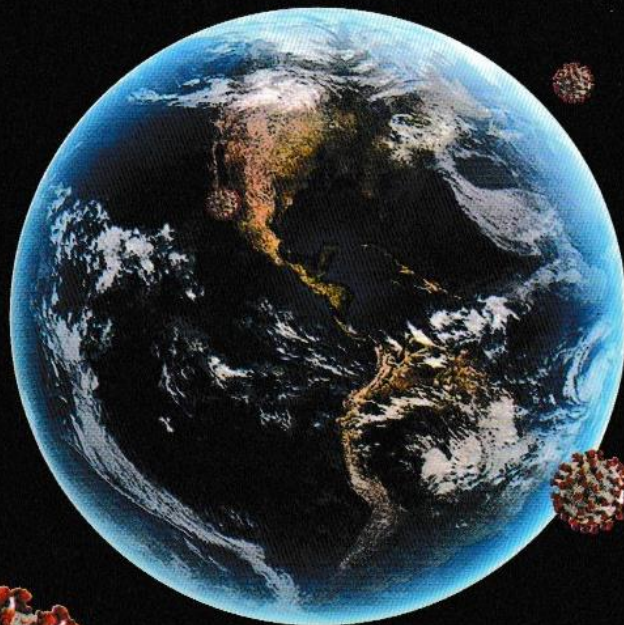


El Federalismo en América y la pandemia de COVID-19

Coordinadores
Gretchen González
Ivett Montelongo
Raúl Coronilla



Universidad
Autónoma
Metropolitana



Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

Universidad Autónoma Metropolitana

Rector General

Dr. José Antonio De Los Reyes Heredia

Secretario General

Dra. Norma Rondero López

Unidad Azcapotzalco

Rector

Dr. Oscar Lozano Carrillo

Secretaria

Dra. Yadira Zavala Osorio

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Director

Dr. Jesús Manuel Ramos García

Secretario Académico

Lic. Gilberto Mendoza Martínez

Jefe del Departamento de Administración

Dr. Alfredo Garibay Suárez

Coordinador de Difusión y Publicaciones

Dr. César Daniel Alvarado Gutiérrez

Primera edición, 2022

© Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Azcapotzalco

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Coordinación de Difusión y Publicaciones

Av. San Pablo 180, Edif. E, Salón 004, Col. Reynosa Tamaulipas,

Del. Azcapotzalco, C.P. 02200,

Ciudad de México, Tel. 53189109

www.publicacionesdcsch.azc.uam.mx

ISBN de la obra: 978-607-28-2773-8

"El contenido de esta obra fue dictaminado por pares bajo la modalidad de doble ciego"

Se prohíbe la reproducción por cualquier medio sin el consentimiento del titular de los derechos patrimoniales de la obra.

Impreso en México / Printed in Mexico

Índice

Prólogo	15
Introducción	21
Sección 1. Federalismo y política	37
Capítulo 1. Precondiciones sanitarias en las entidades federativas a partir de sus prioridades de gasto de inversión: FASSA y COVID-19	39
Dr. Juan Carlos Martínez Andrade	
INTRODUCCIÓN	39
1. FEDERALISMO FISCAL E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	41
2. COVID-19 Y GASTO FEDERALIZADO	48
CONSIDERACIONES FINALES	57
BIBLIOGRAFÍA	59
Capítulo 2. La pandemia de COVID-19 en Estados Unidos de Norteamérica: ¿Falla el federalismo o la política?	67
Cristina A. Rodríguez-Acosta, PhD	
INTRODUCCIÓN	67
FEDERALISMO EN EE.UU.: COMPLEJIDAD, TENSIONES, ¿EQUILIBRIO?	69
LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LAS RIG	79
LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y SU IMPACTO (PRELIMINAR) EN LAS RIG	82

Capítulo 8. La gestión de residuos sólidos urbanos durante la pandemia de COVID-19 en las entidades federativas mexicanas	269
Ivett Montelongo Buenavista	
INTRODUCCIÓN	269
1. LA CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE RESIDUOS	270
2. LOS RESIDUOS COVID-19 EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA	275
3. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS COVID-19	
EN EL PAÍS	280
CONCLUSIONES	289
BIBLIOGRAFÍA	290
Sección 3. Relaciones intergubernamentales y la pandemia de COVID-19	293
Capítulo 9. La pandemia del COVID-19 y las relaciones intergubernamentales mexicanas	295
Joel Mendoza Ruiz	
INTRODUCCIÓN	295
LA COMPETICIÓN Y LA CONTRACCIÓN: DOS ETAPAS COMUNES DE LAS RIG SUCESIVAS A LA CRESTA DEL FEDERALISMO COOPERATIVO	298
LA EXPERIENCIA DE LA CONTINGENCIA SANITARIA POR INFLUENZA A/H1N1, 23 DE ABRIL AL 5 DE MAYO DE 2009	302
LA PANDEMIA DE COVID-19, A PARTIR DEL 27 DE FEBRERO DE 2020	309
CONCLUSIONES	318
BIBLIOGRAFÍA	320
Capítulo 10. El modelo federal mexicano y la pandemia del SARS-CoV-2	325
Raúl Coronilla Cruz	
INTRODUCCIÓN	325
1. LAS CARACTERÍSTICAS DEL ARREGLO FEDERAL EN MÉXICO	327
2. SISTEMA DE SALUD DE MÉXICO	334
3. LA PANDEMIA EN MÉXICO	338
4. CONCLUSIONES	345
BIBLIOGRAFÍA	347

Capítulo 11. Las relaciones intergubernamentales en Argentina durante la pandemia del COVID-19	351
Dr. Daniel Cravacuore	
INTRODUCCIÓN	351
EL RÉGIMEN PROVINCIAL Y MUNICIPAL ARGENTINO	352
LA DINÁMICA DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA PANDEMIA DEL COVID-19	358
CONCLUSIONES	368
BIBLIOGRAFÍA	369
Capítulo 12. El federalismo y la coordinación con los estados ante la pandemia	373
Liliana Antonia Mendoza González	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FEDERALISMO	374
CONCEPTUACIÓN DEL FEDERALISMO	378
LA PANDEMIA SARS-CoV-2 Y SUS IMPLICACIONES EN LOS ESTADOS	384
LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS ANTE LA CRISIS SANITARIA	389
CONCLUSIONES	391
BIBLIOGRAFÍA	391
HEMEROGRAFÍA	393
FUENTES ELECTRÓNICAS	393
Sección 4. Federalismo, ciencia, educación y COVID-19	395
Capítulo 13. ¿La descentralización fortalece el arreglo federal?	397
María del Carmen Pardo	
INTRODUCCIÓN	397
LA DESCENTRALIZACIÓN COMO HERRAMIENTA POLÍTICA	404
DEBILIDAD INSTITUCIONAL	406
CONTEXTO Y PRESIONES POLÍTICAS	409
RECURSOS PRESUPUESTALES	411
A MANERA DE CONCLUSIÓN	414
BIBLIOGRAFÍA	419
Capítulo 14. El Federalismo Argentino ante la pandemia: el caso de la Ley de Financiamiento para el Sistema Nacional de Ciencia y Técnica	421
Josefina Vaca y Horacio Cao	
INTRODUCCIÓN	421

1. LA CUESTIÓN REGIONAL EN ARGENTINA. DESCRIPCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL.	423
2. CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TERRITORIO	432
2.1. <i>Las políticas públicas de CyT y la concentración en el área central</i>	432
2.2. <i>Instituciones federales, pandemia y tendencias hacia la igualación territorial</i>	434
2.3. <i>La Ley de Financiamiento de la Ciencia: un proyecto federal</i>	437
A MODO DE CONCLUSIÓN	445
BIBLIOGRAFÍA	448

Prólogo

He recibido y aceptado la honrosa invitación de mis colegas Gretchen González Parodi, Ivett Montelongo Buenavista y Raúl Coronilla Cruz para prologar este libro. Sé que las dos editoras y el editor, junto con las coautoras y coautores, sostuvieron sendas discusiones e intercambios de puntos de vista durante más de un año para dar forma a este extraordinario volumen y constato con su lectura que se trata de un libro que sentará las bases para análisis posteriores sobre el tema.

La obra *El Federalismo en América y la pandemia de COVID-19* no podía ser más oportuna, pues en ella se analiza un tema que de suyo reviste una importancia fundamental, cuando se trata de la definición de políticas públicas a través de la cuales un gobierno federal pretende hacer frente a los grandes problemas nacionales; pero, además, en este libro el tema se analiza a la luz de una coyuntura compleja y paradigmática a nivel global, a saber: la pandemia del COVID-19.

La presencia del COVID-19 ha puesto a prueba, en todos los países del orbe, la efectividad de las instituciones jurídicas para proporcionar a los gobiernos las herramientas que les permitan a éstos la protección de los derechos humanos, entre ellos, el derecho a la salud. En ese sentido, los complejos retos que todos los gobiernos han venido enfrentando desde que en

Capítulo 14. El Federalismo Argentino ante la pandemia: el caso de la Ley de Financiamiento para el Sistema Nacional de Ciencia y Técnica

Josefina Vaca y Horacio Cao¹

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objetivo describir una política pública desplegada en el marco de las restricciones que impuso la pandemia de COVID-19. En su aprobación, como en el caso de muchas otras políticas públicas argentinas, fue clave la dimensión federal, cuyo funcionamiento tiene su clave de bóveda en el procesamiento de las desigualdades territoriales.

Concretamente, delinearemos el camino y las justificaciones realizadas para aprobar la Ley N° 27.614 de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Esta ley —considerada el instrumento legislativo más importante de los últimos 20 años para el sector CyT— establece

¹ Josefina Vaca tiene un Magister en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la Universidad Nacional de Quilmes y es asesora de la Cámara de Diputados. Horacio Cao cuenta con un Magister en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la Universidad Nacional de Quilmes y es Doctor en Ciencias Económicas (UBA). Ambos son Investigadores del CIAP – Facultad de Ciencias Económicas – UBA. Se puede contactar en: horaciocao30@gmail.com

un incremento progresivo del financiamiento público, el que deberá desplegarse bajo un formato que tome en cuenta las asimetrías territoriales.

Más allá de su importancia en sí, en este trabajo queremos resaltar cómo la institucionalidad federal fue el elemento clave para su aprobación. Éste es un hecho notorio, pues el país atraviesa un periodo de aguda diferenciación política detrás de dos grandes coaliciones que tienden a disputar agriamente la gran mayoría de las decisiones.

Nuestra hipótesis es que la arena federal, ocasionalmente, pone entre paréntesis estas disputas y permite una tarea colaborativa: el primer elemento para demostrarlo es que la ley fue aprobada por unanimidad por ambas Cámaras Legislativas (diputados y senadores).

Para abordar el proceso descrito dividimos el trabajo en dos partes.

En la primera de ellas haremos una sucinta descripción del territorio argentino, con especial atención a las tres áreas que lo componen y que se distinguen por su marcado diferencial de desarrollo. Asimismo, desarrollaremos, de forma muy resumida, alguna conceptualización sobre los elementos que explican este diferencial.

En una segunda parte, el estudio se focalizará en el sector de Ciencia y Tecnología estatal, un ámbito que fue especialmente interpelado durante la pandemia y cuyo presupuesto refleja las asimetrías territoriales descritas.

Y en esta dimensión, pondremos el foco de atención en el renglón regional de la Ley de Financiamiento para el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en donde la posición de los diferentes actores —y el texto resultante— permiten tener una muestra de la influencia de lo federal en el despliegue de políticas públicas concretas.

Finalizamos el trabajo con unas breves conclusiones.

Para terminar esta introducción, algunas definiciones básicas. Siguiendo la gran mayoría de trabajos dedicados al tema,

tomaremos como unidad de análisis los estados constituyentes de la Federación, que en la actualidad suman 23 provincias y un estado autónomo (el de la ciudad de Buenos Aires).²

Ocasionalmente, para referirnos a procesos desarrollados a mayor escala trabajaremos con una regionalización utilizada en Argentina que reúne provincias bajo una lógica preponderantemente originada en la geografía física. Esta operación divide al país en cinco unidades: Pampa Húmeda, Patagonia, Noroeste (NOA), Noreste (NEA) y Cuyo.

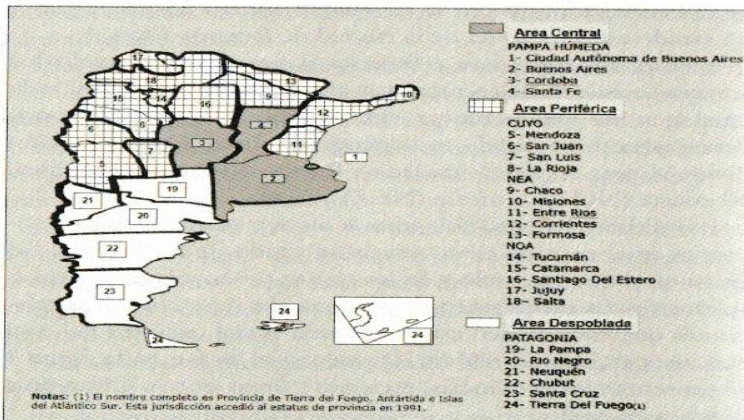
Por último, llamaremos áreas a los agrupamientos de provincias que, en cada caso, tienen un grado de homogeneidad en su nivel de desarrollo y en las que se desarrollaron procesos históricos relativamente comunes, sin desconocer las relaciones que éstas tienen con el sistema social nacional del cual son inseparables. Con el fin de orientar al lector, en la figura 1 se presentan las provincias, regiones y áreas que se utilizarán a lo largo del texto.

1. LA CUESTIÓN REGIONAL EN ARGENTINA. DESCRIPCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL

Una de las características salientes de la República Argentina es la heterogeneidad y desigualdad de su territorio (ver figuras 1 y 2).

² Si bien los límites geográficos de las provincias no necesariamente coinciden de manera exacta con el espacio al que se le asigna un cierto nivel de desarrollo socioeconómico, los desvíos que en este sentido pueden existir son de tipo marginal, siendo poco relevantes para el grado de generalidad en que se mueve este trabajo.

Figura 1. Mapa de las áreas, regiones y provincias



Fuente: Elaboración propia con base en Cao, Rubins y Vaca (2003).

Figura 2. Cuadro comparativo entre áreas

Áreas	Superficie	Población	Producto
Central	27,2%	66,9%	71,7%
Despoblada (1)	33,5%	5,6%	10,0%
Periférica	39,4%	27,5%	18,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%

Fuentes: Superficie y Población: Censo Nacional 2010; Producto: INDEC (año 2004 último dato oficial). Notas: (1) No incluye Territorio Antártico Argentino.

Diferentes estudios y clasificaciones han dado cuenta de esta situación que, además, se destaca por su permanencia en el tiempo; los primeros estudios geográficos nacionales —realizados a principios del siglo xx— y los datos del censo nacional

de 1914 configuran un patrón de ocupación territorial que *grosso modo* se repite hasta el presente.³

Una parte de estas desigualdades puede asignarse a la gran amplitud geográfica —es el país más grande de Hispanoamérica y 8° entre los más de 190 que hay en el mundo— cuyo despliegue se realiza principalmente en el eje norte/sur, lo que termina por generar climas y paisajes muy diferenciados.

Pero a poco que se analice la trayectoria nacional —y las riquezas naturales y procesos sociales que tienen todas y cada una de las regiones— se cae en la cuenta de que explican más cabalmente estas diferencias la forma en que se desarrollaron los procesos históricos y la manera en que cada región hizo uso de sus ventajas naturales y de los diferentes equilibrios geopolíticos de la Federación.

En síntesis, como resultado de los acontecimientos citados y a partir de cierto equilibrio entre las diferentes provincias y regiones, algunos autores han elaborado el mapa geográfico/político de las diferencias territoriales del país⁴ agrupando a los miembros del pacto federal (Provincias) que integran el territorio nacional en tres áreas: Central, Periférica y Despoblada.

A grandes rasgos, las principales características de estas áreas son:

Área Central: Posicionada en el centro-este del país, básicamente sobre lo que se conoce como Pampa Húmeda. Se trata

³ Tratamos con detalle el tema de la asimetría territorial argentina en Cao y Vaca (2006), en donde hacemos notar que las mismas son notables aun en comparación con otras federaciones. Ya a principios del siglo xx, Alejandro Bunge y sus discípulos de la *Revista de Economía Argentina* describen en términos parecidos a los que tratamos aquí las diferencias territoriales del país (ver, por ejemplo, Bunge, 1987{1940}).

⁴ Existen diferentes clasificaciones de provincias en regiones y áreas que sólo difieren marginalmente de la que aquí presentamos; en Cao, Rubins y Vaca (2003) realizamos un análisis de crítico de ellas. Algunas de las más utilizadas son las realizadas por Romero y Rofman (1997{1973}), Ferrer (1980{1963}) y Núñez Miñana (1974).

de aproximadamente 60 millones de hectáreas cuyas características físicas se consideran singulares al concentrar suelos fértiles con muy poca pendiente, un clima de tipo templado sin estación seca y la presencia de aguas dulces y abundantes a poca profundidad (Giberti, 2001: 123 y Defelippe: 1959: 9). Sobre estas ventajas naturales, desde fines del siglo XIX se desarrolla la producción de granos (trigo, maíz, cebada, alfalfa, más tardíamente soja) y de ganado, el principal eslabón de la relación de Argentina con el mercado mundial. A partir de este núcleo dinámico fundante, en procesos posteriores se concentraron en esta porción del territorio las principales industrias y empresas de servicios.

A partir de estas características y de las migraciones internas e internacionales, presenta una concentración de población y un aparato productivo de dimensiones muy superiores al que se observa en las otras áreas del país, constituyendo a escala nacional el sector más dinámico en lo económico y social. El área central tiene su núcleo en la Ciudad de Buenos Aires en donde se encuentra la dirección y la administración del Estado Nacional y de la mayoría de las principales firmas que operan en el país. Alrededor de la ciudad se articula una franja metropolitana de 24 municipios que jurisdiccionalmente son parte de la Provincia de Buenos Aires, pero que tienen una fuerte simbiosis con la ciudad capital.

Área Periférica: Comprendida por las provincias de las regiones del NOA, NEA y Cuyo, durante buena parte del último siglo y medio fue el punto de partida de migraciones hacia el área central. En lo productivo se caracterizó por el despliegue de las llamadas “economías regionales”, producciones agroindustriales dirigidas al mercado interno que surgieron al amparo de una red de subsidios y protección arancelaria. En el último tramo del siglo XX y principios del XXI se localizaron algunos emprendimientos mineros y agrícolas de gran dinamismo, pero los mismos no transformaron el grueso de una estructura socioeconómica caracterizada por la baja produc-

tividad, la vigencia parcial de relaciones laborales modernas y una aguda dependencia del sector público. En términos relativos, es el área donde se observa el menor nivel de ingreso per cápita y los índices de mayor deterioro social del país.

Área Despoblada: Ubicada en el sur del territorio en la región patagónica, se caracteriza por la baja densidad poblacional relativa, fruto del tardío proceso de ocupación y desplazamiento de la población aborígen. Durante buena parte del siglo XX fueron cruciales las políticas de poblamiento que apelaron a la generación de regímenes preferenciales de producción, a la fijación de contingentes de personal de las Fuerzas Armadas y a una inversión pública en infraestructura económica y social per cápita superior a la que se observa en el resto del país. Dentro de su aparato productivo se destaca el papel de los emprendimientos ligados al petróleo, al gas y al carbón que, operados hasta la década de 1990 por empresas estatales tuvieron como una de sus lógicas principales la de apoyar el asentamiento poblacional.

En las figuras 1 y 2 se presenta, respectivamente, un mapa con las provincias y áreas y se exponen algunos datos que evidencian las diferencias estructurales entre regiones.

La profundidad y continuidad de las diferencias entre áreas desmiente a buena parte de las teorías convencionales del desarrollo regional que sostienen que, habiendo un mercado único nacional, la tendencia decreciente del rendimiento de las inversiones llevaría, a mediano plazo, hacia la igualación territorial. Básicamente, una región pobre, caracterizada por un bajo *stock* de capital per cápita, presentará una más alta productividad marginal del capital, un mayor incentivo a invertir y, luego, una mayor tasa de crecimiento.

El caso argentino mostraría que operan otras fuerzas que contrarrestan a las descritas; en tal sentido, se suele apelar al concepto de “causación circular acumulativa” (Myrdal, 1957): las zonas que se “adelantan” desatan fenómenos virtuosos —inmigración, mercado más amplio y dinámico, atracción

de inversiones— que apalancan su desarrollo. Simétricamente, otras áreas sufren un retraso relativo por las emigraciones, depresión de la demanda en el mercado local, fuga de divisas, entre otros fenómenos.

De esta forma, un foco de concentración tiende a reproducirse por sí mismo, como si el área central funcionara como una gigantesca aspiradora que hiciera que la riqueza y las oportunidades se precipitaran hacia un punto de concentración, reproduciendo las desigualdades existentes.

Un análisis similar puede realizarse en el ámbito de las políticas estatales.

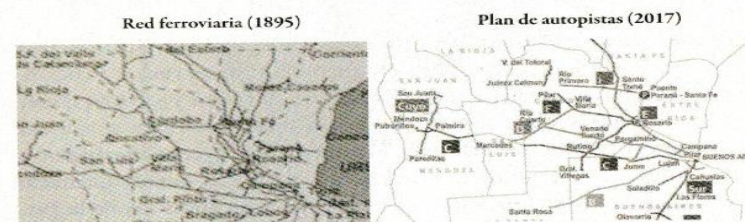
Desde una visión institucionalista se puede considerar que, dado que la forma de gobierno federal asigna a todas las provincias iguales prerrogativas y capacidades, todas ellas tienen el mismo poder relativo. Más aún, dado que la gran mayoría de los miembros del pacto federal tienen pertenencia a la periferia (ver figura 1), esto debería redundar en una preeminencia de políticas públicas igualadoras.

Sin dejar de reconocer que el formato federal garantiza una voz para todas las provincias, esto no es exactamente así. La dimensión institucional no gira sobre el vacío, las provincias del “centro”, a partir de su avance relativo, tienen una serie de elementos objetivos —volumen de recursos que puede orientar, acceso a información, red de contactos— y subjetivos —capacidad de instalar temas en agenda, prestigio— que vuelven a desequilibrar la balanza en favor de las áreas avanzadas.

Además del caso CyT que trataremos con detalle en la próxima sección, existen muchos ejemplos de políticas públicas en donde el área central aparece como beneficiada. Tal vez el ejemplo más notable de esta concentración y su mantenimiento en el tiempo sea el caso de las políticas públicas de transporte. Es legendaria la forma de embudo generada alrededor de la Ciudad de Buenos Aires por la red ferroviaria, elemento clave para entender, entre otras cosas, la asimetría territorial

construida a fines del siglo XIX⁵ y todavía vigente. Como continuidad de este mismo enfoque vemos que hace menos de un lustro se lanzó con bombos y platillos el Plan de Autopistas y Rutas Seguras: la identidad entre ambos planes es notoria a pesar que ha pasado bastante más de un siglo (figura 3).

Figura 3. Red Ferroviaria Argentina en el año 1985 y Plan de Autopistas anunciado en noviembre de 2017



Fuentes: Red Ferroviaria, disponible en <<http://estkm29.blogspot.com/2014/10/red-ferroviaria-argentina-1870-1946.html>>; Autopistas: Anuncio en Casa Rosada de Plan de Autopistas, noviembre 2017, disponible en <<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/41123-sc-presento-un-plan-parar-desarrollar-una-red-de-autopistas-y-rutas-seguras>>.

Para terminar este esquemático recorrido conceptual, hacemos notar que, a partir del año 2008, en el escenario político argentino se han consolidado dos amplias coaliciones políticas que aparecen como los actores excluyentes de la lucha por la hegemonía. Las diferencias entre estos dos grupos tienen un grado de virulencia que guarda parangón con otros procesos de la historia reciente de nuestro país; tanto es así que ha sido catalogada como “grieta”.

Si bien con una multiplicidad de matices y subgrupos internos que encarnan posiciones diferenciadas, una mirada muy

⁵ Un libro clásico al respecto es el escrito por Scalabrini Ortiz (1983{1940}).

esquemática de ellos puede resumirse a partir de los siguientes elementos:

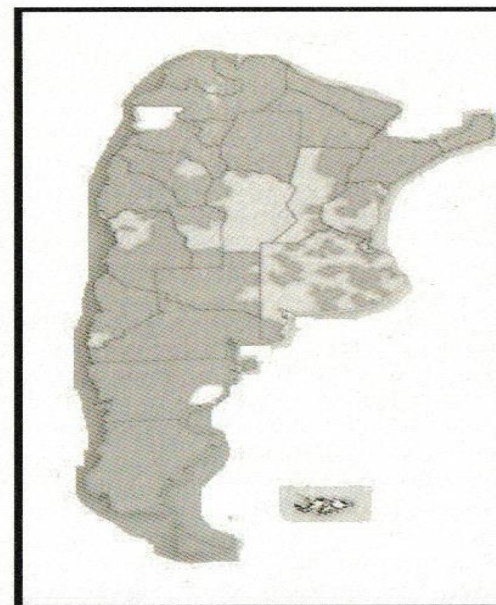
- El oficialismo, nominado como “Frente de Todos”, representa al electorado peronista y de centro izquierda, con una mirada que se autodefine como nacional/popular con valores de justicia social e intervencionismo estatal. Es mayoritario entre población joven y los sectores medios bajos y bajos.
- La oposición, un frente electoral llamado “Juntos por el Cambio”, expresa al electorado conservador y neoliberal y, en general, posiciones de derecha y centro derecha. Tiende a postular políticas promercado y a valorar la eficiencia económica. Es mayoritario entre población mayor y los sectores medios altos y altos; correlacionado a estos dos elementos, tiene preponderancia entre la población con titulaciones universitarias.

Ambas tendencias no sólo difieren en cuanto a las políticas públicas más adecuadas para el país, sino también lo hacen en el diagnóstico de la situación actual y parten de elementos axiológicos y conceptuales que, al menos por el momento, aparecen como inconmensurables.⁶

En el tema que nos ocupa interesa destacar que estas coaliciones tienen un importante clivaje territorial: mientras que el Frente de Todos se hace fuerte en las áreas despoblada y periférica, la coalición “Juntos por el Cambio” tienen sus principales bastiones electorales en el área central. Esta diferente implantación territorial tiene una principal, y clave, excepción: la conurbación bonaerense, en donde vota aproximadamente el 30% del electorado y en donde predomina la identidad peronista (ver figura 4).

⁶ En el sentido que en la filosofía de la ciencia se le da a esa palabra: conforman campos conceptuales imposibles de comparar pues no cuentan con un lenguaje teórico común.

Figura 4. Elecciones 2019: Coalición ganadora por departamento



Referencia colores: Celeste “Frente de Todos”, amarillo “Juntos por el Cambio”, blanco sin datos

Presentada esquemáticamente la situación, analicemos ahora una situación específica: el caso de la aprobación de la Ley N.º 27.614 de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

2. CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TERRITORIO

2.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CyT Y LA CONCENTRACIÓN EN EL ÁREA CENTRAL

La moderna historia de la ciencia en Argentina está ligada a la acción estatal, tanto que puede decirse que comienza con el ciclo de creación de las primeras universidades nacionales: Córdoba (fundada en 1613 y nacionalizada en 1854), Buenos Aires (1821), del Litoral (1889 {Santa Fe}), La Plata (1897) y Tucumán (1914). Estas casas de estudio tendrán a su cargo los primeros esfuerzos por sistematizar y formalizar el desarrollo científico del país.

Un momento clave en la historia es el de la inmediata posguerra, en donde se produce una transformación del sistema científico tecnológico nacional. En esa etapa se crearon una serie de institutos encargados de financiar recursos humanos e investigaciones: (Comisión Nacional de Energía Atómica {CNEA-1950}, Centro Atómico Bariloche {1955}, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria {INTA-1956}, Instituto Nacional de Tecnología Industrial {INTI-1957}, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas {Conicet-1958}).

En los años sucesivos hubo otros hitos como fue la creación de INVAP (1976, dedicada a tecnologías en áreas de alta complejidad como energía nuclear y tecnología espacial), y de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Anpeyt, año 1997).

En épocas más recientes, el periodo 2003 a 2015 fue una etapa importante para el fortalecimiento del sistema en la que se puso énfasis en la visión federal, la planificación y el consenso con la comunidad científica. Cabe destacar el lanzamiento en 2003 del Programa Raíces en el ámbito del entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología para la repatriación de científicos argentinos, y la creación en el año 2007 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

de la Nación; actualmente denominado Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación (Mincti).

Alrededor de estas instituciones es que el país ha logrado un importante desarrollo y reconocimiento internacional que se refleja en la obtención de tres Premios Nobel en Ciencias: Bernardo Houssay (1947, el primero de Latinoamérica), Luis Federico Leloir (1970) y César Milstein (1984).

Ahora bien, al observar diversos indicadores, como por ejemplo el financiamiento, salvo honrosas excepciones —como la Provincia de Río Negro donde se encuentra el Centro atómico Bariloche e INVAP— se advierte que los mayores porcentajes de inversión de esta red se localizan, no casualmente, en las cuatro jurisdicciones del área central: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Provincia de Buenos Aires.

El presupuesto nacional refleja esta situación, si observamos la distribución territorial para la función Ciencia y Técnica⁷ del año 2019, encontraremos que 33,9% del total se ejecuta en la Ciudad de Buenos Aires. En el otro extremo las 17 provincias con menos gasto ejecutan de forma agregada menos de 15% (en promedio, menos de 1% del total). Si dividimos el presupuesto por áreas, la sobreasignación del área central es notable: supera aun las asimetrías de población y producto (ver figura 5).

Figura 5. Superficie, población, producto y Presupuesto CyT

Áreas	Superficie	Población	Producto	Presupuesto C y T 2019 (3)
Central	27,2%	66,9%	71,7%	74,9%
Despoblada (1)	33,5%	5,6%	10,0%	14,8%
Periférica	39,4%	27,5%	18,3%	10,4%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuentes: Superficie y Población: Censo Nacional 2010; Producto: INDEC (año 2004 último dato oficial), Presupuesto CyT Año 2019 Dirección Nacional de Información Científica - Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación. Disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/ciencia/indicadorescti/inversion>>.

Notas: (1) No incluye Territorio Antártico Argentino.

⁷ Las políticas gubernamentales inherentes a la Función Ciencia y Técnica se basan en el desarrollo científico y tecnológico como prioridad.

Si se analiza a nivel per cápita veremos que el presupuesto nacional asignó por este rubro \$1.092 por habitante, pero con enormes diferencias entre las provincias: los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) recibieron \$3.973 mientras que los de Santiago del Estero apenas \$258. Más aún, el presupuesto por habitante de CABA es equivalente al de la sumatoria de doce provincias: La Rioja, Corrientes, San Juan, Jujuy, Santa Fe, Salta, Entre Ríos, Santa Cruz, Formosa, Misiones, Chaco y Santiago del Estero.

No es difícil explicar esta concentración a partir de los conceptos que desarrollamos en el capítulo anterior. La modernidad propia del área central —que genera sociedades plurales y dinámicas en donde lo científico y tecnológico es parte de la agenda— movilizó a sus actores en pos de políticas de localización en su territorio. Luego, estos mismos institutos funcionan como espacios para difusión y apalancamiento de actividades en el territorio en donde están localizados.

En esta tendencia también ocupan un lugar clave las universidades; como vimos, de las cinco universidades históricas sólo una estaba localizada en la periferia (región NOA, UN Tucumán); hubo que esperar hasta 1939 para que se instalara una universidad en Cuyo (UN Cuyo), hasta 1956 para llegar a tener una universidad en el NEA (UN Nordeste) y hasta 1971 en la Patagonia (UN Comahue).

2.2. INSTITUCIONES FEDERALES, PANDEMIA Y TENDENCIAS HACIA LA IGUALACIÓN TERRITORIAL

En Argentina la irrupción de la pandemia por SARS-CoV-2 Covid-19, generó que desde el Estado se tomaran una serie de medidas para contrarrestar y mitigar sus efectos, contexto en el cual la ciencia y la tecnología tuvieron un gran protagonismo. Ante la emergencia los requerimientos de salud pública (vacunas, barbijos, kits diagnósticos) y otras cuestiones conexas interpellaron a la comunidad científica y a las instituciones del

entramado científico-tecnológico, que supieron brindar respuestas a las acuciantes demandas, poniendo en evidencia su nivel de excelencia y su rol en la sociedad.

Una de las primeras medidas adoptadas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en marzo de 2020, fue la conformación de la Unidad Coronavirus COVID-19,⁸ con el objeto de coordinar el sistema científico y tecnológico y poner a disposición de la Presidencia de la Nación y de las autoridades del Ministerio de Salud de la Nación todas las capacidades de desarrollo de proyectos tecnológicos, recursos humanos, infraestructura y equipamiento que pudieran ser requeridas para realizar tareas de diagnóstico e investigación sobre Coronavirus (COVID-19).

A partir de lo cual, junto a investigadoras e investigadores expertos en virología, diagnóstico molecular e informática, se identificó en el territorio nacional un conjunto de proyectos y desarrollos tecnológicos que podrían contribuir a fortalecer las capacidades del país ante la difícil situación. También se advirtió la necesidad de apoyar estas iniciativas a través de asignaciones adicionales de fondos, incorporación de recursos humanos, equipamiento y de la constitución de redes e instancias de articulación con organismos del sector público y privado.

Además, en el marco de la Unidad Coronavirus se lanzó el “Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología COVID-19”, con el objetivo de articular las capacidades locales de los organismos nacionales de ciencia y tecnología, con las demandas de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para contribuir al fortalecimiento del sistema público en la atención de la pandemia del COVID-19.

Entre los propósitos del Programa se destacan:

⁸ Disponible en <<https://www.conicet.gov.ar/el-ministerio-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-lanza-el-programa-de-articulacion-y-fortalecimiento-federal-de-las-capacidades-en-ciencia-y-tecnologia-covid-19/>>.

- Articular las capacidades locales del sistema científico tecnológico nacional con los gobiernos provinciales (incluyendo a sus municipios) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), para acompañar los procesos de toma de decisiones con base en el conocimiento generado a nivel local en estrategias de control, prevención y el monitoreo del COVID-19.
- Fortalecer la articulación entre las capacidades de investigación y desarrollo de cada jurisdicción con las áreas de gobierno respectivas.
- Favorecer el impacto de las capacidades locales en ciencia y tecnología en los territorios, en el marco de la emergencia provocada por la pandemia de COVID-19.
- Reforzar las capacidades que el sistema científico-tecnológico podía aportar para mejorar la capacidad territorial de respuesta a la pandemia en diferentes áreas y propuestas, como por ejemplo, el desarrollo de sistemas de información, análisis de datos, escenarios epidemiológicos locales, evaluación del impacto social y económico en los territorios, diseño y desarrollo de elementos de protección personal, desarrollo de proyectos educativos, propuestas que brinden apoyo y soluciones al sistema de salud, proyectos de contención social, entre otras estrategias.

Lo cierto es que la pandemia reforzó la confianza en la ciencia como institución y en las y los científicos como profesionales respetables. De hecho, según la quinta Encuesta Nacional de Percepción Pública de la Ciencia, llevada a cabo entre el 8 y el 30 de julio de 2021 por la Subsecretaría de Estudios y Prospectiva del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, la imagen de las científicas y los científicos de Argentina mejoró un 55% desde que comenzó la pandemia. A su vez, la población evaluó positivamente el desempeño de la ciencia y la tecnología argentina en el contexto de COVID-19. En

total, 72% se mostró muy conforme con la actuación de la comunidad científico-tecnológica durante la crisis sanitaria y ese mismo porcentaje de la población encuestada espera que a futuro Argentina tenga un lugar muy o bastante destacado en investigación científica y desarrollo tecnológico.⁹

2.3. LA LEY DE FINANCIAMIENTO DE LA CIENCIA: UN PROYECTO FEDERAL

La visibilización de la comunidad científica en el contexto desencadenado por la pandemia de COVID-19, y el acceso a los desarrollos científicos y tecnológicos sobre los que trabajaron para brindar respuestas a la sociedad, ayudó a instalar en la agenda legislativa la importancia de proyectos que garantizaran el financiamiento para el sistema público de Ciencia y Tecnología. En este marco, los dos bloques políticos mayoritarios pusieron sobre la mesa de negociación sus proyectos.

El de la alianza “Juntos por el Cambio” (oposición, Diputado José Luis Riccardo, presidente de la Comisión de CyT de Diputados) planteaba un incremento presupuestario que, partiendo del vigente 0,28% del PBI, trepara al 0,60% del PBI en el ejercicio en curso triplicando el porcentaje de un año para otro, y llegara a 3% en el 2035. Respecto de la cuestión federal planteaba la elaboración de un plan de financiamiento con criterio federal, pero no estipulaba lineamiento específico al respecto.¹⁰

El Proyecto del oficialista “Frente de Todos” (presentado por la Diputada Claudia Bernazza, vicepresidenta de la Comisión de CyT de Diputados) proponía un incremento del pre-

⁹ Disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-pandemia-reforzo-la-confianza-en-la-ciencia-como-institucion-y-en-las-y-los-cientificos#:~:text=La%20imagen%20de%20las%20cient%20C.3%ADficas,30%20de%20julio%20de%202021>>.

¹⁰ Expediente N° 3416-D-2020.

supuesto destinado a la función Ciencia y Técnica¹¹ partiendo de 0,30% del PBI en 2021 para llegar a 1% en el año 2030. En lo federal, establecía que el 20% del incremento se ejecutara en las provincias, priorizando a las de menor desarrollo, a fin de reducir las asimetrías.¹²

El inicio del tratamiento se dio en el mes de septiembre con reuniones informativas de las que participaron actores de la comunidad científico-tecnológica, quienes realizaron diversos aportes y mostraron su apoyo a la iniciativa. En noviembre, poco antes de que finalizara el período de sesiones ordinarias, se desarrolló el proceso de negociación entre ambos legisladores y equipos de asesores, con el respaldo de sus bloques políticos, y el aval del Poder Ejecutivo Nacional a una ley de financiamiento para el sector, este hecho fue crucial para activar el proceso de negociación y para motivar la búsqueda de consenso entre ambas coaliciones.

Un eje crucial para que las negociaciones llegaran a buen puerto tuvo que ver con la cuestión territorial, en donde si bien no había mayores diferencias, para el Frente de Todos era crucial que figurara expresamente lo federal y la prioridad de incrementar el gasto en CyT en las provincias más pobres. En todo caso, la incorporación de la cuestión provincial fue uno de los elementos que favoreció el apoyo de los legisladores de todas las tendencias.¹³

Finalmente, se logró un dictamen unificado que fue tratado y aprobado por unanimidad en la comisión de Ciencia, Tecno-

¹¹ Es importante aclarar que la función "Ciencia y Técnica" no es lo mismo que la inversión total en I+D que incluye aportes privados sobre los que no puede legislarse directamente.

¹² Expediente N° 3598-D-2020.

¹³ Una parte importante de la disputa tuvo que ver con las diferencias en el volumen del financiamiento, que era inferior al propuesto por el bloque opositor y éste se debatía entre rechazarlo —y pagar el costo por la no aprobación de la ley— o aceptar un número que era sustancialmente menor al de su proyecto.

logía e Innovación Productiva el 18 de noviembre de 2020 y dos días después se aprobó en la Comisión de Presupuesto y Hacienda. El tratamiento en el recinto de la Cámara de Diputados tuvo lugar en la sesión extraordinaria del 11 de febrero de 2021 donde obtuvo 189 votos afirmativos, cero negativos y dos abstenciones de la izquierda. Luego pasó al Senado donde fue aprobado sin modificaciones por las comisiones de Ciencia y Tecnología y de Presupuesto, y en la sesión del 24 de febrero con 59 votos afirmativos se sanciona por unanimidad. Finalmente, el Poder Ejecutivo Nacional la promulga el 12 de marzo y la reglamenta el 24 de mayo de 2021, asegurando su entrada en vigencia y aplicación en el presupuesto 2022.

Estos datos reflejan un hecho en alguna medida sorprendente: a pesar de la grieta que divide la cultura política argentina, y su respectivo clivaje regional, la ley se aprobó con un abrumador apoyo (no hubo un solo voto negativo en ninguna de las dos cámaras) y una sorprendente rapidez. Pocos son los casos en que esto ocurrió en los últimos 13 años, tiempo caracterizado por la polarización política, aunque claro está, no fue un proceso fácil.

El proyecto aprobado tiene varios capítulos trascendentes, uno de los más relevantes es el establecimiento de un incremento progresivo del gasto en la función Ciencia y Técnica del presupuesto nacional, que va del actual 0,28 del PBI hasta alcanzar 1% del PBI en 2032, lo que colocaría al país a la vanguardia del gasto público en CyT.¹⁴

En el tema que nos ocupa, el Artículo 8° estipula que, como mínimo, 20% del incremento anual deberá distribuirse entre

¹⁴ Si observamos la inversión pública con respecto al PBI de países desarrollados encontraremos que ningún país presentó en el año 2017 una inversión pública con respecto al PBI mayor al 1% (Alemania 0,84; EUA 0,65; China 0,42; Japón 0,48; Rusia 0,73; Corea del Sur 0,98). Los altos niveles de inversión como porcentaje del PBI en el mundo desarrollado se explican principalmente por los altos niveles de inversión del sector privado (Fuente, Institute for Statistics <<http://data.uis.unesco.org/>>).

las provincias y aplicarse a proyectos que promuevan un desarrollo armónico de las regiones del país, poniendo énfasis en aquellas de menor desarrollo, a fin de reducir asimetrías y fortalecer los sistemas provinciales.¹⁵

Cabe agregar que para la ejecución de los fondos de 20% del incremento anual, al reglamentarse la Ley, se creó el Programa de Federalización de las Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación.¹⁶ Este programa contempla las acciones destinadas a promover la federalización del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTEI) a través de la producción, difusión y apropiación del conocimiento científico y tecnológico en todo el territorio nacional, priorizando las zo-

¹⁵ ARTÍCULO 8°. Federalización. A fin de promover un sistema de ciencia y tecnología de carácter federal:

a) Se establecerá una distribución de los fondos con criterio federal, atendiendo a promover una reducción progresiva de las asimetrías presentes entre las distintas regiones del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

b) Se promoverá una consolidación y crecimiento de los sistemas provinciales de Ciencia y Tecnología e Innovación, a partir de la articulación con el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (Cofecyt).

Para dar cumplimiento al presente artículo se establece que un mínimo del 20% (veinte por ciento) del incremento anual en el presupuesto nacional que surja de la aplicación de la tabla incluida en el artículo 6° debe distribuirse en el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y aplicarse a proyectos que promuevan un desarrollo armónico de las regiones del país poniendo énfasis en aquellas de menor desarrollo.

El Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (Cofecyt), a través del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, coordinará las acciones tendientes a dar cumplimiento a lo establecido en el presente artículo, resguardando una equitativa distribución y alentando el arraigo del sistema científico tecnológico en cada una de las provincias argentinas, teniendo como referencia al Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación". Disponible en <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241782/20210312>>.

¹⁶ Ver: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-341-2021-350173>>.

nas geográficas de menor desarrollo relativo; a fin de fomentar el intercambio y la interacción entre el SNCT y las comunidades y tejidos sociales de los que emana y en los que se inserta.

Otro elemento que no podemos dejar de mencionar es la importancia que tuvo el Sistema de Ciencia y Tecnología durante la pandemia, tanto es así que esto aparece expresado literalmente en los fundamentos de los dos proyectos que dieron lugar a la ley.

En los fundamentos del proyecto presentado por la coalición opositora puede leerse:

La consolidación y el crecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Scyt) de la República Argentina es un elemento estratégico y fundamental para el desarrollo de nuestro país. Los dramáticos días de pandemia global que atravesamos este 2020 demuestran, una vez más, la importancia de la ciencia para el abordaje de las problemáticas cotidianas.

Y en el proyecto del bloque oficialista:

A la decisión estratégica de promover el sistema científico y tecnológico, debemos sumar que la atención de la pandemia producida por el coronavirus SARS-CoV-2, declarada por la Organización Mundial de la Salud, requiere de capacidades científicas y tecnológicas nacionales para brindar respuestas inmediatas a la emergencia.

Para terminar esta sección se transcriben fragmentos de algunos discursos correspondientes a la sesión llevada a cabo en la Cámara baja, donde la Ley tuvo su origen y obtuvo media sanción (HCDN, 2021). Nótese el acuerdo generalizado entre todos los legisladores sobre los dos elementos que citamos: la cuestión federal y su importancia para reducir las asimetrías territoriales. Asimismo, que aun los diputados de las provincias centrales sostuvieron la necesidad de llegar con recursos para las áreas CyT de menor desarrollo relativo.

Diputado/as del "Frente de Todos" (oficialismo nacional):

La diputada Landriscini, de Río Negro dice:

Quiero resaltar también la importancia del contenido de esta iniciativa en el sentido de que estamos generando un proyecto federal, que es lo que deseamos [...] Esto es lo importante, así como también lo es que se constituya un modelo federal inclusivo, de dinamismo.

La diputada Mounier, de Santa Fe, manifiesta:

Quiero destacar dos cuestiones fundamentales que ya señalaron otros diputados preopinantes y que para mí son muy importantes. La primera cuestión es que este proyecto asume el compromiso de federalizar progresivamente el sistema científico-tecnológico para que tenga un mayor impacto territorial, jerarquizando la investigación científico-tecnológica y garantizando una inversión que llegue también a las provincias [...] fundamentalmente teniendo en cuenta a las zonas más desfavorecidas. Creo que acá vamos a hacer un acto de justicia y eso es lo que esta ley intenta modificar.

La diputada Figueroa, de Salta, considera que:

Con este proyecto no solamente estamos fortaleciendo el sistema científico, con ese financiamiento escalonado y paulatino, sino también a través de una apuesta estratégica al desarrollo federal, ese federalismo que muchos colegas ya nombraron y que a nosotros, desde Salta, nos parece sumamente interesante.

El diputado Carro, de la Provincia de Córdoba, dice que:

Hay algunos aspectos que considero importante mencionar. Por ejemplo, que por lo menos el 20 por ciento del incremento anual en el presupuesto deba destinarse a la aplicación de políticas federales, es muy importante.

Diputado/as de la alianza "Juntos por el Cambio" de oposición al gobierno nacional:

Diputado Riccardo, de San Luis, afirma:

El proyecto también tiene otros componentes muy importantes que quiero señalar. Uno de ellos es la voluntad federal de la ley. Un 20 por ciento del incremento anual, de las diferencias incrementales anuales, se destinarán a las provincias, y el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología cobrará un protagonismo en la distribución de esos fondos para reducir las asimetrías en el desarrollo federal de la ciencia y la tecnología. Este será un elemento muy importante para un desarrollo integral que a veces no se da por el peso de los grandes centros urbanos.

El diputado Ferraro, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dice:

Nosotros vamos a acompañar el proyecto, porque creemos que estamos generando una herramienta legislativa, como claramente se establece en el objetivo planteado, con la progresividad [...] y la distribución con un criterio federal, tratando de buscar un mayor y mejor desarrollo para las zonas más desfavorecidas de nuestro país.

La diputada Matzen, de Río Negro, considera que:

La otra cuestión que quiero remarcar es que el federalismo que se pone en énfasis cuando se habla de que un 20 por ciento obligatoriamente tiene que estar destinado a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también con una mirada de generar un crecimiento armónico en las distintas regiones de nuestro país.

La diputada Najul, de Mendoza, afirma:

El aspecto federal de la norma es clave. Vengo de una provincia que en el último tiempo ha sido abiertamente discriminada por el gobierno nacional, por lo que valoro profundamente que se apunte a fomentar la matriz productiva de la Argentina atendiendo las necesidades y particularidades de cada región.

Diputada/os de bloques de partidos provinciales:¹⁷

¹⁷ Se trata de partidos que tienen a su cargo los gobiernos provinciales y que en las elecciones presentan listas separadas de las coaliciones "Frente

La diputada Sapag, de Neuquén dice que:

Con esta iniciativa se persigue el desarrollo de criterios federales para la promoción de esta actividad. El incremento de la inversión en ciencia, tecnología e innovación deberá destinarse, entre otros objetivos, a promover la federalización del sistema científico tecnológico [...] la ley establece que la distribución de los fondos se debe hacer con criterio federal, atendiendo a promover una reducción progresiva de las asimetrías presentes en las distintas regiones del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Es nuestro deseo que se logre una equitativa distribución y de esa manera se aliente el arraigo del sistema científico tecnológico en cada una de las provincias argentinas.

En tanto la diputada Morales, de Misiones manifiesta:

Dado que en esta banca represento a todos los misioneros y misioneras, quiero contarles que mi provincia está invirtiendo gracias a un Estado nacional presente y federal. Y aquí quiero detenerme a leer el artículo 3º, que habla de la federalización de los recursos, que lleguen de manera equitativa, que se pueda desarrollar y diversificar la matriz productiva mediante el impulso de políticas de innovación sustentable [...] La verdad es que me emociona profundamente poder estar hablando de ciencia y tecnología y de un presupuesto asignado para ello, y saber que mi provincia también se verá reflejada e involucrada cuando esta norma se convierta en ley.

Estos discursos, y varios otros en un sentido semejante, que para no agobiar al lector no reproducimos, fueron los que justificaron los diferentes bloques para dar su apoyo a una ley que, como comentamos, fue aprobada por unanimidad.

de Todos” y “Juntos por el Cambio”

A MODO DE CONCLUSIÓN

¿El federalismo puede, ocasionalmente, superar la grieta? Dividimos el presente trabajo en dos secciones; una primera dirigida a la descripción de la estructura territorial del país y a la conceptualización con que la abordamos, y una segunda en donde analizamos un caso que se despliega en ese escenario en un contexto de pandemia mundial.

Así, en la primera de ellas resaltamos las asimetrías en el desarrollo territorial argentino, las que se caracterizan tanto por su profundidad como por su permanencia en el tiempo. De igual forma, detallamos que ellas se explican a partir de la preeminencia de fuerzas que, desde la economía y la política, cancelan otras tendencias que se dirigen hacia la igualación territorial.

El último elemento que estimamos necesario tomar en cuenta para analizar el despliegue de una política pública en particular, remite a una cuestión más circunstancial: la actual coyuntura política, caracterizada por la polarización entre dos coaliciones partidarias duramente enfrentadas, con marcados clivajes ideológicos, territoriales, sociales y etarios.

En la segunda parte del texto tratamos nuestro caso: el proceso de aprobación de la Ley N.º 27.614 de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El proyecto, considerado como la legislación más importante para el sector de Ciencia y Tecnología de los últimos 20 años establece un aumento progresivo del presupuesto nacional destinado a ciencia y técnica hasta alcanzar el 1% del PBI en 2032. Lo crucial en el tema que nos ocupa es que estipula que al menos 20% del incremento se destine a los sistemas provinciales, especialmente en las regiones de menor desarrollo, con el fin de reducir asimetrías entre provincias.

Describimos su gestión en comisiones y, particularmente, subrayamos lo similar de los discursos de legisladores del oficialismo, de la oposición, y de terceras fuerzas de orden pro-

vincial, tanto de representantes del área central como de las áreas despoblada y periférica.

Esta situación nos lleva a preguntarnos cómo fue que la arena federal pudo procesar un tema delicado —como siempre son las cuestiones que ponen en juego relevantes porciones del presupuesto nacional— y hacerlo rompiendo una inercia que revierte una distribución de recursos y la cambia por otra que favorece a las regiones de menor desarrollo relativo.

Hay aquí algunos elementos puntuales a considerar. Por ejemplo, que la ley se aprueba en un contexto en el que la ciencia y la tecnología del país cuentan con un significativo reconocimiento social por su capacidad para brindar respuestas a las demandas generadas por la pandemia por COVID-19. En este marco, la temática no fue neutral en términos de facilitar los consensos para la aprobación de la ley. Los debates y las reuniones informativas públicas llevadas a cabo en el Congreso, de las que participaron científicos y tecnólogos mientras trabajaban sin descanso por la pandemia movilizó a legisladores y legisladoras, resultando cuanto menos difícil oponerse a la sanción de una ley que garantizaría el financiamiento desde el Estado y ayudaría a consolidar las capacidades de un sector que a todas luces era necesario proteger y promover.

También es importante destacar que la decisión política del gobierno de constituir a la ciencia y la tecnología como política de Estado incidió favorablemente.¹⁸

Otro elemento relevante es lo parlamentario, que tiene sus propias reglas. Según puede verse de la crónica de su tratamiento, hubo una acertada y larga gestión en la comisión cabecera, que decantó en una visión favorable por parte de los

¹⁸ De hecho, el presidente Alberto Fernández, al asumir en diciembre de 2019, entre sus primeras medidas anuncia la restitución del rango de Ministerio a la cartera, que había sido convertida en Secretaría en el año 2018 durante la gestión del entonces presidente Mauricio Macri.

diferentes bloques legislativos y que evitó que surgieran tendencias al veto cruzado.

Además, hay que tener en cuenta que en este caso existe algún cruce de electorados: como vimos el Frente de Todos es mayoritario en las provincias periféricas y despobladas, que serán los más favorecidos; el votante de Juntos por el Cambio tiene preeminencia dentro del electorado profesional, que es el que brinda mayor atención al tema.

Pero independientemente de estos elementos que ayudaron a una resolución favorable, llama la atención la unanimidad tanto en el discurso como en la votación. Tal como describimos, los bloques tienen una alta heterogeneidad y no suelen mantener una disciplina a la hora de votar, siendo común que diputados o senadores se reserven el derecho de disentir total o parcialmente. No fue el caso.

El Proyecto de Ley fue tratado y aprobado por unanimidad en Comisiones y tuvo un enorme apoyo en ambas Cámaras, con sólo dos abstenciones de fuerzas de izquierda.

Pero más allá del resultado concreto, lo que interesa destacar es que bajo este paraguas discursivo y político institucional se pudo avanzar en un tema espinoso. No es difícil hipotetizar que si no hubiera estado presente lo federal muy posiblemente no se hubiera podido lograr el alto nivel de acuerdo que describimos y, tal vez, la ley no habría sido aprobada.

Para terminar: vimos que en lo político entran en tensión fuerzas hacia la igualdad y hacia el desarrollo desigual. La arena federal es particularmente propicia para que se hagan patentes esas fuerzas: en este caso fueron más potentes aquellas dirigidas a lograr que todos los argentinos, independientemente del lugar en donde vivan, tengan las mismas oportunidades. En otros escenarios, y esgrimiendo razones de eficiencia o de potencial productivo, puede que una votación dirigida a favorecer a las zonas menos desarrolladas tenga un resultado diferente.

BIBLIOGRAFÍA

- Bunge, Alejandro (1987). *Una Nueva Argentina*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Cao, Horacio y Josefina Vaca (2006). "Desarrollo regional en la Argentina: la vigencia de un centenario patrón de asimetría regional", en *Revista EURE*, vol. XXXII, núm. 95. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cao, Horacio, Roxana Rubins y Josefina Vaca (2003). "Clasificaciones y agrupamientos de Provincias y Territorios de la República Argentina", en *Cuaderno de Investigación CEPAS*, núm. 14. Buenos Aires: Centro de Estudios en Política, Administración y Sociedad.
- Defelippe, Bruno (1959). *Geografía Económica Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Losange.
- Ferrer, Aldo (1980). *La Economía Argentina, Las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales*. Buenos Aires: FCE.
- Giberti, Horacio (2001). "Oscuro panorama ¿Y el futuro?", en *Realidad Económica*, núm. 177. Buenos Aires: IADE.
- HCDN (2021). Versión Taquigráfica 19ª reunión. 1º sesión extraordinaria, 11 de febrero de 2021. Disponible en <<https://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/digital/acordeon.html>>.
- Myrdal, Gunnar (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*. Londres: Duckworth.
- Núñez Miñana, Horacio (1974). "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares", Documento Interno N° 10, Facultad de Ciencias Económicas. La Plata: UNLP.
- Rofman, Alejandro y Luis Romero (1997{1973}). *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Scalabrini Ortiz, Raúl (1983{1940}). *Historia de los Ferrocarriles Argentinos*. Buenos Aires: Plus Ultra.