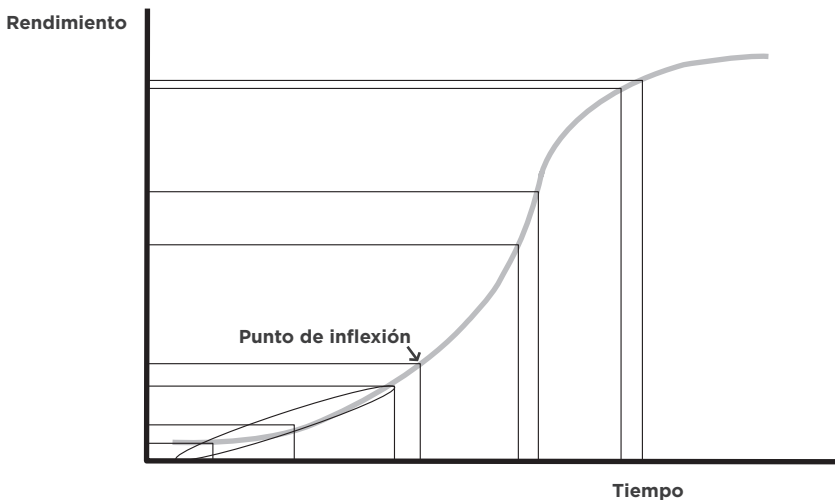


Fuente: Elaboración propia

Y es esta dimensión sustantiva de creación y gestión de conocimiento la que debe tener prioridad en los sistemas de evaluación de la CSS, que está en su fase inicial de la curva de aprendizaje, que, con su característica forma de S —función sigmoide— anticipa el largo y difícil camino para construir ese tercer pilar del régimen internacional de la CSS que es la evaluación. Como muestra la Figura 2, en las primeras fases del sistema de evaluación —que estará dominado por las evaluaciones

de proceso—, el recurso de tiempo a invertir da unos rendimientos muy bajos, y no es hasta el punto de inflexión en que la mayor frecuencia de las evaluaciones de resultados, en una fase más madura del ciclo vital de las agencias, lleva a rendimientos crecientes y más que proporcionales en términos de inversión en tiempo.

Figura 2. Curva de aprendizaje en la cultura de evaluación



Fuente: Elaboración propia

Reflexiones finales: el futuro sí es lo que era

Si confirmadas las dos hipótesis predictivas iniciales gracias al gran salto en términos de potencia y credibilidad estratégica —autoridad— internacionales de la China y su irresistible resurgimiento —frente a la imparable pérdida de peso económico y autoridad política de los EE.UU.—, finalmente, la CSS se convierte en un régimen internacional de cooperación alternativo al del CAD, necesitará afianzar sus tres pilares.

En primer lugar, debe reforzar la institucionalidad que le proporcionan en el plano financiero el AIIB y el New Development Bank —o el propuesto

Shanghai Cooperation Organization Development Bank— y en el plano político desde 2006 el Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas (por sus siglas en inglés, UNDCF) y, más específicamente, la resucitada Unidad de Cooperación Económica e Integración entre Países en Desarrollo de la UNCTAD desde 2009 (Gosovic, 2016).

En segundo lugar, debe fortalecer la definición del instrumento financiero-técnico de cooperación, el *development compact* y la financiación expandida del desarrollo de la tradición de cooperación de la India y la China, respectivamente, que ya han ganado la guerra antes de la batalla, como muestra el intento de isomorfismo contable del CAD con su propuesta de TOSSD con la que se quiere hacer *cambios dentro del régimen* internacional de la ayuda para desactivar el *cambio del régimen* internacional de cooperación (Besharati, 2017; Chaturvedi, Chakrabarti y Shiva, 2017).

Y, en tercer lugar, debe robustecer la estructura de monitoreo y evaluación de esos instrumentos, que es, con diferencia, el pilar que lleva más retraso en su construcción.

Dado que los regímenes internacionales se «construyen uno sobre el otro» (Keohane, 1984: 79), es probable que el futuro régimen internacional de CSS proponga una definición integradora de evaluación del desarrollo que intente compatibilizar el paradigma de gestión basada en resultados —y políticas basadas en evidencias— y el de gestión basada en aprendizajes —y políticas atentas al contexto político, institucional y de desarrollo—, como la que avanza el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas:

El objetivo de la evaluación consiste en facilitar la rendición de cuentas y el aprendizaje. Su propósito es comprender por qué y en qué medida se logran resultados voluntarios o involuntarios, así como analizar las consecuencias de tales resultados. La evaluación puede... contribuir a la formulación de políticas con base empírica, a la eficacia del desarrollo y a la eficacia institucional (UNEG, 2016).

En ese sentido, la CSS ya ha asumido entre sus criterios de calidad el tema de la rendición de cuentas (NeST, 2017; BRICS Policy Center, 2017).

La presencia de países de la OCDE —con su ejército de ONG detrás— en el AIIB y el par autoexcluido EE. UU.-Japón —y sus terminales financieras en el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo— generará una gran presión sobre los CSS en aras de una mayor transparencia, a la que se unirá la creciente demanda en la misma línea de la sociedad civil doméstica y la internacional por los cuantiosos fondos comprometidos por la China a nivel multilateral para la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (RIS, 2016a; Costa, Xiaojing y Shuai, 2016).

Pero de lo que se trata ahora es de «jugar el juego para cambiar las reglas» (Valters, 2015: 14). Dicho de otra manera, debe instrumentalizarse la demanda de evaluación por resultados sobre la que presionan comunidades epistémicas como EvalPartners y los donantes del CAD con sus brazos financieros multilaterales y sus sociedad civil organizada para construir una práctica evaluativa comprensiva de lo que verdaderamente es la medida de éxito de las intervenciones de CSS —los objetivos últimos del bienestar, la autonomía nacional y colectiva y los de la agenda internacionalmente aceptada—, en una difícil integración entre evaluaciones de proceso —con criterios pertinentes de eficiencia y gobernanza compartida— y de resultados —con criterios pertinentes de eficacia, impacto y sostenibilidad—.

Referencias bibliográficas

- ABC (2017). *Manual of South-South Technical Cooperation Management*. Brasilia: Brazilian Cooperation Agency of the Ministry of Foreign Affairs.
- Amin, S. (2016). «The world without Bandung, or for a polycentric system with no hegemony». En *Inter-Asia Cultural Studies*, 17, (1), pp. 7-11.
- Anónimo (1975a). «El Foro del Tercer Mundo». En *Nueva Sociedad*, 21, pp. 77-78.
- (1975b). «Proposiciones para un nuevo orden económico internacional. Documento Provisional del Grupo Especial de Trabajo del Foro del Tercer Mundo». En *Nueva Sociedad*, 21, pp. 75-85.
- Arner, D.W. y A. Soares (2016). *A Globalized Renminbi. Will It Reshape Latin America?* Washington D.C.: Atlantic Council, Adrienne Arsht Latin American Center.

- ASEAN (2017). «Overview of ASEAN-China Dialogue Relations». En *ASEAN Secretariat Information Paper*.
- Ashoff, G. (2013). «50 Years of Peer Reviews by the OECD's Development Assistance Committee: an Instrument of Quality Assurance and Mutual Learning». En *German Development Institute Briefing Paper*, diciembre.
- Assie-Lumumba, N.T. (2015). «Behind and beyond Bandung: historical and forward-looking reflections on south-south cooperation». En *Bandung: Journal of the Global South*, 2, (11), pp. 1-11.
- Barbé, E. (1989). «Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional)». En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 17, pp. 55-67.
- Barnett, C. y L. Camfield (2016). «Ethics in evaluation». En *Journal of Development Effectiveness*, 8, (4), pp. 528-534.
- Bédécarrats, F.; I. Guérin y F. Robaud (2017). «All That Glitters Is Not Gold. The Political Economy of Randomised Evaluations in Development». En *AFD Research Papers*, 44.
- Ben-Artzi, R. (2013). «IOs and Peer Pressure: An Examination of the Development Assistance Committee (DAC)». Ponencia presentada en el 8th Pan European Conference on International Relations, Varsovia.
- Bernal-Meza, R. (2016). «China and Latina America Relations: The Win-Win Rhetoric». En *Journal of China International Relations*, Special Issue, pp. 27-43.
- Besharati, N. (2017). «New development finance should be TOSSD out of the window». En *SALIA Policy Insights*, 45.
- C. Rawhani y O. Garelli (comps.) (2017). «A monitoring and evaluation framework for South-South Cooperation». En *SALIA Working Paper*.
- Bissio, B. (2015). «Bandung, Não Alinhados e mídia: o papel da revista "Cuadernos do Terceiro Mundo" no diálogo Sul-Sul». En *Austral Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 4, (8), pp. 21-42.
- Bockman, J. (2015). «Socialist globalization against Capitalist Neocolonialism: The Economic Ideas behind the New International Economic Order». En *Humanity: An International*

- Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 6, (2), pp. 109-128.
- Boutros-Ghali, B. y M. Dubey (2006). «Reinventar la UNCTAD. Documento presentado ante el Grupo de Personalidades Eminentes establecido para potenciar el papel y la influencia de la UNCTAD». En *Informe de Investigación del Centro del Sur*, 7.
- BRICS Policy Center (2017). *Caminhos para a construção de sistemas e processos de monitoramento e avaliação da Cooperação Sul-Sul*. Río de Janeiro/ San Pablo: BRICS Policy Center, Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul.
- Burges, S. (2012). «Desenvolvendo a partir do Sur: Cooperação Sul-Sul no jogo de desenvolvimento global». En *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 1, (2), pp. 237-263.
- Burrows, M.J.; D.K. Bohl y J.D. Moyer (2017). *Our World Transformed. Geopolitical Shocks and Risks*. Washington D.C.: Atlantic Council y Frederick S. Pardee Center for International Futures.
- Callahan, W.A. (2016). «China's "Asia Dream": The Belt Road Initiative and the new regional order». En *Asian Journal of Comparative Politics*, 1, (3), pp. 226-243.
- Carey, R. y L. Xiaoyun (2016). «China's Comprehensive Strategic and Cooperative Partnership with Africa». En *IDS Policy Briefing*, 111.
- Chakrabarti, M. (2015). «Methodological Issues in the Evaluation of South-South Cooperation». En *Network of Southern Think-Tanks (NeST) Africa Technical Workshop, South Africa* [en línea]. Disponible en <<http://www.saiia.org.za/speeches-presentations-other-events-materials/709-2015-03-05-nest-technical-wshop-pres-chakrabarti/file>>. [Consulta: 2 de enero de 2018].
- (2016). «Development Compact - The Cornerstone of India's Development Cooperation: An "Externalities" Perspective». En *Forum for Indian Cooperation Policy Brief*, 8.
- Chakrabarti, S. (2017). «Global South rhetoric in India's policy projection». En *Third World Quarterly*, 38 (8), 1909-1920.
- Chaturvedi, S. (2016). «The Development Compact: A Theoretical Construct for South-South Cooperation». En *RIS Discussion Paper*, 203.

- M. Chakrabarti y H. Shiva (2016). «TOSSD: Southernisation of ODA». En *Forum for Indian Cooperation Policy Brief*, 9.
- *et al.* (2014). «Indian Development Cooperation: The State of the Debate». En *IDS Evidence Report*, 95.
- y S.K. Mohanty (2016). «Indian Development Cooperation: A Theoretical and Institutional Framework». En *Forum for Indian Cooperation Policy Brief*, 7.
- y K. Singh (2014). «Features of South-South Cooperation and Global Dynamics». En *Forum for Indian Cooperation Policy Brief*, 1.
- Chin, H. y W. He (2016). *The Belt and Road Initiative: 65 Countries and Beyond*. Hong Kong: Fung Business Intelligence Center.
- Conferencia sobre CEPD (1976). Principales decisiones aprobadas en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, celebrada en la Ciudad de México del 13 al 22 de septiembre de 1976. En *Nueva Sociedad*, 27, pp. 154-161.
- Connelly, M. (1991). «China: de la diplomacia revolucionaria a la diplomacia de paz y desarrollo». En *Estudios de Asia y África*, 26, (2), pp. 296-314.
- Cornejo, R. (1997). «Confucianismo y desarrollo económico». En *Estudios de Asia y África*, 32, (3), pp. 519-538.
- Costa, K.; M. Xiaojing y Y. Shuai (2016). *Mix and Match? How Countries Deliver Development Cooperation and Lessons for China*. UNDP y Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation.
- Cruz, A. (2017). «China: El cinturón, la carretera y los pasos hacia el “gran salto”» [en línea]. Disponible en <<http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article2219>> [Consulta: 15 de enero de 2018].
- Dasgupta, C. (2016). «A Brief History of Panchsheel». En *Economic and Political Weekly*, 51, (1), 26-31.
- DHF (1975). *What now. Another development. Dag Hammarskjöld Report on Development and International Cooperation prepared on the occasion of the Seventh Special Session of the United Nations General Assembly*. Upsala: Dag Hammarskjöld Foundation.
- DiMaggio, P. J. y W. W. Powell (1983). «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields». En *American Sociological Review*, 48, (2), pp. 147-160.

- Domínguez, R. y A. Al Said (2017). *Metasíntesis del conocimiento generado por la cooperación española. ¿Atrapada en el tiempo?* Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, SGCID.
- Domínguez, R. (2017a). «La Alianza para el Progreso. Aportes para una teoría crítica de la cooperación». En Domínguez, R. y G. Rodríguez Albor (eds.). *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*. Cartagena de Indias: Universidad de San Buenaventura (en prensa).
- (2017b). «China y el renacimiento de África». En Vadell, J. (ed.). *A expansão econômica e geopolítica de China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo*. Belo Horizonte: PUC Minas (en prensa).
- (2016a). «En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe». En *Estudos Internacionais: Revista Relações Internacionais*, 4, (2), pp 57-77.
- (2016b). «Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la Cooperación Sur-Sur». En *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, 5, (1), pp. 62-86.
- (2015). «El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil». En *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, 2015/01.
- (2013). «Más allá de la ayuda: una nueva métrica de la AOD post-2015». En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 47, pp. 31-45.
- y S. Tezanos (2012). «Donaciones y créditos concesionales: impacto en el desarrollo». En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 29, pp. 119-154.
- Dutra, P.C.; L. de Oliveira y A. Moreira (2016). «The concept of emerging power in international politics and economy». En *Brazilian Journal of Political Economy*, 36, (1-142), pp. 46-69.
- EEAS/EC (2014). *Evaluation Matters. The Evaluation Policy for European Union Development Co-operation* [en línea]. Disponible en <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-matters_en_0.pdf> [Consulta: 11 de enero de 2018].
- Enfu, C. y D. Xiaoquin (2017). «A Theory of China's "Miracle". Eight Principles of Contemporary Chinese Political Economy». En

- Monthly Review*, 68, (8) [en línea]. Disponible en <<https://monthlyreview.org/2017/01/01/a-theory-of-chinas-miracle/>> [Consulta: 2 de enero de 2018].
- Esteva, G. (2010). «Development». En Sachs, W. (ed.). *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*. Londres: Zed Books, pp. 7-25.
- Eyben, R. (2013). «Struggles in Paris: The DAC and the Purposes of Development Aid». En *European Journal of Development Research*, 25, (1), pp. 78-79.
- Farrell, H. y A. Newmann (2016). «The new interdependence approach: theoretical development and empirical demonstration». En *Review of International Political Economy*, 23, (5), pp. 713-736.
- Feinsilver, J.M. (2010). «Fifty Years of Cuba's Medical Diplomacy: From Idealism to Pragmatism». En *Cuban Studies*, 41, pp. 85-104.
- Feinstein, O. (2014). «Evaluación de la cooperación internacional al desarrollo: retos y oportunidades». En *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 3, pp. 2-18.
- FIDC/RIS/NeST (2016). «South-South Cooperation. Mapping New Frontiers» [en línea]. Disponible en <http://ris.org.in/sites/default/files/pdf/SSC-12%20Page%20Brochure_2.pdf> [Consulta: 5 de enero de 2018].
- Firme, T.P.; A. C. Letichevsky; Â. C. Dannemann y V. Stone (2009). «Cultura de Avaliação e Política de Avaliação como guias para a sua Prática: Reflexões a respeito da Experiência Brasileira». En *Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 17, (62), pp. 169-180.
- García Sánchez, E. (2009). «Metaevaluación de políticas públicas: una visión desde la ciencia política». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 43, pp. 127-154.
- Golub, P.S. (2013). «From the New International Economic Order to the G20: how the “global South” is restructuring world capitalism from within». En *Third World Quarterly*, 34, (6), pp. 1000-1015.
- Gosovic, B. (2016). «The resurgence of South-South cooperation». En *Third World Quarterly*, 37, (4), pp. 733-743.
- (2014). «Recuerdos de medio siglo junto al Grupo de los 77». En *Crónica ONU*, 51, (1) [en línea]. Disponible en <<http://unchronicle.un.org/es/article/recuerdos-de-medio-siglo-juntoal-grupo-de-los-77/>> [Consulta: 10 de enero de 2018].

- Gray, P.S.; J. B. Williamson; D.A. Karp (Author) y J.R. Dalphin (2007). *The Research Imagination. An Introduction to Qualitative and Quantitative Methods*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Green, R. (1975). «El nuevo orden económico internacional». En *Foro Internacional*, 15, (4-60), pp. 493-535.
- Harris, R.L. y A.A. Arias (2016). «China's South-South Cooperation with Latin America and the Caribbean». En *Journal of Development Societies*, 32, (4), pp. 508-556.
- Henderson, J.; R.P. Appelbaum y S. Y. Ho (2013). «Globalization with Chinese Characteristics. Externalization, Dynamics and Transformations». En *Development and Change*, 44, (6), pp. 1221-1253.
- Hickel, J. (2013). «Aid in reverse: How Poor Countries Develop Rich Countries» [en línea]. Disponible en <<http://www.globalpolicyjournal.com/blog/12/12/2013/donors%E2%80%99-dilemma-aid-reverse-how-poor-countries-develop-rich-countries>> [Consulta: 5 de enero de 2018].
- Hongbo, S. (2017). «China's Aid to Latin America and the Caribbean Region». En Zou, H. (ed.). *China's Foreign Aid. 60 Years in Retrospect*. Singapur: Springer, pp. 281-324.
- IFA (2011). *Summit Declarations of Non-Aligned Movement (1961-2009)*. Kathmandu: Institute of Foreign Affairs.
- Intriligator, M.D. (2012). «Marshall Plan». En Anheir, H.K. y M. Juergensmeyer (eds.). *Encyclopedia of Global Studies (vol. 3)*. Los Angeles: SAGE reference, pp. 1122-1123.
- Karastasli, S. S. y S. Kumar (2017). «Territorial Contradictions of the Rise of China. Geopolitics, Nationalism and Hegemony in Comparative-Historical Perspective». En *Journal of World-Systems Research*, 23, (1), pp. 5-35.
- Kellog, P. (2015). «Geographies of capital accumulation: tracing the emergence of multi-polarity, 1980-2014». En *Research in Political Economy*, 30, pp. 259-294.
- Kelly, M.J. (2008). «Evaluation Research». En Given, L.M. (ed.). *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, pp. 303-306.
- Keohane, R.O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- y J.S. Nye (2001). «Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy». En *Faculty Research Working Paper J.F. Kennedy Harvard School of Government*, 01-004.
- Krasner, S. (1982). «Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables». En *International Organization*, 36, (2), pp. 185-205.
- Kushner, S. (2011). «La apropiación de la evaluación por las administraciones». En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, 3 [en línea]. Disponible en <<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=430>> [Consulta: 16 de enero de 2018].
- Larrú, J.M. (2014). «Evaluaciones de impacto en la cooperación para el desarrollo». En *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 3, 117-153.
- Li, X. (2016). «The Expansion of China's Global Hegemonic Strategy: Implications for Latin America». En *Journal of China International Relations*, Special Issue, pp. 1-26.
- Lin, J.Y. y Y. Wang (2015). «China's Contribution to Development Cooperation: Ideas Opportunities and Finances». En *FERDI Working Paper*, 119.
- (2014). «China-Africa co-operation in structural transformation: Ideas, opportunities and finances». En *WIDER Working Paper*, 46.
- Lim, A.C.H. (2015). «China's "Belt and Road" and Southeast Asia: Challenges and Prospects». En *Jati. Journal of Southeast Asian Studies*, 20 (1), pp. 3-15.
- Luijckx, W. y J. Benn (2017). «Emerging providers' international co-operation for development». En *OECD Development Co-operation Working Paper*, 33.
- Luo, Z. (2017). «Intrastate Dynamics in the Context of Hegemonic Decline: A Case Study of China's Arms Transfer Regime». En *Journal of World Systems Research*, 23, (1), pp. 36-61.
- Medina, R. (1983). «Reunión Sur-Sur Beijing 1983». En *Estudios de Asia y África*, 18 (4), pp. 672-684.
- Mianli, Z. (2017). «China's Aid to Southeast Asian Countries from the 1950s to the End of the 1970s». En Zou, H. (ed.). *China's Foreign Aid. 60 Years in Retrospect*. Singapore: Springer, pp. 171-246.

- Milani, C.R.S.; B. Suyama y L.L. Lopes (2013). *Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul. Que lições e desafios para o Brasil?*. Friedrich Ebert Stiftung Análise/Articulação Sul.
- Mingh, S. (2014). «Rusia y China: ¿aliados-rivales? Geopolítica de los acuerdos por el gas». En *Nueva Sociedad*, 253, pp.177-186.
- Miranda, M.A. (2016). «Cuba and South-South Cooperation». En *RIS, Institutional Architecture for South-South Cooperation*. New Delhi: Research and Information System for Developing Countries (RIS), pp.55-58.
- Monnier, E. (1990-1991). «Objetivos y destinatarios de las evaluaciones». En *Documentación Administrativa*, 224-225, pp.131-152.
- Moreira, S.E. (2017). «A gênese e a evolução da ABC». En Alomino, J. y S.E. Moreira (orgs.). *30 anos da ABC. Visões da cooperação técnica internacional brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão y Ministério das Relações Exteriores, pp. 33-40.
- Mouron, F.; F. Urdinez y L. Schenoni (2016). «Sin espacio para todos: China y la competencia por el Sur». En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 114, pp.17-39.
- Mukherjee, A. (2012). «Da globalização colonial à globalização pós-colonial: o não alinhamento e Cooperação Su-Sul». En *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 1, (2), pp. 265-288.
- Muñoz, A.; A. Pérez Zabaleta; A. Muñoz y C. Sánchez (2013). «La evaluación de políticas públicas: una creciente necesidad en la Unión Europea». En *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 1, pp.1-30.
- Murray, W.E. y J. Overton (2016). «Retroliberalism and the new aid regime of the 2010s». En *Progress in Development Studies*, 16, (3), pp.1-17.
- Newman, W.L. (2014). «What Are the Major Types of Social Research?». En Newman (ed.). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Harlow: Pearson, Seventh Edition, pp. 25-54.
- Nkrumah, K. (1966). *Neo-colonialism. The Last Stage of Imperialism*. Nueva York: International Publishers.
- Norum, K.E. (2008). «Appreciative Inquiry». En Given, L.M. (ed.). *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, pp. 21-23.

- OECD-DAC (2016). *Evaluation Systems in Development Co-operation. 2016 Review*. París: OCDE.
- (2013a). *The DAC Network on Development Evaluation – 30 years of strengthening learning in development*. París: OCDE.
- (2013b). *Evaluating Development Activities. 12 Lessons from the OECD DAC*. París: OCDE.
- (2011). *Evaluating Development Co-operation. Summary of Key Norms and Standard*. París: OCDE.
- (2010a). *Inside the DAC. A Guide to the OECD Development Assistance Committee*. París: OCDE.
- (2010b). *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo*. París: OCDE .
- (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OCDE.
- Oh, M. (2016). «Sino-Russian Strategic Energy Ties. Enduring Partnership or Fragile Bonds?». En *Atlantic Council Global Energy Center Issue Brief*.
- Ozkan, M. (2013). «Does “Rising Power” Mean “Rising Donor”? Turkey’s Development Aid in Africa». En *Africa Review*, 5, (2), pp.139-147.
- Park, J. (2016). «Is the Chinese Government’s Increase in Development Co-operation with Africa the Revival of Sinocentrism?». En *Geopolitics*, 20, (3), pp. 626-644.
- Patton, M. Q. (2008). «Program Evaluation». En Given, L.M. (ed.). *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, 2, pp. 683-686.
- Paulo, S. y H. Reinsen (2010). «Eastern Donors and Western Soft Law: Towards a DAC Donor Peer Review of China and India». En *Development Policy Review*, 28, (5), pp. 535-552.
- Pereira, A. D. y K. Medeiros (2015). «A emergência da periferia no sistema mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978)». En *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 4, (7), pp.119-138.
- Picciotto, S. (2014). «The future of development evaluation». En *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 3, pp.259-287.
- RIS (2016a). *South-South Cooperation 2016: Conference Proceedings*. New Delhi: Research and Information System for Developing Countries (RIS).

- RIS (2016b). «Resurging South. Stylized Facts» [en línea]. Disponible en <<http://ris.org.in/pdf/FINAL%20SSC%20POLICY%20BRIEF%20for%20printer.pdf>> [Consulta: 13 de enero de 2018].
- Roch, E.A. (1980). «China: la política de cooperación con el Tercer Mundo». En *Estudios de Asia y África*, 14, (3), pp. 515-571.
- Scalzo, G.S. (2012). *La racionalidad en Max Weber*. Pamplona: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra.
- Scott, C. (2016). «Cultures of evaluation: tales from the end of the line». En *Journal of Development Effectiveness*, 8, (4), pp. 553-560.
- Scott, S. (2017). «The gran element method of measuring the concessionality of loans and debt relief». En *OECD Development Center Working Paper*, 339.
- (2015). «The accidental birth of “oficial development assistance”». En *OECD Development Co-operation Working Paper*, 24.
- Sen, S. (2016). «The BRICS Initiatives Towards a New Financial Architecture: An Assessment with Some Proposals». En *RIS Discussion Paper*, 205.
- Seshadri, V.S. (2017). «Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement: Need for a Strategy». En *RIS Discussion Paper*, 209.
- Singh, Z.D. (2016). «Limited Geopolitical Accommodation Benefits for India-China Relations». *Economic and Political Weekly*, 51, (53), pp. 10-12.
- (2017). «Locating the Belt and Road in China’s Broader Policy Shifts». En *Economic and Political Weekly*, 52, (25/26), pp.10-13.
- Sogge, D. (2015). «Los donantes se ayudan a sí mismos». En *Cuadernos 2015 y más*, 6.
- (2009). «Sistema de ayuda extranjera: ¿régimen o vehículo hegemónico?». En *Relaciones Internacionales*, 12, pp.11-31.
- South Center (2009). «South-South Cooperation Principles: An Essential Element in South-South Cooperation» [en línea]. Disponible en <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/09/South-South-cooperation-Principles_EN.pdf> [Consulta: 13 de enero de 2018].
- (2006). «¿Revitalizar la UNCTAD? Comentarios sobre el Informe del Grupo de Personalidades Eminente sobre el fortalecimiento del papel de la UNCTAD en el desarrollo y su impacto». En *Documento Analítico del Centro del Sur*, SC/GGDP/AN/GPG/2.

- Souto, M. (2009). «Los regímenes internacionales en tiempos de globalización». En *Revista Sociedad Global*, 3, (1), pp. 31-42.
- Steinberg, F. (2008). «Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales». En *Revista Española de Ciencia Política*, 18, pp. 149-176.
- Subacchi, P. y S. Pickford (2011). «Legitimacy vs Effectiveness for the G20: A Dynamic Approach to Global Economic Governance». Chatham House Briefing Paper, 2011/01.
- Tapella, E. y P. Rodríguez-Bilella (2014). «Sistematización de experiencias. Una metodología para las intervenciones de desarrollo». En *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 3, pp. 80-116.
- Thorp, W.L. (1965). «La Ayuda a los Países de Menor Desarrollo. Un Examen Autocrítico». En *Comercio Exterior*, 15, (4), pp. 300-305.
- Tiezzi, S. (2014). «The New Silk Road: China's Marshall Plan?» [en línea]. Disponible en <<http://thediplomat.com/2014/11/the-new-silk-road-chinas-marshall-plan/>> [Consulta: 13 de enero de 2018].
- Tokatlian, J.G. (2014). «Westphalia to Southphalia» [en línea]. Disponible en <<http://www.globalpolicyjournal.com/blog/19/11/2014/westphalia-southphalia>> [Consulta: 13 de enero de 2018].
- y R. Pardo (1990). «La teoría de la interdependencia: ¿un paradigma alternativo al realismo?». En *Estudios Internacionales*, 23, (91), pp. 44-81.
- Trochim, W.M.K. (2006). «An Evaluation Culture» [en línea]. Disponible en <<https://www.socialresearchmethods.net/kb/evalcult.php>> [Consulta: 13 de enero de 2018].
- UNEG (2016). *Normas y estándares de evaluación*. Nueva York: United Nations Evaluation Group.
- UNDP (2016a). *Concesional Financial Flows Among Southern Countries. Conceptualising Design Principles, Operational Modalities and an Assesment Framework*. New York: UNDP.
- (2016b). *Monitoring and Evaluation Mechanisms for South-South and Triangular Development Cooperation: Lessons from Brazil for the 2030 Agenda*. Nueva York: UNDP.
- (2014a). *International Development Evaluation: Comparing DAC and Non-DAC Approaches*. CAITEC by UNDP South-South Cooperation, China and Goss Gilroy Inc. Consultants.
- (2014b). «International Development Evaluation: China's Approach and Trends». UNDP South-South Cooperation Discussion Paper.

- United Nations (1981). «Arusha Programme for Collective Self-Reliance and Framework for Negotiations. Adopted by the Fourth Ministerial Meeting of the Group of 77, held at Arusha (United Republic of Tanzania) from 6 to 16 February 1979». En *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Fifth Session, Manila, 7 May-3 June 1979. Volume I Report and Annexes*. New York: United Nations, 127-177.
- (1977). *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Fourth Session, Nairobi, 5-31 May 1976. Volume I Report and Annexes*. Nueva York: United Nations.
- Valters, C. (2015). *Theories of Change. Time for a radical approach to learning in development*. Londres: ODI.
- Vázquez, S. (2014). *Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica 2001-2011: Acción prioritaria de la política exterior mexicana* [en línea]. Disponible en <<http://www.ciberoamericana.com/pdf/Sergio.pdf>> [Consulta: 14 de enero de 2018].
- Veltmeyer, H. y J. Petras (2015). «Imperialismo y capitalismo: repensando una relación íntima». En *Estudios Críticos del Desarrollo*, 5, (8), pp. 9-45.
- Vila, E. (2017). «Cuba, entre Estados Unidos y China» [en línea]. Disponible en <<https://www.esglobal.org/cuba-estados-unidos-china>> [Consulta: 14 de enero de 2018].
- Villamar, Z. (2016). «BRIC: 15 años del acrónimo del siglo XXI». En *Nueva Sociedad*, 266, pp. 4-16.
- Wolff, P. (2017). «Is China's Silk Road initiative at a dead end?» [en línea]. Disponible en <<https://www.die-gdi.de/en/the-current-column/article/is-chinas-silk-road-initiative-at-a-dead-end/>> [Consulta: 14 de enero de 2018].
- Wong, E.; L. K. Chi; S. Tsui y W. Tiejun (2017). «One Belt, One Road. China's Strategy for a New Global Financial Order». En *Monthly Review*, 68, (8) [en línea]. Disponible en <<https://monthlyreview.org/2017/01/01/one-belt-one-road/>> [Consulta: 14 de enero de 2018].
- World Bank (2008). *Aid Architecture. An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*. Washington D.C.: World Bank.
- Xiaoyu, P. (2017). «Controversial Identity of a Rising China». En *Chinese Journal of International Politics*, 10, (2), pp. 131-149.

- Xuetong, Y. (2016). «Political Leadership and Power Redistribution». En *Chinese Journal of International Politics*, 9, (1), pp. 1-26.
- (2014). «From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement». En *Chinese Journal of International Politics*, 7, (2), pp. 153-184.
- (2013). «La competición entre China y Estados Unidos por el liderazgo mundial». En *Documentos CIDOB Asia*, 28.
- Yaqing, Q. (2014). «Continuity through Change: Background Knowledge and China's International Strategy». En *Chinese Journal of International Politics*, 7, (3), pp. 285-314.
- (2012). «Cultura y pensamiento global: una teoría china de las relaciones internacionales». En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 100, pp. 67-90.
- Zhang, J. (2017). «China's Aid to Africa». En Zou, H. (ed.). *China's Foreign Aid. 60 Years in Retrospect*. Singapore: Springer, pp. 97-170.

La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina. Historia, actualidad y perspectivas*

Por Carlos H. Acuña**, Oscar Cetrángolo***, Verónica Cáceres****y Ariela Goldschmit*****

Resumen

Este trabajo analiza la economía política de las políticas de agua y saneamiento en la Argentina a partir de una mirada histórica que coloca el acento explicativo en los incentivos institucionales, de políticas y regulatorios que enfrentan los actores sociopolíticos y los agentes económicos involucrados en las decisiones que afectan al sector. En este marco, destaca las razones por las que la política de agua y saneamiento se vio afectada por cuestiones contextuales —que colocan la problemática del agua en el marco amplio de la economía y las características político-institucionales de la Argentina— y específicas de gobierno/coordinación del sector. El análisis

* El presente trabajo fue realizado por solicitud y con el apoyo del Banco Mundial. Una primera versión fue publicada como Documento de Trabajo IIEP Baires, FCE-UBA/CONICET, (22), en noviembre de 2017. Las opiniones expresadas por los autores de este documento son de su exclusiva responsabilidad, por lo que no comprometen a las instituciones a las que pertenecen ni al Banco Mundial. Agradecemos al Lic. Emilio Lentini, de la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento, así como al equipo de expertos locales y regionales —de manera destacada a Gustavo Saltiel y Berenice Flores— del BM por la generosa disposición, sugerencias e información brindada en los diversos encuentros que sostuvimos con ellos.

** Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Chicago. Director del programa Estado y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Investigador Principal del CONICET y del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-Baires).

*** Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y *Master of Philosophy* de la Universidad de Sussex. Investigador del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-Baires).

**** Doctora en Ciencias Sociales e Investigadora de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS). Becaria Postdoctoral del CONICET.

***** Licenciada y Magíster en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-Baires).

muestra que los problemas de las políticas sectoriales y sus causas no constituyen novedades, sino que exhiben profundas raíces históricas. Finalmente, el estudio concluye que debe priorizarse el fortalecimiento de la institucionalidad del diseño y la implementación de las políticas del sector como precondition para el sostenimiento del largo proceso que demanda la resolución de los problemas que permean la provisión de agua y saneamiento en nuestro país.

Palabras clave

Políticas de agua y saneamiento – incentivos de actores sociopolíticos y de agentes económicos – capacidades estatales.

Abstract

This work analyzes the political economy of water and sanitation policies in Argentina from a historical point of view, it sets the focus in the institutional, policy and regulatory incentives faced by socio-political actors and economic agents involved in the decision-making that affects the provision of the water service. Within this framework it highlights that these policies were affected by contextual variables –that set the question of water and sanitation in the broader context of the economy and the political-institutional characteristics of Argentina– and by those specific to the government and coordination of the policy sector. The analysis shows that the problems of the sectorial policies and their causes, are historically deeply rooted. Finally, the study concludes stressing the need to prioritize the strengthening of the institutions that deal with the design and implementation of water and sanitation. And this as a first step, an unavoidable pre-condition, to sustain the long process that demands the solution of the problems that permeate the provision of water and sanitation in Argentina.

Key words

Water and sanitation policies – socio-political actors and economic agents' incentives – state capacities.

Introducción

El objetivo de este trabajo es contribuir al conocimiento sobre la economía política de la provisión de agua y saneamiento en la Argentina y sugerir cursos de acción prioritarios para el mejoramiento de dichas políticas. El análisis se lleva adelante en un marco que articula procesos nacionales, regionales y globales.

En primer lugar, la Argentina muestra indicadores en la provisión de agua y saneamiento inferiores a los de otros países latinoamericanos con similares —o inclusive menores— niveles de desarrollo socioeconómico. Esto sugiere falencias corregibles y potencialidades desaprovechadas con respecto a un servicio estratégico por su impacto sobre la calidad de vida de la sociedad y, particularmente, de los grupos sociales más necesitados.

En segundo lugar, a partir de lo que, en su momento, fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la comunidad internacional avanzó hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la base de la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que, en 2015, estableció un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Uno de los objetivos acordados por el conjunto de los países fue «garantizar la provisión de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos» (ODS 6) definiendo metas que alcanzar en 2020 y 2030 (Naciones Unidas, Asamblea General, 2015).

Finalmente, en tercer lugar, con la impronta del mandato de las NU cristalizado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Banco Mundial impulsó una serie de estudios sobre la provisión de agua y saneamiento en diversos países con el propósito de fortalecer las capacidades regionales para alcanzar los objetivos y metas establecidos por Naciones Unidas. El presente trabajo es parte de esa serie de estudios.

Estos análisis comparten dos características centrales: 1) la búsqueda de trascender una comprensión con foco predominante en cuestiones

de infraestructura para incorporar variables político-institucionales y de gestión pública en el entendimiento de las políticas de agua y saneamiento; y 2) el reconocimiento de la necesidad de hacer esto mediante una aproximación teórico-metodológica que permita identificar aquellos factores —incentivos— que fomentan o motivan cambios en el comportamiento de los actores del sector de agua y saneamiento, idealmente en una dirección hacia el logro de los ODS. Para ello, se coloca el acento explicativo en la intersección que se da entre arreglos institucionales, políticas de financiamiento y regulaciones (IPR) y el impacto de esta intersección de factores sobre el mejoramiento de la provisión del servicio de agua y saneamiento¹.

De esta forma, el marco analítico que guía el presente estudio parte de cuatro supuestos. Primero, el reconocimiento de que los procesos que producen mejoramientos sostenibles en los servicios públicos son de gran complejidad y especificidad nacional, lo que implica que no son fácilmente transferibles como *buena práctica* de una sociedad a otra. Este supuesto pone en cuestión el sentido de *recetas universales* y, como contracara, acentúa la necesidad de que los incentivos se ajusten a las condiciones y economía política locales. Segundo, que, en el centro del éxito/fracaso de estos procesos, se encuentran las variables institucionales referidas a las reglas que incentivan distintos comportamientos tanto para decisores políticos como para actores sociales y económicos.

Estos dos supuestos conllevan otros dos: en tercer lugar, aquel que destaca que, en el núcleo del mejoramiento de la provisión de agua y saneamiento, se encuentran el fortalecimiento de incentivos endógenos a la propia sociedad —en contraposición a la influencia externa/exógena a esta—, así como la puesta en marcha de programas enraizados en la realidad cultural, política, administrativa y en las capacidades específicas de cada sociedad, apuntando *con suficiente tiempo y paciencia* a la construcción de amplios consensos que tornen sustentable el mejoramiento de las políticas. Y cuarto, que estos marcos analíticos son dinámicos, por lo

¹ Lo que sigue está centralmente basado en World Bank (2017) y recoge argumentos de Acuña (2008) y Acuña y Chudnovsky (2013).

que no asumen trayectorias lineales, sino que reconocen la posibilidad de errores y contramarchas, implicando que, para la sustentabilidad intertemporal del mejoramiento de estos servicios, el aprendizaje y la capacidad de adaptación a cambios en el entorno social pueden resultar a veces más relevantes que contenidos de IPR específicos en una coyuntura histórica dada. En este contexto, el marco coloca el acento en los incentivos que, para los actores relevantes, muestran las instituciones, las políticas y las regulaciones.

Los procesos de reforma a veces se caracterizan por el predominio de acciones sobre uno de los ejes o componentes de las IPR y otras que muestran fuertes interrelaciones entre cambios en los arreglos institucionales, las políticas y las regulaciones. En ocasiones, podrán mostrar origen endógeno y, en otras, exógeno. También podrán surgir con un carácter estrictamente sectorial o, en su defecto, como parte de amplios procesos de reforma estatal y sin mayor consideración a las especificidades del sector. Por ello, el marco analítico sostiene la necesidad de un entendimiento que considere todas alternativas que motorizan y direccionan distintos tipos de reforma. Más allá de ello, también sostiene la necesidad de una aproximación holista o integral para el alcance de mejoramientos sustentables en el servicio de agua y saneamiento. En otras palabras, el enfoque acentúa la relevancia de que los incentivos positivos para transitar esa dirección operen sobre muy diversos públicos y actores —algunos no directamente comprometidos con la problemática del sector—, por lo que resulta clave que estos distintos incentivos propios de las estructuras institucionales, de política y regulatorias muestren consistencia y un mutuo fortalecimiento.

Además de esta introducción y una sección de cierre, el trabajo se estructura en tres capítulos. El primero brinda una reconstrucción de la historia y la actualidad del sector de agua y saneamiento en la Argentina abordando la cuestión en dos pasos: por una parte, lleva adelante una síntesis de las etapas que han atravesado las políticas del sector y, por la otra, elabora un análisis que explica la evolución de inversión, financiamiento y resultados de la provisión de agua y saneamiento

en las últimas décadas. El capítulo segundo completa el análisis de IPR sobre la base de la institucionalidad del agua y saneamiento, su gobierno y organización como sector, las propiedades de la regulación del servicio, los actores del sistema de agua y saneamiento, la efectiva prestación del servicio y las políticas que lo enmarcan. Finalmente, en tercer lugar, el último capítulo sintetiza las características del sector y los problemas que obstaculizan un mejoramiento de las políticas de agua y saneamiento. Este capítulo se completa con un análisis de las causas de esos problemas y concluye con recomendaciones sobre prioridades de cursos de acción en un sendero que apunte al alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el contexto argentino.

1. Historia y actualidad del sector de agua y saneamiento en la Argentina

1.1. Proceso histórico del sector

Los servicios públicos de agua potable y saneamiento se constituyeron en la Argentina desde fines del siglo XIX como parte de las políticas sanitarias y de control de las epidemias de cólera y fiebre amarilla, y se expandieron en las principales ciudades del país desde la creación en 1912 de la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN)² y la firma de acuerdos con las jurisdicciones provinciales³. Desde entonces, el sector ha experimentado una trayectoria pendular marcada por los

² Creada con la sanción de la Ley N.º 8889 —antes funcionaba la Dirección General de Obras de Salubridad dependiente primero del Ministerio del Interior y luego del Ministerio de Obras Públicas, creado en 1898—, OSN se constituyó en una de las primeras empresas estatales integrada en gran parte de sus eslabones, puesto que producía una parte de los insumos que requería, ejecutaba sus obras centrales y contaba con centros de capacitación técnica para su personal.

³ Cabe destacar que existieron en paralelo prestaciones a cargo del Estado provincial en el caso de la provincia de Buenos Aires con la Dirección de Obras Sanitarias, creada en 1913, para proveer los servicios en La Plata y otras ciudades del interior bonaerense; y la provincia de Córdoba con la Dirección General de Hidráulica, creada en 1938, y prestaciones municipales con capitales privados en el caso de Rosario y Bahía Blanca, entre otras ciudades.

procesos de centralización en el ámbito nacional, descentralización hacia las provincias, concesiones a capitales privados y reestatizaciones. Estos cambios de trayectoria han incidido en la institucionalidad del sector, están presentes en su organización actual y han dificultado la consolidación de acciones. Esta sección presentará los rasgos distintivos de cada una de las etapas definidas por esos cambios.

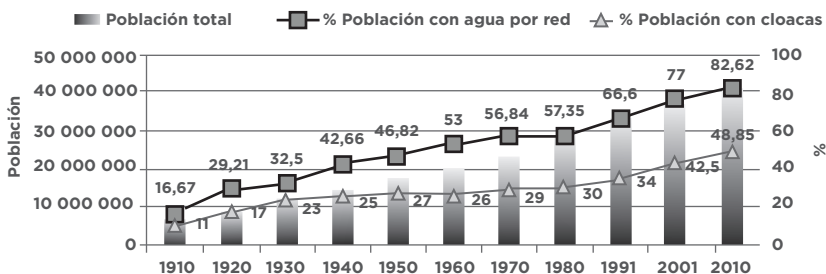
La etapa centralizada: 1912-1970

La etapa de centralización de los servicios se extendió hasta fines de los setenta, y, en ella, las funciones de planificación, regulación y prestación de los servicios estuvieron a cargo del Gobierno nacional. El crecimiento de la población conectada a los servicios fue uno de los objetivos centrales de la política hacia el sector, con un notorio dinamismo hasta 1970 —como permite observar el Gráfico 1—. El crecimiento se sustentó en aportes percibidos por el cobro a los usuarios y, fundamentalmente, el financiamiento del Tesoro Nacional del desarrollo de inversiones en infraestructura tanto en producción como distribución. En este esquema, las tarifas priorizaron criterios políticos en detrimento de consideraciones técnicas, económicas y financieras (Acuña y Cetrángolo, 2006). En este sentido, no se promovió la medición del consumo, sino que se privilegió el consumo presunto de acuerdo con consideraciones catastrales de los inmuebles, subsidios cruzados entre tipos de usuarios —residenciales y no residenciales—, y zonas geográficas con distinta densidad de población y desarrollo económico relativo.

Para 1964, en el marco de un visible deterioro del sector e imposibilidad de atención de los problemas de abastecimiento de agua potable en zonas rurales por parte de OSN, el Estado nacional creó el Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural (SNAP), por impulso de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante Decreto N.º 9762/64. Su objetivo apuntó a atender los aspectos medulares de la provisión en pequeñas localidades rurales de hasta 3000 habitantes, lo que se profundizó conformando

organismos similares en las jurisdicciones provinciales. El deterioro del sector se tornó más agudo con las recurrentes crisis fiscales que limitaron la transferencia de fondos a OSN. En este contexto, tomó fuerza la idea de descentralización y transferencia de los servicios a los Estados subnacionales.

Gráfico 1. Evolución de la población total y del porcentaje con agua y cloacas en la Argentina



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados por el INDEC

La descentralización: 1970-1988

La descentralización de los servicios a cargo de OSN comenzó a plantearse a partir de 1960 con la sanción de la Ley N.º 15 021, que facultó al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a «convenir con los gobiernos de las provincias la transferencia de servicios nacionales que se presten en las respectivas jurisdicciones territoriales», y, luego, en 1962, se dispuso que OSN solo mantuviera la prestación de los servicios en la ciudad de Buenos Aires y las localidades lindantes (Decreto N.º 941/62). No obstante, la transferencia fue resistida por las jurisdicciones provinciales que alegaron no haber sido consultadas sobre su capacidad para asumir la operación de los servicios, y, finalmente, la norma fue derogada.

En el marco de aplicación del principio de subsidiaridad del Estado, el siguiente intento de transferencia de los servicios requirió la sanción de la Ley N.º 18 058 de 1970, que estableció que la transferencia de los

servicios quedaría subordinada a la firma de un convenio con cada una de las jurisdicciones provinciales, aunque, en un inicio, solo se logró transferir algunos de los surtidores de agua locales y pequeñas obras del SNAP. Finalmente, fue a fines de 1979, en el marco del último régimen militar (1976-1983), que, en forma conjunta, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía dictaron las Resoluciones N.º 9 y N.º 1332 por las que se transfirieron *sin cargo* a las provincias los servicios de los sectores eléctricos, de gas natural, de riego y obras sanitarias, así como el sistema ferroviario a partir del 1 de enero de 1981.

En este contexto, mediante el Decreto N.º 258/80, el Gobierno nacional aprobó las Resoluciones y ratificó la descentralización y transferencia—previo a la firma de convenios entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales—. La descentralización implicó que el Estado nacional, que detentaba el monopolio de la prestación de los servicios en la mayor parte del territorio, tras la firma de actas acuerdos con las jurisdicciones provinciales, solo mantuviera bajo su jurisdicción a la ciudad de Buenos Aires y a trece partidos del Conurbano bonaerense. La no transferencia en dicho territorio se justificó por el *carácter técnicamente indivisible* del sistema de mallas de redes que conectaba los sistemas de potabilización, conducción y distribución de agua potable, y parcialmente, el sistema de recolección y disposición de los desagües cloacales de la CABA y los municipios del conurbano (Schifini, 1998: 46). Inicialmente, el Estado nacional procuró la creación de un ente interjurisdiccional con participación de la provincia de Buenos Aires, y la ciudad de Buenos Aires para que reemplazara a OSN, pero este no logró constituirse.

Para cuando efectivamente los servicios fueron transferidos, solo el 57,34 % de la población accedía al servicio de agua, y el 30%, al de cloacas, por lo que el sistema desproveía, en términos absolutos, a 11900 000 de personas del servicio de agua y 19000 000 del servicio de cloacas (INDEC, 1981).

Así, de un modelo de provisión centralizado en OSN, la descentralización dio lugar a inicios de 1982 al surgimiento de más de un centenar sistemas de provisión, en tanto cada jurisdicción provincial conformó su modelo de gestión que incluyó la prestación directa mediante empresas

públicas o direcciones provinciales, la transferencia a las jurisdicciones municipales o la promoción de cooperativas. Aunque la transferencia se efectuó libre de pasivos, no se establecieron los recursos que posibilitaran el financiamiento de las obras orientadas a extender los servicios y sostener y mejorar el mantenimiento de las infraestructuras y calidad general de los servicios. La situación se agravó con la crisis de la deuda externa que, en los ochenta, restringió el acceso a fuentes de financiamiento y limitó la expansión de la infraestructura de redes al financiamiento con los recursos de los usuarios que se incorporaban a un sistema incapaz de satisfacer esta nueva demanda, justamente como consecuencia de la falta de inversión estatal en obras básicas. Además de la falta de financiamiento, las jurisdicciones provinciales y locales enfrentaron la falta de experiencia en la planificación y gestión de los servicios y de recursos humanos especializados, no solo en la operación de los servicios, sino en las áreas de planificación, en tanto una parte relevante de la planta técnica especializada de OSN permaneció en el área no descentralizada o pasó a retiro en distintas formas.

La privatización de los noventa

Luego de la transferencia, el sector quedó atomizado y, en gran medida, desarticulado. Recién en 1988, el Estado nacional procuró asumir un papel de coordinación y de establecimiento de objetivos de largo plazo, tras la transformación del SNAP en el Consejo Federal de Agua Potable y saneamiento (COFAPyS)⁴ mediante la Ley N.º 23615.

A inicios de la década de los noventa, la cobertura del servicio de agua exhibía una profunda demanda insatisfecha, ya que alcanzaba abastecer solo al 66,6% de la población y se reducía notoriamente en el caso de las cloacas, que llegaba solo al 34,2%. En líneas generales, la falta de inversiones de acuerdo con las necesidades del sector dificultaba la prestación eficiente de los servicios.

⁴ Pasó a continuar la gestión de la base de datos y la búsqueda de financiamiento internacional para el sector.

En este marco, se inició en la década de los noventa una nueva etapa en el sector, en la que la separación de las funciones de prestación de las de regulación y control vino a correlato de la incorporación de capitales privados en la gestión de los servicios como actores protagónicos. Así las funciones del Estado nacional y de los subnacionales quedaron a cargo de las tareas de regulación y el control de la prestación de los servicios mediante el establecimiento de marcos regulatorios y otras normas y reglamentaciones y la creación de entes regulatorios. En 1991, la provincia de Corrientes se convirtió en pionera al llevar adelante la concesión de los servicios prestados hasta entonces por la Administración de Obras Sanitarias de la Provincia de Corrientes. Luego, en 1993, el Estado nacional concesionó de forma integral OSN, la cual pasó a manos del consorcio Aguas Argentinas S. A. Posteriormente, la experiencia se propagó y repitió de forma acelerada en otras jurisdicciones subnacionales —provincias y municipios—, las que optaron mayormente por la modalidad de concesión integral por un período determinado —30 años en la mayoría de los casos—⁵ y con formas distintas de adjudicación a los interesados que incluyeron el pago de un canon, la reducción en las tarifas vigentes, aunque también se incorporó la participación privada mediante contratos de gestión y operación y transferencia (Banco Mundial, 1996)⁶.

En el marco de las reformas en el sector, en 1995, mediante la Ley N.º 24583, se disolvió el CoFAPyS, y se creó el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) como organismo descentralizado del Estado nacional, que apuntó a organizar y administrar la ejecución y la instrumentación de los Programas de Desarrollo de Infraestructura del sector.

⁵ Las concesiones privadas en el sector se sucedieron de la siguiente manera: en 1995, Formosa; Tucumán; Santa Fe; en 1997, Santiago del Estero; Córdoba; en 1998, Mendoza; Salta y la última fase que incluyó en 1999, la provincia de Misiones y Buenos Aires; en 2000, Catamarca y, en 2002, La Rioja.

⁶ Mediante la promoción de los Programas de Propiedad Participada (PPP), el Gobierno nacional y los provinciales lograron generar consenso del sector sindical para llevar adelante las concesiones de los servicios. El programa generó que los empleados pasaran a integrarse al capital societario de las empresas concesionarias.

La reestatización en el sector: 2003-2015

Para inicios del siglo *xxi*, en el marco de una de las mayores crisis políticas, institucionales, económicas y sociales de la historia argentina, la sanción de la Ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario N.º 25561 modificó el escenario en el que se habían desempeñado las prestadoras de los servicios y en un marco signado por la pesificación de la economía local, la depreciación de la moneda y la reafirmación de la prohibición de indexar las tarifas, se observó una notable salida de los prestadores privados del sector en el país. La salida de las prestatarias dio paso a una etapa en que la intervención del Estado incluyó la decisión de rescindir los contratos, la creación nuevas empresas, el reordenamiento institucional de los entes de regulación y control y la sanción, en algunos casos, de nuevos marcos regulatorios⁷. Asimismo, en esta etapa, el ENOHSA pasó a ocupar un papel más activo en el sector a partir de la posibilidad de contratar y ejecutar obras, proyectos, adquirir materiales, maquinarias y elementos destinados a la construcción, mantenimiento, operación y reposición de infraestructura (Decreto N.º 1173/04).

En materia de provisión, continúan coexistiendo múltiples prestatarias de los servicios, con una heterogeneidad de formas de gestión; aunque, en las jurisdicciones que no han descentralizado a nivel local la totalidad de los servicios —La Pampa, Entre Ríos y Chubut—, se observa la presencia de un prestador dominante en las ciudades principales y empresas de menor tamaño relativo —fundamentalmente, en áreas periféricas de las grandes ciudades o en áreas rurales—. Asimismo, se mantienen, en la mayoría de

⁷ Previamente, en 1998, se rescindió el contrato a la Compañía Aguas del Aconquija en Tucumán, y el gerenciamiento de los servicios quedó a cargo del ENOHSA hasta 2003, cuando se creó la Sociedad Aguas del Tucumán - SAT SAPEM. En marzo de 2002, se rescindió el contrato a Azurix Buenos Aires S.A. y, en 2006, a Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., a Aguas Argentinas S.A. y Aguas del Gran Buenos Aires S.A. En 2008, se rescindió el contrato a Aguas del Valle S.A en Catamarca; en 2009, a Aguas de Salta S.A.; en 2010, a Obras Sanitarias Mendoza (OSM), y a Aguas de La Rioja S.A.

los casos, los entes de regulación o de control, creados para controlar la prestación en manos de capitales privados, con modificaciones menores en sus funciones. En relación con la cobertura, mientras que, en 2001, la provisión de agua y de saneamiento alcanzaba al 77% y 42,5% de la población respectivamente, en 2010, mostró una mejora y alcanzó al 82,6% y 48,8% de la población. Aunque la cobertura en las jurisdicciones resulta heterogénea, en todos los casos, su evolución presenta una mejora respecto a 2001. Para 2015, se estimaba que el 84,4% de la población tenía acceso a agua, y un 58,4%, a cloacas, lo cual ubicaba al país por debajo de otros países de la región, como Chile, Colombia, el Brasil, entre otros (MIOPV, 2017).

Debe notarse que, como consecuencia de este proceso, una de las dificultades centrales que se encuentra en la Argentina para poder analizar el sector de agua y saneamiento refiere a la ausencia de un sistema de información con una base de datos actualizada. La información se encuentra dispersa en las distintas jurisdicciones y, en la mayoría de los casos, no es de libre acceso a los propios usuarios y al público interesado. Esta situación hace que se carezca de suficiente información que permita contar con diagnósticos y considerar la evaluación de los indicadores básicos, como cobertura, tarifas, calidad, etc., con la solidez que se observa en otros casos latinoamericanos —como el Brasil, Chile, el Uruguay, México, Colombia o el Perú—.

1.2. Evolución de la inversión y financiamiento durante las últimas décadas

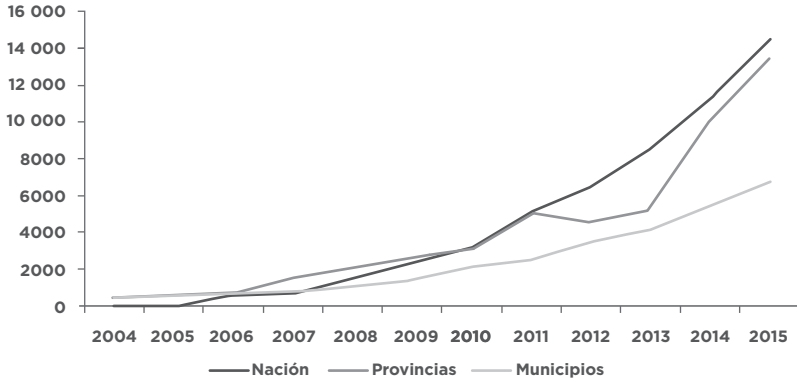
El gasto público en agua potable y alcantarillado alcanzó en años recientes un nivel cercano a 0,6% del PIB, luego de seguir una trayectoria creciente en el largo plazo desde niveles menores a 0,2% del PIB en los ochenta, 0,21% en los noventa y 0,31% del PIB en la primera década del presente siglo. Durante esos años, puede percibirse un quiebre con aceleración del nivel de erogaciones en esta finalidad a partir de 2006, hasta alcanzar niveles poco por debajo de 0,6% del PIB desde 2014. No obstante, a pesar de esa

trayectoria ascendente, los niveles resultan muy exigüos en comparación con el nivel de gasto público de los diferentes niveles de gobierno. Como porcentaje del gasto público total, esta finalidad paso de representar el 0,8% a apenas el 1,3% entre 1980 y 2015. En relación con el gasto social, evolucionó desde el 1,7% al 1,9% entre esos mismos años, según datos del Ministerio de Hacienda (<https://www.minhacienda.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/gasto-publico-consolidado/>).

En relación con la estructura jurisdiccional del gasto, entre 2005 y 2015, la participación promedio de la Nación se ubica en 38% del total, las provincias concentran otro 38%, y los municipios absorben el 24% restante. En un contexto de fuerte incremento de los recursos tributarios, en especial los que recibe el Gobierno nacional, resalta la participación más activa que ha adquirido este último en el gasto en agua potable y alcantarillado a partir de 2006. Las erogaciones de la Nación pasan de 0,016% del PIB en 2005 a 0,08% del PIB en 2016, en parte relacionado con nuevas inversiones de capital de la, en ese momento, recientemente creada empresa Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) vinculadas al mantenimiento y mejoramiento de la red de agua potable y saneamiento en su área de cobertura —\$217,4 millones—.

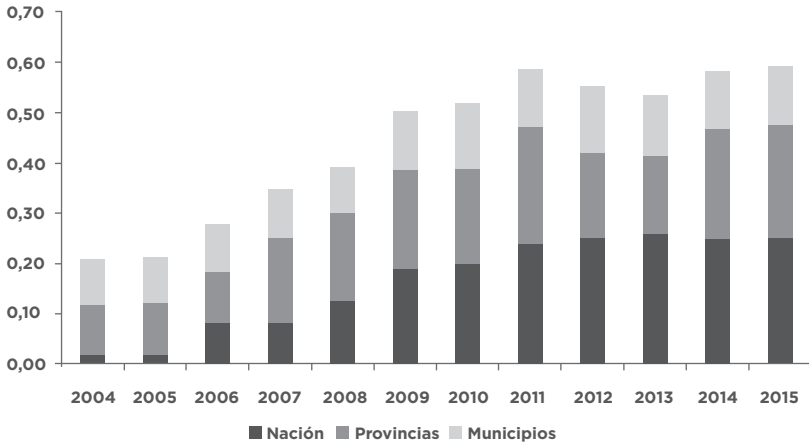
La evolución del gasto en agua y alcantarillado en moneda corriente (Gráfico 2) muestra una tendencia obviamente creciente, muy influida por el proceso inflacionario. Con el objeto de aislar ese efecto y sin contar con índices oficiales creíbles para ese período, el Gráfico 3 presenta la evolución como porcentaje del producto. Allí se confirma la presencia de una tendencia creciente que, sin duda, es mayor a la allí mostrada si se computara en moneda constante, debido al fuerte crecimiento del producto real. En esa tendencia, predomina la trayectoria del Gobierno nacional, que ha ido aumentando su participación en el total (Gráfico 4).

Gráfico 2. Gasto consolidado en agua potable y alcantarillado 2004-2015 en millones de \$



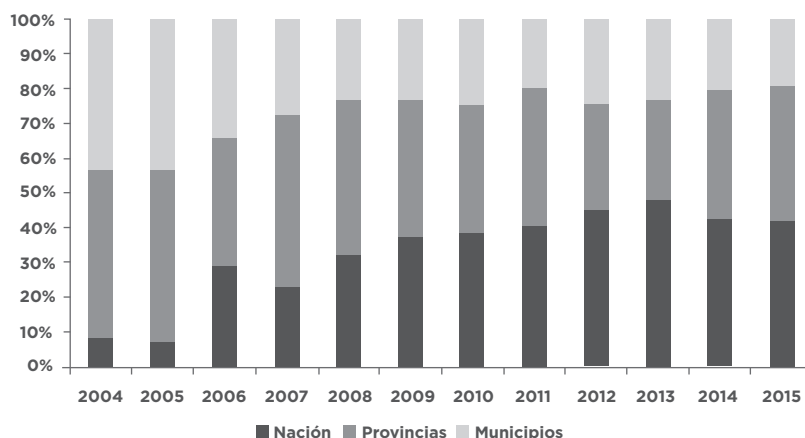
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía

Gráfico 3. Gasto consolidado en agua potable y alcantarillado 2004-2015 en % del PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía

Gráfico 4. Gasto consolidado en agua potable y alcantarillado 2004-2015
Estructura porcentual



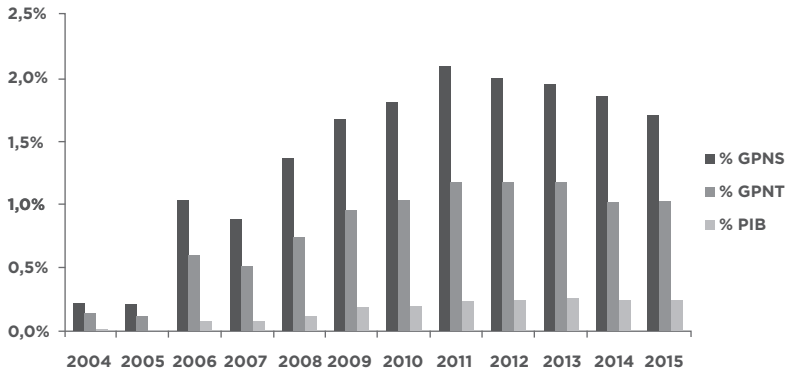
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía

Gasto de la Nación

Desde 2006, el Gobierno nacional muestra un gasto creciente en relación con el producto, aunque, a partir de 2011, se verifica una merma del gasto en agua con relación al Gasto Público Social Nacional (GPSN) y Gasto Público Total Nacional (GPTN) que se encuentra vinculado con la implementación de otras políticas públicas que ocuparon un lugar creciente en los presupuestos públicos —inclusión previsional, subsidios a empresas y tarifas, AUH, entre otras—. Más allá de estos vaivenes, debe quedar claro que la participación del gasto en agua potable y alcantarillado resulta de una magnitud muy poco significativa, ya que absorbe en 2015 apenas el 1,7% del GPSN y el 1% del GPTN (Gráfico 5).

En lo que resta de la presente sección, se ofrecerá una primera aproximación a la estructura de los presupuestos nacional y provinciales y su financiamiento. Sobre estas temáticas, se volverá más adelante.

Gráfico 5. Gasto nacional en agua potable y alcantarillado 2004-2015 en % del Gasto Público Social Nacional, Gasto Público Nacional Total y PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía

En el Cuadro 1, se ofrece la evolución reciente de la estructura de gasto nacional en agua potable y alcantarillado según programas. Allí sobresale la relevancia que detenta el programa de asistencia financiera a AySA, que ha ido ganando participación en el gasto nacional en los últimos años y pasó de representar el 58,6% del total en 2014 al 71,6% en 2016. Por su parte, tanto el programa de Acciones a cargo del ENHOSA como Emprendimiento Hídricos del Norte Grande pierden participación en el gasto nacional, en tanto crecen los recursos asignados al programa Recursos Hídricos y otros gastos. Medido en términos del PIB, se observa que el gasto que realiza el Gobierno nacional en los distintos programas de la función agua potable y alcantarillado registra un comportamiento descendente en el tiempo —si bien en términos nominales crece—, pasando de representar el 0,31% del PIB en 2014 al 0,18% en 2017.

Cuadro 1. Gasto nacional en agua potable y alcantarillado por programa (2014-2017) en millones de \$ y en % del PIB

	2014	2015	2016	2017
	<i>Devengado</i>		<i>Vigente</i>	
Asistencia Fin a AySA S.A.	8241	8567	14 541	11 516
Acciones a cargo del ENOHSA	3707	3967	2048	1721
Emprendimientos Hídricos del Norte Grande	1516	2241	2402	
Recursos hídricos	502	253	1302	3317
Otros gastos	107	51	25	2065
Total	14 073	15 079	20 318	18 619
En % del PBI	0,31%	0,26%	0,25%	0,18%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

Del análisis de la estructura según objeto del gasto de cada uno de los programas nacionales identificados, puede comprobarse la importancia que presentan las transferencias en el presupuesto, que participan con el 95% del gasto nacional en 2016. Ello comprende mayormente transferencias a empresas (AySA) y, en menor medida, a gobiernos provinciales. Las jurisdicciones más favorecidas con el financiamiento nacional son Chaco, Córdoba, Tucumán y Formosa.

Cuadro 2. Gasto nacional en agua potable y alcantarillado según objeto del gasto y programa (2016) en millones de \$

	Gastos en personal	Bienes de consumo	Servicios no personales	Transferencias	Bienes de uso	Total
Acc. de Des. del Norte Grande		0	6	2396	0	2403
Asistencia financiera a empresas públicas				1149		1149
Asist. Fin. a empresas públicas y ente binacional				13 392		13 392
Asist. Técnico-financiera y desarrollo de infr. para el San.	111	1	31	1234	672	2048
Otras asistencias financieras				25		25
Recursos hídricos	45	0	53	1109	94	1301
Total general en \$MM	156	1	89	19 305	766	20 318
Total general en %	0,8%	0,0%	0,4%	95,0%	3,8%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

Cuadro 3. Transferencias nacionales a provincias en agua potable y alcantarillado (2016) en millones de \$

Jurisdicción	Devengado
CABA	0
Nacional	-
No clasificado	-
Pcia. de Buenos Aires	101
Pcia de Catamarca	215
Pcia. Córdoba	723
Pcia de Corrientes	2
Pcia. de Entre Ríos	4
Pcia. de Formosa	506
Pcia. de Jujuy	16
Pcia. de La Pampa	2
Pcia. de La Rioja	38
Pcia. de Mendoza	34
Pcia. de Misiones	92
Pcia. de Río Negro	45

Pcia. de Salta	30
Pcia. de San Juan	36
Pcia. de San Luis	10
Pcia. de Santa Cruz	2
Pcia. de Santa Fe	14
Pcia. de Santiago del Estero	364
Pcia. de Tucumán	382
Pcia. de Chaco	989
Pcia. de Chubut	57
Pcia. de Neuquen	56
Total general	3718

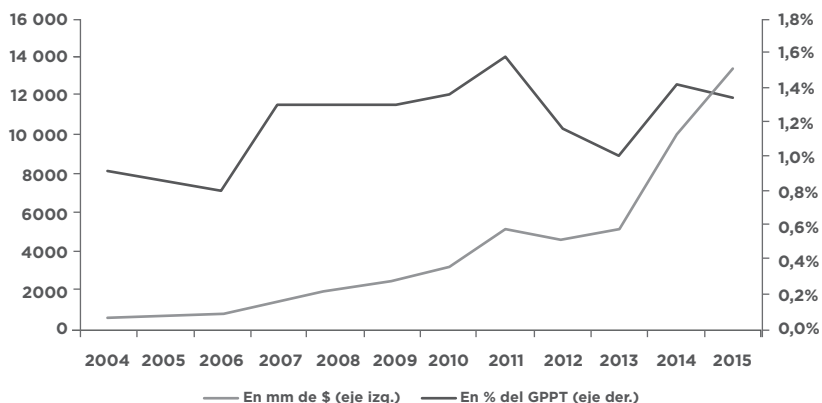
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

Gasto provincial

Con relación a las provincias, el gasto se encuentra fuertemente sustentado en transferencias provenientes de la Nación. En términos presupuestarios, del mismo modo que lo observado con el gasto nacional, el gasto a nivel provincial no resulta significativo en el presupuesto consolidado de las provincias. Si bien la tendencia en términos nominales es creciente, la participación vinculada al Gasto Público Provincial Total (GPPT) se reduce a apenas el 1,3% en 2015.

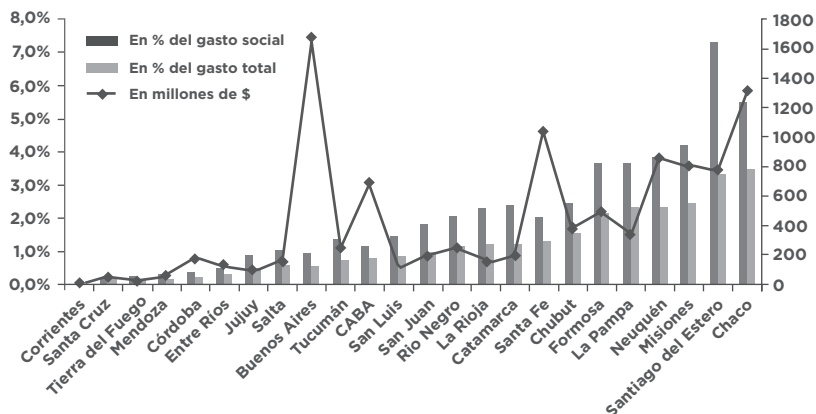
Según provincias, la mayor participación del gasto en agua se encuentra en Chaco (3,5%) Santiago del Estero (3,3%) y Misiones (2,4%), lo que concuerda con las regiones más necesitadas en términos de infraestructura y con peores indicadores de cobertura de agua y cloacas.

Gráfico 6. Gasto provincial en agua potable y alcantarillado, 2004-2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 7. Gasto por provincia en agua potable y alcantarillado, 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

En resumen, el panorama del gasto y financiamiento de agua en la Argentina muestra cuatro características centrales:

- El gasto sectorial tiene un impacto no significativo en las cuentas públicas de la Nación y las provincias, si bien la evolución del gasto público durante los últimos años ha sido creciente.
- El gasto de la Nación ha ido ganando terreno en los últimos años y muestra una elevada participación del rubro transferencias —a los gobiernos subnacionales y a empresas—.
- Como contraparte, en el gasto de las provincias, incide de manera significativa las transferencias recibidas desde la Nación.
- Existe una gran disparidad entre jurisdicciones —y al interior de estas— donde la problemática de la provisión de agua adquiere matices distintos que deben considerarse al momento de diseñar políticas públicas sectoriales —un aspecto ligado a la descentralización del servicio al que se le prestará atención puntual en el próximo apartado—.

2. Incentivos institucionales, política pública, marcos regulatorios y sus consecuencias en la Argentina

Los incentivos institucionales, de política pública y regulatorios se modificaron con los cambios en la trayectoria en el sector de agua y saneamiento, caracterizados en las secciones que siguen. Esto evidencia las dificultades que ha atravesado el país para construir una visión estratégica de mediano y largo plazo que priorice la universalización y la sustentabilidad económica y ambiental de los servicios.

2.1. Institucionalidad del agua y saneamiento

El sector de agua y saneamiento conforma un campo estratégico para el desarrollo económico, con un claro impacto sobre el ambiente, la

salud y condiciones de vida de la población. En la Argentina, engloba un conjunto de normativas que responden a los tres niveles de gobierno y que involucran aristas que se relacionan con la gestión del agua, la salud y las condiciones generales de prestación de los servicios.

Desde la reforma de la Constitución Nacional de 1994, «corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio» (artículo 124), y, en ese sentido, las provincias tienen la responsabilidad de promover acciones para la preservación, recuperación y conservación de los recursos naturales como el agua. El Estado nacional cumple la función de dictar «las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales» (artículo 41 de la Constitución Nacional). En este sentido, en 2002, se sancionó la Ley N.º 25688, que estableció los presupuestos mínimos para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Sin embargo, esta norma aún no ha sido reglamentada⁸. Además, la reforma de la Constitución incorporó también, de forma trascendente, en su artículo 42, el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios «a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno».

Las condiciones físico-químicas y biológicas que debe cumplir el agua de suministro público y de uso domiciliario son acordadas por el Código Alimentario Argentino, Ley N.º 18284. Las disposiciones del Código respecto a los patrones de calidad del agua se han ido actualizando y tornándose más exigentes de acuerdo con cómo se conocen los efectos nocivos de determinadas sustancias en el agua⁹.

⁸ La norma no ha logrado el apoyo de las jurisdicciones provinciales, que, en algunos casos, alegan que avanza sobre las potestades no delegadas a la Nación. Así la provincia de Mendoza y el Departamento de Irrigación reclamó que se declare inconstitucional esta norma en el caso «Mendoza, provincia de c/ Estado nacional s/ acción de inconstitucionalidad». La justicia local declaró que la causa es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y rechazó la demanda.

⁹ En este sentido, los niveles de arsénico para consumo ha sido objeto de debate luego

En tanto el sector de agua y saneamiento se encuentra descentralizado en gran parte del territorio, y los recursos naturales son de dominio de las provincias: no existe una ley nacional que establezca parámetros comunes para la prestación de los servicios. Así, en la Argentina —a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en el Uruguay, el Ecuador y Bolivia—, no hay un reconocimiento explícito del derecho humano al agua en la Constitución Nacional ni una ley nacional que reconozca el derecho humano a su acceso. Este derecho tampoco se incluyó en el Código Civil y Comercial aprobado en 2014. Sin embargo, al adherir en 1986, durante la presidencia de Raúl Alfonsín, al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁰, el Estado está obligado a asumir las responsabilidades que el pacto y su protocolo, ratificado por el Poder Legislativo en 2011, le confieren¹¹. La Observación General N.º 15,

que, en 2007, mediante la Resolución conjunta de la Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias del Ministerio de Salud de Nación y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción 68/2007 y 196/2007, se estableciera un máximo de 0,01 mg/l (anteriormente 0,05 mg/l). Posteriormente y dados los reclamos de los operadores de los servicios y otros actores por las dificultades para adecuar el agua a ese parámetro, se otorgó una prórroga de 5 años a las regiones del país con niveles altos de arsénico para que las empresas se adecuen al nuevo parámetro. En 2012, volvió a otorgarse un nuevo plazo (Resolución conjunta de la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca mediante la 34/2012 y 50/2012). La presencia del arsénico en el agua en la Argentina es de origen natural y está relacionado con el vulcanismo y la actividad hidrotermal de la cordillera de los Andes (Ministerio de Salud de la Nación, 2011).

¹⁰ En 1966, en el seno de la ONU, se adoptó el PIDESC, que entró en vigor una década después. El Pacto reconoce que no «puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos», como el derecho al trabajo, a la huelga, a la salud, etc. Sin embargo, el Protocolo Facultativo —que reconoce la competencia del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas bajo la jurisdicción de un Estado Parte, que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado Parte— recién se aprobó en 2008 y entró en vigencia en mayo de 2013.

¹¹ El derecho al agua se encuentra también en otros acuerdos internacionales que el país incorporó en su articulado al ordenamiento jurídico en 1994. Estos son la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Artículo 14); Convención

en 2002, reconoció que el acceso al agua potable es un derecho humano que se encuentra incluido en sus artículos 11 y 12, que refieren al derecho a un nivel de vida adecuado y a la salud. Posteriormente, en 2010, durante la Sesión N.º 64 de la ONU, 122 países entre los que se contó la Argentina, votaron afirmativamente por el reconocimiento del derecho al agua potable y al saneamiento como derechos humanos esenciales. En concreto, se declaró el «derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos» y se exhortó a los Estados y las organizaciones internacionales a proporcionar recursos y propiciar el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología «por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento» (Artículos 1 y 2, Resolución N.º 64/292). La Argentina no solo votó a favor de la Resolución N.º 64/192, sino que el PIDESC y otros tratados internacionales tienen jerarquía constitucional desde 1994. En el país, a partir de la Observación General N.º 15, el Poder Judicial sentó jurisprudencia respecto a estos derechos y las responsabilidades que les competen al Estado nacional y los Estados subnacionales¹². A nivel nacional, solo se observa la Ley N.º 26221,

sobre los Derechos del Niño (Artículo 24); Convenio de Ginebra Relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra (Artículos 20, 26, 29, 46); el Convenio de Ginebra Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Artículos 85, 89, 127).

¹² Tal como sucedió en la sentencia que emitió el Tribunal en lo Civil y Comercial 8.º de la Ciudad de Córdoba, que, ya en 2004, obligó al Estado provincial a proveer agua segura y al diseño de un sistema de provisión de agua a los barrios Villa La Merced, La Carbonilla y Chacras de La Merced. En los últimos, se resolvieron precedentes jurisprudenciales con resoluciones similares respecto al derecho al agua que dieron lugar a la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a fines de 2014, que acordó que «el agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, razón por la cual debe ser tutelado por los jueces» y determinó que se trata de «un proceso colectivo», es decir que no tiene que ser considerado como sumatoria de reclamos individuales y que, por su importancia, tiene que aplicarse el «principio de prevención y, aun en la duda técnica, del principio precautorio» (Corte Suprema de Justicia de la Nación N.º 42/2013. Recurso de hecho. Kersieh, Juan Gabriel y otros c/ el Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo).

que tiene incidencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), área no descentralizada y a cargo aún del Estado nacional. Dicha norma acuerda el marco regulatorio de los servicios en el área de AySA.

En el resto de las jurisdicciones, cada una de las provincias establece mediante leyes o decretos del Poder Ejecutivo Provincial regulaciones sobre el agua, principalmente, a partir de los Códigos de agua y de los servicios a partir de los marcos regulatorios. En los últimos años, el derecho humano ha incorporado dentro de las regulaciones sobre el sector. Así, en la Constitución de la Provincia de Entre Ríos, reformada en 2008, en su artículo 85, y en la Constitución de la Provincia de Corrientes, reformada en 2007, se definió al agua como «un bien social esencial para la vida» y la responsabilidad del Estado de garantizar su acceso (artículo 59). También se sancionó en la provincia de Buenos Aires la Ley N.º 14782, que reconoce el derecho humano al agua, y, en provincia de Jujuy, se han presentado distintos proyectos de ley con similar finalidad.

Más allá de esto, los marcos regulatorios son la normativa central en la que se acuerdan las condiciones generales de prestación y los derechos y obligaciones de los usuarios y las empresas. Estos están fijados mediante leyes provinciales en la provincias de Córdoba (Ley N.º 8835), Catamarca (Ley N.º 4836), Corrientes (Leyes N.º 3573 y 3979), Santa Fe (Ley N.º 1220), La Rioja (Ley N.º 6281), Jujuy (Ley N.º 4937), Salta (Ley N.º 6835), Santiago del Estero (Ley N.º 6225), Tucumán (Leyes N.º 6445 y 6.529), Río Negro (Ley N.º 3183), Misiones (Ley N.º 3391) y Formosa (Leyes N.º 1121 y 1142). Así también en las provincias de Buenos Aires y Mendoza son establecidos por los decretos de PEP N.º 873/03 y N.º 2648/10. En las provincias de Chubut y Entre Ríos, aunque los servicios están descentralizados a los municipios y cooperativas, se observan normativas que acuerdan criterios de calidad para toda la provincia Ley N.º 189, antes Ley N.º 4291 en Chubut y Ley N.º 6643/80 ratificado por la Ley N.º 9230/99 en Entre Ríos. En cambio, en La Pampa y Santa Cruz, donde los servicios están municipalizados en su totalidad, hay numerosas ordenanzas municipales respecto a las condiciones de prestación de los servicios, incluidas sus tarifas. Por su parte, las provincias de San Juan y San Luis, en la que

coexiste un operador principal en algunas ciudades con prestaciones locales, no han sancionado un marco regulatorio.

Los marcos regulatorios establecen parámetros de calidad de los servicios y, en términos de calidad del agua, requieren adecuarse a lo establecido en el Código Alimentario Argentino¹³. La adecuación a los criterios no sucede en todas las jurisdicciones, en tanto en la provincia de Buenos Aires se distribuye agua con distinta calidad —diferenciada como agua corriente y agua potable—. Esta situación es llamativa, ya que se entiende que los criterios que tiene que reunir el agua para no generar riesgos para la salud no deberían variar entre regiones y prestadores.

Institucionalidad y descentralización

Los procesos de descentralización administrativa y de servicios han sido objeto de un creciente debate en la última década. En la actualidad, se reconoce que han generado tanto experiencias exitosas como grandes fracasos. En este sentido, el entendimiento ha avanzado en dos direcciones: la primera es aquella que reconoce, con el objeto de no afectar integridades sistémicas y la capacidad de desarrollar políticas nacionales, que tan relevante como tener en claro qué y cómo descentralizar es saber qué mantener centralizado, por qué y cómo. En definitiva, aquella postura que sugiere que centralización/descentralización no necesariamente son alternativas contradictorias —colocadas en un *continuum* de mayor/menor legitimidad, transparencia, eficiencia y eficacia—, sino dos funciones que deben mostrar articulación/sinergia. La segunda, muy ligada a la primera, es el entendimiento que encara la descentralización de políticas, sin necesariamente asumir que más descentralización es mejor o que ciertos tipos de descentralización son mejores que otros, buscando comprender las razones que hacen que la (des)centralización alcance o no sus objetivos (cf. World Bank, 2016 y 2017).

Más allá de las especificidades de estos debates, en la actualidad, las diversas posturas tienden a mostrar dos grandes coincidencias, destacadas en el primer capítulo de este trabajo: 1) el reconocimiento de

¹³ Las provincias adhieren con normativas propias al Código Alimentario Argentino.

que estos procesos son de gran complejidad y especificidad nacional, lo que implica que no son lineales ni fácilmente transferibles como *buena práctica* de una sociedad a otra; y 2) que, en el centro del éxito/fracaso de estos procesos, se encuentran las variables institucionales, esto es, referidas a las reglas que incentivan distintos comportamientos tanto para decisores políticos como para actores sociales y económicos.

Con relación a los arreglos institucionales vinculados con la delegación de la provisión del servicio de agua, debe notarse que, en el caso argentino, a diferencia de otros países, los procesos de devolución o descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales no pueden entenderse como un avance de estos gobiernos sobre el poder central. Si bien, por un lado, se observa que, con cada nueva instancia legislativa, los coeficientes de reparto a favor de los gobiernos provinciales han aumentado, por otro lado, los procesos de descentralización del gasto, al no haber sido acompañados por cambios simétricos en los recursos, han requerido de gobiernos centrales fuertes —militares o civiles— y una desigual capacidad de negociación¹⁴.

Los procesos de descentralización fiscal que han dominado las reformas en las áreas educativa, de salud, y otros servicios sociales —incluida la provisión de agua y saneamiento—, tanto a fines de los setenta como a principios de los noventa, tuvieron como motivación excluyente la decisión del Gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios. Es así que no se han contemplado recursos específicos para atender el financiamiento de los servicios descentralizados ni se han diseñado mecanismos compensatorios con anterioridad a las transferencias.

¹⁴ Esta sección está tomada de Cetrángolo y Jiménez (2004). Sobre las especificidades de la economía política de la descentralización y la desregulación de políticas sociales en el caso argentino, puede consultarse Bisang y Cetrángolo (1997), Carciofi, Cetrángolo y Larrañaga (1996), Repetto y Alonso (2004), así como Potenza (2005) para la referida puntualmente al funcionamiento, fortalezas y debilidades de los Consejos Federales de Educación y Salud como organismos coordinadores de políticas entre la Nación y las Provincias.

La política de descentralización instrumentada ha derivado en serios costos en materia de cohesión social. Puede identificarse una multiplicidad de respuestas locales en lo referido tanto a la forma que adopta el proceso como a sus resultados en términos de equidad y eficiencia. La ausencia de coordinación desde el nivel central permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal que responde, a grandes rasgos, a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar como respuesta al propio proceso descentralizador. Estas respuestas, a su vez, están estrechamente condicionadas por la restricción financiera que opera de manera muy diversa en cada jurisdicción. Las posibilidades de mejorar los servicios sociales descentralizados están delimitadas por el grado de desarrollo económico-social, productivo y la capacidad de financiamiento de cada jurisdicción. A su vez, las potencialidades de desarrollo de cada una de ellas están determinadas, en buena parte, por el Estado y nivel de su capital humano y cultural, lo cual está directamente vinculado con las posibilidades que tenga su población de acceder a buenos niveles de educación y salud.

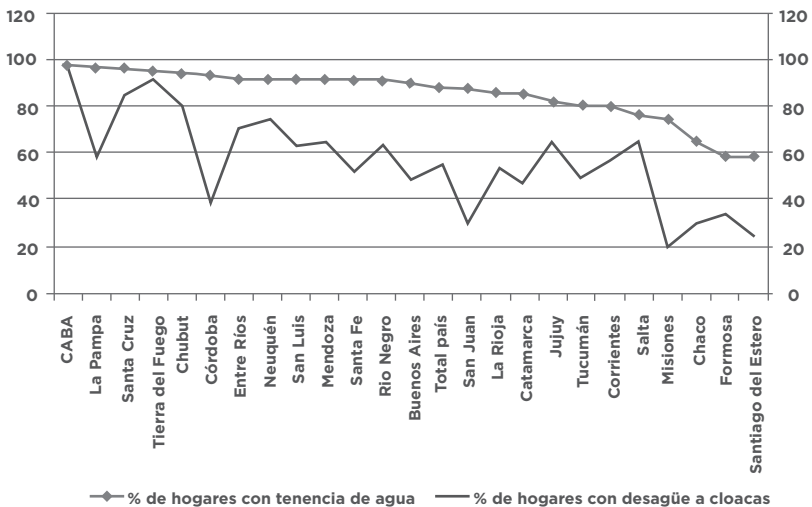
Por su parte, debido a la concentración de recaudación en manos de la Nación —una parte de ella es la que forma la masa coparticipada—, las provincias se han quedado con cuatro impuestos principales —Inmobiliario, Automotor, Sellos e Ingresos Brutos—, que les permiten recaudar, en promedio, el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del Gobierno central y endeudamiento. Este desbalance financiero interjurisdiccional debe también considerarse un elemento que ha agregado conflictividad a las relaciones entre la Nación y las provincias. Como resultado de los aspectos antes señalados, el financiamiento de las diferentes provincias es altamente dependiente del sistema de trasferencias de recursos desde la Nación.

Esta situación determina la ausencia de un nivel único básico de cobertura de cloacas y agua asegurada a todos los habitantes del país. Los servicios de agua potable y desagües cloacales muestran un patrón territorial de cobertura muy heterogéneo por provincia y similar entre los dos subsectores, si bien el servicio de desagües cloacales es más pobre que el de agua. Como muestra el Gráfico 8, ordenado según nivel de cobertura de agua, el porcentaje de cobertura en agua supera en el total país

en un 62% a la cobertura de desagües, en algunos casos, como Misiones, casi cuadruplica dicha cobertura, lo que da cuenta de las marcadas asimetrías que existen entre provincias. En efecto, el rango del nivel de cobertura de agua potable va del 59% (Santiago del Estero) al 98% (CABA), y el de desagües cloacales va del 24% (Santiago del Estero) al 99% (CABA).

Con el objeto de ilustrar la heterogeneidad de situaciones hacia el interior del territorio argentino y para evitar la presentación de veinticuatro diferentes comportamientos, se ha optado por agrupar las provincias conforme una serie de indicadores relevantes de la situación en cada jurisdicción: i) el gasto público provincial en agua potable y alcantarillado per cápita 2015, ii) la participación del gasto público provincial en agua potable y alcantarillado con relación al gasto total provincial, iii) el porcentaje de hogares sin baño según datos del Censo 2010, iv) el nivel de PBG per cápita 2004 —último dato oficial disponible—, v) la tasa de incidencia de la pobreza al segundo semestre 2016 según datos del INDEC y v) la brecha al interior de cada provincia entre los departamentos con mayor cobertura y menor porcentaje de hogares sin baño, según datos del Censo 2010.

Gráfico 8. Cobertura de agua y desagües cloacales por provincia, 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010 (INDEC)

De este modo, es posible identificar los siguientes cuatro grupos de jurisdicciones, en línea con el agrupamiento de provincias que presenta Cetrángolo *et al.* (2011):

I - De elevado producto por habitante, buenos indicadores de cobertura, brechas y pobreza, mayor gasto en agua per cápita, aunque reducida participación de este en el presupuesto provincial. Aquí, se encuentran la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias patagónicas de Chubut, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén, con muy baja densidad poblacional.

II - De niveles medios de PBG y pobreza, menor porcentaje de hogares sin baño en un contexto de mayor disparidad departamental. En términos de gasto, este grupo registra un nivel más bajo al promedio de gasto en agua potable y alcantarillado per cápita con una participación reducida en los presupuestos provinciales. En este grupo, se reúnen cuatro provincias que explican la mitad de la generación del producto y cerca del 60% de la población del país: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, junto con las provincias de Río Negro, La Pampa y Entre Ríos.

Los grupos III y IV presentan niveles bajos de PBG, mayor pobreza y un elevado porcentaje de hogares sin baño, con una brecha departamental baja en ambos casos. Se diferencian en que, en el caso del grupo III, se presentan indicadores de gasto público provincial en agua potable y alcantarillado per cápita y en porcentaje del gasto total provincial reducido, en tanto que en el caso del grupo IV estos indicadores se ubican por encima del promedio país. El grupo III contempla las provincias de Corrientes, La Rioja, San Luis, Salta y Tucumán, mientras que el grupo IV se conforma por las provincias de Catamarca, Chaco, Formosa, Misiones y Santiago del Estero.

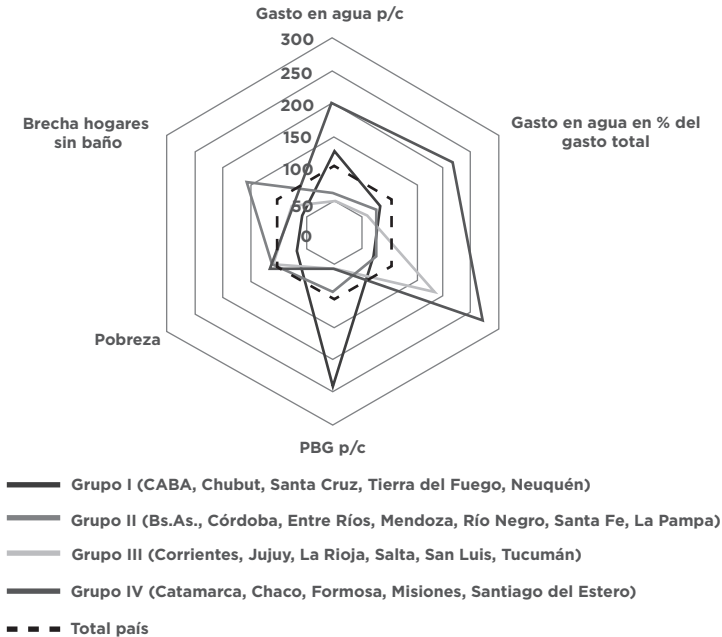
Los datos presentados permiten apreciar las diferencias estructurales entre jurisdicciones e identificar necesidades de intervención pública.

Debe señalarse que el grupo I incorpora una jurisdicción de características especiales y únicas: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se trata de una economía urbana que, por ser la ciudad capital de la Nación, presenta una fuerte concentración de población y mejores condiciones socioeconómicas que el resto. En el grupo II, por su parte, se encuentra

la provincia de Buenos Aires, que, por su tamaño poblacional y concentración de la producción, promedia los resultados del total país.

Gráfico 9. Agrupamiento de provincias

Base Total país=100



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, Censo 2010 y Secretaría de Hacienda

Como toda clasificación, esta contiene simplificaciones que pueden no reflejar situaciones particulares específicas pero, de todos modos, tiene el valor de presentar cierto ordenamiento e ilustrar, sin lugar a dudas, sobre la diversidad de situaciones hacia el interior del territorio del país y la necesidad de aplicar diferentes acciones para resolver los problemas de saneamiento (Cetrángolo *et al.*, 2011).

Al interior de las provincias, se repiten los patrones de heterogeneidad que se observan entre estas. Así también se observa la falta de

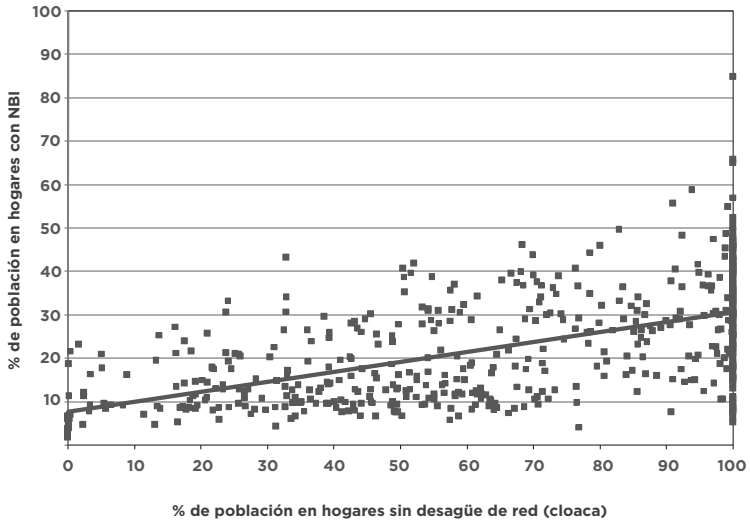
complementariedad en la expansión de los servicios de agua y cloacas, con un elevado déficit en este último, que ocasiona que los hogares tengan que resolver el saneamiento mediante formas menos seguras. La presencia de pozos ciegos conectados, en el mejor de los casos, con cámaras sépticas, conforma una problemática que se agrava en áreas urbanas en donde se construye a poca distancia de las tomas de agua.

Antes de terminar esta sección sobre descentralización del servicio, conviene hacer notar que las brechas existentes entre Estados provinciales se reproducen y amplifican hacia el interior de cada jurisdicción. En efecto, la localización de cada individuo dentro de cada una lo coloca en una posición diferencial (Acuña y Cetrángolo, 2006; Cetrángolo *et al.*, 2011).

La información censal ofrece una imagen muy nítida de las diferencias de cobertura entre departamentos. En los Gráficos 10 a 13, se presentan los datos de hogares sin cobertura de agua potable y desagüe cloacal ordenados por departamento y relacionados con el porcentaje de población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas. Con el objeto de mostrar la evolución en las últimas décadas, se reproducen los mismos gráficos elaborados a partir de datos del Censo de 2001, presentados en Acuña y Cetrángolo (2006). De la comparación entre los dos momentos —el Censo de 2001 fue realizado en el preludio de una grave crisis—, es posible señalar cierta reducción en la dispersión de casos departamentales, sobre todo, con relación a la cobertura de agua potable. Tal vez, más importante para el presente estudio sea comprobar la fuerte y persistente correlación positiva entre pobreza y ausencia de cobertura, lo que llama la atención sobre el cuidado que toda política sectorial deberá poner sobre la necesidad de prioridades diferenciales hacia el interior de cada provincia.

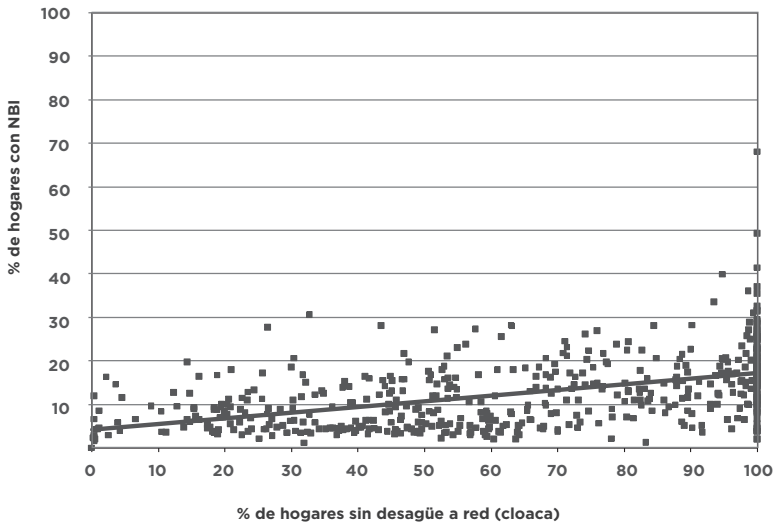
En definitiva, la forma que adoptó la institucionalidad ligada a la descentralización de servicios de agua y saneamiento en la Argentina resultó en una fuerte heterogeneidad social y regional entre provincias y dentro de estas. Esta heterogeneidad enmarcada en la institucionalidad más amplia de los procesos de descentralización y las características del federalismo argentino ha incrementado consecuentemente los problemas de coordinación interjurisdiccional y ha debilitado las capacidades para implementar una política nacional más legítima, eficiente y sustentable de agua y saneamiento.

Gráfico 10. Relación cobertura de desagüe a red cloacal y hogares con NBI, 2001



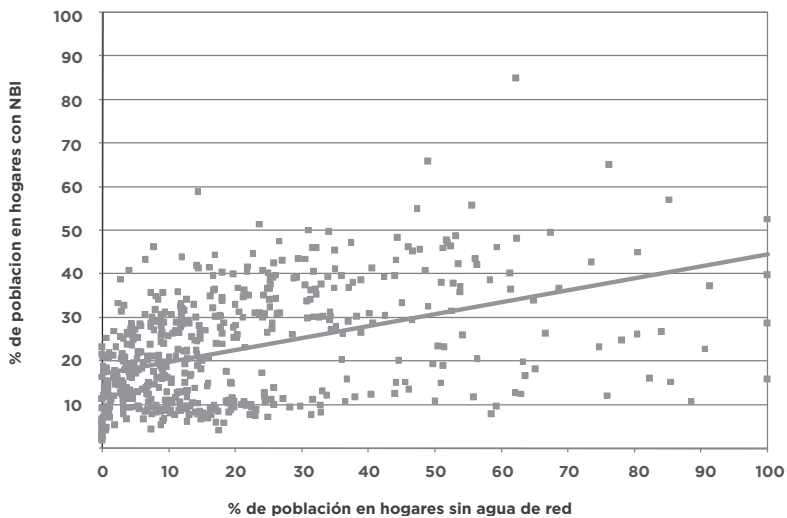
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2001

Gráfico 11. Relación cobertura de desagüe a red cloacal y hogares con NBI, 2010



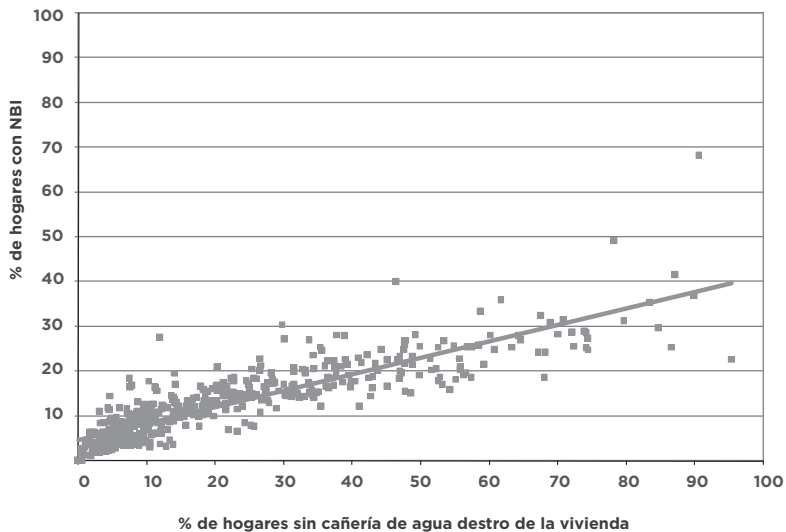
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010

Gráfico 12. Relación cobertura de agua y hogares con NBI, 2001



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2001

Gráfico 13. Relación cobertura de agua y hogares con NBI, 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010

2.2. Gobierno y organización del sector

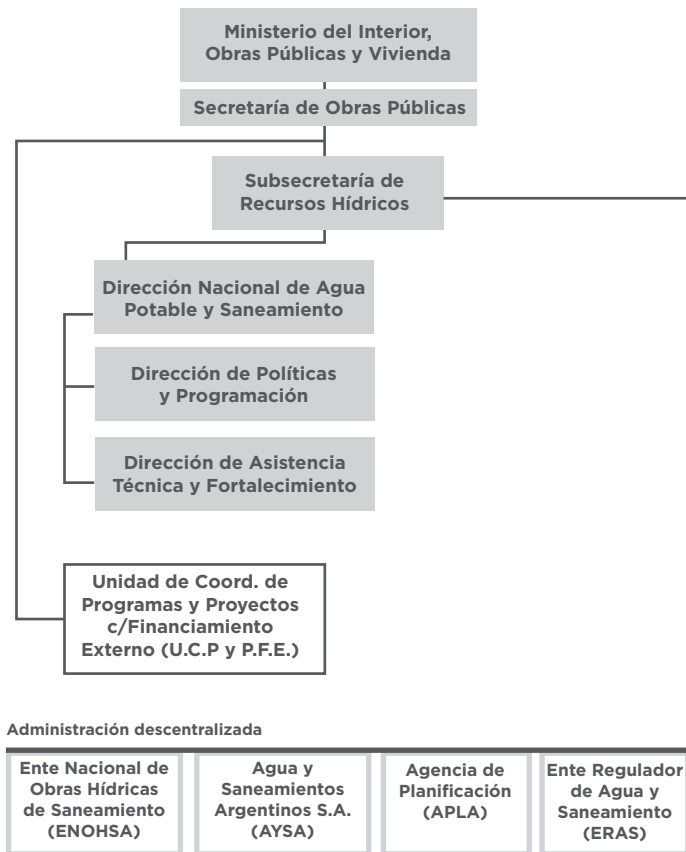
A nivel nacional, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPV) es el organismo que tiene competencia sobre el sector de agua y saneamiento. De acuerdo con el Decreto del PEN N.º 13/2015, que modificó la estructura de los ministerios, la Secretaría de Obras Públicas (SOP) cumple las funciones de elaborar, proponer y ejecutar la política nacional de obras públicas e hídricas y coordinar los planes y programas relativos a dichas obras a nivel internacional, nacional, regional, provincial y municipal, entre otras tareas. De la SOP, depende la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), que actúa en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional y de los servicios de agua y saneamiento. En el ámbito de la SSRH y como se observa en la Figura 1, se encuentra el ENOHS, organismo descentralizado con personería jurídica y autarquía administrativa que, históricamente, actuó como agencia financiera que canalizaba a provincias y prestadores de servicio los recursos de origen nacional y externo. Desde 2004, se encuentra autorizado a contratar y ejecutar en forma directa obras, proyectos y adquisiciones para la construcción, el mantenimiento y la reposición de infraestructura de saneamiento.

En la órbita de la SSRH, se encuentra la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DNAYS), de reciente creación, que tiene entre sus cometidos «la formulación de las políticas sectoriales así como la planificación de mediano y largo plazo de las inversiones y acciones» (MIOPV, 2017). La creación de la Dirección fue un proceso postergado durante años y conforma un avance en la organización del sector en lo que concierne a las posibilidades de coordinación y planificación de mediano y largo plazo.

La SSRH cumple funciones de planificación, regulación y prestación de los servicios en el área no descentralizada, en la que actúa como autoridad de aplicación del marco regulatorio de AySA. En su órbita, se ubican, por un lado, la APLA, que coordina y da conformidad a la planificación de inversiones, mediante la interacción con los municipios de la provincia de Buenos Aires y la concesionaria, y realiza el seguimiento de la ejecución

de las obras; por otro, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), que ejerce el control en materia de prestación del servicio, incluyendo la contaminación hídrica en lo que se refiere a la fiscalización de AySA como agente contaminante.

Figura 1. Organigrama del sector de agua y saneamiento a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Modernización (2017)

La prestación en Capital Federal y, recientemente, 24 municipios de la provincia de Buenos Aires, se encuentra a cargo de AySA, una sociedad

anónima con participación mayoritaria estatal y el 10% del capital accionario en manos de los empleados a través del sindicato del sector. Esta empresa, creada en 2006, está expandiendo su área de acción e incorporando mediante negociaciones con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los gobiernos locales a un conjunto importante de municipios que, históricamente, han estado fuera de su área y se caracterizan por presentar una importante demanda insatisfecha de los servicios. Mientras la Figura 1 brinda el Organigrama del gobierno del sector a nivel nacional, en el apartado 2.4. sobre los actores del sistema de agua y saneamiento, se describe el complejo entramado de actores que intervienen en el sector de agua y saneamiento a nivel nacional y en los subsistemas provinciales y locales.

2.3. La regulación del agua y saneamiento

Desde las reformas que se observaron en el sector en la década de los noventa, se enfatiza la importancia que asume la regulación y las agencias regulatorias. La regulación se presenta asociada al logro de distintas finalidades, como garantizar la sostenibilidad del servicio desde el punto de vista social, medioambiental, técnico y económico; determinar los incentivos adecuados de manera que la prestación propenda a la eficiencia, es decir, la minimización de los costos de largo plazo de la prestación; la mayor eficiencia estará justificada por sus fines de equidad social: asegurar que las economías que se generen serán transferidas a la comunidad vía reducción de tarifas y aumento en la calidad del servicio prestado y mayor acceso de la población no servida; incentivar y responsabilizar al prestador y a sus directivos del cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos, ajustado a principios de debida diligencia, buena fe y obligación de eficiencia; y prever incentivos para que los usuarios hagan un uso racional del servicio (Ordoqui Urcelay, 2007: 67). Por ende, la función de regulación es central para la operación del sector y el alcance de sus objetivos.

Más allá de que, en la Argentina, se observa desde inicios del presente siglo la salida de los consorcios privados de la prestación de los servicios

en las principales jurisdicciones del país —en términos demográficos—, los organismos de regulación permanecen en actividad con algunos cambios en sus funciones. Así, en el AMBA, se encuentra el ERAS; en la provincia de Buenos Aires, el Organismo de Control del Agua de Buenos Aires (OCABA), el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS); en Mendoza, el Ente Provincial del Agua y de Saneamiento (EPAS); en Catamarca, el Ente Regulador de los Servicios Públicos y otras concesiones de Catamarca (ENRE); en Formosa, el Ente Regulador de Obras y Servicios Públicos (EROSP); en Jujuy, la Dirección de Servicios Públicos y otras concesiones (SUSUPU); en La Rioja, el Ente Único de Control de las privatizaciones de la Provincia de La Rioja (EUCOP); en Salta, el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ENRESP); y, en Tucumán, el Ente Regulador de Servicios Públicos de Tucumán (ERSEP). En Río Negro y en el Chaco, la regulación de los servicios se encuentra en la órbita de las direcciones de agua: el Departamento Provincial del Agua (DPA) y la Administración provincial del agua (APA). En estas jurisdicciones, los servicios son prestados por sociedades anónimas con mayoría accionaria estatal o sociedades del Estado. Los directorios de los entes regulatorios son propuestos por el Poder Ejecutivo y refrendados por el Legislativo, duran mayormente cuatro años en sus funciones y pueden ser renovados por un período. En algunos casos, como en las provincias de Mendoza, Catamarca y Misiones, el período de funciones es indeterminado. Asimismo, tienen escasa participación los usuarios de los servicios y otros actores de la sociedad civil. Esta reducida participación en las vocalías de los entes también se visibiliza en las acciones poco frecuentes que apuntan a incluir la mirada, los reclamos de los usuarios.

En las jurisdicciones donde los servicios continúan concesionados, los entes mantienen sus funciones: el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSEP), en Córdoba, el Ente Regulador de la Administración de Obras Sanitarias Corrientes (AOSC), en Corrientes, el Ente Provincial Regulador de Agua y Cloacas (EPRAC), en Misiones y el Ente Regulador de los Servicios de Santiago del Estero (ERSAC), en Santiago del Estero. En el caso de las provincias donde los servicios se encuentran descentralizados a nivel de municipios o cooperativas —La Pampa, Entre Ríos y Chubut—, no existe un ente regulador,

como en las provincias de Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En estas jurisdicciones, las direcciones provinciales o autoridades del agua desempeñan un conjunto amplio de funciones, inclusive las de regulación de los servicios.

Los entes regulatorios suelen ser autárquicos, y su financiamiento se efectúa mediante distintas fuentes que incluyen un porcentaje de las tarifas y asignaciones del presupuesto público. La literatura recomienda que el financiamiento de los entes mediante una tasa de mantenimiento, control y fiscalización como parte de la tarifa pagada por los usuarios es la opción que contribuye a generar, por un lado, mayor autarquía financiera y, por otro, independencia del sector empresarial y político más allá del tipo de esquema de prestación (Herrero, 2002).

Los entes deben aplicar los marcos regulatorios que indican los esquemas tarifarios, la calidad de los servicios, los niveles de medición y de tratamientos de los efluentes. En la Argentina, los marcos regulatorios están cristalizados en el AMBA en la Ley Nacional N.º 26221; en Córdoba, mediante la Ley Provincial N.º 8835; en Catamarca, con la Ley N.º 4836; en Corriente, con las Leyes N.º 3573 y N.º 3979), y, en otras jurisdicciones, por decretos como en el caso de la provincia de Buenos Aires (Decreto N.º 873/03) y Mendoza (Decreto N.º 2648/10). Más allá de su importancia, coexisten con disposiciones heterogéneas, como los contratos de concesión, los convenios por obras. Así se observa en algunas jurisdicciones dispersión y superposición de las normativas.

2.4. Actores del sistema de agua y saneamiento

Resulta usual en el análisis de actores de políticas restringir el foco a los actores sectoriales. Sin embargo, la comprensión de la lógica, obstáculos y potencialidades de una política sectorial demanda, ineludiblemente, el reconocimiento de la relevancia de actores metasectoriales en la determinación de la legitimidad, factibilidad y probabilidad de éxito de una política. En este sentido, consideramos el sector de agua y saneamiento

un conjunto perteneciente a un sistema más amplio y complejo, en el que el sector constituye un subsistema que se articula con otros subsistemas regidos por institucionalidades, cruzados por políticas y regulaciones diversas a las del sector y poblados por actores con intereses, prioridades, objetivos y recursos distintos y que exceden a los que caracterizan a los del sector. Con este ánimo es que esquematizamos a continuación tanto a los actores sectoriales como a los metasectoriales relevantes para el sector.

Actores del sector

Desde la descentralización a nivel subnacional y las concesiones de la década de los noventa, la organización del sector incluye la presencia de un conjunto heterogéneo de actores que cumplen funciones de planificación, regulación y control y prestación de los servicios. Cada una de estas funciones tiene una especificidad técnica, y, en ellas, actúan distintos actores e intereses. Ciertamente, esta multiplicidad realza la importancia de que las acciones aprovechen las sinergias y complementariedades, la articulación de escenarios y actores a fin de reducir incongruencias y lograr sostenerse en el tiempo previendo distintos escenarios que permitan dar solución a las problemáticas del sector.

Dada su centralidad, la estructura de los actores del subsistema del Gobierno nacional del sector fue adelantada en el apartado que se especifica el papel del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y, dentro de su ámbito, el de la Secretaría de Obras Públicas, la Subsecretaría de Recursos Hídricos y el de la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento. Aquí debe notarse que, al momento de considerar los actores del sector, y, si bien formalmente no constituye parte de su gobierno, el actor sindical debe contemplarse como clave tanto por su peso sobre la implementación de las políticas como por su influencia sobre algunas de las decisiones de estas —en el caso argentino, con particular presencia en la mayor empresa prestadora del país, AySA, a la que se hace referencia abajo—.

La planificación y la captación de fondos para las obras de infraestructura en el sector están a cargo, principalmente, de organismos centralizados

relacionados a los ministerios de obras y servicios, planeamiento y ambiente. En este sentido, aglutinan y desarrollan en paralelo un conjunto de amplio de funciones que incluyen la gestión de distintos servicios públicos, la gestión hídrica y no logran consolidarse como el organismo rector que defina, consensue, promueva, ejecute y rinda cuentas sobre la política sectorial. Las excepciones en términos de funciones definidas son en el AMBA, la Agencia de Planificación (APLA) y, en la provincia de Buenos Aires, la Dirección Provincial de Agua y Cloacas (DIPAC), creada en 2005 a condición del acceso a créditos externos para el sector.

La regulación y control está a cargo de distintos entes o agencias regulatorias en las áreas en las que perduran concesiones privadas —Corrientes, Córdoba, Misiones, y Santiago del Estero, que son responsables de la aplicación de los marcos regulatorios, sancionados en el marco de las concesiones—. En el caso de las áreas donde los servicios se reestatizaron —AMBA, provincias de Buenos Aires, Santa Fe, entre otras—, estas agencias se reformularon y quedaron mayormente a cargo del control de la prestación de los servicios, y la regulación de las tarifas quedó a cargo de los ministerios de obras y servicios, es decir, centralizadas en los poderes ejecutivos.

La prestación de los servicios incluye distintos modelos de gestión y actores. Así, en los principales núcleos poblacionales, se observa la presencia de un operador principal con mayoría accionaria estatal o privada, pero con participación de los sindicatos y prestadores atomizados en el interior de las jurisdicciones —incluyen cooperativas, prestaciones municipales—. Específicamente, los servicios se encuentran a cargo de un conjunto atomizado de actores prestatarios que incluyen una empresa regional que abarca 2 jurisdicciones, la CABA y 24 municipios de la provincia de Buenos Aires (AySA) y 14 prestatarias empresas o entes estatales¹⁵. Por otro lado, se ubican 4 prestatarias concesionarias de

¹⁵ Aguas Bonaerense S. A.; Aguas Santafesinas S.A., Agua y Saneamiento Mendoza S. A., Aguas Rionegrinas S. A., Aguas de Catamarca, la Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A. Aguas del Norte, Sociedad Aguas del Tucumán S.A., Agua Potable Sociedad del Estado en Jujuy, el Servicio de agua y mantenimiento Empresa del Estado Provincial Provincia de Chaco

capitales privados¹⁶. Estos operadores atienden los principales núcleos y cohabitan con otros prestadores que sirven a localidades de menor tamaño relativo en el interior de las provincias —mediante cooperativas y otros operadores comunitarios—. En las provincias de La Pampa, Entre Ríos, Chubut, los servicios están a cargo de los municipios y cooperativas. Así se estima que existen un total de 1828 actores prestadores de los servicios en el país (MIOPV, 2017).

Actores metasectoriales

En primera instancia, son cuatro los subsistemas constituidos por actores relevantes para las políticas del sector de agua y saneamiento:

Primero, se encuentra el subsistema del resto del Poder Ejecutivo, conformado en la Argentina por Presidencia, Jefatura de Gabinete de Ministros y, con particular influencia sobre las políticas de agua y saneamiento, ministerios de Hacienda, de Finanzas y de Salud. Cada uno de estos actores cuentan no solo con la capacidad de influir, sino, en algunos casos, hasta de vetar diversos aspectos de las políticas de agua y saneamiento.

Segundo, debe mencionarse el subsistema conformado por el resto de los poderes de gobierno. Si bien resulta obvio el peso del Congreso a la hora de decidir sobre recursos o la propia institucionalidad del sector de agua y saneamiento, el Poder Judicial ha cobrado históricamente en la Argentina un creciente peso no solo referido a derechos de los usuarios y cumplimiento de normas, sino también al contenido sustantivo de políticas y la propia institucionalidad que debería sostener dicho contenido —como ilustra el caso Matanza-Riachuelo/ACUMAR—.

(SAMEEP), Aguas de Formosa S.A., el Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS) en Neuquén, San Luis Agua Sociedad del Estado, Obras Sanitarias Sociedad del Estado (OSSE) en San Juan, Servicios Públicos Sociedad del Estado en Santa Cruz, y Aguas Riojanas S.A.

¹⁶ Aguas de Santiago S.A., Aguas de Corrientes S.A., Servicio de Aguas de Misiones S.A., y Aguas Cordobesas S.A.

Tercero, el subsistema de actores no estatales cubre centralmente a aquellos que conforman organizaciones de la sociedad civil —ya sea de consumidores, ligadas a derechos o de especialistas—.

Y, finalmente, cuarto, el subsistema de Organismos Multilaterales de Desarrollo —como BM, BID, CAF, PNUD, CEPAL, etc.— muestra un conjunto estratégico de actores tanto para el financiamiento como para el análisis y planificación de las políticas del sector.

2.5. La efectiva prestación de los servicios de agua y saneamiento

Los recursos financieros que perciben las empresas prestatarias contemplan fuentes propias y externas, y asumen un grado de criticidad importante por la infraestructura requerida para la prestación de los servicios. En general, hay acuerdo en que son relevantes las inversiones en capital fijo que demandan la expansión de los servicios y que tienen una lenta recuperación de las inversiones.

Las tarifas dependen de cada jurisdicción y aunque, en general, se encuentran limitadas jurídicamente por el principio de razonabilidad tarifaria (Solanes, 1999), en la Argentina, han quedado asociadas en los últimos años a criterios políticos y sociales, y estas no han contribuido a cubrir los costos operativos, de mantenimiento, amortizaciones, depreciaciones y beneficios de las empresas. Así las inversiones para la expansión de los servicios han sido sostenidas, fundamentalmente, con aportes del Estado nacional mediante el ENOHSa y del Programa de Desarrollo e Integración de las Provincias del Norte Grande. En general, la mayoría de los cuadros tarifarios del país se basan en el régimen que utilizaba OSN con el criterio de consumo presunto en función de la superficie, zona, calidad y antigüedad del inmueble. No obstante, estas variables no resultan adecuadas para reflejar el nivel de consumo del usuario. Dado el bajo nivel de micromedición del consumo de los usuarios, subsiste de manera generalizada un sistema tarifario de *canilla libre* —AySA solamente mide el consumo del 21% de los usuarios—. Los niveles de micromedición se

encuentran en el entorno del 29%, y el rango de variación de la muestra va de casi 0% (Cooperativa de Trelew) a 68% (Adlandes-Jujuy). De este modo, los niveles de micromedición resultan bajos en comparación con los niveles consignados en ADERASA, donde la media es 70%, y el rango de variación de los datos va de 20% a 79% (MIOPV, 2017).

Producto de estos bajos niveles de micromedición también resulta dificultoso obtener la tarifa por m³, razón por la cual no existen incentivos para racionalizar el uso del agua. Dado que no se puede hacer uso de la política de precios con ese fin, la asignación de los recursos por parte del prestador termina resultando ineficiente, y el regulador carece de un parámetro vital para evaluar la eficiencia de la prestación (MIOPV, 2017; Banco Mundial, 2017).

Considerando que la información disponible respecto a la situación tarifaria es limitada e incompleta, ya que, como se ha señalado, no hay bases sistematizadas con información del sector, se recurre a información producida por organismos que aglutinan a los entes reguladores. Así, en el AMBA y las provincias de Catamarca, Tucumán, PBA, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Corrientes, Misiones, Córdoba, Río Negro y la Rioja, el sistema tarifario más generalizado es el *price cap*, pero, en la práctica, la regulación contiene un esquema mixto, ya que las jurisdicciones autorizan revisiones periódicas que consideran la variación de los costos. Es decir que combinan la modalidad *price cap* con incrementos por la variación de costos¹⁷. Mayormente, las revisiones tarifarias han quedado acotadas

¹⁷ Se observan dos mecanismos para regular las tarifas: por un lado, el esquema *price cap* (precio tope), que prevé la fijación de un precio base máximo —acordado por el poder concedente—, el cual otorga a la empresa una ganancia razonable. Este se ajusta en forma periódica con la aplicación de un índice de precios domésticos —que tiende a reflejar las variaciones de los costos—, al cual se le sustrae un factor de eficiencia con el propósito de transferir a los usuarios y consumidores los incrementos de productividad de la empresa y luego de un periodo de realizar revisiones tarifarias donde esas ganancias se trasladan a los usuarios. Por otro, se observa la tasa de retorno —costo del servicio—, que refiere a la determinación por parte del poder concedente de la rentabilidad sobre el capital invertido para el prestador, lo que genera que se trasladen a las tarifas los incrementos

a las modificaciones en los costos extraordinarios (AMBA, provincia de Buenos Aires). Aunque, desde 2011, en el AMBA, se ha promovido la quita de subsidios en los servicios básicos, como el agua, a aquellos usuarios residenciales de barrios con mayor poder adquisitivo, durante varios años, se mantuvo la tarifa general sin modificación. Desde fines de 2015, el uso de subsidios indirectos ha comenzado a cuestionarse abiertamente en el AMBA, y, a la vez, se autorizaron modificaciones en las tarifas.

La situación difería en las jurisdicciones subnacionales que, en general, avalaron revisiones previamente. Además del esquema de subsidios cruzados entre usuarios, se observa también la presencia de una tarifa social o solidaria focalizada en los sectores más vulnerables. Aunque las situaciones son heterogéneas, el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (2017) aglutina como características comunes del sector: «el recupero insuficiente de costos operativos por atraso tarifario, tarifario catastral, escasa micromedición, altas dotaciones y consumos promedios, elevadas pérdidas en red»; «posibilidades de mejora en la eficiencia general de la gestión de la prestación, mediante planificación, cambios en procesos administrativos y comerciales, utilización de información y compartiendo conocimiento» y «atomización de la oferta, con desaprovechamiento de sinergias y economías de escala».

Respecto a la calidad de los servicios, no se observan incumplimientos serios, y los problemas específicos logran resolverse con cierta celeridad aunque otros se sostienen por problemas de «ineficacia de la gestión o por falta de recursos» (MIOPV, 2017). Como se ha señalado, la calidad física, química, biológica y toxicológica del agua que las empresas prestatarias distribuyen en las redes requiere seguir los parámetros del Código Alimentario Argentino y sus reglamentaciones y modificaciones, en la órbita del Ministerio de Salud¹⁸. La calidad química del agua tiene como desafío hacia adelante la reducción de los niveles de arsénico en el

de costos relevantes y mantiene constante la rentabilidad del prestador (Saravia, 2010).

¹⁸De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (2006), el agua potable es agua que no ocasiona ningún riesgo significativo para la salud, es adecuada para todos los usos domésticos habituales, incluida la higiene personal y aplicable al agua envasada y al hielo destinado al consumo humano.

agua a los valores recomendados de 0,01 mg/l, y esto requiere adecuarse a los marcos regulatorios. La continuidad de los servicios tiene valores aceptables, y la costumbre normada en los marcos regulatorios de tener en las viviendas tanques de reserva de agua contribuye a lidiar con los cortes del servicio en época estival (MIOPV, 2017).

Ciertamente, aunque en la normativa se destaca la importancia de la micromedición, en la práctica, los niveles continúan siendo reducidos en el país. También lo son los niveles de macromedición. En el caso del AMBA, área de AySA, la micromedición alcanzaba solo el 21,27%, en Aguas Santafesinas S.A., al 27,36%, al 22,35% en la Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A. y mejoraba en el caso de AYSAM SAPEM al 66,13% (ADERASA, 2014). La falta de macromedición impide conocer los volúmenes y caudales de agua entregados en la producción y comparar con la demanda de agua y la falta de micromedición impide que se conozca el consumo efectivo de los usuarios (Banco Mundial, 2017). Esto dificulta la posibilidad de realizar trabajos que determinen el agua no contabilizada. El agua no contabilizada alcanzaba en el área de AySA el 44,09%, y, en la Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A., el 40%. (ADERASA, 2014). En general, la escasa bibliografía señala valores críticos de agua no contabilizada que rondaban en promedio entre el 40% y el 50% del agua producida, porcentaje que podría incrementarse cuando aumentaba el tamaño de las infraestructuras y la demora entre la detección de la pérdida y su reparación, así como cuando los ductos y las redes se encuentran obsoletas con cañerías de hierro fundido que acumulan seis décadas de uso (Schifini, 1998). La mejora en los niveles de micromedición y macromedición y la reducción del agua no contabilizada resulta esencial en tanto, por un lado, contribuiría a abastecer a otros hogares; y por otro, promovería la protección de un recurso vital para la sustentabilidad de la vida y la solidaridad intergeneracional.

Por último, aunque se establecen disposiciones para los efluentes cloacales con controles por parte de las prestatarias y de los entes de regulación, los niveles de tratamiento también son reducidos. En el área de AySA, solo el 39,94% del caudal de efluentes era tratado, aunque, en

el caso de la Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A., alcanzaba al 97,77%. La falta de infraestructura de redes cloacales, sumada a los reducidos niveles de tratamiento de los efluentes domésticos e industriales, conforma un problema de larga data en el país que ha sido judicializado en reiteradas oportunidades (Cáceres, 2016).

2.6. Políticas públicas: entorno macrofiscal y políticas sectoriales

El presente capítulo cierra con una aproximación a la política sectorial anunciada y comenzada a instrumentar por el nuevo Gobierno que inició su gestión a fines de 2015. Con el objeto de poner en contexto los anuncios y medidas adoptadas, resulta indispensable preceder esa presentación con una breve introducción al contexto macrofiscal donde se están desarrollando esas iniciativas.

Entorno macrofiscal

La situación macroeconómica actual debe considerarse a la luz de lo ocurrido durante los años que sucedieron a la crisis de principios de siglo y a su posterior recuperación. Superadas las peores consecuencias de la citada crisis, a partir de 2003, la economía argentina había comenzado a registrar elevadas tasas de crecimiento que se mantuvieron hasta 2009. Ese año, se produjo una fuerte desaceleración, producto, entre otros factores, de la crisis internacional. Pasados los efectos inmediatos de esa crisis, la economía volvió a desacelerarse como consecuencia de factores tanto de carácter interno como externo.

Entre los primeros, se encuentran la sequía que afectó al sector agropecuario en un primer momento y el efecto que algunas medidas destinadas a mantener el superávit de cuenta corriente de la balanza de pagos —como las restricciones a las importaciones— tuvieron sobre la actividad económica en algunos sectores. Entre los factores externos, se destaca el menor crecimiento de los países desarrollados —producto

del recrudescimiento de la crisis de la Eurozona— y del Brasil —uno de los principales socios comerciales—. La caída en el precio de las *commodities* durante los últimos años es un dato importante. A diferencia de lo acontecido en el bienio 2008-2009, los grados de libertad para implementar políticas fiscales y monetarias expansivas son un poco más restringidos; sin embargo, si bien la fortaleza fiscal y externa no es la misma de años atrás, las condiciones sociales y laborales no se han deteriorado (OIT, 2013).

Luego de la recuperación de 2010-2011, se alternaron años de bajo crecimiento —años pares— con otros de caída en el nivel de actividad —impares—, hasta que, luego de una caída del 2,2% en el PIB durante 2016, se espera un crecimiento cercano a 3% durante 2017 y algo superior en 2018¹⁹. Si esa predicción llegara a cumplirse, sería el primer año par con crecimiento real desde 2010. Debe notarse que muchos analistas asocian este comportamiento del producto real con el ciclo político.

En materia fiscal, no puede dejar de señalarse la extrema gravedad de la situación presente. Entre 2004 y 2016, el resultado fiscal consolidado sufrió un deterioro de 10% del PIB, pese a haberse incrementado la presión tributaria casi 9% del PIB. Este incremento fue posible por el mantenimiento de impuestos de emergencia —créditos y débitos bancarios, entre otros—, el crecimiento de la economía y los cambios en el financiamiento del sistema de previsión social.

Entre esos años, el gasto público se incrementó en un 19% del PIB —algo menos que duplicó su nivel—. Los principales determinantes de ese crecimiento deben identificarse como el incremento de gasto en personal y otros de funcionamiento —6,3% del PIB—; prestaciones de la seguridad social —4,8% del PIB—, y transferencias corrientes —4,3% del PIB—. Si bien este último rubro incluye las prestaciones de la Asignación Universal por Hijo y otras transferencias a las familias de menor importancia, básicamente,

¹⁹ El Mensaje del Poder Ejecutivo que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para 2018 incorpora una estimación de crecimiento del 3% para 2017 y una previsión del 3,5% para 2018.

consiste en subsidios a empresas y tarifas. En cambio, la evolución de los gastos de capital ha sido mucho más modesta —crecimiento de 1,7% del PIB—. Hoy, el déficit fiscal consolidado se estima en un monto cercano al 7% del PIB, el más elevado desde la hiperinflación de fines de los ochenta. Por su parte, el resultado primario fue negativo en un 4,9% del PIB, el peor desde la crisis de los primeros años de los ochenta. Para 2018, el Proyecto de Presupuesto que está siendo tratado en el Congreso de la Nación prevé un déficit primario del Sector Público No Financiero equivalente a 3,2% del PIB y un resultado financiero de 5,5% del PIB.

En síntesis, resulta claro que la situación fiscal es sumamente frágil, y las metas oficiales, sumamente ambiciosas. En consecuencia, y en relación con los objetivos del presente estudio, es importante señalar la fuerte restricción fiscal existente para encarar incrementos en las erogaciones públicas, aun sabiendo el escaso impacto que tiene el sector de agua y saneamiento en el total de gasto presupuestado.

Políticas de agua y saneamiento

A inicios de 2016, el Gobierno nacional presentó el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, y segunda versión, en junio 2017. Dicho plan propone las bases para el desarrollo del sector con el objetivo de alcanzar para 2019 niveles de cobertura del 100% en agua potable y del 75% en cloacas en las áreas urbanas del país —el año de alcance de estos objetivos se presenta como 2023 en otras fuentes oficiales (cf. Koutoudjian, 2017)—. Ello requiere de la ejecución de obras que permitan incorporar a 8,2 millones de personas en agua y 8,9 millones en cloaca, que demandarán inversiones del orden de los 22000 millones de dólares. Los recursos de financiamiento se asignarían según un esquema compartido entre operadores, Nación, provincias y municipios, elevando el gasto del sector al 1,2% del PIB en 2019 —tomando el PIB de 2016 como denominador—.

Por su parte, el Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional para 2018 contempla la asignación de recursos destinados al citado Plan.

Dicho plan consta de cuatro ejes temáticos: agua potable y saneamiento, adaptación del territorio al cambio climático, obras multipropósito y nuevas áreas de riego.

Actualmente, existen 280 obras de agua y saneamiento en ejecución y otras 157 ya finalizadas. Entre los proyectos, se destacan los colectores y la nueva planta de tratamiento para la ciudad de Bariloche y la planta de tratamiento de Villa La Angostura; en el área metropolitana, el Sistema Matanza Riachuelo, y, en la zona del Plan Belgrano, la planta de tratamiento de efluentes de la ciudad de Corrientes, y la red de cloacas y colectores de la ciudad de Santiago del Estero.

Para dar cumplimiento a estas metas, el proyecto de presupuesto 2018 prevé un incremento del 17,8% en los recursos asignados a la función Agua Potable y Alcantarillado, lo que suma un total de \$20 230 millones, que representa 0,16% del PIB previsto para ese año.

Como se observa en el Cuadro 4, dicho gasto comprende mayormente el programa de asistencia financiera a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA S.A.) y las acciones del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA). También se destacan las iniciativas realizadas en el marco del programa Recursos Hídricos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Tanto el programa Recursos Hídricos como el de Asistencia Técnico-Financiera y Desarrollo de Infraestructura para el Saneamiento —a cargo del ENHOSA— comprenden transferencias o préstamos a gobiernos provinciales y municipales para financiar obras hídricas de agua potable, cloacas, saneamiento, obras de adaptación frente a excesos hídricos y sequías, abastecimiento y drenaje.

Cuadro 4. Gasto sectorial presupuestado para 2018

	Proyecto de presupuesto 2018
Asistencia fin a AySA S.A.	12 392
Recursos hídricos	4236
Asistencia técnico-financiera y desarrollo de infraestructura para el saneamiento	3601
Total	20 229

Fuente: Ministerio de Hacienda

El Cuadro 5, por su parte, resume las metas previstas de incorporación de beneficiarios a los servicios de cloacas y agua.

Cuadro 5. Metas presupuestarias para 2018 en servicios de agua y cloacas

	2017	2018
Nuevo beneficiario (cloacas)	539 139	646 967
Nuevo beneficiario (agua)	630 111	756 133

Fuente: Ministerio de Hacienda

3. Características del sector, problemas y recomendaciones

Sobre la base del análisis llevado adelante hasta aquí, este capítulo sintetiza las características y problemas que obstaculizan un mejoramiento de las políticas de agua y saneamiento en la Argentina y sus causas. Concluye con una serie de recomendaciones sobre prioridades de cursos de acción, en un sendero que apunte al alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el contexto argentino.

3.1. Características y problemas de la provisión de agua y saneamiento en la Argentina

El sector de agua y saneamiento es un sector estratégico para el desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la salud y calidad de vida de la población. Por su importancia, el acceso al agua potable y la resolución del saneamiento adecuado ha sido considerado un derecho humano inalienable en el seno de Naciones Unidas. El mantenimiento y operación de la infraestructura que permite la prestación de los servicios por redes y su expansión en el territorio demandan volúmenes de inversión relevantes. Por lo cual, además de ser necesario un espacio fiscal suficiente para sostener la inversión a lo largo del tiempo, la institucionalidad del sector requiere prever un horizonte de planificación de mediano y largo plazo, así como también la generación de consensos entre un conjunto amplio y heterogéneo de actores.

En la Argentina, la trayectoria institucional del sector ha experimentado en las últimas cuatro décadas cambios rotundos tras la decisión del Gobierno nacional de descentralizar y transferir hacia las provincias la formulación e implementación de la política sectorial. Este proceso se dio en el marco del deterioro que caracterizó al país desde los setenta y las fuertes restricciones al financiamiento que debió soportar desde los ochenta, a partir de la crisis de la deuda externa latinoamericana. En esas circunstancias, no se construyeron las capacidades técnicas ni se previeron las fuentes de financiamiento para que los gobiernos provinciales asumieran la planificación, regulación, control y prestación

de los servicios. A inicios de los noventa y tras la decisión del Estado nacional de habilitar de forma masiva el ingreso de consorcios privados a la prestación de los servicios públicos, el sector de agua y saneamiento no fue la excepción. Este proceso significó un nuevo cambio notorio en la institucionalidad y organización del sector que dio lugar a la separación de las funciones de prestación de las de regulación y control, hasta entonces concentradas en la esfera de las propias empresas.

Se crearon en el propio proceso de privatización numerosos entes de regulación, y se acordaron marcos regulatorios sectoriales. Los resultados de este proceso fueron heterogéneos de acuerdo con las jurisdicciones, y tras un contexto generalizado de deterioro macroeconómico y de endeudamiento externo, la crisis que se evidenció a inicios del siglo XXI estuvo acompañada por la decisión de los consorcios privados en las áreas más importantes de abandonar la prestación de los servicios. En ese contexto, se produjo la rescisión de los contratos y la creación de nuevas empresas, manteniendo la participación de los sindicatos en el paquete accionario. Aunque, a partir de la recuperación económica el sector comenzó a tener mayor dinamismo mediante inversiones y la implementación de distintos programas en la esfera del ENHOSA, y más recientemente con el Programa de Desarrollo e Integración de las Provincias del Norte Grande, el sector ha enfrentado históricamente importantes problemas a resolver.

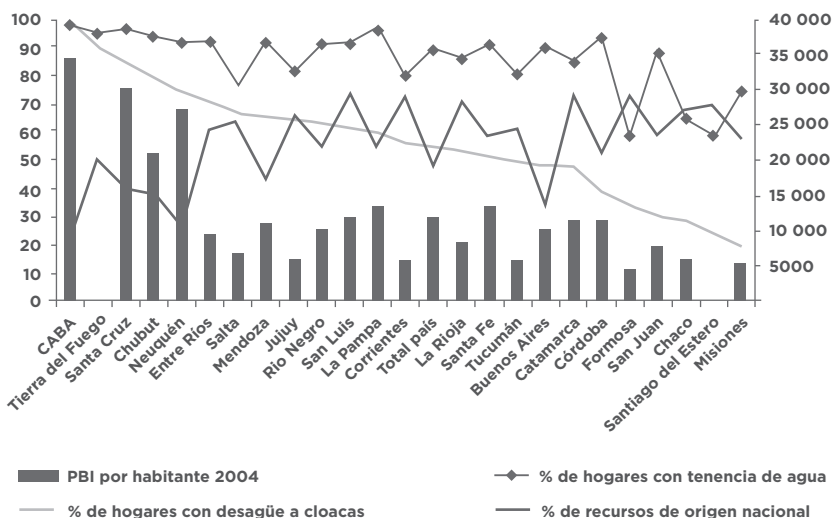
En relación con el financiamiento, si bien el gasto sectorial tiene un impacto poco significativo sobre las cuentas públicas, tanto de la Nación como de las provincias, y la evolución del gasto público en agua y saneamiento durante los últimos años ha sido creciente, debe reconocerse que la situación fiscal actual es muy endeble y pone límites importantes sobre el fortalecimiento de este sector mediante incrementos de gasto. En términos macrofiscales, considerando que la carga tributaria ha alcanzado niveles excepcionales tanto en relación con la historia argentina como con la situación regional, será necesario una redefinición de prioridades dentro de los presupuestos de los diferentes niveles de gobierno.

De manera especial, el esfuerzo pareciera ser requerido preferentemente dentro del Gobierno nacional. Como se ha visto, el gasto de la Nación

ha ido ganando terreno en los últimos años y muestra una elevada participación del rubro transferencias —a los gobiernos subnacionales y a empresas—. Además, la evolución del gasto de las provincias resulta sumamente dependiente de las transferencias recibidas desde la Nación.

Pero, más allá de esa trayectoria, debe reconocerse que solo mediante un impulso desde el Gobierno central será posible avanzar hacia la completa cobertura de servicios de agua y saneamiento. Además de tratarse de servicios que, por su impacto sobre la equidad, no pueden quedar al margen de las responsabilidades del Gobierno nacional, aunque se quisiera seguir ese patrón, debe reconocerse que las provincias que se encuentran en situación más desventajosa y, por lo tanto, requieren mayores volúmenes de inversión, son, simultáneamente, las de menor desarrollo relativo, que tienen menos posibilidades de incrementar su financiamiento y, por lo tanto, las que dependen en mayor medida de las transferencias desde la Nación (Gráfico 14).

Gráfico 14. Cobertura de agua y desagües, dependencia de recursos nacionales y PIB por habitante, por jurisdicción



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010, Ministerio de Hacienda e INDEC

Así, debe reconocerse que existe una gran disparidad entre jurisdicciones —y al interior de estas— donde la problemática de la provisión de agua adquiere matices distintos que deben considerarse al momento de diseñar políticas públicas sectoriales.

Una síntesis de los principales problemas que, por su persistencia, deben abordarse toda vez que se quiera mejorar la situación de este sector permite visualizar la manera en que los incentivos institucionales, de políticas y regulatorios (IPR) han interactuado en la Argentina moldeando comportamientos y determinando el grado de falencias que presenta el servicio. A continuación, se presenta el listado de estos problemas:

- Debilidad en la definición de prioridades estratégicas y diseños de caminos críticos —lo que lleva a priorización resultante de actores con mayor capacidad de imponer sus intereses—.
- Existencia de una institucionalidad con poca capacidad de adaptación a cambios relevantes del sector, como ilustra el mantenimiento casi inalterado de entes regulatorios destinados a controlar prestatarios privados que abandonaron el sector hace más de una década.
- Insuficiencia de recursos para el cumplimiento de funciones: recursos financieros, materiales, humanos y organizacionales.
- Ausencias de claridad en la división de funciones y estructuras organizacionales.
- Recursos humanos insuficientemente calificados y mal remunerados.
- Problemas de demanda insatisfecha en todo el territorio, pero con marcado déficit en el conurbano bonaerense, en las provincias de Misiones, Formosa, Chaco y Santiago del Estero en materia de ambos servicios y en las provincias de San Juan, Córdoba, Catamarca, La Rioja, y Tucumán en cloacas. La extensión de los

servicios no se ha efectuado de forma complementaria en el territorio. y el déficit en cloacas es notorio.

- Lo anterior, sumado a los niveles de tratamiento de los efluentes, conforma una fuente notoria de contaminación ambiental, especialmente de los cursos de agua superficiales y subterráneos tras la percolación de los efluentes domésticos arrojados en pozos, por lo que la mejora de los servicios requerirá estrategias diferenciadas en el territorio.
- La calidad del agua requiere atender la problemática de los niveles de arsénico y avanzar en la implementación de los niveles establecidos en el Código Alimentario Argentino, 0,01mg/l en prórroga hasta el desarrollo de estudios epidemiológicos relacionados al HACRE.
- Las tarifas de los servicios y sus modificaciones en algunas áreas no promueven la sustentabilidad económica de las prestatarias y no son explicitadas y discutidas con actores de la sociedad civil. Los espacios institucionales de participación de la sociedad civil son casi inexistentes. El Poder Legislativo tiene una participación acotada y, en algunas jurisdicciones, solo se ocupa de la aprobación de los miembros de los directorios de los entes de regulación.
- La ausencia de programas que permitan mejorar la eficiencia en lo que concierne a los niveles de micromedición y macromedición y reducción del agua no contabilizada.
- La relativa ausencia de sistemas de información del sector disponibles para su consulta y para mejorar la contabilidad regulatoria-sistema de costos.

3.2. Las causas de los problemas en la provisión de agua y saneamiento en la Argentina

El análisis ofrecido en este documento sobre los problemas que presenta el sector sugiere las causas que explican la relativa baja calidad de las políticas y gestión de la provisión de agua y saneamiento en la Argentina. Ello obliga a reconocer dos tipos de cuestiones. En primer lugar, las contextuales al IPR sectorial, que colocan a la problemática del agua en el marco amplio de la economía y las características político-institucionales de la Argentina. En segundo término, las específicas de gobierno/coordiación y rigidez del sector.

Con respecto a las contextuales, en coincidencia con Lentini (2011), la inestabilidad tanto macroeconómica como institucional resultó históricamente en fuertes vaivenes tanto en el financiamiento como en la institucionalidad del sector, así como en una alta rotación de los equipos técnicos a niveles nacional y provinciales. La consecuente falta de certidumbre relacionada a la continuidad de las políticas de agua y saneamiento se dio con una paralela baja prioridad otorgada por los gobiernos nacionales y provinciales al problema del agua frente a otros problemas sociales. En este contexto, son esperables los comportamientos defensivos y cortoplacistas de decisores públicos y de actores sociales y económicos.

Como indica el marco analítico que ha guiado el análisis aquí presentado, los problemas de incentivos que explican las debilidades del sector de agua y saneamiento en la Argentina se manifiestan tanto en los arreglos institucionales, de políticas y de regulación (IPR) como en la articulación entre los dos niveles que caracterizan esta problemática: por un lado, el más macro y político, y, por el otro, uno más micro, en el plano de la gestión. Una aproximación más cuidadosa a estas causas en la Argentina obliga a colocar un acento en los problemas de gobierno y coordinación del sector. Estos, en definitiva, impactan sobre los ejes institucionales de la política y el regulatorio.

Las debilidades del cuadro institucional nacional muestran que no existe una ley marco de agua y saneamiento que fije políticas y criterios comunes

con validez en todo el territorio nacional. Esto, junto con una significativa fragmentación sectorial e institucional, desincentivan la conformación de un sistema hídrico integral que articule las distintas jurisdicciones —Nación-provincias-municipios—. Por otra parte, el papel de la Secretaría de Obras Públicas, como organismo de gobierno y coordinación que encabeza el sistema de agua, al encorsetar la problemática del agua restringiéndola a un criterio de *obras* y colocarla como parte de un diverso conjunto de temáticas de construcción —de vivienda, viales y pública en general—, desdibuja la especificidad público-política del agua y reduce la capacidad sistémica de coordinar el accionar de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, la DNAyS y el ENOHSA, así como de ser reconocida pública y políticamente como prioridad con entidad propia. En este contexto, hasta hace poco tampoco se desarrollaban actividades de planeamiento del sector de saneamiento en forma sistemática e institucionalizada. Las acciones de planificación han sido históricamente débiles y constituidas por los contratos de concesiones y, eventualmente, algunos planes de acción acordados entre los Municipios y las cooperativas. Aquí se debe notar sin embargo, que el actual Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Cobertura Universal y Sostenibilidad de los servicios. Lineamientos y principales acciones (MIOPV, 2017) resulta un ejercicio valioso y encaminado en la dirección correcta.

Sobre el cuadro institucional que exhiben las provincias, estas muestran un nivel de eficacia en la aplicación y control de la legislación, en general, muy bajo, lo que resulta en su incumplimiento generalizado. Al interior de las provincias y entre ellas, se evidencia una fuerte fragmentación sectorial y falta de articulación interinstitucional e interjurisdiccional. Esto genera importantes problemas de confianza, eficiencia y eficacia en la provisión del servicio —coincidiendo con las observaciones y conclusiones del análisis llevado adelante por el Banco Mundial en diez provincias del norte argentino (Banco Mundial, 2017)—.

Finalmente, los organismos competentes en todos los niveles de gobierno muestran serias dificultades técnicas y operativas que limitan su capacidad para instrumentar políticas, desarrollar una gestión eficiente y ejercer el poder de policía. Sin duda, la ya mencionada ausencia de información necesaria es parte central de las dificultades señaladas.

Como consecuencia de la forma en que se llevó adelante la descentralización en la Argentina, debe destacarse que la reciente creación de la Dirección Nacional del Agua y Saneamiento constituye un avance en las posibilidades de articulación, de elaboración, implementación y evaluación de planes estratégicos como el ya referido Plan Nacional del Agua y Saneamiento, y de consolidar una visión que permita la planificación de largo plazo. Esto es importante en tanto se trata de una arena con concurrencia de competencias entre niveles de gobierno. Previo a la creación de la Dirección Nacional, las instancias de coordinación sectorial eran marcadamente débiles y quedaban subsumidas dentro de la gestión hídrica en general. Como será resaltado más adelante, no debe olvidarse que la solución institucional debe incorporar un diseño financiero consistente.

3.3. Recomendaciones sobre prioridades para mejorar la política de agua y saneamiento en la Argentina

En este contexto, y tomando en cuenta las características y los problemas de la provisión de agua y saneamiento en la Argentina y sus causas, parece obvio reconocer como clave la superación de los altos niveles de inestabilidad macroeconómica e institucional que resultaron históricamente en fuertes vaivenes tanto en el financiamiento como en la institucionalidad del sector. Ello incluyó una alta rotación de los equipos técnicos a niveles nacional y provinciales, baja prioridad otorgada por los gobiernos nacionales y provinciales al problema del agua y, en definitiva, la generalización de comportamientos defensivos y cortoplacistas tanto de decisores públicos como de actores sociales y económicos. Sin embargo, la resolución de estos problemas excede claramente a las políticas del sector para situarse en un plano de más alta agregación como desafío para el alcance de una mayor legitimidad y calidad de las políticas públicas en general.

Sin perder de vista que no debe considerarse el sector y los actores que lo componen como un conjunto discreto, divorciado de las dinámicas de su entorno —a las que se hizo referencia en el apartado 2.4.—, las debilidades en las capacidades de gobierno, coordinación y superposición de funciones

en los planos intrasectoriales, intersectoriales e interjurisdiccionales surgen como causas centrales sobre las que actuar como precondition de la resolución de los diversos problemas identificados. Estas debilidades remiten, en definitiva, a lo que en la literatura se ha hecho referencia como problemas de *governabilidad* y *governanza*²⁰, cuestiones que se encontrarían en el núcleo de la problemática del sector y que, por ello, demandan acciones tanto de construcción institucional como sobre la lógica de la política de agua y saneamiento²¹.

²⁰ Como se destaca en Acuña y Chudnovsky (2017), el enfoque basado en la noción que coloca el acento en la *governabilidad* alude a la probabilidad —mayor o menor— de que un gobierno muestre la capacidad de gobernar efectivamente a la sociedad. Este modelo de gobernabilidad jerárquico *top-down* comenzó a cuestionarse por sus limitaciones para conducir las esferas de lo económico y social. A partir de esos cuestionamientos, surge el enfoque basado en la *governanza*, que considera que las capacidades que posee el gobierno son necesarias pero no suficientes para conducir las sociedades actuales, definir sus intereses y satisfacerlos. Según esta perspectiva, los desafíos que presentan las sociedades requieren una capacidad de respuesta mayor y más compleja que aquella que el gobierno por sí solo puede poseer. Por lo tanto, se requiere la cooperación con actores no políticos —sociales y económicos— y externos al gobierno para poder dar respuesta a los crecientes problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas. De este modo, la *governanza* se entiende como el proceso de proveer dirección a una sociedad, proceso en el que el gobierno no es el único responsable, sino que otros actores de la sociedad civil y del mercado se constituyen como participantes activos. Ahora bien, para que la gobernanza resulte factible, se requiere articular un conjunto de prioridades y metas comunes para la sociedad, coordinar estos objetivos coherentemente, alcanzarlos y poner en funcionamiento mecanismos de *feedback* (devolución) y *accountability* (rendición de cuentas) (Peters, 2003).

²¹ Se podría argumentar que el primer conjunto de observaciones corresponde al eje institucional del IPR, mientras que el segundo, a los ejes de políticas y regulaciones. Sin embargo, estrictamente, tanto las primeras como las segundas son reformas institucionales, dado que implican cambios de reglas. En este sentido, mientras que las primeras son reformas institucionales que apuntan a modificar la organización del sector en sus aspectos de gobierno y coordinación, las segundas son reformas institucionales con foco específico en la implementación de políticas.

Sobre prioridades de construcción institucional

En primer lugar, se destacan los problemas de gobierno y coordinación dentro del propio Ejecutivo Nacional —tanto en el propio MIOPV como entre este ministerio y otros ministerios— y entre el PEN y otros poderes de gobierno —el Legislativo y el Judicial—. En este caso, la creación de la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DNAyS) es un paso clave en términos de potenciales capacidades de análisis, planificación y coordinación de acciones sectoriales y con actores metasectoriales. En este contexto, lo recomendable es el fortalecimiento del papel y capacidades técnicas y político-institucionales de la DNAyS.

En segundo lugar, se observan los problemas de gobierno y coordinación entre los Ejecutivos nacional y provinciales en un contexto federal de alta descentralización. Para una administración más eficiente y eficaz de esta tensión constitutiva de todo régimen federal, se considera necesario evaluar la necesidad de poner en funcionamiento un Consejo Federal de Agua y Saneamiento. En la actualidad, la coordinación con las provincias se lleva adelante en el marco del Consejo Hídrico Federal, en el que juega un papel central la Subsecretaría de Recursos Hídricos, de la que depende la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento. Sin embargo, y comprensiblemente, en el COHIFE, predominan, dada su complejidad y magnitud, las problemáticas referidas a las cuencas hídricas, lo que desdibuja —y corre el riesgo de marginar— la relevancia y especificidad de las políticas de agua y saneamiento. El efectivo funcionamiento de instancias de coordinación, como el citado Consejo Federal, requiere una sólida estructura técnica de apoyo y el poder de definir prioridades y asegurar recursos para su financiamiento. Atendiendo a los avances del proceso descentralizador y la prioridad establecida para estas políticas por parte del Gobierno nacional, una alternativa para evaluar es la posible introducción de esquemas de transferencias desde la Nación condicionadas, con o sin contraparte (*matching grants*). Si este fuera el caso, podrían considerarse y consensuarse dentro de las instituciones federales diferentes contrapartes dependiendo del nivel de desarrollo y capacidades de cada Estado provincial, en sintonía con lo que se propone en el acápite siguiente.

En tercer lugar, están presentes los problemas de gobierno y coordinación entre el ámbito estatal, la sociedad y el mercado. Un ámbito o mecanismo de coordinación de este tipo hace no solo a la capacidad de implementar las políticas de agua y saneamiento, sino de hacerlo de manera legítima, transparente e intertemporalmente sustentable. En este contexto, se reitera la recomendación efectuada oportunamente (Acuña y Cetrángolo, 2006) de evaluar la conveniencia de poner en marcha una Comisión Nacional de Agua y Saneamiento. Como en otros casos latinoamericanos —de manera destacable en México y el Brasil—, este tipo de institucionalidad tiene como beneficio la estabilidad de estrategias sistémicas sobre la base de grandes consensos intertemporales entre la comunidad de expertos, organizaciones de usuarios y de proveedores del servicio, así como de los actores políticos nacionales y subnacionales centrales. Recursos técnicos de calidad y autoridad para resolver los problemas de coordinación intra e intersectorial así como interjurisdiccional le darían a este tipo de organismo las capacidades necesarias para asegurar una clara visibilidad y valoración sociopolítica de la problemática y de diseño e implementación de una política sustentable en el largo plazo. Esta Comisión podría fortalecer la tarea de la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento actuando como espacio articulador de la diversidad de intereses y actores hoy dispersos y en tensión —dentro y fuera del Estado, a nivel nacional y subnacional—, con la función central de coordinar y procesar sus intereses en la definición de prioridades y propuestas de cursos de acción nacionales consensuados.

En cuarto y último lugar, debe destacarse que, en estos tres niveles, es tan importante asegurar que se resuelvan los problemas de gobierno y coordinación como la capacidad de adecuación de las políticas a circunstancias cambiantes. Retomando lo expresado en la sección 1 de este estudio, debe enfatizarse que estos procesos son dinámicos, por tanto, debe reconocerse la posibilidad de errores y contramarchas. En este sentido vale reiterar que el aprendizaje y la capacidad de adaptación a cambios en el entorno social pueden resultar a veces más relevantes que contenidos de IPR específicos en una coyuntura histórica dada.

Sobre la lógica de la política de agua y saneamiento

Una primera aproximación al Plan Nacional de Agua y Saneamiento (2017) y a las estrategias de financiamiento contempladas en el proyecto de presupuesto 2018, recientemente elevado por el PEN al Poder Legislativo, permiten considerar su implementación y sostenibilidad, aunque difícil y claramente dependientes de la evolución de la macroeconomía y la situación fiscal —dado que apunta a duplicar la inversión en agua y saneamiento de un promedio de 0,47% en la década previa a aproximadamente el 0,90/1,2% del PBI—, dentro de lo factible para el alcance del objetivo de 100% de cobertura en la provisión de agua potable y 75% de saneamiento en el ámbito urbano, en un horizonte temporal entre dos y seis años. El alcance de estos objetivos implicaría un claro salto cualitativo en la respuesta a las necesidades de la sociedad argentina y, centralmente, de sus grupos sociales más vulnerables. Sin embargo, el proceso histórico muestra vaivenes y pérdida de sostenibilidad de las políticas, a veces generados por pujas políticas y distributivas entre jurisdicciones e independientes de la solidez fiscal. En este sentido, se considera estratégica la generación de un consenso entre los principales actores del sistema de agua y saneamiento, sobre una distribución de fondos públicos entre provincias y entre localidades dentro de las provincias sobre la base de criterios objetivos de necesidad y capacidades diferenciales: niveles de necesidad absoluta y relativa, capacidad económica per cápita y capacidades estatales —una posible desagregación de agrupamientos de provincias para establecer intervenciones públicas diferenciales se desarrolla en el apartado 2.1. de este trabajo—. Dicho consenso establecería condiciones de legitimidad y previsibilidad para tomadores de decisiones públicas e inversores, lo que permite el sostén temporal del esfuerzo. Es por ello que se considera de relevancia que este consenso cobre el formato de un acuerdo institucionalizado, idealmente, en una Ley Nacional de Agua y Saneamiento.

A modo de cierre

La política de agua y saneamiento involucra la gestión de un recurso natural necesario para la sostenibilidad de la vida, crecientemente

escaso y demandado para usos diferentes; y la gestión de un complejo entramado de infraestructuras críticas que demandan importantes volúmenes de inversión para su construcción, expansión, operación y mantenimiento. Las funciones de la política hacia el sector incluyen áreas con especificidad técnica en planificación del abastecimiento, regulación, control, fiscalización y prestación concreta de los servicios en forma monopólica en cada territorio. Por lo que, ciertamente, se requiere un horizonte de previsibilidad en el sector con una mirada de mediano y largo plazo en lo que concierne, al menos, a los recursos financieros destinados y la formación de recursos humanos.

En la Argentina, la política hacia el sector conforma una arena en la que intervienen un conjunto de actores sectoriales y metasectoriales que han incidido en la política, en la trayectoria de los servicios y en las potencialidades del sector. La volatilidad en la toma de decisiones ha sido un rasgo notorio que ha signado el devenir del sector que expresa las dificultades para consolidar una mirada estratégica, que permita la priorización en la agenda gubernamental mediante acuerdos intertemporales básicos entre los actores con responsabilidades e intereses en el sector. Así se han discontinuado acciones, planes y proyectos que se han iniciado y dejado de lado con un costo social alto que, en parte, se reflejan en el desigual acceso a los servicios en el territorio. La volatilidad y discontinuidad de las decisiones no solo se observa a nivel nacional, sino que se repite a nivel subnacional en distintas jurisdicciones, donde los servicios pasaron, como destacamos, en algunos años de estar a cargo de prestadores públicos a concesionados, a consorcios privados y, nuevamente, a cargo de prestadores públicos.

En estos cambios, como se señaló en la última sección, la política sectorial se vio afectada por cuestiones contextuales —que colocan a la problemática del agua en el marco amplio de la economía y las características político-institucionales de la Argentina— y específicas de gobierno/coordiación del sector.

Es, en definitiva, este el derrotero que ha caracterizado a las políticas de agua y saneamiento en la Argentina. Sus problemas y las causas de estos,

no constituyen novedades, sino que muestran profundas raíces históricas. Este trabajo apunta a contribuir al conocimiento de esta problemática. Concluye que debe priorizarse el fortalecimiento de la institucionalidad del diseño y de la implementación de las políticas del sector como el primer paso que resulta precondition para el sostenimiento del largo proceso que demanda la resolución de los problemas que permean a la provisión de agua y saneamiento en nuestro país.

Referencias bibliográficas

- Academias Nacionales de Ingeniería, Ciencias Económicas y Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (2011). *La cuestión del agua. Algunas consideraciones sobre el estado de situación de los recursos hídricos de la argentina*. La Plata: Universitaria de La Plata.
- Acuña, C. y M. Chudnovsky (2017). *12 Notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. Buenos Aires: CAF.
- (2013). «Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos». En Acuña, C. H. (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Acuña, C. (2008). «La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)». En *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 40, febrero, Caracas.
- y O. Cetrángolo (2006). *Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina*. Banco Mundial.
- Aderasa (2014). *Informe Anual de Benchmarking 2014*. Grupo de Trabajo Regional de Benchmarking.
- Banco Mundial (2017). *Diagnóstico de la Prestación de Servicios de Agua, Saneamiento y Electricidad en 10 Provincias del Norte Argentino. Recomendaciones para la Mejora del Sector*.
- (1996). *Argentina. La reforma de los servicios públicos provinciales: dificultades, desafíos y mejores prácticas*. Informe N.º 15063-AR,

- División de Infraestructura, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Washington D. C., Banco Mundial.
- Bisang, R. y O. Cetrángolo (1998). «Descentralización de los Servicios de Salud en Argentina». En *Serie Reformas de Política Pública* N.º 47, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cáceres, V. (2016). «Panorama actual en la gestión del agua y saneamiento en Argentina». En *Revista Naturaleza, Sociedad y Ambiente*, 3.
- Carciofi, R.; O. Cetrángolo y O. Larrañaga (1996). *Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cetrángolo, O.; A. Goldschmit; L. Lima Quintana; M. San Martín y M. Aprile (2011). *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros, Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina*. OPS, CEPAL y PNUD.
- Cetrángolo, O. y J.P. Jiménez (2004). «Las relaciones provinciales entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes». En *Serie gestión pública* N.º 47, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cetrángolo, O. (1997). «Structural Adjustment and Public Sector Pay in Argentina». En Colclough, C. *Public-Sector Pay and Adjustment*. Londres: Routledge Studies in Development Economics.
- Fernández, D. (2009). «Sustentabilidad financiera y responsabilidad social de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina». En Fernández, D.; A. Jouravlev; E. Lentini y A. Yurquina (eds.). *Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- Ferro, G. y E.J. Lentini (2013). «Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes». En *Serie Documentos de Proyectos* N.º LC/W 519. Santiago de Chile, CEPAL.
- (2012). «Infraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina». En *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N.º 158, LC/L.3437, Santiago de Chile, CEPAL.

- Herrero, F. (2002). *La regulación provincial de los servicios públicos en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.
- (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
 - (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
 - (1991). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
 - (1981). Censo Nacional de Población y Viviendas.
- Koutoudjian, J. M. (2017). «Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento: Participación Público-Privada, Identificación y Desarrollo de Proyectos y Plan de Implementación». Ponencia presentada en el 6.º Encuentro de la Asociación Latinoamericana de Operadores de Agua y Saneamiento (ALOAS), el 25 y el 26 de mayo en la Ciudad de Panamá.
- Lentini, E. (2011). «Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes». En *Documento de Proyecto LC/W 392*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Naciones Unidas. Asamblea General (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 70/1, Nueva York, 25 de septiembre.
- Ordoqui Urcelay, M. (2007). *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Organización Internacional del Trabajo (2013). «Frente a la crisis en Europa: reflexiones para el caso de Argentina». OIT Notas, Santiago de Chile.
- Peters, G. B. (2003). «La capacidad para gobernar. ¿Retrocediendo hacia el centro?». En *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 27, octubre, Caracas.
- Potenza, F. (2005). «Federalismo y Políticas Sociales. Una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de Educación y Salud». Documento de Trabajo, Fundación PENT, abril, Buenos Aires.
- Repetto, F. y G. Alonso (2004). «La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización». En *Serie Políticas Sociales # 97*, octubre, Santiago, CEPAL.

- República Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación (2014). «Recurso de hecho deducido por Aguas Bonaerenses S .A. en la causa Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros si amparo», Buenos Aires, 2 de diciembre.
- República Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación (2013). «Conde, Alberto José Luis y otro contra Aguas Bonaerenses S.A. sobre amparo» Buenos Aires, 12 de noviembre.
- República Argentina, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, INDEC (2011). Evolución histórica cobertura de viviendas con agua por red.
- República Argentina, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2017). *Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Cobertura Universal y Sostenibilidad de los servicios. Lineamientos y principales acciones*, 2.ª ed., Buenos Aires.
- República Argentina, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Subsecretaría de Recursos Hídricos y Consejo Hídrico Federal (2007). Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos.
- República Argentina, Ministerio de Salud de la Nación (2011). «Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico. Módulo de Capacitación». En García, S.I. *Programa Nacional de Prevención y Control de las Intoxicaciones*. Buenos Aires.
- Saravia, J. (2010). «Conclusiones de los Seminarios de Tarifas y Sistemas Tarifarios de Aferas 2009-2010». Serie de publicaciones sobre tarifas N.º 2, Córdoba, Eudecor.
- Schifini, J. (1998). «Panorama general de las transformaciones en Argentina». Documento Técnico N.º 5, Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios, Buenos Aires.
- Solanes, M. (1999). «Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado». En *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N.º 2, Santiago de Chile, CEPAL.
- World Bank (2017). *Policy, Institutional, and Regulatory Incentives for Sustainable Delivery of Water Supply and Sanitation Services*, mimeo, Washington D.C.
- (2016). *Decentralization and the delivery of water and sanitation services*. Washington D.C.

COMUNICACIONES

Asambleas ciudadanas: ¿una mejor forma de hacer democracia?*

Por Alan Renwick*

Resumen

Ha habido una extendida inquietud acerca de la calidad del debate que rodeó el *brexit* durante el referéndum llevado a cabo en el Reino Unido. Pero ¿hubo otra alternativa? El autor reflexiona sobre las lecciones que aprendió como Director de la Asamblea Ciudadana sobre el Brexit. Esta institución profundizó la comprensión de la opinión pública hacia la salida del Reino Unido de la Unión Europea; también aportó al creciente cuerpo de evidencia que los minipúblicos deliberativos pueden contribuir positivamente a los debates sobre asuntos políticos importantes y controvertidos.

Palabras clave

Asambleas ciudadanas – *brexit* – minipúblicos deliberativos.

Abstract

There is widespread disquiet over the quality of debate surrounding Brexit – both during last year’s referendum and since. But is there a better alternative? The author reflects on lessons he learned from directing the recent Citizens’ Assembly on Brexit for Political Insight. The Citizen Assembly on Brexit deepened public opinion understanding over Brexit. It also contributed to the growing corps of evidence that deliberative mini-publics may positively help to debates on important and controversial policy issues.

* El artículo fue publicado originariamente con el título: «Citizens’ Assemblies: a better way of doing democracy?» en *Political Insight*, diciembre de 2017 y reproducido con permiso de Sage Journals. Traducción de Oscar Oszlak.

** Politólogo experto en sistemas electorales, *Lecturer* de la University of Reading y Subdirector de la Unidad Constitucional, University College, Londres.

Key words

Citizen assemblies – brexit – deliberative – mini-publics.

La idea de que debemos hallar formas en que la democracia sea más deliberativa está ganando atención. En medio de preocupaciones acerca de *política posverdad*, *noticias falsas* y la profundización de las *cámaras de eco* en los medios de comunicación de masas, existe un generalizado deseo de promover mayor audición entre las líneas divisorias y más respeto a perspectivas alternativas.

Los así llamados *minipúblicos deliberativos* (MPD)¹, asambleas y jurados ciudadanos, ofrecen un camino promisorio para alcanzar este último objetivo. Reúnen a ciudadanos seleccionados al azar durante un día o hasta varias semanas. Los miembros escuchan a expertos y discuten en profundidad entre ellos antes de llegar a conclusiones. Las discusiones las moderan facilitadores entrenados para maximizar las oportunidades de que la voz de cada uno sea escuchada y respetada, y de que las deliberaciones se limiten al tema. Los MPD más ambiciosos —asambleas ciudadanas de gran escala en Canadá, Holanda e Irlanda— han generado espacios de deliberación de alta calidad y, en algunos casos, han alimentado subsecuentes procesos de adopción de políticas públicas. Existe evidencia creciente de que, si los MPD están bien diseñados y cuentan con recursos adecuados, proporcionan un medio para influir sobre cuestiones significativas de política pública al convocar a una opinión pública considerada e informada.

Sin embargo, quedan por resolver cuestiones importantes. No es menor, entre ellas, la de si los MPD funcionan en contextos donde existen debates políticos polarizados. Varias de estas asambleas ciudadanas oficiales a gran escala se han enfocado en temas de reforma electoral, tópico importante, aunque no del tipo sobre el que muchos ciudadanos tengan opinión previa. Muchos MPD locales, de menor escala, han abordado cuestiones, tales como el modo de resolver la contaminación del aire o si deben permitirse las granjas eólicas, sobre las que algunos participantes pueden tener ideas firmes, pero pocos, posiciones obcecadas.

¹ N. del T.: *Deliberative mini-publics* (DMP) en el original.

Las preocupaciones sobre el estado de nuestra democracia se centran, en esencia, en cuestiones en las que el debate se ha vuelto muy polarizado. Es ahí donde podemos tentarnos a convertirnos en *tribales*, de un lado u otro, a dejar de escuchar a aquellos con los que discordamos y a sucumbir a la tentación del *sesgo confirmatorio*, es decir, a suscribir mentalmente cualquier información o argumento que encaje con nuestros puntos de vista preexistentes, al tiempo que rechazamos el resto. Esto es lo que, sin duda, ocurrió –de ambos lados– en el debate sobre el *brexit*, lo que afectó tanto la calidad de la discusión como el proceso de decisión política. La Asamblea Ciudadana sobre el Brexit, de la que fui director este otoño², fue diseñada, en parte, para investigar si un MPD puede también funcionar en un contexto así.

Esto plantea la pregunta de qué significa que un MPD *funcione*. Luego de describir brevemente la Asamblea Ciudadana sobre el Brexit, tomo en cuenta la evidencia que poseemos hasta ahora según cuatro criterios. Primero, ¿es posible que la gente se involucre en un MPD en un contexto así? Segundo, ¿puede tal MPD generar deliberación interna de alta calidad? Tercero, ¿puede producir conclusiones consistentes y significativas? Cuarto, ¿consigue afectar el debate político más amplio y el proceso de decisión política?

Escribo estas palabras apenas unas pocas semanas después de concluida la Asamblea Ciudadana sobre el Brexit, de modo que la evidencia es necesariamente preliminar. Sin embargo, ofrece buenas razones para apoyar una opinión positiva sobre la contribución que puede hacer un MPD, aún en contextos de altos niveles de polarización política.

¿Qué es la Asamblea Ciudadana sobre el Brexit?

La Asamblea Ciudadana sobre el Brexit se financia a través del *Economic and Social Research Council* (ESRC), capítulo UK, que forma parte del *Changing Europe Programme*. Este es dirigido por la Unidad Constitucional del University College de Londres e incluye socios

² N. del T.: El autor se refiere al otoño europeo de 2016.

en las universidades de Westminster y Southampton, así como dos organizaciones de la sociedad civil: Involve —que proveyó la facilitación profesional— y la Electoral Reform Society —que condujo nuestro trabajo de involucramiento externo—.

La Asamblea incluyó a cincuenta personas de todo el Reino Unido, que se juntaron dos fines de semana en Manchester durante septiembre para considerar qué clase de *brexit* preferían, enfocándose en las cuestiones clave de comercio e inmigración. Los miembros de la Asamblea se seleccionaron al azar a través de una encuesta con un universo de 5000 personas, administrada por el ICM. Contactamos a los encuestados que habían dicho que les gustaría participar en la Asamblea, para lo cual llenaron una grilla de estratificación, de modo que los miembros representaran al electorado del país lo más aproximadamente posible teniendo en cuenta seis características: género, edad, etnicidad, clase social, lugar de residencia y voto emitido en el referéndum del año anterior.

Los encuentros se extendieron desde la noche del viernes hasta el almuerzo del domingo en ambos fines de semana. Durante el primero, los miembros reflexionaron sobre el tipo de país en el que les gustaría vivir. Luego, escucharon presentaciones de calificados expertos en las áreas de comercio e inmigración —cada uno habló diez minutos—. Algunos enfatizaron los beneficios de una limpia ruptura con el Mercado Común y la Unión Aduanera; otros, los costos. Los miembros trabajaron en pequeños grupos y comentaron tanto sus reacciones como las preguntas que les gustaría plantear, a lo cual siguieron sesiones de preguntas y respuestas. Tuvieron oportunidades adicionales para reflexionar sobre sus prioridades y preferencias iniciales.

La segunda semana comenzó el viernes por la noche con charlas de dos miembros del Parlamento: el conservador Graham Brady, que se manifestó a favor de abandonar el Mercado Común y la Unión Aduanera, y la laborista Kate Green, que abogó por la permanencia. Este fue el último insumo externo de la Asamblea: a partir de allí, los miembros deliberaron entre ellos sobre cuáles eran sus prioridades y cómo los afectarían, desde sus

puntos de vista, las distintas opciones. Finalmente, votaron sobre los arreglos posteriores al *brexít*, que preferían que negociara el Reino Unido, relacionados con la forma de comerciar con la Unión Europea y con los países ajenos a esta, con las políticas de inmigración y con los paquetes de medidas *brexít* globales.

¿Participó la gente?

Nuestro primer criterio para evaluar la Asamblea es si la gente realmente se involucró. En un contexto polarizado, la principal cuestión es si hubo tal involucramiento a lo largo de todo el espectro de puntos de vista: si una parte hubiera participado y la otra no, todo el ejercicio habría sido infructuoso. Es necesario reclutar una membresía que refleje el rango de puntos de vista del electorado lo más aproximadamente posible. De igual modo, es esencial tener un conjunto diverso de expertos y asegurar que haya militantes de ambos lados deseosos de apoyar el proceso.

La Asamblea Ciudadana sobre el Brexit funcionó muy bien en todos estos aspectos. En el último referéndum, de los 50 miembros, 3 no habían votado, 25 habían expresado su preferencia por abandonar la UE, y 22, por permanecer. El corte abandonar/permanecer reflejaba —de un modo bastante cercano— el existente en el electorado británico. Claramente, reclutamos un menor número de no votantes que el registrado en la población, pero no habíamos previsto que esta categoría estuviera representada en nuestras metas principales de reclutamiento. Además, de manera virtual, todos los que se habían registrado como participantes lo hicieron. El número de 50 miembros se refiere al de aquellos que participaron los dos fines de semana. En realidad, se registraron 51, pero uno de ellos dio parte de enfermo en el segundo.

Aseguramos de antemano el apoyo de prominentes militantes de ambos bandos, incluidos Bernard Jenkin y John Mills, del lado de abandonar, y de Nicky Morgan y Chukka Umunna, del de permanecer. Y, entre los expertos que hablaron en la Asamblea, se incluyó a quienes habían

votado tanto abandonar como permanecer, así como de aquellos que abogaban por un amplio número de aproximaciones al *brexit*.

El financiamiento del ESRC aseguró nuestra independencia respecto de cualquier posición en el debate. Estábamos asociados con el Reino Unido a través del programa *Changing Europe*, que, con el liderazgo del Profesor Anand Menon, había construido una fuerte reputación por haber ofrecido asesoramiento imparcial al *brexit*. Elegimos enfocar la Asamblea en una cuestión que —todos estábamos de acuerdo— es vívida —qué formato debe tener el *brexit*— y no en una que ya hubiera sido resuelta: si el *brexit* debiera ocurrir. Al construir sobre estos cimientos, estuvimos en condiciones de asegurar los apoyos mencionados, y estos, a su vez, facilitaron el posterior reclutamiento de miembros y expertos.

¿Deliberaron los miembros de la Asamblea de manera efectiva?

Nuestro segundo criterio concierne a la calidad de la deliberación dentro de la Asamblea. Nada justifica tener miembros del público sentados en un mismo lugar si no se escuchan genuinamente los unos a los otros. Tampoco se justifica contar con testimonios de expertos si los miembros no prestan mayor atención a su significado o no consiguen comprenderlo. Idealmente, una asamblea ciudadana es un foro para escuchar, aprender y reflexionar, de modo que, en respuesta, sus participantes deben estar dispuestos a cambiar de opinión.

En los próximos meses, analizaremos las transcripciones de las discusiones en la Asamblea para evaluar la calidad deliberativa en profundidad. Por ahora, podemos basarnos en la evidencia preliminar. Hemos encuestado a los miembros de la Asamblea durante ambos fines de semana para preguntarles por sus percepciones acerca de las discusiones. La opinión sobre la experiencia fue extremadamente positiva: calificaron el evento en su conjunto con valores altos (en promedio, 4,6 sobre 5). Igualmente positiva fue su opinión sobre el equilibrio y la honestidad de la información recibida (4,4) y sobre el rango de opiniones que tuvieron oportunidad de

escuchar (4,6). La sensación fue que los participantes pudieron expresar ampliamente sus opiniones (4,6) y que, en su conjunto, respetaron lo que cada uno expresó, aun sin estar de acuerdo (4,5).

Los miembros consideraron que tuvieron suficiente información para participar efectivamente (4,6), y que la Asamblea les había ayudado a clarificar sus puntos de vista acerca del *brexít* (4,4). La percepción sobre su comprensión de las cuestiones de comercio e inmigración con relación al *brexít* creció de modo significativo entre ambos fines de semana (3,2 al comienzo del primero hasta 4,2 al final del segundo). Habiendo completado dos fines de semana de servicio, estuvieron muy de acuerdo en que las asambleas ciudadanas deberían emplearse con más frecuencia para informar el proceso decisorio del gobierno (4,8).

Luego de haber observado personalmente a los miembros de la Asamblea durante su tarea, mis impresiones coinciden con estas respuestas. A lo largo de los dos fines de semana, los miembros se involucraron entre sí de un modo constructivo. Incluso durante las pausas y comidas, de manera repetida, vi interactuar y discutir con amabilidad a miembros con diferentes puntos de vista.

Debe destacarse el importante papel de nuestro equipo facilitador, dirigido por Sarah Allan, de Involve. Ellos imprimieron el tono que seguir en la discusión y bregaron para asegurar que pudiera escucharse la voz de cada uno. No nos jactamos de haber logrado la perfección. Pero nuestra impresión inicial es que los miembros se involucraron a lo largo de la divisoria *brexít*, incluso mucho más activamente de lo que esperábamos.

¿Arribó la Asamblea a conclusiones consistentes?

Las discusiones cualitativas no son objetables, pero lo que espera oír el mundo exterior son sus conclusiones. Estas no pueden evaluarse en términos de si son correctas o incorrectas: existen legítimos desacuerdos sobre el mejor formato que debería tener el *brexít*. Pero podemos

considerar si son internamente consistentes o si reflejan el tenor de las discusiones que las precedieron.

La mayoría de los miembros apoyó repetidamente lo que acabó por denominarse un *brexit blando*. Querían que el Reino Unido negociara un convenio con la UE hecho a medida, que facilitara un alto nivel de comercio libre entre el país y la UE y evitara toda necesidad de controles aduaneros físicos en la frontera RU/UE. Si tal negociación no fuera alcanzable, preferirían que el Reino Unido permaneciera en el Mercado Común y la Unión Europea a que abandonara la UE sin alcanzar acuerdo. Tal vez, de manera sorprendente, dado el tono general del debate público, querían que continuara habiendo libre movilidad laboral entre el Reino Unido y la UE, pero señalaron que el Reino Unido debería usar todos los controles disponibles y adoptar otras medidas de política para limitar la inmigración. Cuando se les pidió a los miembros considerar paquetes *brexit* globales, sus conclusiones no se apartaron mucho de estas decisiones segmentadas.

Estaremos en condiciones de comentar con mayor detalle cómo los miembros arribaron a estas conclusiones una vez que hayamos analizado las transcripciones. Tenemos, sin embargo, la clara impresión de que reflejaron genuinamente sus propias prioridades, con la evidencia de que escucharon los posibles efectos de las diversas opciones y, por lo tanto, de que sus conclusiones fueron consistentes con ese conocimiento.

¿Afectará la Asamblea Ciudadana el debate político más amplio?

Es demasiado pronto para ofrecer una evaluación confiable con relación a nuestra última pregunta. Del lado positivo, la Asamblea ha recibido mucho interés en la Twitteresfera, y James Blitz señaló en el *Financial Times*, inmediatamente después del segundo fin de semana: «Para que la democracia funcione bien, la opinión pública debe ser informada adecuadamente (...) En una cuestión tan compleja como el *brexit*, la gente necesita más asambleas ciudadanas para atravesar la cacofonía».

Además, cuando nos decidimos a escribir, mis colegas y yo fuimos invitados a presentar evidencia de la labor y de las conclusiones de la Asamblea Ciudadana ante dos comités parlamentarios especiales. Del lado más negativo, la atención de los medios ha sido limitada. También existe el peligro de que la Asamblea sea utilizada simplemente por los políticos y los militantes que hacen campaña para promover sus propias agendas, en lugar de tomarla como lo que realmente es; una fresca fuente de evidencia de una opinión considerada e informada que merece la atención de todos.

La Asamblea Ciudadana sobre el Brexit ha profundizado nuestra comprensión de la opinión pública hacia dicho caso. También aporta al creciente cuerpo de evidencia que los minipúblicos deliberativos pueden contribuir positivamente a los debates sobre cuestiones de política importantes, además de controvertidas. Mis colegas y yo trabajaremos con esmero en los próximos meses para difundir este mensaje lo más que podamos. Nuestra esperanza es que, a medida que continúe el proceso del *brexit*, la voz de la Asamblea Ciudadana reciba cuidadosa atención. Solo el tiempo dirá si este es el caso.

RESEÑAS

La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación

Carles Ramió

Madrid, Editorial Tecnos, 2017, 246 páginas

ISBN 978-84-309-7193-0

Por *Jésica Sánchez*

En esta oportunidad, la editorial Tecnos nos presenta una obra de Carles Ramió, destacado politólogo, profesor catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Esta nueva publicación se suma a una larga lista, como *Teoría de la organización y administración pública*; *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma para España y América Latina*; *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*; y *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*.

La sola mención de estos títulos expresan la enorme incidencia que ha tenido y sigue teniendo el profesor Ramió no solo en el espacio académico de las ciencias sociales, sino también en los propios agentes de la administración pública y en los actores políticos. Como ha señalado hace décadas Robert Dahl en su célebre *Análisis político actual*, aquí vemos una clara conjunción entre lo empírico y lo normativo en el trazado de una orientación política que expresa el contexto de aplicación de la ciencia política.

Esta obra demuestra, por un lado, el enorme conocimiento del autor sobre los aspectos políticos, económicos, culturales y sociales por los que están atravesando los países y sus regiones en la actualidad y, por el otro, la complejidad a la que se enfrentan los Estados y las administraciones

públicas. Por lo tanto, no cae en reduccionismos al realizar un análisis con pretensión retrospectiva. Esto, a su vez, debe comprenderse en la doble dinámica tanto desde el plano analítico como en el propio proceso de toma de decisiones. Ramió lo dice sin más en la introducción del libro:

La administración pública es una variable dependiente de otras que van a marcar el camino de su devenir, de su esplendor o de su decadencia e incluso de su hipotética desaparición. Por este motivo, este ensayo se va a explayar en materias tan complejas como espinosas, como la tecnología, la economía, la sociología y la politología. Todas estas disciplinas están, obviamente, interconectadas e inciden de forma directa en la posición, las funciones y las características de las instituciones públicas. Esta obra parte de la hipótesis de que se está produciendo una concatenación de circunstancias que están generando unos cambios muy profundos en el mundo (p. 10).

El libro aborda el análisis de los procesos más estructurales de crisis y ciclos del modelo de economía capitalista, la tensión que se genera entre las lógicas de lo global y lo local, y los cambios en aspectos que hacen a la subjetividad de los agentes sociales. Por esta razón, el Estado y las burocracias administrativas no pueden analizarse sin un estudio profundo de las relaciones entre Estado y sociedad, tal como señalaron Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell desde las voces del CEDES y su modelo histórico-estructural.

Es así como la administración pública se va transformando en una caja de resonancia o un conjunto de problemáticas, pero también expresa la habilidad de adaptación para adecuarse a los cambios teniendo en cuenta tanto principios de legitimidad política como de efectividad técnica. Es así como un mundo más interconectado también habilita lógicas locales y nuevas formas de participación que utilizan el factor tecnológico. Por esta razón, podemos señalar ciertos elementos o nodos críticos en el razonamiento propuesto por Carles Ramió; estos son, primero, el factor tecnológico y su vínculo con la economía, seguido por los cambios en la

propia estructura social, los que, a su vez, se articulan con la política y la estructura estatal. Por ello, más que un modelo predictivo, el politólogo catalán intenta una suerte de acción preventiva que se expresa en su concepto de *horizonte*, el cual se proyecta con cautela y basamento empírico, pero también con un compromiso ético y democrático.

La estructuración de nuevas lógicas que contemplen el entramado de diversas y complejas relaciones sociales también permitirá el rescate de viejas prácticas que redefinan cuestiones básicas del accionar democrático; podremos ver cómo los cambios tecnológicos inciden en la construcción de un modelo de *estabilidad* más abierta y una ciudadanía más próxima, pero también se redefinirán los roles políticos y administrativos.

La idea central consistiría en acercar las instituciones públicas a los ciudadanos mejorando los canales de comunicación y acentuando dinámicas de mayor diálogo y empoderamiento de la sociedad. Las tecnologías de la comunicación pueden generar la apariencia de que ya no será necesaria la presencia física en el territorio de las instituciones públicas. Sin duda, estas tecnologías actuales (y las que están por venir) son y van a ser muy útiles para un mayor contacto entre instituciones y ciudadanía, pero es probable que la modernidad pase por un mayor contacto físico para la discusión política entre los ciudadanos y sus representantes y entre los propios ciudadanos. La modernidad puede pasar, en este caso, también, por rescatar modelos muy antiguos pero adaptados al futuro. La idea sería promocionar ágoras siguiendo el modelo de la Grecia clásica como punto de encuentro de debate, reflexión y participación política (pp. 233-234).

Las posibles necesidades del futuro también van a cambiar las estructuras estatales y los sistemas de recursos humanos como instituciones básicas que tendrán que adaptarse a fuerte cambios estructurales; comisarías y fuerzas policiales, centros educativos y sanitarios expresarán nuevas modalidades de gestión y también en su articulación con las demandas ciudadanas. Ramió nos señala:

El contingente principal de efectivos de los núcleos de las diferentes instituciones públicas va a estar compuesto de perfiles directivos y de analistas de carácter político elegidos de forma democrática, pero, cada vez, con más estímulos meritocráticos. El número de efectivos va a ser mucho más numeroso que el volumen de los actuales puestos de carácter político. En este sentido, la política va a ganar más espacio, pero va a ser una política con mayor intercomunicación con la sociedad y una política más ilustrada que la actual, ya que se encargará de funciones con una elevada complejidad técnica. El otro contingente relevante de personal al servicio de las instituciones públicas serán empleados públicos de una gran cualificación y dominio técnico, seleccionados de manera radicalmente meritocrática. La articulación entre estos dos colectivos no va ser pacífica, pero será mucho más fluida que en la actualidad al combinar las lógicas de legitimidad política y de legitimidad meritocrática. Estos roles tendrán un mayor espacio de conciliación gracias a la elevada complejidad que les aportan las capacidades y el dominio técnico de los dos colectivos (reitero que la clave del nuevo rol político será su mayor legitimidad democrática pero también su mayor dominio técnico de la materias de interés público) (pp. 240-241).

Varios de los elementos planteados demuestran la actualidad del análisis de Ramió, así como los vínculos entre lo global y lo local, expresados también en las nuevas modalidades de violencia y terrorismo, lo que demuestra una nueva porosidad de las tradiciones limitaciones del Estado Nación:

La mayoría del resto de los empleados públicos, desde un punto de vista cuantitativo, va a tener relación con las antiguas competencias de soberanía (justicia, seguridad, hacienda), pero mucho más vinculados a los poderes locales, salvo el caso de la Administración de Justicia, que estará todavía vinculada a los Estados, pero con fuertes vínculos y lógicas internacionales. Seguramente, el colectivo más numeroso de empleados públicos

van a ser los miembros de las fuerzas de seguridad con sistemas de acceso y regulación a nivel supraestatal (seguramente, en nuestro caso, de la Unión Europea), pero muy vinculados a los gobiernos metropolitanos. La seguridad interna se va a convertir en una obsesión política y social por lo presencia de múltiples vectores de violencia doméstica internacional. Se podría producir un trasvase de efectivos de la seguridad exterior (fuerzas armadas) hacia la seguridad interior (policía), ya que las nuevas formas de guerra se van a librar con arquitecturas variables dentro de nuestros propios territorios (p. 241).

La invitación a la lectura del libro de Carles Ramió, planteada al comienzo de nuestro comentario, no se reduce a expertos en administración y políticas públicas; también se extiende a los representantes políticos, a los responsables de organizaciones de la sociedad civil, al campo académico en general y, principalmente, al ciudadano común, actor fundamental de este horizonte 2050 al que nos acercamos con curiosidad e incertidumbre.

Manual de metodología de las ciencias sociales

Alberto Marradi, Nélide Archenti y Juan Ignacio Piovani

Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2018, 493 páginas

ISBN 978-987-629-809-4

Por *Oliver Davenport*

Una obra sobre metodología de las ciencias sociales resulta atractiva tanto para investigadores como para gestores públicos, ya que el conocimiento empírico y válido es un insumo fundamental en la toma de decisiones. Es por esta razón que presentar un libro de esta naturaleza en *Estado abierto* fortifica el viejo llamado de Harold Lasswell a estudiar las políticas públicas desde una visión transdisciplinaria.

La edición corregida y ampliada de este libro emprendido por Alberto Marradi, Nélide Archenti y Juan Ignacio Piovani representa el esfuerzo por concebir la producción del conocimiento social como un complejo espacio de articulación entre aspectos teóricos y la necesidad de estructurar el proceso de investigación con coherencia y claridad, sin eludir cuestiones aparentemente más abstractas con los aspectos metodológicos. Por lo tanto, adquiere una riqueza adicional en un sentido crítico y reflexivo, como bien señalan los autores en el Prefacio:

La primera cuestión relevante surgió de la reflexión acerca del concepto mismo de *metodología*. En este sentido, resulta oportuno declarar que compartimos aquellas posturas que le asignaron a la metodología el espacio central en un *continuum* de análisis crítico ubicado entre el estudio de los postulados epistemológicos que hacen posible el conocimiento social y la elaboración de las técnicas de investigación. Por lo tanto, ocuparse de metodología es encontrarse en una permanente tensión dialéctica entre los polos

de este *continuum*: si se obtura la dimensión epistemológica, la metodología se reduce a un conjunto de prácticas no controladas intelectualmente, y, si se abandona el aspecto técnico, se transforma en una especulación abstracta sobre las ciencias sociales, incapaz de incidir sobre las actividades de investigación concretas. Es por esto que nuestro texto incluye, de manera articulada, tanto el tratamiento de aspectos teórico-filosóficos (epistemológicos, ontológicos y gnoseológicos) como técnicos, y busca tender puentes entre ambos dominios (p. 13).

Uno de los aspectos que hacen a la riqueza y originalidad de este texto es la elección de una estrategia sociohistórica en la presentación de los capítulos que componen la obra. Esto nos permite una aproximación diferente en la enseñanza de la metodología de las ciencias sociales, uno de los talones de Aquiles que encontramos en el campo universitario y formativo en general de los investigadores. Los autores comentan al respecto:

Por otra parte, tanto en el tratamiento de los temas filosóficos como los técnicos, hemos recurrido a una estrategia de reconstrucción socio-histórica, raramente utilizada en la enseñanza de los métodos de las ciencias sociales. En cierto sentido, esta desatención a las cuestiones históricas resulta comprensible, teniendo en cuenta que, en general, y en el marco de significativas limitaciones de tiempo, se deben abordar en los cursos de grado y posgrado una serie de temas técnicos orientados al diseño y la realización de investigaciones empíricas. Sin embargo, la importancia de conocer dichos temas en perspectiva histórica no es una cuestión marginal; además de sensibilizar al estudiante acerca de su carácter de “reconstrucciones sociales”, facilita un uso más crítico y creativo de los instrumentos de investigación. Esto, en parte, porque ayuda a comprender los procesos de producción y reproducción de sentidos en torno a los conceptos y herramientas metodológicas (p. 14).

En el capítulo cuatro, Nérida Archenti se propone reflexionar sobre los vínculos entre teoría y métodos, y resalta que son cuestiones propias de la actividad científica y que se necesitan mutuamente:

Nuestra intención es mostrar que teoría y método conforman una unidad constitutiva del quehacer científico, en el cual la primera establece el marco conceptual dentro del que se desarrolla el segundo, y este fija el horizonte de aplicabilidad de la primera, en el marco del desarrollo técnico y tecnológico alcanzado. Conocer científicamente constituye siempre un desafío; el camino de la ciencia es siempre riesgo y aventura para quien decida alejarse de los pasos del procedimiento científico no pueden estar estrictamente establecidos de antemano. Los manuales presentan modelos ideales normativos, en general, estructurados por las etapas que debe seguir una investigación en un orden sucesivo; sin embargo, estas no se cumplen siempre del mismo modo ni en el mismo orden en la práctica de la actividad científica (p. 74).

Posiblemente, la importancia que esta obra le otorga a las cuestiones epistemológicas y a las vinculadas al diseño de la investigación y a las correspondientes técnicas sea el valor diferencial del libro. Esta publicación se transforma en una herramienta de utilidad tanto para el investigador en su quehacer cotidiano como para quienes se introducen en el campo metodológico frente al desafío de poder articular lo estudiado con el trabajo de campo y los interrogantes que este presenta en las tantas veces comentada *trastienda* de la investigación.

Juan Ignacio Piovani nos aporta una visión más amplia sobre el diseño de la investigación social, más acorde a la propia naturaleza y dinámica de las ciencias sociales, sin dejar de lado los fundamentos de la investigación científica clásica. De esta manera, se produce lo que algunos autores, como Anthony Giddens, han llamado la *doble hermenéutica*, que caracteriza a nuestras disciplinas:

Preferimos no adoptar este sentido limitado de la expresión “investigación social”, no solo debido a ciertas diferencias con la postura subyacente sobre la ciencia en general que este implica, sino también por la razón más instrumental de que una definición tan restrictiva nos enfrentaría a una serie de dificultades insalvables para el tipo de trabajo que realizamos en las ciencias

sociales, y al que igualmente llamamos investigación. La definiremos, en cambio, como un proceso que involucra un conjunto de decisiones y prácticas (que a su vez conllevan la puesta en juego de instrumentos conceptuales y operativos) por las cuales conocemos —lo que puede significar describir, analizar, explicar, comprender e interpretar— algunas situaciones de interés cuya definición y delimitación (o construcción) forma parte de esas mismas decisiones. Debe quedar claro que estamos hablando de *investigaciones empíricas*, es decir, de aquellas en las que se establece algún tipo de relación observacional con la situación de interés (o con algunas de sus dimensiones) (pp. 81-82).

En los diferentes capítulos del libro, se logra desarrollar la amplitud de estrategias metodológicas y técnicas de investigación utilizadas en las ciencias sociales con un equilibrio de intereses entre aquellos que dan preferencia a concepciones cualitativas o cuantitativas, lo que permite integrarlas en su trabajo central sobre la triangulación y los métodos mixtos. Por esta razón, el investigador encontrará una obra de continua referencia para todos los momentos y desafíos puntuales a los que nos somete el proceso de construir un conocimiento válido y comunicable. Esto permite organizar la obra en cuatro módulos analíticamente diferentes. El primero de ellos comprende los capítulos del 1 al 4, más que nada centrados en cuestiones de la investigación sociales. El segundo se aboca a los principales instrumentos conceptuales que utilizamos en la investigación social entre el los capítulos 5 y 9. El tercer módulo va desde los capítulos 10 al 15, en donde se exponen los enfoques y estrategias clásicos y las técnicas más difundidas de investigación social. Por último, los capítulos del 16 al 19 se dedicarán a la compleja temática de los problemas de análisis del propio proceso de investigación.

Cabe destacar que la versión que presenta hoy Siglo XXI Editores no solo revisa y actualiza el contenido general de la obra, sino que incorpora una serie de capítulos fundamentales sobre la comparación, el análisis factorial y los enfoques multimétodos, lo que tiene especial interés para el estudio del campo del Estado, la administración y las políticas públicas. De esta forma, esta colección dirigida por Gabriel Kessler constituye un gran aporte a las ciencias sociales en su conjunto.

Colaboraciones

Estado abierto es una revista científico-académica sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, los procesos de modernización y desarrollo de las capacidades estatales, el empleo público, y los aspectos centrales de la formación de las burocracias estatales y de la Alta Dirección Pública (ADP).

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la Revista vía correo electrónico a <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>, con copia a <revistaestadoabierto@gmail.com>. Deben ser trabajos originales o inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar artículos y reseñas en español y portugués.

Preliminarmente, la dirección y la secretaría de redacción de la Revista recibirán los trabajos, que se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales. Con posterioridad, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses como mínimo. Una vez finalizado, la Revista se pondrá en contacto con los autores para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, los autores tendrán que dar cuenta de estas.

El envío de un artículo a la revista *Estado abierto* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que este pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, deberán observarse los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. No deben exceder los 100 000 caracteres (con espacios), y las reseñas, los 3000. Esto incluye resúmenes y referencias bibliográficas.
3. Deberán presentarse en programa Word, en letra Arial número 12, a espacio sencillo. Se utilizará hoja A4, con margen superior de 3 cm; inferior de 2,5 cm; izquierdo de 2,5 cm y derecho de 2,5 cm.

4. El título estará alineado a la izquierda en negrita y en letra Arial número 14. Los nombres y apellidos de los autores se expresarán de igual forma, pero en letra itálica, número 12 (en caso de tratarse de dos o más autores, la y entre estos estará en redonda).
5. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los autores y dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor al pie de la primera página.
6. Las notas aclaratorias o comentarios deberán ir a pie de página. Deben evitarse notas al pie excesivas.
7. Toda referencia bibliográfica debe ir en el cuerpo del texto, no a pie de página, y deberá seguir el siguiente formato: apellido del autor y año, y número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

Varios países latinoamericanos son casos de democracia delegativa (O'Donnell, 1997).

«El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses» (O'Donnell, 1997: 293).

Si la cita excede las 40 palabras, se la debe apartar del texto, quitarle las comillas, aplicarle sangría a ambos lados y reducir el cuerpo de la letra a 10.

El verdadero uso del multiculturalismo no habría sido, así, el de la lucha por el reconocimiento de las poblaciones subordinadas por la hegemonía cultural, sino que habría servido apenas para crear un nuevo nicho universitario, para beneficio de las audiencias de estudiantes de clases medias y superiores (Bourdieu y Wacquant, 1999: 10).

8. En las referencias bibliográficas desplegadas a final del artículo, debe respetarse el siguiente orden: apellido del autor, letra inicial del nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas bajas si es un artículo; en itálicas si es un libro o título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición y editorial.

Para libros y capítulos de libros:

Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gutiérrez Márquez, E. (2013). «La ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM». En Reveles, F. (coord.). *La Ciencia Política en México Hoy: ¿Qué sabemos?* México: UNAM y Plaza y Valdés.

O'Donnell, G. (1997). «¿Democracia delegativa?». En O'Donnell, G., *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Para revistas:

Altman, D. (2005). «La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur». En *Revista de Ciencia Política*, 25, (1), pp. 3-15.

En este caso, el 25 corresponde al volumen de la revista, y el (1), al número.

Para diarios:

Malamud, A. (2016). «La utilidad de una provincia derrotada». En diario *Clarín*, 24 de marzo, p. 21.

Para participaciones en eventos científicos:

Rocha, C. (2012). «La ciencia política en Uruguay (1989-2009): Un estudio de los temas, teorías y metodologías predominantes en la investigación y la enseñanza en el Instituto de Ciencia Política». Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, noviembre, Montevideo, República del Uruguay.

Para publicaciones pertenecientes a organismos internacionales, dependencias públicas o diferentes tipo de organizaciones como ONG:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos*. Serie B N.º 2. Buenos Aires.

Para leyes, decretos y resoluciones:

República Argentina (2016). Ley N.º 27275, Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre.

9. La bibliografía obtenida de espacios virtuales debe citarse de la siguiente forma:

Oszlak, O. (2016). «Hacia un Estado al servicio del ciudadano». En diario *La Nación* [en línea]. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1901788-hacia-un-estado-al-servicio-del-ciudadano>> [Consulta: 10 de octubre de 2016].

10. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español.
11. Los cuadros, diagramas e infogramas realizados en otros programas deberán enviarse en archivos aparte, y deberá señalarse específicamente el lugar en el cuerpo del texto donde deben colocarse. En la medida de lo posible, deben utilizarse programas generalizados y compatibles con Word. Cada elemento deberá contar con su propio archivo. Incluyendo los posibles cuadros, el artículo no podrá superar las 30 carillas en el formato antes mencionado. En caso de tratarse de algún tipo de fotografía, esta deberá tener una definición mínima de 250 jpg. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

Los editores no están obligados a mantener ningún tipo de comunicación con aquellos que hayan enviado sus trabajos, salvo que estos sean efectivamente publicados.

Se terminó de imprimir en
Imprenta del Ministerio de Modernización
Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires, Argentina
Abril 2018

ea