
Cuadernos del CEDEOP

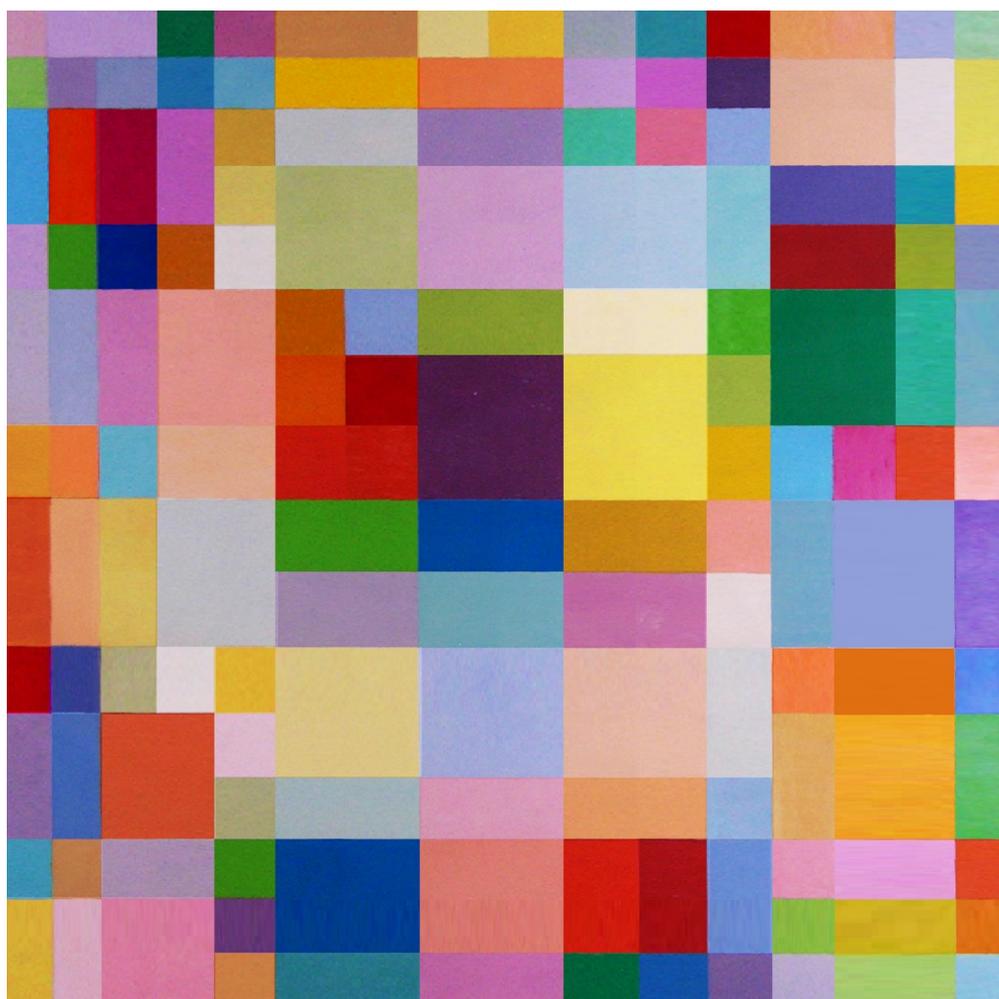
CENTRO DE ESTUDIOS DEL ESTADO

Y

LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

N.º 25

Año 2 | 17 de agosto de 2023



Georges Meurant: 2017, 152,5x152,5 cm.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS

CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

Decano

Dr. Ricardo Pahlen Acuña

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

Directora del Instituto de Investigaciones

en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos

para la Gestión – IADCOM

Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Estudios sobre el Estado

y las Organizaciones Públicas

Alejandro M. Estévez, Ph.D.



Staff

Director de la publicación:

Alejandro M. Estévez, Ph.D.

Comité Editorial:

Cristian Pliscoff Varas - Universidad Católica de Chile (Chile)

Cristina Díaz -Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)

Denis Proulx - Université du Québec (Canadá)

Dora Bonardo –Universidad Nacional del Comahue (Argentina)

Eva Sørensen -Universidad Roskilde (Dinamarca)

Evert Vedung - Universidad de Uppsala (Suecia)

Jale Tosun – Universidad de Heidelberg (Alemania)

J. Ignacio Criado - Universidad Autónoma de Madrid (España)

Joan Subirats - Universidad Autónoma de Barcelona (España)

Jorge Etkin - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Leonardo Schvarstein - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Norberto H. Góngora - Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

Omar Guerrero - Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Patricia Domench – Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina)

Diseño gráfico: Edwin H. McDonald (UBA)

ISSN: 2796-8200 // Publicación arbitrada confeccionada por el CEDEOP. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que el CEDEOP puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP);
Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires.
Avenida Córdoba 2122 (C1120AAQ),
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
República Argentina
cedeop@fce.uba.ar
www.economicas.uba.ar

Mecanismos institucionales para la continuidad de la política pública de tendido y operación de la Red Federal de Fibra Óptica (2010-2020)

Por: Marina Sofia Izaguirre¹

RESUMEN²

El trabajo identifica y describe los mecanismos institucionales que intervinieron en la continuidad la política pública de tendido y operación de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO) en Argentina durante 2010-2020. Desde la economía política se explica la inestabilidad de las políticas públicas en Argentina por la ausencia de condiciones institucionales cooperativas para la celebración y sostenimiento de acuerdos intertemporales entre los actores políticos. En contraste, la REFEFO se presenta como un caso desviado de la teoría: durante los últimos 12 años, tres diferentes gobiernos, ha desarrollado acumulativamente 34.000 KM de infraestructura de conectividad en zonas sin cobertura o donde la concentración de mercado vuelve restrictivo el acceso a internet, alcanzando a más de 1100 localidades, reduciendo hasta el 50% el valor del mega mayorista de internet.

Este trabajo propone una extensión y especificación de la teoría de costos de transacción de las instituciones públicas: cuando el ambiente no facilita la cooperación, la política será implementada con el apoyo de las salvaguardas y reglas rígidas. Mediante theory testing process tracing, se identificaron y contrastaron empíricamente el funcionamiento cuatro medios institucionales alternativos que operan dentro estas salvaguardas y reglas para reducir los incentivos al desvío sobre acuerdos intertemporales comprendidos por la política pública, contribuyendo a la su continuidad durante más de 10 años: mayorías especiales, delegación burocrática, contratos explícitos y fondos extrapresupuestarios.

Palabras clave:

Instituciones, Políticas Públicas, Continuidad, ARSAT, Brecha Digital.

ABSTRACT

The study identifies and describes the institutional mechanisms that intervened in the continuity of the public policy of deploying and operating the Federal Fiber Optic Network (REFEFO) in Argentina from 2010 to 2020. From a political economy perspective, the instability of public policies in Argentina is explained by the absence of cooperative institutional conditions for the celebration and maintenance of intertemporal agreements among political actors. In contrast, REFEFO presents as a case deviating from the theory: over the past 12 years, three different governments have cumulatively developed 34,000 KM of connectivity infrastructure in areas without coverage or where market concentration restricts internet access, reaching more than 1100 locations, reducing the wholesale internet megabyte value by up to 50%.

This work proposes an extension and specification of the theory of transaction costs of public institutions: when the environment does not facilitate cooperation, policy will be implemented with the support of safeguards and rigid rules. Through theory testing process tracing, four alternative institutional mechanisms operating within these safeguards and rules, that reduced the incentives for deviation on intertemporal agreements encompassed by public policy, contributing to its continuity for over 10 year, were empirically identified and contrasted s: special majorities, bureaucratic delegation, explicit contracts, and extrabudgetary funds

Keywords:

Institutions, Public Policy, Continuity, ARSAT, Digital Gap

¹ Licenciado en Ciencia Política (UBA) y Magister en Administración y Políticas Públicas (UDESA).
Mail: Izaguirre.marina@gmail.com

² Este artículo es una reelaboración de la tesis de maestría dirigida por Mg. Sebastián Cabello.

I. INTRODUCCIÓN

La posibilidad de alternancia en el poder es una condición indispensable para la democracia. De modo tal que implementar una estrategia de desarrollo nacional supone la capacidad de planificar estratégicamente y preservar ciertas políticas públicas en un tiempo lógico para alcanzar el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, la incapacidad del sistema político argentino para generar visiones y acuerdos compartidos sobre las estrategias para el desarrollo a largo plazo, producen cambios de rumbo respecto a decisiones de gobiernos anteriores que implican eliminación o rediseño de políticas públicas. Los últimos trabajos de economía política institucional aplicados al país, explican la inestabilidad de sus políticas públicas, a partir de las condiciones institucionales poco cooperativas para la celebración y sostenimiento de acuerdos intertemporales, que permitan preservar políticas fundamentales frente a shocks políticos y económicos (Scartascini, Spiller, Stein y Mariano Tommasi, 2011). En contraste con estos diagnósticos, la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO), se destaca por su continuidad en los 10 últimos años a pesar los cambios de gestión, la inestabilidad institucional y restricciones presupuestarias.

La REFEFO es un instrumento de la política pública de conectividad, creada en 2010 con el objetivo de reducir las disparidades sociales, económicas y geográficas para el acceso a internet. (Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”, 2011). Para ello se construyen y operan redes de fibra óptica a través de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (ARSAT), una sociedad anónima de propiedad 100% estatal (Ley 26.092), que luego comercializa internet mayorista a proveedores locales de internet (ISP) a valores subsidiados (Laorca 2019). De esta manera, lleva servicios de internet y dinamiza la competencia en zonas donde, por razones de rentabilidad, no hay presencia de operadores privados y o donde la concentración de mercado vuelve restrictivo el acceso al servicio.

Acumulativamente, tres gobiernos nacionales de distinto signo político han tendido e iluminado 32.000 km de redes de fibra óptica, prestando servicios internet a 787 cooperativas y pymes en 1100 localidades (Datos Abiertos 2022) con una inversión aproximada de \$12.400 millones³. Se desarrollaron 5 redes provinciales en coordinación con las provincias adheridas al plan. Desde su puesta en funcionamiento, el valor del mega mayorista de internet se redujo un 50 % en promedio en las zonas dónde llegó ARSAT (Convergencia Latina, 2017).

A primera vista, la REFEFO puede catalogarse como un caso desviado de la teoría (Gerring, 2008). En un país como Argentina, cuyas configuraciones institucionales no fomentan acuerdos intertemporales entre los actores políticos, en general, no es esperable observar estabilidad de sus políticas públicas, menos aún, capacidad estatal, coordinación con otros gobiernos ni credibilidad ante actores privados para realizar inversiones con impacto económico y social (Scartascini, Spiller, Stein y Mariano Tommasi, 2011:91).

³ Estimación propia en base ejecución acumulada a 2018 presentadas en presupuesto 2019 de ARSAT ([ARSAT, 2021](#)) y transferencias recibidas de ENACOM ([ARSAT, 2021](#) y [ENACOM, 2021](#))

La coyuntura crítica de cambio de gobierno en 2015 se caracterizó por inestabilidad normativa, concentración en el sector de comunicaciones, desfinanciamiento de los medios estatales (Califano, 2020) y la suspensión de la construcción del satélite ARSAT- 3. En este contexto, la REFEOF se encontraba un 90% construida, pero solo un 25 % operativa, pudiendo haber sido el resto de sus redes abandonadas, alquiladas o vendidas. Sin embargo, esta política continuó hasta la concreción de sus objetivos, trascendiendo cambios de gobierno con distinto signo político y crisis económicas (Galiani, 2019) con su consecuente inestabilidad institucional y restricciones presupuestarias cercanas al 93 % de los fondos asignados del tesoro (Presupuesto Abierto, 2019). Si se considera que, la política fue creada por decreto y las dos leyes que intervienen en su funcionamiento contaron menos del 3% de participación de la oposición (Diputados Argentina, 2022), podemos suponer la ausencia de acuerdos intertemporales entre los actores políticos y la permanencia de las condiciones institucionales poco cooperativas. Entonces, ¿Qué elementos intervinieron en la continuidad de esta política?

Para abordar esta pregunta, el trabajo propone una extensión y especificación de la teoría sobre costos de transacción de las instituciones políticas. Spiller y Tommasi (2003) postulan que si el entorno institucional facilita la cooperación política, se podrán implementar políticas eficientes y adaptables sin muchas salvaguardas. Cuando el ambiente no lo facilita, la política será implementada con el apoyo de las salvaguardas (ex ante reglas rígidas). Cuando los costos de implementar las salvaguardas son altos, entonces la política responderá a los shocks políticos y será inestable. En consecuencia, la hipótesis propuesta deviene de una aplicación de este instrumental teórico al caso de estudio: En Argentina, la implementación de medios institucionales alternativos, como salvaguardas y reglas rígidas sobre acuerdos intertemporales comprendidos por la política pública, contribuyeron a la continuidad del despliegue y operación de la REFEOF entre el 2010 al 2020.

Los objetivos específicos de este trabajo son 1) evaluar si hubo continuidad, 2) entender cómo se ha dado la continuidad de la REFEOF en Argentina y 3) entender los elementos clave intervinientes, relaciones causales y limitantes de la continuidad de las políticas.

II. ENFOQUE TEÓRICO Y MARCO ANALÍTICO: LA CONTINUIDAD DESDE EL ENFOQUE DE LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

La compartimentalización de enfoques sobre la continuidad de las políticas públicas, produjo resultados aislados, incompatibles y no acumulativos (Capano 2009). Los distintos marcos teóricos dentro de la ciencia política que abordan este problema, pueden aglutinarse en tres grupos (Fontaine 2015, Velasco 2016 y Page, Pike Viñas 2018) a saber: 1) los enfatizan en el proceso de cambio en las relaciones de poder entre distintos grupos, 2) los que destacan el contenido cognitivo y discursivo de la política y 3) los que recalcan el componente institucional.

Los primeros dos enfoques, suponen dificultades de aplicación al caso de estudio. Este se contextualiza con cambios de gobierno, de modo tal que la continuidad de la política no resulta atribuible al mantenimiento de una coalición en el poder. Asimismo, el enfoque cognitivo y discursivo podría resaltar ideas y preferencias sobre una política pública, tanto contrapuestas como coincidentes entre y dentro de las

coaliciones políticas, cuyas expresiones podrían estar sujetas a limitaciones impuestas por “valence issues” (Clarke, Sanders, Stewarty y Whiteley 2009) y/o estrategias de marketing de políticas públicas (Salazar Vargas, 2007). En consecuencia, las estrategias para dotar de continuidad a las políticas públicas, resaltarían aspectos comunicacionales sobre su valoración social, sujetos a cambios y sesgos cognitivos (Healy y Malhotra 2013). Estos enfoques deja un rol instrumental al estado y sus instituciones, que desde estos enfoques se presentaría como una caja negra con poca autonomía en términos causales (Maldonado Valera y Palma Rocco, 2013:13).

Por el contrario, las corrientes del neoinstitucionalismo ligadas a la corriente de la elección racional (Downs,1973) priorizan explicaciones centradas en las constricciones e incentivos institucionales que condicionan la acción racional. Bajo este marco, el proceso de formulación de las políticas públicas es concebido como un intercambio temporal de acciones y recursos presentes a cambio de promesas de acciones o recursos futuros (Scartascini, Stein y Tommasi 2008,17). La estabilidad de esos acuerdos, depende del funcionamiento de los mercados políticos en los que se desarrolla la transacción(North, 1998). Allí, el desarrollo y mantenimiento de acuerdos resulta difícil por los altos costos de información y de hacer cumplir (enforcement) los acuerdos. De modo tal que, la propiedad de ser auto cumplibles, la reputación en interacciones repetidas, la credibilidad, los incentivos selectivos, penalidades y mecanismos de coordinación, entre otros (Saiegh y Tommasi 1994, Olson 1998) reducen los costos de transacción y de intercambio, y con ello los incentivos al desvío. Las instituciones políticas permiten dotar de cierta estabilidad mediante el establecimiento de una estructura de interacción y reglas de juego que, determinan la cantidad de actores necesarios, recursos, procedimientos, medios e incentivos, entre otros (Maldonado Valera y Palma Rocco, 2013:16) para cambiar el status quo (Tsebelis 200).

En este marco, es posible encontrar dos teorías con aplicación a la continuidad de las políticas públicas. La teoría de path dependence o trayectorias dependientes, indica que las políticas consistentes con el marco institucional genera retornos crecientes y aumentan los costos al desvío, generando un patrón a largo plazo. Los costos de coordinación y las consecuencias, anticipadas o no, aumentan los costos al desvío sobre el curso de acción. Entonces, las políticas públicas se caracterizan por un desarrollo incremental en por extensos periodos de estabilidad, interrumpidos por momentos fundacionales de transformación o erosión de las instituciones que le dieron origen.

Desde el enfoque de la “nueva economía institucional” o “nueva economía política” (Saiegh y Tommasi 1998, Spiller y Tommasi 2000), se analizan los costos de transacción que imprimen las instituciones en el proceso de formulación de políticas públicas. Desde este marco, estas son el resultado de acuerdos intertemporales entre actores políticos en momentos contractuales, donde se produce intercambio de acciones/recursos presentes a cambio de promesas de acciones/recursos futuros (Scartascini, Stain y Tommasi, 2008 y Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011). Estas transacciones están condicionadas por las reglas del juego político, el funcionamiento de las instituciones políticas y los atributos subyacentes del problema de política pública. Todos estos otorgan un set de acuerdos posibles y determina la estructura de gobernanza de cada transacción política, de modo tal que los aspectos endógenamente derivados de las transacciones políticas devienen en las

características de las políticas públicas. (Spiller y Tommasi, 2003,282).La estabilidad se define como “la capacidad de los actores políticos para concertar y hacer cumplir acuerdos intertemporales, que permitan preservar ciertas políticas fundamentales (políticas de Estado) más allá del mandato de determinados funcionarios públicos o coaliciones” (Stein y Tommasi, 2006:143). Este atributo depende del nivel de cooperación que promueva el entorno institucional, condicionado a su vez por la cantidad de actores, sus horizontes temporales, el timing y observabilidad de los movimientos, las tecnologías de enforcement, el nivel de institucionalidad de arenas y las estructuras de pagos (Spiller y Tommasi, 2003).

En un entorno cooperativo, ante la consciencia de shocks económicos, tecnológicos o políticos que alteren el poder relativo de los jugadores, los acuerdos son adaptados en sucesivas negociaciones. Si eso no es posible y los incentivos al desvío son altos, la cooperación no será sustentable: en el poder, cada parte elegirá la política favorita para ajustarse a los shocks económicos/políticos. En este escenario, la cooperación es alcanzada por una estrategia de amenaza por futuros castigos, se cooperará siempre y cuando el otro coopere. Si los actores tienen horizontes temporales cortos, la cooperación es menos probable. (Spiller y Tommasi 2007).

Desde esta visión, las políticas en Argentina son volátiles e incoherentes, como resultado condiciones poco cooperativas atribuibles a determinantes institucionales, a saber: las reglas electorales, la estructura federal y fiscal, la baja limitación de los poderes presidenciales y la baja capacidad de enforcement y rendición de cuentas. En particular, la literatura explicita entre la inestabilidad de las políticas públicas, la baja capacidad del poder legislativo nacional y el aparato burocrático, y el bajo nivel de independencia del poder judicial en América Latina (Stein y Tommasi 2006, Scartascini, Stein y Tommasi 2008, Scartascini y Chuaire 2014, Tchintian, Page, Karaguezian y Siera 2019). Asimismo, las capacidades del gobierno y calidad de políticas tiene un impacto en la performance y productividad de varios sectores económicos (Stein, Tommasi, Echebarria, Lora, Payne 2006, Scartascini y Tommasi 2010, Chuaire, Scartascini y Tommasi 2014).

En dichas condiciones, habiendo encontrado una correlación estadística entre la baja calidad de las políticas públicas y el PBI per cápita, el índice de desarrollo humano y la pobreza(Stein y Tommasi 2006), Argentina parece inserta en un path dependence al subdesarrollo.

“ Las políticas argentinas son inestables, lo cual debilita su credibilidad a los ojos de los actores económicos, haciéndolas mucho menos efectivas en la obtención de los comportamientos económicos deseados, como inversión, ahorro y creación de puestos de trabajo y, por tanto, los resultados económicos deseados, como crecimiento sostenible y empleo. Las políticas argentinas no son solo inestables, sino también pobremente coordinadas entre los niveles de la estructura federal del país y entre los ministerios, secretarías y programas del gobierno nacional. En muchas instancias es evidente que las inversiones en capacidades necesarias para producir políticas efectivas están ausentes. El Estado argentino es, en esencia, incapaz de implementar efectivamente sus políticas” (Scartascini, Spiller, Stein y Mariano Tommasi, 2011:91).

Sin embargo, el caso de estudio sería indicativo de la capacidad del Estado Nacional Argentino para planificar y ejecutar de forma eficaz y en coordinación con otros actores, políticas públicas que requieren inversiones sostenidas en el tiempo para dinamizar el desarrollo sectorial, alcanzar impactos económicos y condiciones equitativas de acceso a la conectividad. Resulta necesario indagar en instrumental teórico dentro de este marco para encontrar plausibles explicaciones a la continuidad de esta política pública.

Siguiendo a los autores, *“ciertas formas de cooperación pueden ser alcanzadas mediante medios institucionales alternativos. Una alternativa consiste en fijar las reglas de la política del tipo analizado anteriormente, de modo tal que limite el comportamiento oportunista. Otra forma alternativa es delegar la política a una burocracia independiente”* (Spiller y Tommasi, 2003:289). Cuando el conflicto distributivo es más importante que el impacto de los shocks económicos, reglas simples pueden ser acordadas e implicarán políticas inflexibles o con altos costos de desvío, que limiten la posibilidad de cada jugador a implementar la política preferida. A partir de esta explicación teórica, los autores predicen el sentido que adoptan las variables de la siguiente manera:

“Si el entorno institucional facilita la cooperación, entonces se podrá implementar políticas relativamente eficientes y adaptables sin muchas salvaguardas. Cuando el ambiente no facilita la cooperación, pero los costos de implementar las salvaguardas son relativamente bajos, entonces la política será implementada con el apoyo de salvaguardas asociadas (ex ante reglas rígidas). Cuando, por otro lado, los costos de implementar las salvaguardas son altos, la política responderá a los shocks políticos.” (Spiller y Tommasi, 2003: 287)

Hipótesis

Tomando como supuesto el ambiente poco cooperativo en Argentina, la hipótesis de este trabajo proviene de la aplicación de la hipótesis de los autores arriba citados al caso de estudio: En Argentina, la implementación de medios institucionales alternativos, como salvaguardas y reglas rígidas sobre acuerdos intertemporales comprendidos por la política pública, contribuyeron a la continuidad del despliegue y operación de la Red Federal de Fibra Óptica entre el 2010 al 2020.

Medios institucionales alternativos y la continuidad de las políticas públicas

Se define como medios institucionales alternativos, aquellos mecanismos institucionales que reducen los incentivos al desvío sobre los acuerdos intertemporales contenidos en las políticas públicas, ya sea mediante retroalimentación de los beneficios o elevación de costos al cambio (North, 1998). Funcionan como salvaguarda, dando protección a los acuerdos intertemporales y contribuyen al cumplimiento efectivo de las acciones. Se identificaron cuatro mecanismos a partir de otros análisis de casos dentro de este marco teórico, que se encadenan en este estudio de caso, a saber:

1. Mayorías especiales: La presencia de normativa que contenga este requisito para cambiar el curso de acción de una política eleva los costos de transacción, en tanto obliga a contar con mayor cantidad de votos parlamentarios y con ello aumenta la cantidad de transacciones y pagos a realizar. Esto resulta muy costoso ante la incertidumbre sobre los posibles beneficios que podría traer un nuevo arreglo y

desincentiva modificaciones sobre las leyes. (Tommasi, Saiegh, Sanguinetti, 2001). En este sentido, la presencia de normativa que requiera mayorías especiales para cambiar aspectos sustantivos sobre la construcción y operación de la REFEFO podría contribuir a la su continuidad.

2. Delegación en una burocracia autónoma y capaz: El grado en que un organismo puede determinar de manera endógena sus preferencias y su actividad organizacional sobre las políticas sin la interferencia de actores externos (Rubio, 2017), reduce la incertidumbre sobre el cumplimiento de los acuerdos ante shocks políticos, al aislar las estructuras de los cambios de autoridad y grupos de interés (Geddes, 1998, Moe, 2015). Geddes (1994) y Moe (2005) muestran como la autonomía otorgada a burocracias se relacionan con las reglas y la capacidad. Hay un primer nivel de autotomía fundante y justificatorio de la existencia de la estructura burocrática ligado a la especificidad del problema que esta debe resolver, donde el conocimiento experto resulta necesario para el éxito de la gestión. (Moe, 2015, pág. 445) Asimismo, ante la inminencia del cambio, los políticos en el poder tendrán fuertes incentivos a generar estructuras más autónomas del control político para evitar que se desvíen de esos objetivos primarios. Para aislar las estructuras se suele “*crear legislación detallada que imponga limitaciones rigurosas al mandato y a los procedimientos de toma de decisiones de la agencia[...].colocar mayor énfasis en el profesionalismo ver que la agencia obtiene un puesto seguro en el organigrama del gobierno (independencia formal) [...] favorecer la judicialización de la toma de decisiones de la agencia*” (Moe, 2015, pág. 447).

Respecto a capacidad, Rodríguez Gustá (2007) define el atributo como “habilidad para llevar a cabo decisiones y garantizar reglas, dentro del sector público y la sociedad en sentido amplio”(93).En un ciclo positivo de desarrollo, Chudnovsky, González,Hallak, Sidders y Tommasi,(2018) destacan los siguientes tipos de capacidades, a saber: (i) organizacional, esto es la concordancia entre las metas de la organización y los recursos, procesos e infraestructura con la que cuenta; (ii) presupuestaria que refiere a la estabilidad y autonomía sobre el presupuesto; (iii) la formación e idoneidad, estabilidad de los equipos de trabajo, la capacidad de alcance al público objetivo en el territorio y al bloqueo de resistencias de grupos organizados, tanto sociales como económicos y finalmente, (iv) la capacidad política horizontal. Es esperable que la delegación burocrática en una institución que demuestra capacidad se retroalimentan los beneficios de seguir con el curso de acción. En este sentido, la capacidad se asocia al cumplimiento de los acuerdos intertemporales mediante la implementación efectiva de la política pública. el desarrollo de credibilidad sobre el cumplimiento de acuerdos.

“Si una agencia en particular cuenta con una gran reputación de desarrollo profesional, reconocimiento público, un horizonte de estabilidad y credibilidad, tanto para sus propios profesionales como para las empresas del sector con el que la agencia se relaciona, es probable que se genere un ciclo positivo entre los siguientes componentes: a) existen buenos profesionales que están dispuestos a invertir en carreras de largo plazo allí, b) las empresas del sector desean invertir recursos y tiempo en colaborar con la agencia en el desarrollo de contextos favorables y políticas activas para el sector (incluyendo capacitación), c) las organizaciones burocráticas del sector público también la ven como un interlocutor deseable y d) a las autoridades políticas les conviene usarlas para implementar sus políticas prioritarias (y sea políticamente costoso debilitarlas) (Chudnovsky, et al, 2018: 84)

En consecuencia, la delegación de la construcción y operación de la REFEFO en ARSAT podría contribuir a su continuidad. La construcción efectiva de la REFEFO, así como los atributos de capacidad arriba mencionados, podría otorgar la credibilidad suficiente para facilitar acuerdos intertemporales entre la empresa (autónomamente facultada para ello) y otros actores del sector.

3. Contratos explícitos sobre incentivos selectivos. Los incentivos selectivos (Olson 1998, 2015) sobre el objeto del acuerdo pueden facilitar la celebración de acuerdos intertemporales. Los actores están dispuestos a participar de acuerdos siempre y cuando los costos de negociación sean bajos (Olson, 2015:147) y puedan obtener algún incentivo diferencial, esto es, algún bien privado solo a disposición de los miembros.

La reducción de costos puede producirse mediante negociación o absorción de una de las partes de los costos. La parte que carga todo el peso de los costos asociados al bien colectivo, tiene la opción de tratar de obligar a las demás a compartir su costo negándose a compartir los beneficios. Dado que “un avance tecnológico muy importante normalmente modificar tanto la política óptima para un grupo de colusión como las fortalezas relativas de cada uno de sus miembros (Olson 2015 150), cada parte atenta a los intereses y el curso de acción que siguen los demás, tendrá incentivos para cooperar y no quedarse afuera y/o desarrollar barreras de entrada a otros competidores. (Olson, 1998).

Ahora bien, respecto a las políticas públicas, esto no quiere decir que el beneficio diferencial sea privativo de un beneficio social general, sino que debe ser lo suficientemente grande como para actuar de incentivo (Olson 2015). En este sentido, un estado emprendedor (Mazzucato 2010) que dinamice la innovación tecnológica mediante la inversión en proyectos que para el mercado son demasiado costosos o de alto riesgo, puede promover este tipo de políticas y usar poder infraestructural (Mann, 2007) para generar incentivos selectivos para alcanzar acuerdos. En particular, las empresas tienen incentivos en negociar, principalmente con los poderes ejecutivos, cuando existen escenarios de incertidumbre y oportunidad para grandes ganancias y/o pérdidas (Schneider, 2010).

En consecuencia, el desarrollo y operación de la fibra óptica por parte de ARSAT permitiría al estado invertir en zonas de altos costos para los operadores y transformar su alcance territorial, en incentivos selectivos concretos para celebrar acuerdos con otros actores. Dado que un avance tecnológico importante, como es la inversión de fibra óptica, puede cambiar la política óptima de inversiones en distintas unidades de negocio de las empresas del sector (Cabello, 2021) y las fortalezas relativas de cada una, estas tendrán incentivos para cooperar. Ya sea para evitar quedarse fuera los beneficios selectivos y/o desarrollar barreras de entrada para otros actores, práctica común en sectores con alta concentración, como son las telecomunicaciones (Labate, Lozano, Marino, Mastrini y Becerra 2013).

La credibilidad sobre su cumplimiento es un componente esencial para la obtención de acuerdos intertemporales. Sin embargo, el funcionamiento de los mercados políticos es ineficiente (North 1998) en tanto los costos de medir y de hacer cumplir (enforcement) los acuerdos y términos de intercambio son muy altos. Spiller y

Tommasi (2000) destacan tres atributos que afectan los costos de transacción en los contratos: la irreversibilidad de las inversiones, la posibilidad de medición y la dimensión temporal de la transacción.

El derecho público confiere a los contratos administrativos estatales (Balbin 2015) poder imponer cláusulas de formación, ejecución y extinción contractual. La facultad de poder interpretar y modificar unilateralmente el contrato afecta su irreversibilidad: la parte que realiza la inversión (la acción presente en el acuerdo intertemporal) se expone al riesgo de que la otra parte renegocie los términos de intercambio de forma oportunista. Asimismo, la temporalidad de la demanda se ve afectada por los shocks políticos, pudiendo una nueva autoridad rescindir los contratos. La inembargabilidad de los bienes públicos dificulta la ejecución de penalidades que desincentiven el desvío de los acuerdos. De esta forma, ante incumplimiento el enforcement de los contratos ante la justicia de acuerdos que carezcan de medición, intertemporalidad e irreversibilidad de las inversiones es comparativamente menor que en el derecho privado.

Levy y Spiller (1994) destacan que la performance puede ser satisfactoria en tanto haya limitaciones a las arbitrariedades administrativas para la expropiación de utilidades. Para estos casos, destacan el uso de instituciones exógenas provenientes del derecho privado a partir de garantías internacionales y restricciones contractuales concretas (Levy y Spiller 1994, 210), con reglas específicas y sustantivas para lograr credibilidad, así como la inversión pública. Los autores indican que en los países donde la discreción administrativa es lo normal, se podría encontrar un crecimiento en la propiedad pública de las utilidades (Levy y Spiller 1994, 204)

El uso de instituciones exógenas provenientes del derecho privado con garantías y restricciones contractuales concretas puede otorgar credibilidad sobre el cumplimiento de los acuerdos sobre los mencionados incentivos selectivos. Esto permitiría superar dificultades asociadas a las facultades exorbitantes del derecho público y el funcionamiento imperfecto de los mercados políticos, que afectan la irreversibilidad de las inversiones, la posibilidad de medición y la dimensión temporal de las transacciones. En consecuencia, la delegación en ARSAT podría facilitar el cumplimiento de acuerdos intertemporales, en tanto su régimen jurídico de empresa privada reduciría los costos de transacción asociados a los contratos. Su autonomía reduciría el problema intertemporal de cambio de gobierno, su capacidad de ejecución volvería irreversibles las inversiones y los contratos explícitos sobre su objeto serían judicialmente ejecutables contra el patrimonio de la empresa.

4. Fondos Extrapresupuestarios: El presupuesto resulta un mecanismo institucional relevante para la continuidad de las políticas públicas, en tanto afecta las reglas de juego y el set de oportunidades con que interactúan los actores involucrados. (Stein, 1999 como se cita en Cogliandro 2012,13).

Cogliandro (2012) indica que los altos costos de transacción en la elaboración de las políticas públicas, incentiva los desvíos y limita el cumplimiento de reglas y acuerdos presupuestarios. En Argentina, el Ejecutivo Nacional tiene cierto grado de discrecionalidad para realizar modificaciones presupuestarias mediante decisiones administrativas del jefe de gabinete de ministros. Asimismo, la descentralización operativa otorga en menor medida capacidad a cada Ministerio para reasignar sus

recursos por compensación. En consecuencia, los créditos asignados a una determinada política pueden ser sub ejecutados y reasignados a otra. Sobre todo, los organismos con menor nivel de autonomía, como la administración central y los organismos descentralizados, quedan sujetos a la asignación de créditos en la decisión administrativa del jefe de gabinete y el control de las cuotas del Ministerio de Hacienda.

La autora destaca el uso de mecanismos alternativos de financiamiento por fuera del Presupuesto Nacional, para asegurar la disponibilidad de los recursos más allá del año fiscal y contar con mayor autonomía sobre su manejo. (Schick 2003 como se cita en Cogliando 2012). De la observación de la figura del fondo fiduciario, como medio institucional alternativo de índole presupuestario, se destacan las siguientes mecanismos que reducen los incentivos al desvío y contribuyen a la continuidad de las políticas públicas. 1) Asignación específica: los fondos tienen un destino exclusivo definido por la normativa que la crea, restringiendo de este modo la reasignación de recursos para otros fines distintos a los que fué originalmente concebido. 2) Fondos extrapresupuestarios: las fuentes de ingreso proveen instrumentos con afectación específica tales como privatizaciones, tasas y/o incrementos y recargos de tarifas. En esta categoría pueden incluirse también fuentes de instrumentos financieros y fondos provenientes de préstamos de cooperación internacional. 3) Horizontes temporales que trascienden la gestión: la mayoría de los fondos establecen plazos de 20 o 30 años de duración o hasta que se cumplan los objetivos propuestos. En consecuencia, la disponibilidad de fondos extrapresupuestarios de estas características contribuiría a la continuidad proveyendo financiamiento para la construcción y operación de la REFEFO, ante la ausencia de recursos de la administración central.

III. MARCO METODOLÓGICO

Para testear estos supuestos teóricos, se realizó una investigación longitudinal (Cea D'Ancona, 1998) de un único caso, en circunstancias temporalmente delimitadas por los cambios de gobierno entre 2010 y 2020. La selección del caso se realizó a partir de la variable dependiente, a fin de explicitar los factores intervinientes en el resultado (Gerring, 2008), en consecuencia, las pretensiones explicativas de este “single outcome study” (Gerring, 2006), se reducen a este caso idiosincrático en particular. Luego de conceptualizado el funcionamiento del mecanismo causal a partir de la literatura existente, se testó la presencia y eslabonamiento de los sistemas teóricos en cada uno de los mecanismos causales hipotetizados mediante una estrategia metodológica de rastreo de procesos (Gerring, 2001; Collier, 2011, Mahoney, 2012, Beach, 2016, Beach y Brun Pendersen, 2016, y Bril-Mascarenhas Maillet y Mayaux, 2017). Para ello se realizaron operacionalizaciones empíricas denominadas “casual process observations” y la evidencia predicha se sujetó a test empíricos para evaluar que el evento o proceso ocurrió y que hay una conexión causal entre dos o más eventos. Para la medición de la evidencia predicha se adaptaron indicadores usados en otros casos de aplicaciones del marco teórico, en particular se realizó una adaptación dicotómica del índice de Stein y Tommasi (2006) sobre el concepto de estabilidad.

Cuadro N.º1: operacionalización de la variable independiente

Mecanismo	Evidencia esperada	Tipo de prueba	
Delegación Burocrática	Se espera observar la delegación de la política en una organización con autonomía y capacidad para implementar la REFEOF	Paja en el viento	Presencia de normativa que establezca la autonomía jurídica y presupuestaria de ARSAT
		Prueba del aro	*Porcentaje de ejecución de la política pública medida en Km licitados/construidos sobre Km planificados por la organización. *Alcance territorial de la política pública medido en provincias y localidades planificadas y alcanzadas. *Resolución de resistencias de otros actores medido en negociación de acuerdos: medido en acuerdos suscritos.
	Visiones de credibilidad sobre la capacidad de ARSAT construir y operar la REFEOF	Pistola humeante	*Declaraciones de otros actores (empresas y provincias) sobre la capacidad de ARSAT *Colaboración con la política de conectividad medida en acuerdos suscritos con ARSAT
Contratos Explícitos	Se espera observar que las penalidades incluidas en contratos explícitos entre ARSAT y otros actores, desincentiven el desvío sobre la construcción y operación de la REFEOF	Paja en el viento	*Suscripción de acuerdos entre la ARSAT y otros actores con cláusulas explícitas (Km, Monto, plazos, Mb, etc) y penalidades.
		Prueba del aro	*Cantidad de km de fibra óptica construido/ intercambiados sobre el objeto del contrato *Cantidad de ISP y empresas de telecomunicación que adquieren a ARSAT capacidad sobre la REFEOF
		Pistola humeante	*Inicio de causa judicial por incumplimiento de contratos explícitos entre ARSAT y otros actores. *Acciones resarcitorias/ instrucción judicial de para cumplimiento del contrato.
Reglas rígidas	Se espera observar restricciones sobre aspectos centrales de la construcción y operación de la REFEOF	Paja en el viento	*Presencia de normativa que requiera mayorías especiales cambiar construcción y operación de la REFEOF.
		Prueba del aro	*Ausencia de mayorías necesarias del partido gobernante en el congreso superar la regla rígida
		Pistola humeante	*Presencia informes y/o proyectos sobre intención de cambiar la construcción y operación de la REFEOF que no prosperan.
Fondos Extrapresupuestarios con asignación específica	Se espera observar la utilización de fondos extrapresupuestarios para financiar la construcción y operación de la REFEOF	Paja en el viento	*Presencia de fondos extrapresupuestarios con asignación específica a la política pública y aplicación posible a la REFEOF (cualquier medio excluyendo bonos y transferencias del tesoro.)
		Prueba del aro	*Ejecución de estos fondos para la política pública ante restricciones presupuestarias medido en transferencias a ARSAT.
		Pistola humeante	*Continuidad de tendidos REFEOF en proyectos financiados con fondos extrapresupuestarios

Cuadro N.º2: Operacionalización de la variable dependiente

Variable	Dimensión	Indicadores
Continuidad de la REFEFO	Presencia de la política pública	Presencia de normativa sobre la REFEFO Presencia de asignaciones presupuestarias y/o financiamiento para la REFEFO
	Prioridad en objetivos	Mención a la REFEFO en discursos presidenciales.
	Mantenimiento de acuerdos con actores	Existencia de proyectos secundarios basados en la puesta en marcha y funcionamiento de la REFEFO Existencia causas judiciales y o reclamos administrativos iniciados sobre la REFEFO
	Líneas de Acción	Porcentaje de KM de fibra óptica construidos/ iluminados/ intercambiados sobre planificación original Existencia de acciones de intervención sobre precios de mercado de parte del estado usando la REFEFO

La evidencia se basó en datos secundarios provenientes de investigaciones y entrevistas de tesis y periodistas especializados, informes públicos y expedientes. Se recolectaron datos primarios de normativa asociada a la política pública, versiones taquigráficas del Congreso y entrevistas semi estructuradas a funcionarios de alta dirección pública y personal jerárquico de empresas. Se empleó un muestreo intencional (Tansey, 2017) sobre los actores con mayor participación en los eventos a fin de reconstruir la secuencia temporal, corroborar otras fuentes, establecer visiones y expectativas. Se entrevistaron dos autoridades del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) a cargo del diseño de la política, cuatro miembros del directorio de ARSAT, con representación de al menos uno por etapa, hasta alcanzar saturación teórica. También se usaron fuentes secundarias como declaraciones públicas de miembros del directorio de ARSAT y ENACOM. Asimismo, se entrevistaron a autoridades de dos empresas privadas de telecomunicaciones que participaron en acuerdos con ARSAT. De forma complementaria se analizó con evidencia cuantitativa y geográfica sobre el alcance de la política pública.

IV. HALLAZGOS

Contexto sectorial

A inicios de la década pasada, el acceso a Internet en Argentina mostraba signos de concentración de mercado, desinversión, retraso tecnológico y disparidad geográfica en la penetración, calidad de los servicios y valores de interconexión y acceso a internet, producto de las características del fallido esquema institucional y regulatorio (Andonova y Diaz Serrano, 2006 y Mohamed, 2014), la heterogeneidad geográfica y el funcionamiento imperfecto del mercado de telecomunicaciones en el país (Levy y Spiller, 1994, Garcia Zeballos, Huici, Puig Gabarroz e Iglesias Rodriguez, 2021).

Existían entonces 6 operadores mayoristas, a saber: Telecom, Telefónica, Claro, GigaRed, Global Crossing (Level 3) y Fibertel (Baladron 2018). Las primeras dos, de

mayor extensión, se encontraban en proceso de renovación de sus redes de cobre adquiridas de la privatización de ENTEL. La cobertura de servicio esta limitada a lugares donde el retorno de inversión estuviese garantizado por la concentración poblacional y/o de ingreso, de modo tal que solo el 30 % de los hogares tenían acceso a Internet de banda ancha, CABA tenía niveles de penetración del 45% mientras que el resto del país no superaba el 15 % (Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”, 2011). Asimismo, la posición de estos grandes operadores imponía valores de mega mayoristas altos y disímiles (Baladrón, 2018) que volvían restrictivo el acceso a internet (Aguerre y Galperín, 2015, 11) para la población en general y para otros operadores.

Esta situación era agravada por la falta de capacidad de los organismos regulatorios (Abdala, 2001, Bergara y Pereyra, 2006, Mastrini y Aguerre, 2007, Galperín y Cabello 2008), para regular la fijación de precios de interconexión y venta de capacidad al entramado de cooperativas y PyMEs que dan servicio de internet (ISP) en zonas de baja rentabilidad para los grandes operadores privados, así como incentivar la inversión en la expansión y mejora de calidad del servicio. Asimismo, los vínculos entre el sector y el gobierno nacional arrastraban tensiones desde la judicialización del conflicto tarifario tras la salida de la convertibilidad (Vergara y Pereyra 2006: 228) agudizadas tras la fallida fusión multi medios y la sanción de la ley de servicios de comunicación audiovisual (Mochkofsky 2011)

Descripción general de la política pública

El Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (decreto 1552/2010) plantea una solución de política pública distinta a las experiencias regulatorias fallidas, donde Estado interviene en el sector de telecomunicaciones, realizando a cuenta propia inversiones para expandir la cobertura y calidad del servicio de internet y competir a nivel territorial como operador mayorista a través de ARSAT (Garzon, 2019). Mediante la comercialización de internet mayorista a un precio homogéneo y accesible para los ISP, se buscaba dinamizar competencia de servicios para reducir valor venta de internet mayorista. Asimismo, la construcción, y operación de una red troncal de fibra óptica en zonas geográficas con baja o nula presencia de los grandes operadores privados a nivel nacional, buscaba garantizar el acceso a infraestructura de conectividad para reducir brecha digital en banda ancha (Jordan 2010)

Para ello, se instruye a ARSAT la construcción y operación de la REFEF0. La fibra tendida quedaba bajo su propiedad. El diseño original de la red sumaba 58.000 km (Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”, 2011) en tres niveles: 1) 22.000 km de redes troncales de fibra óptica sobre rutas nacionales y trazas ferroviarias para transporte de datos de larga distancia nacional. 2) 25.000 km de redes provinciales de fibra óptica sobre rutas provinciales para ampliar la capilaridad hacia localidades del interior. 3) Redes de última milla desde el nodo hasta el hogar, tendidas según el catastro.

La construcción de nuevos tendidos se ejecuta en fases. Primero se realiza la obra civil de zanjado y canalización adyacente a la ruta. Allí se entierra el tritubo por donde pasa fibra óptica oscura. Finalmente, al costado de las rutas y en la entrada de

Herramientas institucionales para la continuidad de políticas públicas en Argentina: el caso de la Red Federal de Fibra (2010-2020)

cada localidad, se instalan “nodos”: un contenedor con equipamiento de iluminación de la fibra óptica e interconexión con los ISP. Otras alternativas son la compra de fibra existente o firma acuerdos irrevocables de uso (IRU) con otros operadores. Esto ahorra la obra civil, pero requieren la independización de ductos y/o iluminación según el caso. Al momento de redacción de este trabajo, la REFEOF tiene casi 32.000 km en funcionamiento (ver mapa 1)

Mapa N.º 1 Estado de la Red Federal de Fibra Óptica 2020



Fuente: ARSAT

Presentación y discusión de resultados

Se distinguen tres etapas delimitadas por los cambios de gobierno entre 2010 y 2020 (ver cuadro 3). Se observa la continuidad de la REFEFO en la finalización de las trazas planificadas y ampliaciones incrementales de la red. También mantiene su prioridad en la agenda de gobierno observándose que en todas las etapas los actos de lanzamiento contaron con la presencia de Presidencia de la Nación (Casa Rosada, 2010 y 2016 y Telam, 2020) y es mencionada en tres discursos de apertura de sesiones en la etapa I y en la etapa II (Cristina Fernández de Kirchner, 2013, 2014, 2015 y Mauricio Macri 2017, 2018, 2019).

Cuadro N.º3: comparación de las etapas de ejecución de la REFEFO

Etapas	Etapa I	Etapa III	Etapa III
Años	2011-2015	2016-2019	2020 - a la fecha
Prioridad en agenda de gobierno	Alta: acto presidencial para el lanzamiento 2010 y mención en discurso de apertura en congreso de 2013, 2014, 2015	Alta: acto presidencial para el lanzamiento 2016 y mención en discurso de apertura en congreso 2017, 2018, 2019	Alta: acto presidencial para el lanzamiento
Dependencia Institucional	MINPLAN, AFTIC	Ministerio de Comunicaciones Ministerio de Modernización JGM	JGM
Organismo Ejecutor	ARSAT	ARSAT	ARSAT
Normativa asociada	Decreto N.º 1552/2010 y 1117/2015 Ley 27.078 y Ley 27.208	Decretos N.º 13/2015, 513/2017 y 802/2018 Resoluciones ENACOM N.º 3597/2016, 5410/2016, 8955/2016, 5918 / 2017, 2899/2018, 2539/2019	Resoluciones N.º ENACOM 867 / 2020 y 1018/2020
Tipo de financiamiento	Fondos del Tesoro	Fondos del Tesoro, FSU	FSU, BID, FONPLATA
Transferencias recibidas para REFEFO	\$8.136 millones	\$2.342 millones	\$1.153 millones
Obra civil Troncal	26.777km (95%)	32.220km (100% + 13%)	33.900km (100%+20%)
Iluminación Troncal	8.029km (25%)	31.478km (97%)	31.879km (93%)
Localidades Alcanzadas Troncal	69	1065	1070
ISP Conectados	15	660	787
Estado de Redes Provinciales	Finalizadas: Chaco, Entre Ríos, Formosa y La Rioja. Iniciadas: Misiones 17%, Santiago del Estero 86%. Buenos Aires figura un 38% A iniciar: Catamarca, San Juan, Chubut y Neuquén	Finalizadas: Misiones, Entre Ríos, Santiago del Estero y Buenos Aires. Iniciadas: Jujuy, Corrientes Sin Iniciar: Neuquén, Catamarca, San Juan, Chubut	Iniciadas: Tierra del Fuego. A iniciar: Catamarca, San Juan, Salta, Entre Ríos.
Última Milla	20	225	81

Fuente: extraído de Izaguirre (2022).

A continuación se provee evidencia del funcionamiento de los mecanismos institucionales detallados en el marco teórico que dan sustento a la continuidad en el despliegue de la REFEOF

Delegar en ARSAT de la construcción y operación de la REFEOF contribuyó a la continuidad de la política pública, en tanto la capacidad de la empresa hizo efectiva su ejecución y otorgó la credibilidad necesaria para establecer y sostener acuerdos intertemporales con otros actores (Izaguirre 2022). Esta capacidad se funda en un equipo mayoritariamente técnico (ARSAT, 2012), disponibilidad presupuestaria producto de las transferencias del tesoro (Izaguirre 2022) y en procesos de adquisiciones ágiles (ARSAT, 2014) al estar exenta de la ley de contrataciones del estado. Como resultado, en 2011 a menos de un año de su lanzamiento, estaba licitada e iniciada la construcción del 90 % de la red troncal de fibra óptica (AGN, 2014 y 2022, MINPLAN, 2015, Bejarano Ordoñez, 2015). Ese mismo año, se incorporaron 4.209 km de infraestructura de Sílica, Gigared y Global Crossing en zonas de competencia directa con los grandes operadores, proyectando un total 23.239 km de redes troncales de fibra óptica.

Este despliegue territorial estratégico y la concentración de facultad regulatoria en el Ejecutivo Nacional, fue visto como una “amenaza” por los operadores privados (Baladrón, 2018 y Signals Telecom, 2013). La presión competitiva de ARSAT en punto de alta concentración y elevados costos de capital (Galperin, 2013) podría afectar la rentabilidad del sector en ese segmento. Entrevistados de las empresas de telecomunicaciones manifestaron que si bien tenían dudas sobre la operación de la red, creían que la REFEOF efectivamente se finalizaría (Izaguirre, 2022). Al mismo tiempo, tenían interés en que el estado realizara un adelanto de inversión para actualizar la tecnología y extensión de redes (Baladrón, 2018). Esto podría acelerar el desarrollo de otros segmentos de negocios, como el móvil dado que permitiría ahorrar los costos de inversión en la conectividad de torres, que requieren la conexión con fibra óptica (Cabello, Ros Rooney, Fernandez 2021). En consecuencia, para evitar la posibilidad de exclusión y poder obtener beneficios selectivos del desarrollo de estos tendidos, en 2011, antes de que inicie la construcción de las obras, se celebraron acuerdos de intercambio de infraestructura entre ARSAT y los grandes operadores de telecomunicaciones Telecom, Telefónica y Claro Argentina bajo la figura de acuerdos irrevocables de uso (IRU) (Baladrón, 2018).

Estos acuerdos de cooperación, que no hubieran sido posibles en la credibilidad en ARSAT para finalizar las obras (Izaguirre, 2022), reducían los incentivos al desvío en función a los bajos costos de transacción y retroalimentación de beneficios en horizontes temporales largos. ARSAT asumía el costo de negociación y el costo de inversión inicial: el despliegue simultáneo de todas las troncales, incluidos los tramos de interés de las empresas, volvía explícito y casi irreversible el objeto sobre el que aplica el acuerdo. De esta forma, el estado ahorra inversión en zonas donde ya había cobertura y las empresas accedían a mejor tecnología y nuevas zonas de cobertura. Pero tenían una estructura de paga diferida en el tiempo, solo podrían aprovechar los beneficios del intercambio de fibra si ARSAT finalizara las obras (Izaguirre, 2022). ARSAT había optado por construir primero toda la red y luego iluminarla.

La credibilidad y capacidad de ARSAT habilita juegos repetidos de negociaciones con las empresas de telecomunicación (Izaguirre, 2022). En 2015, con el 90% de la obra civil terminada pero antes de que inicie la iluminación de la red, se renegociaron los acuerdos Claro y Telefónica como contratos de venta de capacidad en determinadas trazas (Clarín, 2016, Telam, 2016, Baladrón, 2018), evidenciando la credibilidad en la operación de la red y el diseño estratégico en el despliegue estratégico de la REFEOF.

Esta estrategia de comercialización inicial impuso restricciones al desvío sobre la continuidad de la política. La suscripción de contratos explícitos entre ARSAT y los operadores sobre las trazas y tráficos le otorgó una base objetiva y medible al acuerdo que lo volvía factible de ejercer *enforcement* ante la ley mediante penalidades en caso de incumplimiento (ARSAT 2022). Al ser una organización autónoma regida por el derecho privado, en caso de incumplir los términos de los acuerdos, las penalidades incluidas podrían ejecutarse sobre el patrimonio de la empresa, reduciendo los incentivos al desvío. Este tipo de cláusulas hubieran tenido baja aplicación en acuerdos con el Estado. (Izaguirre, 2022). Al mismo tiempo la autonomía organizacional reduce los incentivos al desvío, en tanto el acuerdo con uno de estos operadores implicaba el 45 % de las ventas de REFEOF y el 21 % de las ventas totales de la empresa en 2016 (JGM 2016), su perfeccionamiento y/o evitación de penalidades era relevante en la rentabilidad de la empresa.

Para el cumplimiento de estos contratos era necesario finalizar la iluminación del 75 % restante de la REFEOF. Sin embargo, la empresa no contaba fondos para realizar inversiones de capital necesarias para instalar el equipamiento de iluminación adquirido debido a la suspensión de financiamiento de las obras (Izaguirre 2022), producto del cese de transferencias del Estado Nacional en 2016 tras el cambio de gestión (AGN, 2022). En ese contexto, ARSAT tenía convenios por la REFEOF por \$1.390 millones y deudas exigibles con proveedores por \$58 millones (SIGEN, 2016,8). Ante la hipótesis alternativa de la venta de la REFEOF (De Loredo 2016, Krakowiak, 2016) los entrevistados explicaron que no hubiera sido económicamente racional la venta de los activos sin la facturación de los contratos dado que hubiera sido menor a la inversión realizada y los costos de rescisión asociados (Izaguirre, 2022). Dificulta además esta alternativa, la existencia del mecanismo de mayorías especiales, introducido en la etapa I. La ley 27.208 de desarrollo de industria satelital, sancionada en el 2015 fija en su Art. 14 que cualquier cambio en la composición accionaria de ARSAT o venta de los recursos esenciales o asociados requiere 2/3 del total de los miembros del Congreso de la Nación. Ningún partido contaba por sí mismo en la etapa II (Ministerio del Interior, 2022) con esta mayoría especial calificada. Aunque no se observó la puesta en funcionamiento de este mecanismo para el caso de la REFEOF (Izaguirre 2022) sí evidenció que los diputados nacionales estaba al tanto de su existencia cuando se debatió el fracasado proyecto de ley de convergencia (Telam, 2018). corta que pretendía liberar el espectro radioeléctrico asignado a ARSAT en carácter preferencial (Diputados 2018, Senadores 2018).

Dado que el anterior enfoque no era viable políticamente ni racional económicamente, era esencial concluir la REFEOF, ya sea para alcanzar las metas de la política pública en conectividad, evitar penalidad por retraso o incumplimiento y obtener ingresos de los acuerdos de venta de capacidad. (Izaguirre, 2022). Para finalizar la iluminación se hizo uso del 90% de los fondos ejecutados del FSU (Maule,

2019). Ley Ley 27.078, sancionada en 2014 durante la etapa I, (re) crea este fondo que se financia principalmente del uno por ciento de los ingresos de las empresas de telecomunicaciones. Al ser fondos extrapresupuestarios, no requieren de su votación cada año en la ley de presupuesto, sino que se acumulan en un fideicomiso (cuya administración genera además ingresos financieros). Al estar separados de los recursos del presupuesto del tesoro, plausibles de ser reasignados por el poder ejecutivo, perime preservar intertemporalmente estos fondos (Izaguirre 2022). Al mismo tiempo, su uso está restringida al cumplimiento de los objetivos fijados por el art. 25 de la ley que le dio creación, esto es la reducción de brecha digital. Si bien ese mismo artículo habilita su ejecución mediante asignación directa a empresas y sociedades del estado, requiere la creación y reglamentación de programas específicos sobre las temáticas del fondo. En consecuencia, para aplicarlos en la REFEOF se creó al “Programa de Conectividad” (Res. ENACOM N°3597/2016) en el que ARSAT presentó dos proyectos para la instalación de 770 nodos de acceso a internet en localidades. Esto, no solo era acorde a los objetivos del fondo sino que implicaba lógicamente la puesta en funcionamiento operativo de la red, en tanto cada localidad se instalaban nodos con el equipamiento de iluminación de la red (Izaguirre, 2022).

El programa de última milla (Res. ENACOM N° 8955/2016 y 2899/2018) utilizó el 10% de los fondos para financiar 225 proyectos de ISP locales para tendidos de redes al interior de las manzanas de cada pueblo (ENACOM, 2019). La retroalimentación mutua de beneficios impulsó la continuidad en la próxima etapa. Por un lado la REFEOF era la condición de posibilidad de acceso mayorista a ISP en zonas sin cobertura y al mismo tiempo la venta de capacidad mayorista a pequeños operadores diversifica la sustentabilidad a la red de ARSAT (Izaguirre 2022). Durante la pandemia SARS COVID-19 se produjo un aumento del 84% sobre el tráfico de la red, 660 ISP solicitaron más conectividad y 168 aguardando factibilidad técnica sobre la solicitud de capacidad a adquirir (ARSAT 2022). Esto demandó la actualización tecnológica del equipamiento de iluminación para triplicar la velocidad de transmisión y aumentar la cantidad de megabytes que pueden darse a los ISP. El 98% de los fondos ejecutados de FSU en 2020 fueron para este proyecto (ENACOM 2021, Res. ENACOM 1018/2020). Dada sus limitaciones, se recurrió a fondos extrapresupuestarios de origen internacional con préstamos BID y FONPLATA para obras mayores de cierres de anillos (Izaguirre, 2022) cuya extensión requiere garantizar financiamiento intertemporales para su conclusión.

A modo de extensión, se analizó también el funcionamiento de los contratos explícitos, los fideicomisos y las empresas de propiedad estatal para el desarrollo de las redes provinciales. El Plan Argentina Conectada contemplaba 25.000 km de redes provinciales, que conectadas a las troncales de ARSAT, extenderían la llegada de fibra óptica a localidades del interior por rutas y caminos provinciales. Las empresas provinciales de servicios públicos, serían encargadas de la construcción y operación de la red, a financiar por el estado nacional a cambio de la cesión a ARSAT de uno o mas ductos del tritubo y/o pelos de fibra óptica (Izaguirre, 2022).

Durante la Etapa 1, se suscribieron acuerdos para desarrollar 10.745 km de las redes provinciales. Diecisiete provincias firman acuerdos marco de cooperación con MINPLAN (cuadro 4) con términos laxos. De ellas, doce provincias suscribieron convenios específicos para la construcción de redes provinciales con detalle de las trazas a ejecutar, financiamiento, incumplimientos y las penalidades (Izaguirre,

2022). Hasta 2013, el financiamiento se realizó mediante fideicomisos entre ARSAT y las provincias. El 85% de los fondos eran aportados por MINPLAN a favor de ARSAT y las provincias aportaban el 15% restante (BICE, 2022). En 2012, producto de observaciones de AGN (2014), se suspendió la creación de fideicomisos conjuntos y se pasó a financiar estas obras mediante transferencias del tesoro a las provincias.

Cuadro 4: Estado de acuerdos con provincias.

	Etapa convenio marco	Convenio Especifico	Financiamiento	Construye	Estado Fin Etapa I	Etapa II	Etapa III
Tierra Del Fuego	I	NO			-	No	Si
Mendoza	I	NO			-	No	
Río Negro	I	NO			-	No	
Tucumán	I	NO			-	No	
Santa Cruz	I	SI	Transferencia de tesoro	ARSAT	-	No	No*
Catamarca	I	SI	Transferencia de tesoro	Catamarca Telecomunicaciones	Sin iniciar	No	No*
Neuquén	I	SI	Transferencia de tesoro/FSU	NEUTICS	Sin iniciar	No	SI
Chubut	I	SI	Transferencia de tesoro	ARSAT	Sin iniciar	No	No
San Juan	I	SI	Transferencia de tesoro	Provincia	Sin iniciar	Si	Si
Chaco	I	SI	Fideicomiso Nación - Provincia	ECOM Chaco	Finalizada	Si	Si
Formosa	I	SI	Fideicomiso Nación - Provincia	REFSA	Finalizada	Si	Si
La Rioja	I	SI	Fideicomiso Nación - Provincia	La Rioja Comunicaciones SAPEM	Finalizada	Si	Si
Misiones	I	SI	Fideicomiso Nación - Provincia	Marandu Comunicaciones	17%	Si	Si
Santiago Del Estero	I	SI	Fideicomiso Nación - Provincia	ENERSE	86%	Si	Si
Buenos Aires	I	SI	Transferencia de tesoro	ARSAT	38%	Si	Si
Entre Rios	I	SI	Transferencia de tesoro	ARSAT	100%	Si	Si
Jujuy	I	NO	FSU	Jujuy Digital SA	-	Inicio	SI
Corrientes	N/A	NO	FSU	Corrientes Telecomunicaciones SA	-	Inicio	SI
La Pampa	N/A	NO	FSU	Aguas del Coloado SAPEM		N/A	Inicia

* se firmaron acuerdos de continuidad en 2021

Fuente: extraído de Izaguirre (2022).

La relevancia de los contratos explícitos en la continuidad de la política pública puede verse también en las redes provinciales. No se inició la ejecución de tendidos en el marco de la etapa I esta política sin suscripción de convenio específicos.

También se observa la relevancia del financiamiento extrapresupuestario e intertemporal a través de la figura de fideicomisos. De las 12 provincias que suscribieron convenios específicos, las tres que no continuaron con los tendidos de redes provinciales en la etapa II (Catamarca, Neuquén, Chubut y Santa Cruz) dependían de transferencias del ejecutivo nacional, que las provincias dicen que no sucedieron (Izaguirre, 2022). De las ocho provincias que si continuaron, cinco poseían financiamiento de fideicomisos de composición mixta entre ARSAT y la provincia. (Formosa, Chaco, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero) (BICE, 2022). Además, estas provincias ejecutaron y finalizaron las obras mediante empresas privadas de participación mayoritaria del estado provincial (SAPEM). Esto pone en relevancia el rol de las empresas privadas de propiedad estatal en la efectiva implementación de la política. (Izaguirre, 2022). Buenos Aires y Entre Ríos, no constituyeron fideicomisos ni tenían empresas provinciales, pero continuaron porque la obra y operación fue adoptada por ARSAT. Respecto al nivel de enfocar de los contratos explícitos se destaca el caso de Catamarca que inició un juicio contra ARSAT por incumplimiento del convenio específico de la etapa I. Luego de 5 años en litigio, la provincia desistió de las acciones tras firmar un nuevo acuerdo con ARSAT y JGM. para realizar redes provinciales, esta vez con financiamiento del fidecomiso del FSU. Neuquén, solo realizó reclamos a JGM durante la etapa I (Jefatura de Gabinete de Ministros 2017, 2022)

Cuadro N.º 5: Continuidad de redes provinciales según tipo de financiamiento

	Fideicomiso	
	Si	No
Continúa	5(100%)	3(42%)
No continua		4(58%)
Total	5(100%)	7(100%)

Fuente: extraído de Izaguirre (2022).

Cuadro N.º 6: Continuidad de redes provinciales según tipo de organismo ejecutor

	Empresa propiedad estatal	
	Si	No
Continúa	7(64%)	1(100%)
No continua	4(36%)	
Total	11(100%)	1(100%)

Fuente: extraído de Izaguirre (2022).

En la etapa II y III, se observa nuevamente el uso de financiamiento extrapresupuestario para la ampliación de tendidos y construcción de nuevas redes provinciales mediante financiamiento del FSU exclusivo para empresas provinciales (Resolución ENACOM N° 2.539/2019). Mediante convocatoria, se adjudicaron fondos a Jujuy, Chaco, Corrientes, Río Negro Neuquén, Chaco, La Pampa, Misiones

para el desarrollo de sus redes provinciales⁴. En la etapa III se vuelven a firmar convenios marcos y específicos entre JGM, ARSAT y las provincias de Catamarca, Entre Ríos, Salta, San Juan y Tierra del Fuego y Santa Cruz (Jefatura de Gabinete de Ministros 2022). Entre Ríos, San Juan y Tierra del Fuego suscribieron acuerdos con ARSAT para el intercambio de fibra oscura a cambio de que ARSAT ilumine los tendidos construidos por las provincias fuera de la etapa II, como parte de otras obras de infraestructura. La obras de iluminación de los tendidos de Tierra del fuego se financiaron mediante el FSU (Res ENACOM N° 634/2021 y San Juan mediante el préstamo BID (Jefatura de Gabinete de Ministros 2021). Santa Cruz por su parte firmó nuevos acuerdos de construcción de redes a cargo de ARSAT con financiamiento del tesoro (Presupuesto Abierto 2022).

V. CONCLUSIÓN

El presente trabajo tuvo como objetivo principal aplicar la teoría de Spiller y Tommasi (2003) sobre condicionantes institucionales que operaron en la continuidad en la política pública de tendido y operación de la Red Federal de Fibra Óptica en Argentina durante el 2010-2020. Los autores postulan que si el entorno institucional no facilita la cooperación, la política original solo podrá ser implementada con el apoyo de garantías y reglas rígidas. La aplicación del instrumental teórico permitió identificar medios institucionales alternativos que reducen los incentivos al desvío: mayorías especiales, delegación burocrática, contratos explícitos y fondos extrapresupuestarios (cuadro 6). La REFEOF es un caso extremo, pero no desviado de la teoría, en tanto se observa evidencia sobre el funcionamiento de los mecanismos, salvaguardas, que en las circunstancias particulares, operaron para que la REFEOF haya seguido expandiendo su cobertura y alcance. El trabajo realizado muestra como en la Etapa I se introdujeron mecanismos que impusieron restricciones al cambio y protegieron los elementos esenciales frente a los cambios de orientación política de la gestión de gobierno, la inestabilidad institucional intrínseca del país y las restricciones presupuestarias en las que se fue desarrollando. De ellos, si bien todos han superado los test empíricos de aro, es importante destacar el caso de las mayorías especiales y los contratos explícitos, si bien se evidenció la existencia de este instrumento, no se observó la puesta en funcionamiento mediante enforcement judicial en el recorte temporal del caso. Sí se observan cláusulas tendientes a desincentivar el desvío, así como el reconocimiento de los actores sobre sus consecuencias.

El caso de la Red Federal de Fibra Óptica da pruebas de la capacidad del Estado Nacional Argentino para planificar y ejecutar de forma eficaz y en coordinación con otros actores, políticas públicas que requieren inversiones sostenidas en el tiempo para dinamizar el desarrollo sectorial, alcanzar impactos económicos y condiciones equitativas de acceso a la conectividad. Si bien las pretensiones explicativas se reducen a este caso, se evidencian las herramientas que se disponen en el marco institucional dado para dar continuidad a las políticas públicas.

Sin embargo, estos medios no son infalibles: ciclos negativos de desarrollo de capacidades burocráticas, subejecución de los medios de financiamiento, dilación de

⁴ Resoluciones ENACOM N° 5155/2019 y 2043/2019 (Jujuy) 5156/2019 (Corrientes), 5156/2019 y 922/2020(Chaco), 1982/2018 y 2099/2019 (Río Negro), 746/2020 Neuquén, 1340/2020 La Pampa,

procesos judiciales y alianzas o resultados electorales pueden alcanzar las mayorías especiales requeridas. Corresponde a futuras investigaciones entender cómo prevenir los primeros tres fenómenos y encontrar otros mecanismos para dotar de estabilidad y calidad a las políticas públicas. Finalmente en un contexto de creciente polarización este trabajo espera haber puesto en relevancia necesidad de la política de, en palabras de los entrevistados, “*tener un diálogo con las distintas fuerzas para lograr continuidad[...]ARSAT es el vehículo idóneo*”.

Cuadro N.º6: Resultados de Test empíricos

Mecanismo	Evidencia esperada	Tipo de prueba		Evidencia Encontrada
Delegación Burocrática	Se espera observar la delegación de la política en una organización con autonomía y capacidad para implementar la REFEF0	Paja en el viento	Presencia de normativa que establezca la autonomía jurídica y presupuestaria de ARSAT	✓
		Prueba del aro	*Porcentaje de ejecución de la política pública medida en Km licitados/construidos sobre Km planificados por la organización.	✓
			*Alcance territorial de la política pública medido en provincias y localidades planificadas y alcanzadas.	✓
			*Resolución de resistencias de otros actores medido en negociación de acuerdos: medido en acuerdos suscritos.	✓
Visiones de credibilidad sobre la capacidad de ARSAT construir y operar la REFEF0	Pistola humeante	*Declaraciones de otros actores (empresas y provincias) sobre la capacidad de ARSAT	✓	
		*Colaboración con la política de conectividad medida en acuerdos suscritos con ARSAT	✓	
Contratos Explícitos	Se espera observar que las penalidades incluidas en contratos explícitos entre ARSAT y otros actores, desincentiven el desvío sobre la construcción y operación de la REFEF0	Paja en el viento	*Suscripción de acuerdos entre la ARSAT y otros actores con cláusulas explícitas (Km, Monto, plazos, Mb, etc) y penalidades.	✓
		Prueba del aro	*Cantidad de km de fibra óptica construido/intercambiados sobre el objeto del contrato	✓
			*Cantidad de ISP y empresas de telecomunicación que adquieren a ARSAT capacidad sobre la REFEF0	✓
Pistola humeante	*Inicio de causa judicial por incumplimiento de contratos explícitos entre ARSAT y otros actores. *Acciones resarcitorias/instrucción judicial de para del contrato.	✓ X		
Reglas rígidas	Se espera observar restricciones sobre aspectos centrales de la construcción y operación de la REFEF0	Paja en el viento	*Presencia de normativa que requiera mayorías especiales cambiar construcción y operación de la REFEF0.	✓
		Prueba del aro	*Ausencia de mayorías necesarias del partido gobernante en el congreso superar la regla rígida	✓
		Pistola humeante	*Presencia informes y/o proyectos sobre intención de cambiar la construcción y operación de la REFEF0 que no prosperan.	X
Fondos Extrapresupuestarios con asignación específica	Se espera observar la utilización de fondos extrapresupuestarios para financiar la construcción y operación de la REFEF0	Paja en el viento	*Presencia de fondos extrapresupuestarios con asignación específica a la política pública y aplicación posible a la REFEF0 (cualquier medio excluyendo bonos y transferencias del tesoro)	✓
		Prueba del aro	*Ejecución de estos fondos para la política pública ante restricciones presupuestarias medido en transferencias a ARSAT.	✓
		Pistola humeante	*Continuidad de tendidos REFEF0 en proyectos financiados con fondos extrapresupuestarios	✓

VI. BIBLIOGRAFÍA

Abdala, Manuel. 2001. "Institutions, Contracts and Regulation of Infrastructure in Argentina." *Journal of Applied Economics* 4, N°2: 217-254. DOI: 10.1080/15140326.2001.12040564

Aguerre, Carolina. y Hernan Galperin. 2015. *Internet policy formation in Latin America: understanding the links between the National, the Regional, and the Global*. Documento de trabajo 17. Universidad De San Andrés. Departamento De Derecho. Centro De Estudios De Tecnología Y Sociedad. <http://hdl.handle.net/10908/15568>

Andonova, Veneta, Luis Diaz Serrano. 2006. "Political Institutions And The Development Of Telecommunications". XREAP No. 2006-10, (SSRN) <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1852244>

ARSAT .2010. "Balance de Gestión 2010" Documento extraído de <https://www.ARSAT.com.ar/wp-content/uploads/>. Fecha de visita Enero 2019.

—.2011. "Balance de Gestión 2011" Documento extraído de <https://www.ARSAT.com.ar/wp-content/uploads/>. Fecha de visita Enero 2019

—.2012. "Balance de Gestión 2012" Documento extraído de <https://www.ARSAT.com.ar/wp-content/uploads/>. Fecha de visita Enero 2019

—.2012 "Reglamento de Compras y Contrataciones" Documento extraído de <https://www.ARSAT.com.ar/wp-content/uploads/>. Fecha de visita Enero 2019.

—.2013. "Balance de Gestión 2013" Documento extraído de <https://www.ARSAT.com.ar/wp-content/uploads/>. Fecha de visita Enero 2019

—.2014. "Balance de Gestión 2014" Documento extraído de <https://www.ARSAT.com.ar/wp-content/uploads/>. Fecha de visita Enero 2019

—.2015. "Balance de Gestión 2015" Documento extraído de <https://www.ARSAT.com.ar/wp-content/uploads/>. Fecha de visita Enero 2019

—.2019. *Una Gestión de Cambio. Marzo 2019 - Diciembre 2010*. Publicación Institucional de ARSAT.

—.2021 "Presupuesto 2019" Consultado Abril 2021. <https://www.ARSAT.com.ar/wp-content/uploads/2021/04/presupuesto-ARSAT-2019.zip>

—.2021. "Presupuesto 2012":. Consultado Abril 2021 <https://www.ARSAT.com.ar/wp-content/uploads/2021/04/presupuesto-ARSAT-2012.zip>

—.2021 "Transferencias Recibidas del FSU". Última Modificación 16 de Junio 2021. <https://datos.ARSAT.com.ar/dataset/finanzas/archivo/0c82a3fe-c8da-40cb-b6c2-b4254937b9ee>

—.2022. *Solicitud de Acceso a la Información Pública*, recibida el 16/05/2022

Auditoría General de la Nación. 2014. "Informe referido al "Programa Nacional para la Sociedad de la Información-Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada". https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/informes/2014_070info.pdf

—.2022. “Informe especial. Verificación del estado de implementación de la REFEOF (REFEFO) Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) y Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT S.A.)”. <https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/informes/2022-003-Informe.pdf>

Baladrón, Mariela .2018. “El Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (2010-2015) en el marco de las políticas públicas de universalización del acceso a internet.” Tesis de maestría. Universidad Nacional de Quilmes. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/788>

Balbín, Carlos. 2011. *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: La Ley.

Beach, Derek. .2016. “It's all about mechanisms – what process-tracing case studies should be tracing.” *New Political Economy*.21, N°5: 463-472. DOI: 10.1080/13563467.2015.1134466

Beach, Derek y Brun Pedersen, Rasmus.2016. *Causal Case Study Methods_ Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press,

Bejarano Ordoñez, Cristian. 2015. “Plataforma unificada de comunicaciones multiservicio “smart grid” para el monitoreo y control de los procesos de suministro eléctrico en la república argentina.” Tesis de maestría. ITBA. <http://ri.itba.edu.ar/handle/123456789/578>

Bergara, Mario y Andres Pereyra. 2006. “La politización de los servicios públicos”. En Stein, E; Tommasi, M.; Echebarría, K; Lora, E.; Payne, M (2006) *La política de las Políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. INFORME 2006. Copublicado por: David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University Elaborado para: Banco Interamericano de Desarrollo. Mexico DF: Planeta Mexicana.

BICE. 2022. “Fibra Óptica”. Disponible en <https://www.bice.com.ar/fibra-optica/>

Bril-Mascarenhas, Tomas, Antoine Maillet, Pierre-Louis Mayaux .2017. “Process Tracing. Inducción, Deducción E Inferencia Causal”. *Revista De Ciencia Política* 37, N° 3: 659-684. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>

Cabello, Sebastian, Diego Ros Rooney, Mariano Fernandez .2021.*Nuevas dinámicas de la gestión de infraestructura de telecomunicaciones en América Latina*. Consultado en noviembre 2021. <https://www.smplusconsulting.com/>

Califano, Bernadette. 2020. “Política y regulaciones para los medios y las TIC en la Argentina (2015-2019)” en *VII Simposio Argentino sobre Tecnología y Sociedad (STS 2020)*. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/122065>

Capano, Giliberto.2009.”Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem”,*Journal of Comparative Policy Analysis: Research and*

Practice, 11:1,7 — 31 DOI: 10.1080/13876980802648284
<http://dx.doi.org/10.1080/13876980802648284>

Casa Rosada.2010. “Lanzamiento del plan "Argentina Conectada". 21 octubre 2010. Video. <https://www.youtube.com/watch?v=hTefM0ca8i4&t=64s>

—.2017. “El presidente Mauricio Macri presentó Plan Federal de Internet en Azcuénaga.” 17 de Mayo 2016. Video. <https://www.youtube.com/watch?v=Ihq1Yroa0SI&t=4s>

Catamarca Telecomunicaciones SAPEM c/ Empresa Argentina De Soluciones Satelitales S.A s/contrato administrativo.2017.Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercio, JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 9 - SECRETARIA N° 17

Cea D’Ancona, María Ángeles.1998. “La Operacionalización de Conceptos” en *Metodología Cuantitativa. Estrategias y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: Editorial Síntesis

Chudnovsky, Mariana, Andrea González, Juan Carlos Hallak, Mercedes Sidders, Mariano Tommasi. 2018. “Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina.” *Gestión y política pública* 27, N°1: 79-110. Recuperado en 16 de abril de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792018000100079&lng=es&tlng=es.

Clarín. 29 de Julio de 2016. Fibra óptica por más de \$100 millones ARSAT empieza a conseguir contratos privados. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/ARSAT-cierra-acuerdo-Telefonica_0_HJzPwStd.html

Clarke, Harold, David Sanders, Marian Stewart, Paul Whiteley, P. (2009). “The theory of valence politics”. En *Performance Politics and the British Voter* (pp. 30-52). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511596872.002

Cogliandro, Ana.2012. “El deterioro de la integralidad del Presupuesto Nacional: La creación de los Fondos Fiduciarios.” Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés. <http://hdl.handle.net/10908/697>

Collier, David .2011. “Understanding Process Tracing”. *Political Science and Politics* 44, N° 4:823-30. DOI:10.1017/S1049096511001429

Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”.2011. “Planificación estratégica plan nacional de telecomunicaciones argentina conectada”. Disponible en https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/arg_plan_nacional_argentina_conectada.pdf

Convergencia Latina. 2013.“Cambios en la conducción de las telecomunicaciones argentinas”. *Convergencia Latina*. Última Modificación 27 de marzo de 2013

https://www.convergencialatina.com/Nota-Desarrollo/124373-12-24-Cambios_en_la_conduccion_de_las_telecomunicaciones_argentinas
—.2017. “El Precio del mega mayorista bajó a la mitad en las localidades donde ARSAT tiene presencia”2017. *Convergencia Latina*. Última Modificación 17 de enero de 2017. https://www.convergencialatina.com/Nota-Desarrollo/196857-3-8-El_precio_del_mega_mayorista_bajo_a_la_mitad_en_las_localidades_en_donde_Arsat_tiene_presencia

Cristina Fernández de Kirchner.2013. “Mensajes Presidenciales de Apertura de Sesiones Ordinarias ante la Asamblea Legislativa”. Transcripción del discurso al Honorable Congreso de la Nación Argentina. 1 de marzo de 2013. Recuperado de https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2013-03-01_Asamblea_Legislativa-Fernandez.pdf
—.2014. “Mensajes Presidenciales de Apertura de Sesiones Ordinarias ante la Asamblea Legislativa”. Transcripción del discurso al Honorable Congreso de la Nación Argentina. 1 de marzo de 2014. Recuperado de https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2014-03-01_Asamblea_Legislativa-Fernandez.pdf
—.2015. “Mensajes Presidenciales de Apertura de Sesiones Ordinarias ante la Asamblea Legislativa”. Transcripción del discurso al Honorable Congreso de la Nación Argentina. 1 de marzo de 2015. Recuperado de https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2015-03-01_Asamblea_Legislativa-Fernandez.pdf

Datos Abiertos. 2022. “Puntos de conexión REFEOF”. Consultado 02 de mayo de 2022. <https://datos.arsat.com.ar/dataset/puntos-de-conexion-refefo>
—.2022. “Evolución de la cantidad de clientes con Servicio REFEOF”. Consultado 02 de mayo 2022 <https://datos.arsat.com.ar/dataset/servicio-refefo>

De Loredó, Rodrigo. 2016. “Preparan un nuevo plan de negocios para la empresa estatal de soluciones satelitales” Entrevistado por Alejandro Alfie. 1de febrero de 2016. Diario Clarín.https://www.clarin.com/economia/arsat-comunicaciones-rodrigo-loredo_0_rkDzpTOPmx.html
—.2016. “Vamos a asociarnos con inversores privados”. Entrevistado por Ferando Krakowiak. 15 de marzo 2016 Disponible en “<http://apie.com.ar/?p=619>
—.2016. “Plan Federal de Internet / Acuerdo Telefónica Argentina” Video. 29 de septiembre 2016.<https://www.youtube.com/watch?v=ZxK5LYouCWg>

Diamand, Marcelo.1983. *Péndulo Argentino ¿Hasta Cuando?*. Última Modificación Mayo de 2009. Consultado el 28 de agosto de 2020. <https://esepuba.files.wordpress.com/2009/05/diamand.pdf>

Downs, Anthony. 1973. *Teoría económica de la acción política en una democracia*,.Aguilar, Madrid. Capítulos 1, 2, 3 y 7: 3-54 y 103-122 [pp. 70]

ENACOM. 2019. “Localidades beneficiadas por el programa de ANR (Aportes no reembolsables)” *Datos Abiertos ENACOM*. 19 de Diciembre 2019.

<https://datosabiertos.enacom.gob.ar/visualizations/31057/localidades-beneficiadas-por-el-programa-de-anr-aportes-no-reembolsables/>
 —.2021. “FSU recursos asignados 1° semestre de 2021 comparativo acumulado 2020-2021” Disponible en https://www.enacom.gob.ar/multimedia/bibliotecas/archivos/biblioteca_16417.pdf

Fontaine, Guillaume.2015. “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas” *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 53, Quito, septiembre 2015, pp. 11-30. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. ISSN: 1390-1249 DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.158>

Galiani, Sebastián.2019. “*El esfuerzo fiscal de 2016-2019 en Argentina. Foro Económico*”. Consultado en Agosto 2020. <https://focoeconomico.org/2019/06/16/el-esfuerzo-fiscal-de-2016-2019-en-argentina/>

Galperin, Hernan y Sebastián Cabello.2008. *Convergencia tecnológica y armonización regulatoria : el caso argentino*. Universidad de San Andrés. Departamento de Derecho. Centro de Estudios de Tecnología y Sociedad. Consultado en diciembre 2020 de <http://hdl.handle.net/10908/15551>

Galperin, Hernan. 2013. *La Conectividad en América Latina y el Caribe: El Rol de los Puntos de Intercambio de Tráfico*. Internet Society y Universidad de San Andrés. Recuperado de: <http://www.internetsociety.org/es/doc/laconectividad-enam%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-el-rol-de-los-puntos-de-intercambio-detr%C3%A1fico>

Galperin, Hernán, Judith Mariscal, Fernanda Viegens.2012. *Análisis de los planes nacionales de banda ancha en América Latina*. Universidad de San Andrés. Departamento de Derecho. Centro de Estudios de Tecnología y Sociedad. Rescatado de https://udesaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/permalink/f/17m7ehc/usa_dspace10908/15560

García Zaballos, Antonio; Héctor Huici, Paul Puig Gabarró y Enrique Iglesias Rodríguez. 2021. *Cerrando la brecha de conectividad digital: Políticas públicas para el servicio universal en América Latina y el Caribe*. Consultado en Abril 2021. <http://dx.doi.org/10.18235/0003066>

Garzon, Agustín.2019. “La evolución de las telecomunicaciones: tecnologías, políticas públicas y regulación en Argentina”. En *Gobernanza y Regulaciones de Internet en América Latina. Analisis sobre infraestructura, privacidad, ciberseguridad y evolucion de las tecnologias en honor a los diez años de la South School on Internet Governance*. Luca Belli y Olga Cavalli, compiladores.- Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

Geddes, Barbara .1994. “The Political Uses of Bureaucracy.” *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, 131 - 181. University of California Press, Berkeley

Gerring, Jhon.2001. *Social Science Methodology. A Criterial Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.

—.2006. “Single Outcome Studies”. *International Sociology* 21 No. 5. London

—.2008. “Case Selection for Case Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques”. *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford University Press

Gerring, John and Jason Seawright .2008. “Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options.” *Political Research Quarterly* 61, 2.: 294-308.

Healy, Andrew y Neil Malhotra.2013. “Retrospective Voting Reconsidered” *Annual Review of Political Science* Vol. 16:285-306. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032211-212920>

Honorable Cámara de Senadores .2018. “Proyecto de ley mensaje n° 52/18 y proyecto de ley de fomento de despliegue de infraestructura y la competencia de tecnologías de la información y las comunicaciones (tics)”. Disponible en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/403199/downloadPdf>

Honorable Cámara de Diputados .2022. “Mayorías” Disponible en https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/M/mayorias.html

—.14/08/2018. “Fomento del despliegue de infraestructura y la competencia de las tecnologías de la información y las comunicaciones (tic).” Versión taquigráfica de la reunión disponible en <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/cceinformatica/reuniones/vt/vtcom.html?id=1710>

—.21/08/2018. “Fomento del despliegue de infraestructura y la competencia de las tecnologías de la información y las comunicaciones (tic).”Versión taquigráfica de la reunión disponible en <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/cceinformatica/reuniones/vt/vtcom.html?id=1730>

—.28/08/2018. “Fomento del despliegue de infraestructura y la competencia de las tecnologías de la información y las comunicaciones (tic).” Versión taquigráfica de la reunión disponible en <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/cceinformatica/reuniones/vt/vtcom.html?id=17400>

—.11/09/2018. “Fomento del despliegue de infraestructura y la competencia de las tecnologías de la información y las comunicaciones (tic).” Versión taquigráfica de la reunión disponible en <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/cceinformatica/reuniones/vt/vtcom.html?id=17003>

—.17/10/2018. “Fomento del despliegue de infraestructura y la competencia de las tecnologías de la información y las comunicaciones (tic).” Versión taquigráfica de la reunión disponible en <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/cceinformatica/reuniones/vt/vtcom.html?id=17600>

—.4.11.2015. “Votación General y Particular de Proyectos de Ley . Disponible en <https://votaciones.hcdn.gob.ar/votacion/votacion-varios-proyectos-ley/461>

—.17/12/2014. Ley Argentina Digital. Desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, las telecomunicaciones y sus recursos asociados. Disponible en <https://votaciones.hcdn.gob.ar/votacion/ley-argentina-digital/165>

Izaguirre, Marina. 2022. *Mecanismos institucionales para la continuidad de la política pública de tendido y operación de la Red Federal de Fibra Óptica 2010-2020*. Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés. Departamento de Ciencias Sociales. Disponible en <http://hdl.handle.net/10908/22949>

Izaguirre Marina. 2022. “Herramientas institucionales para la continuidad en políticas públicas de reducción de brecha digital. El caso de tendido y operación de la red federal de fibra óptica en Argentina entre 2010 y 2020.” *Communication Policy Research Latin America*. 17 CPRLatam / ed., Judith Mariscal. Mexico: Americas Information and Communications Research Network.

Jefatura de Gabinete de Ministros .2016. “Informe N° 93 - 24/08/2016 H. Cámara de Diputados de la Nación” https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/informes
 —.2017 “Informe N° 94 - H. Cámara de Senadores de la Nación” https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/informes
 —.2019. “Memoria del Estado Nación 2019”. Consultado en Enero 2020 <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/Memoria2019.pdf>
 —.2020. “ Plan Conectar” . Consultado el 18 de Enero 2021. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/ssetic/conectar/refefo>
 —.2021. “BID 5364/ OC-AR. Programa para el Desarrollo de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO)” <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/gestion-administrativa/programas-y-proyectos/bid-ar-11333>
 —.2021. “FP ARG-53 Proyecto de Desarrollo de la Red Federal de Fibra Óptica: REFEFO 3.1” <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/gestion-administrativa/programas-y-proyectos/arg-53-2021>

Jordán, V. 2010. “Banda Ancha: la nueva brecha digital”. En V. Jordán, H. Galperin, & W. Peres”, *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe*(85 a 121). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Krakowiak, Fernando. 15 de marzo 2016. “Vamos a asociarnos con inversores privados”. Diario A Pie. <http://apie.com.ar/?p=619>
 —.22 de abril 2016. “Evalúan abrir Arsat a privados” *Página 12*. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-297554-2016-04-22.html>
 —.23 de abril 2016 “Temen que las telcos se queden con Arsat” *Página 12*. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-297677-2016-04-23.html>
 —.19 de agosto 2016 “El PRO busca desregular hasta el cielo” *Página 12*. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-307278-2016-08-19.html>

Labate, Cecilia; Lozano, Luis; Marino, Santiago; Mastrini, Guillermo & Becerra, Martín. 2013. “Abordajes sobre el concepto de “concentración””. En Mastrini, Guillermo, Bizberge, A. y de Charras, D. (comp.) (2013) *Las políticas de comunicación en el siglo XXI. Nuevos y viejos desafíos* (pp. 139-174). Buenos Aires: La Crujía.

Laroca, Nicolas.2019. “Arsat pesificó la tarifa mayorista de Internet por el pedido de la industria ante la devaluación”. *Telesemana* https://www.telesemana.com/blog/2019/09/06/__trashed-12/

Levy Brian y Pablo Spiller.1994. “The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation”. *Journal of Law, Economics, & Organization* 10, No 2: 201-246. Oxford University Press

Macri, Mauricio.2017. “Mensajes Presidenciales de Apertura de Sesiones Ordinarias ante la Asamblea Legislativa.” Recuperado de https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2017-03-01_Mensaje_presidencial_Macri.pdf

—.2018. “Mensajes Presidenciales de Apertura de Sesiones Ordinarias ante la Asamblea Legislativa”. Recuperado de https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/01.03.2018As.pdf

—.2019. “Mensajes Presidenciales de Apertura de Sesiones Ordinarias ante la Asamblea Legislativa”. Recuperado de https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/VT-01-03-2019-AS-00.pdf

Mahoney, James.2012. “The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences”. *Sociological Methods & Research* 20, 10: 1–28. SAGE Publications. DOI: 10.1177/0049124112437709

Maule, Marta Velia. 2019. *El servicio universal en la ley Argentina Digital : análisis de programas, c. 2014-2018*. Universidad De San Andrés. Departamento De Ciencias Sociales. <http://hdl.handle.net/10908/18412>

Mann, Michael .2011. “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Martínez Nogueira .2013. La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en Argentina. En *¿Cuánto Importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Acuña, C. Compilador. Siglo XXI Editores

Mastrini, Guillermo y Aguerre Carolina. 2007. “Muchos problemas para pocas voces. La regulación de las comunicaciones en el siglo XXI”. *Diálogo Político* 3. *Regulación de medios*. Buenos Aires. Konrad Adenauer

Mazzucato, Mariana .2010. *The Entrepreneurial State Debunking Public vs Private Investment Myths*. Anthem Press. London

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN).2015. “Informe de Control Interno y Gestión 2011-2015”. Disponible

Herramientas institucionales para la continuidad de políticas públicas en Argentina: el caso de la Red Federal de Fibra (2010-2020)

en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256342/res828-1.pdf>

Ministerio del Interior .2022. “Elecciones 2015”. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2015#9>

Mochkofsky Graciela. 2011. *Pecado Original*. -2ºed – Buenos Aires: Planeta

Mohamad, Noorihsan. 2014. Telecommunications reform and efficiency performance: Do good institutions matter? *Telecommunications Policy* 38:49–65. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2013.04.006>

Moe, Terry.2015. “La política de la estructura burocrática”, en Acuña, Carlos H. (comp.) *El valor estratégico de la gestión pública*, Serie Estado, gestión pública y desarrollo en América Latina. , Buenos Aires CAF.

North, Douglass .1998. “Una teoría de la política basada en los costos de transacción”, en Saiegh, Sebastián y Mariano Tomassi (comps.) *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.

Rodríguez Gustá, Ana Laura.2007. “Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación”, en Alonso, Guillermo (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Rubio, Jimena. 2017. 176 DPP GP “Organismos descentralizados en el Estado nacional: ¿administración centralizada por otros medios?” CIPPEC. Consultado en Enero 2022. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/03/176-DPP-GP-Organismos-descentralizados-en-el-Estado-nacional2c-administraci%C3%B3n-centralizada-por-otros-medios_-Jimena-Rubio2c-Enero-2018-VF.pdf

Olson, M. 1998. “La lógica de la acción colectiva”. En *LA NUEVA ECONOMÍA POLÍTICA. Racionalidad e instituciones*. Saiegh y Tommasi. Buenos Aires. Eudeba
— .2015. La “Economía Política de las tasas de crecimiento comparativas”. En *Economía Política del Crecimiento. Cadenas causales y mecanismos institucionales*. CAF

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell, G .1976. *Estado y Políticas Estatales en America Latina*, Doc. CEDES/CLACSO N° 4, Buenos Aires,

Page, Angie, y Pike, Elizabeth, y Viñas, Verónica. 2018."El “cambio de políticas públicas”. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir?." *Revista del CLAD Reforma y Democracia* , no. 72 :113-136. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357559243004>

Presupuesto Abierto.2019. “Presupuesto de gastos y su ejecución detallada”
Publicación: 1 mayo. 2019. Disponible en <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos>

Salazar Vargas, Carlos.2007.. “El marketing de políticas públicas: nueva propuesta para gobernar con efectividad”. En *AA.VV: Ensayos sobre políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Saiegh, Sebastian y Mariano Tommasi. 1998.*LA NUEVA ECONOMÍA POLÍTICA. Racionalidad e instituciones*. Buenos Aires. Eudeba

—.1999."Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth." *Journal of Applied Economics* 2: 169-209.

Scartascini, Carlos,Franco Chuaire Franco y Mariano Tommasi.2014. *State Capacity and the Quality of Policies. Revisiton the Relationship between Oppeness and the Size of Government*. BID

Scartascini, Carlos y Chuaire, Franco María.2014 “The politics of policies: revisiting the quality of public policies and government capabilities in Latin America and the Caribbean” *IDB Policy Brief*; 220.

Scartascini, Carlos, Enesto Stain y Mariano Tommasi.2008. “Political Institutions, State Capabilites and Public Policy: International Evidence”. BID <https://publications.iadb.org/en/publication/political-institutions-state-capabilities-and-public-policy-international-evidence>

—.2010.*How democracy works : political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking*. Inter-American Development Bank David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University

Scartascini, Carlos y Mariani Tommasi .2010. The politics of productivity. In *The Age of Productivity*. Capitulo 12. BID. Washington

—.2012 Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas . IDB working paper series ; 287

—.-2012. “The making of policy: Institutionalized orn not?” *American Journal of Political Science* 56.4787-801.

—.2014. *Capacidades Gubernamentales en Amèrica Latina: por que son tan imporatnates, què se debate sobre ellas y cuales son los pasoso a seguir*.BID

Schneider, Ben Ross .2010. “Bussines Politics and Policy Malong in Contemporary Latina America”. en Scartascini, C., Stein, E, y Tommasi, M. 2010.*How democracy works : political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking*. Inter-American Development Bank David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University

Signals Telecom.2013. “Plan nacional De telecomunicaciones Argentina Conectada”. <https://es.scribd.com/document/164512101/Plan-Nacional-de-Telecomunicaciones-Arentina-Conectada>

Sindicatura General de la Nación.2016. “Informe de situación empresaria - empresa argentina de soluciones satelitales s.a. - arsat - año 2015”. Disponible en https://www.sigen.gob.ar/ArchivoWeb/ArchivoAdjunto_Ver.aspx?IdA=78699076

Spiller, Pablo. y Mariano Tommasi. 2000. “El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional”. En *Desarrollo Económico* 40, No 169: 425-464. Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Spiller, Pablo. y Mariano Tommasi. 2003. “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina”. En *Journal of Law, Economics & Organization* 19 No 2: 281-306

Spiller, Pablo. y Mariano Tommasi. 2007. “Introduction. In The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina: A Transactions Cost Approach” .*Political Economy of Institutions and Decisions*, pp. 1-10. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511818219.001

Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardi Lora, Mark Payne. 2006. *La política de las Políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. INFORME 2006. Copublicado por: David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University Elaborado para: Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Planeta Mexicana, Mexico DF

Stein, Ernesto y Mariano Tommasi, M. 2006. “Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas públicas”. En Stein, E; Tommasi, M.; Echebarría, K; Lora, E.; Payne, M (2006) *La política de las Políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. INFORME 2006. Copublicado por: David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University Elaborado para: Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Planeta Mexicana, Mexico DF

—. 2006. “Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas”. En Stein, E; Tommasi, M.; Echebarría, K; Lora, E.; Payne, M (2006) *La política de las Políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. INFORME 2006. Copublicado por: David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University Elaborado para: Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Planeta Mexicana, Mexico DF

Tansey, Oisín. 2009. “Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non - probability Sampling”. *Political Science and Politics* 40, No 4. DOI:10.1007/978-3-531-91826-6_24

Telam. 2016. “Arsat firmó un convenio con Telefónica para mejorar los servicios de banda ancha” <https://www.telam.com.ar/notas/201608/157288-arsat-telefonica-acuerdo-banda-ancha.php>

—. 2017. “El Plan Federal de Internet logró reducir el costo mayorista en 68 localidades” Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201701/177089-plan-federal-internet-redujo-costo-mayorista-68-localidades.html>

—. 2018. “No hubo el consenso necesario para avanzar con la “ley corta” de Telecomunicaciones” <https://www.telam.com.ar/notas/201811/305865-camara-diputados-comision-del-proyecto-servicios--telecomunicaciones-radiodifusion.html>

—. 2020. “Los detalles del Plan Conectar, en el que el Gobierno invertirá \$37.900 millones”. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202009/514725-los-detalles-del-plan-conectar.html>

Tommasi, Mariano, Sebastian Sebastian y Pablo Sanguinetti, Pablo.2001. "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform". *Journal of LACEA Economia*. 1. DOI: 10.1353/eco.2001.0008.

Velasco, Maria. 2016. "Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate." En. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 54, Quito, enero 2016, pp. 149-157. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. ISSN: 1390-1249 DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.54.2016.1975>

Tsebelis, G. (2000) "La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo". Acuña, C. (comp) (2007) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires

Maldonado Valera, Carlos F. y Palma Rocco, Andrea F. 2013. "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis". En CEPAL - Serie Políticas Sociales. Num. 179. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Velasco, Maria. 2016. "Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate." En. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 54, Quito, enero 2016, pp. 149-157. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. ISSN: 1390-1249 DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.54.2016.1975>