



**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Ciencias Sociales**

**Maestría en Administración y Políticas Públicas**

***El Rol de las Capacidades Estatales en el desarrollo de  
Infraestructura Aeroportuaria***

***El caso del Sistema Nacional de Aeropuertos argentino durante  
diciembre de 2019 y de 2023***

**Ma. Lourdes Paz**

**Director: Mg. Ivan Seira**

**Buenos Aires, Mayo de 2024.**



Universidad de  
**San Andrés**

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Tesis de Maestría**

**El Rol de las Capacidades Estatales en el  
desarrollo de Infraestructura  
Aeroportuaria**

**El caso del Sistema Nacional de Aeropuertos argentino  
durante diciembre de 2019 y de 2023**

**Ma. Lourdes Paz**

**Director: Mg. Ivan Seira**

**Buenos Aires, Mayo de 2024.**

## Tabla de contenido

Introducción .....	3
Estrategia metodológica .....	3
Relevancia del tema y estado del arte .....	5
Marco teórico .....	10
<i>Capacidades estatales: definición y componentes</i> .....	11
<i>Sistema Nacional de Aeropuertos: actores y fines asignados</i> .....	13
Desarrollo de infraestructura aeroportuaria: período 2019/2023 .....	15
Capacidades estatales: indicadores y aspectos observados .....	22
1. <i>El vínculo actor estatal/otros actores</i> .....	22
2. <i>La legitimidad del actor estatal</i> .....	27
3. <i>Los arreglos institucionales y la estructura burocrática</i> .....	31
4. <i>Capital de acción inter-organizacional</i> .....	48
Conclusiones .....	50
Bibliografía .....	53
Tabla 1 – Obras y proyectos .....	15
Tabla 2 - Tipos de Obras .....	16
Tabla 3 - Obras y proyectos según tipo de obra .....	17
Tabla 4 - Obras y Proyectos según su grado de avance .....	18
Tabla 5 - Obras y proyectos según fuente de financiamiento .....	19
Tabla 6 - Obras en ejecución y ejecutadas según fuente de financiamiento .....	22
Tabla 7- Nivel de riesgo según organismo .....	28
Tabla 8 - Cantidad, distribución, competencias y habilidades de los equipos .....	36
Ilustración 1 - Gráfico de distribución según origen y trayectoria de los funcionarios .....	21
Ilustración 2 - Estructura organizativa simplificada de ANAC .....	40
Ilustración 3- Estructura organizativa simplificada EANA .....	41
Ilustración 4- Estructura organizativa simplificada ORSNA .....	42

## Introducción

En la presente investigación se analizan las capacidades estatales para el desarrollo de infraestructura aeroportuaria. A tal fin, se tomó el caso del Sector Público Nacional (SPN) argentino en lo atinente al desarrollo de Infraestructura Aeroportuaria para el Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA), en el período de gestión que inició en el año 2019 y se extendió hasta el año 2023.

La infraestructura aeroportuaria es fundamental para el desarrollo económico de los estados y merece ser estudiada en detalle, explorando los factores que contribuyen a su mejora. Es pertinente recordar que el Estado tiene un rol fundamental en su desarrollo y regulación (Fay y Morrison 2007), por lo que esta investigación analiza *cuáles son los factores que lo explican*. La hipótesis trabajada es que mayores capacidades estatales se traducen en un mayor desarrollo de infraestructura.

El objetivo general fue establecer de qué manera las capacidades estatales del SPN explican ese desarrollo. Para ello se establecieron los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar y categorizar los proyectos de infraestructura aeroportuaria desarrollados en el período, y establecer su grado de ejecución.
2. Identificar y analizar los actores del SPN intervinientes en los proyectos de infraestructura aeroportuaria.
3. Identificar y analizar los componentes de la capacidad estatal para cada uno de los actores, focalizando principalmente en las capacidades referidas a:
  1. desarrollo de planificación y proyectos aeroportuarios,
  2. diseño y ejecución de contrataciones de obra,
  3. fiscalización e inspección de obra.

## Estrategia metodológica

En la presente investigación se trabajó en un estudio de caso a fin de tener una perspectiva integral (Yin 1994) con un enfoque metodológico cualitativo y de carácter exploratorio

(Hernandez Sampieri, Fernández-Collado y Lucio 2010), dado que la revisión de literatura arrojó que el tema analizado ha sido poco estudiado hasta ahora.

En primera instancia se realizó un análisis de documentación escrita de fuentes secundarias tales como normas de creación y funcionamiento del SPN, el manual de descripción de puestos de los organismos en los casos que se contaba con uno, la estructura organizativa de dichas entidades, las programaciones físico financieras de inversión y otros instrumentos de planificación existentes, así como la información disponible en los sitios oficiales de los organismos analizados, noticias de distintos periódicos de circulación nacional y sitios web de noticias, la base de datos del Centro de Información Judicial, y los diarios de sesiones y versiones taquigráficas de las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación.

En segunda instancia se realizaron entrevistas semiestructuradas, con una lista de temas predefinidos, a fin de conocer a través de la mirada de los propios trabajadores del sector y sus directivos, la forma en la que los proyectos fueron desarrollados y ejecutados. Se utilizó una metodología de “bola de nieve” (Taylor y Bogdan 1986) para la selección de los entrevistados, iniciando con informantes claves que nos permitieron dar con otros sujetos relevantes para nuestra investigación y se utilizó un criterio de saturación (Glaser y Strauss 1967) para definir la cantidad de entrevistas. Entre los entrevistados se accedió a personas de los distintos organismos que ocuparon diversidad de roles durante la gestión, tanto funcionalmente (planificación, diseño, ejecución, contratación y fiscalización de las obras de infraestructura aeroportuaria) como en lo referido al grado de responsabilidad en sus roles (mandos altos, medios y agentes operativos).

Finalmente, en los casos en los que fue posible se realizó una triangulación de las fuentes, entrecruzando los resultados del análisis de las fuentes secundarias, con la información obtenida en las entrevistas.

## Relevancia del tema y estado del arte

La prestación de servicios necesarios para el desarrollo productivo y político de las sociedades requiere de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil, al cual es posible denominarlo “*infraestructura*” (BID 2000). De acuerdo a su función, puede hallarse a las infraestructuras de transporte dentro de las llamadas infraestructuras económicas, dado que las economías requieren estructuras de comunicaciones, energía o transporte bien desarrolladas para expandirse, tanto en lo referido a su mercado interno como en lo que respecta a la competencia regional e internacional en general (Perez Masis 2015).

Se ha sostenido que la Infraestructura Aeroportuaria debe ofrecer estructuras que permitan la operación de muchos aviones de forma simultánea acorde a la demanda, con innovaciones que posibiliten la operación en condiciones meteorológicas adversas, sin impactar en los horarios estipulados (Lipovich 2016). Así, los Aeropuertos, están condicionados por su número de pistas y la capacidad de sus terminales (incluyendo sus salas de espera de pasajeros), tanto como por el servicio meteorológico y el servicio de aterrizaje por instrumentos, que debe permitir la operación ante situaciones climáticas desfavorables (Lipovich 2016). En adición, la infraestructura aeroportuaria, a diferencia de otros modos de transporte, sirve a flujos de diverso tipo y alcance, dado que recibe demandas interurbanas e internacionales tanto de pasajeros como de cargas en forma simultánea (Barbero y Bertranou 2014).

Un aspecto relevante del desarrollo de la infraestructura es su impacto en el desarrollo a la estructura económica de los Estados. La correlación positiva entre la inversión en infraestructura y crecimiento económico, es ratificada por la literatura (Rozas y Sánchez 2004). La relevancia de la infraestructura aeroportuaria en particular radica en el hecho de que el transporte aerocomercial constituye un sostén para la economía global, y esta – a su vez– funciona como promotora del transporte aerocomercial, de allí que puedan considerarse como soportes que se retroalimentan mutuamente (Lipovich 2003). Ello se

acentúa si se considera que *“una sofisticada infraestructura de transporte aéreo es una precondition para cualquier ciudad que quiera atraer nuevas instituciones financieras”* (Castells 1999).

De allí que la infraestructura aeroportuaria haya sido analizada desde diferentes abordajes. Por ejemplo, en un estudio reciente, se analizó<sup>1</sup> el nivel de infraestructura y servicios de transporte aéreo, políticas federales y territoriales existentes (en particular en lo relativo a la conectividad) y el impacto potencial del cambio climático en los sistemas de transporte aéreo (de Barros, Lopes y & Sahnoun 2023). Allí se advirtió una deficiencia: la falta de políticas claras y específicas tanto en lo referido a la infraestructura y servicios aeroportuarios (descentralizados) como en lo relativo a los servicios aéreos (desregulados en materia de rutas, tarifas y capacidad). También se señaló que las mejoras para garantizar la accesibilidad y la conveniencia durante todo el año y en todo clima se supediten a una evaluación caso por caso, en función de la variabilidad de los costos y beneficios que impliquen, haciendo hincapié en la necesidad del sistema de un uso racional de recursos escasos.

A su vez, la literatura analizó la expansión de la infraestructura (Cohen y Paul 2003) y observó el efecto directo que tiene en la mejora de los flujos de tráfico aéreo, dado que otorga ahorros en el tiempo de viaje y beneficios de confiabilidad<sup>2</sup>. En lo referido al impacto indirecto, se advirtió que mejor infraestructura aumenta la productividad de los trabajadores y genera eficiencias logísticas; concluyendo que una mayor infraestructura aeroportuaria estatal implica un impacto sustantivo con menores costos de fabricación por ahorros tanto en mano de obra como en materiales.

En relación con la generación de nueva infraestructura y su impacto en el desarrollo económico regional, es relevante el hallazgo de Doerr (Doerr, y otros 2020). Allí, se considera que la conectividad a través de la infraestructura aeroportuaria depende de los

---

<sup>1</sup> Tomando el caso del Norte de Canadá

<sup>2</sup> El estudio analizó el caso de la red de transporte aéreo de los Estados Unidos.

servicios aéreos que se ofrezcan (Derudder, Devriendt y Witlox 2010) y que el atractivo de un aeropuerto para las aerolíneas está influenciado tanto por el tamaño de su área de influencia (Humphreys y Francis 2002) como por la competencia aeroportuaria en múltiples regiones aeroportuarias (Alberts, Bowen Jr y Cidell Regional Studies, 46) (Derudder, Devriendt y Witlox 2010) (Lian y Rennevik 2011) (Pels, Nijkamp y Rietveld 2001). A raíz de ello se analiza el impacto de la infraestructura en el turismo regional advirtiendo la existencia de un efecto positivo especialmente pronunciado en el condado en el que se emplaza un aeropuerto; sugiriendo que la nueva infraestructura de transporte promueve el desarrollo económico regional (Doerr, y otros 2020).

Es relevante el trabajo (Sutherland, y otros 2009), en el cual se identifica un marco de políticas que promueve la inversión que conduce al crecimiento y asegura el uso adecuado de la infraestructura. Los aspectos centrales de ese marco consisten en un sólido proceso de toma de decisiones, en el cual se mejora la selección de proyectos de inversión, se introducen presiones competitivas a través de la reducción de las barreras de entrada y separación vertical de las industrias cuando es apropiado, y donde además destacan el rol que los reguladores pueden tener para incentivar la eficiencia.

En este sentido, señalan la importancia de la inversión estatal para evitar la provisión insuficiente o la falta de provisión cuando predominan las externalidades o las características de bien público, o para limitar el ejercicio del poder de mercado en la medida en que existe un monopolio natural. De allí que se advierte que cuando el gobierno participa en la provisión de infraestructura, la toma de decisiones de inversión debe considerar diversos costos y beneficios generales, sin perjuicio de ser evaluada cuidadosamente de forma individual.

En términos de la dicotomía privatización/estatización, el clásico trabajo del Banco Mundial (Kapur 1995) analiza la estructura de propiedad y gestión de los aeropuertos y describe las técnicas de privatización utilizadas. Señala como hallazgo que no ha surgido ningún modelo único para promover la eficiencia y la competencia; y advierte que el



cambio de estructura de propiedad ha sido una respuesta a la reducción de los fondos de inversión pública para el desarrollo del aeropuerto. Indica que para afrontar crisis fiscales que restringieron la capacidad de inversión estatal, la participación del sector privado configuró un elemento clave de las estrategias de crecimiento económico en todo el mundo. No obstante ese enfoque, el trabajo resalta la importancia de los programas estatales para mejorar la eficiencia del transporte aéreo, especialmente en lo que refiere a la infraestructura.

En ocasión de la entrada de capital privado al mercado de la infraestructura en América Latina, el Banco Mundial ha estudiado las brechas de infraestructura y las posibilidades de nuevos financiamientos en la región (Calderón y Servén 2010). Allí, se ha concluido que las Asociaciones Público Privadas han permitido avances en la calidad de la infraestructura, pero se ha advertido el impacto que en esos avances provocan los sistemas regulatorios (tales como los diseños de concesión y privatización, y sus consecuentes renegociaciones). En este mismo sentido, considerando no sólo América Latina sino también el Caribe, se ha recomendado contar con un fuerte rol estatal en la oferta de los servicios de infraestructura, desarrollando las capacidades institucionales necesarias para generar los servicios de infraestructura necesarios o bien para regularlos de forma favorable a su desarrollo (Fay y Morrison 2007).

De igual manera se ha señalado que, si bien ha crecido la participación del sector privado en la provisión de servicios e infraestructura, el Estado debe intervenir para generar un equilibrio apropiado que evite los abusos sobre los consumidores y usuarios. De hecho, se han constatado distorsiones y prácticas anticompetitivas en lo que respecta a los servicios de infraestructura, causadas por la ausencia del Estado tanto en el proceso de planificación, diseño y ejecución de las políticas públicas, como en el control de proveedores (Rozas y Sánchez 2004).

En América Latina en particular, como consecuencia de la demanda aerocomercial de pasajeros, para propender a la eficiencia de los aeropuertos de acuerdo a las necesidades

de la economía global fue ineludible contar con inversiones de dinero que no podía ser aportado por los Estados, por lo que los gobiernos se enfocaron en estimular la inversión privada bajo el sistema de concesiones y privatizaciones (Lipovich 2016). De este modo se establecieron acuerdos en los cuales las empresas enfrentarían los costos de la inversión requerida para mejorar la saturación de las pistas y terminales (ofreciendo un servicio eficiente para los distintos usuarios<sup>3</sup>) a cambio de explotar comercialmente los aeropuertos, utilizando las estrategias de vanguardia de modo que se posibilite generar un verdadero negocio aeroportuario (Doganis 1995).

La discusión de los problemas de infraestructura incluye aspectos diversos: institucionales, regulatorios y políticas de prestación de servicios, independientemente de si ellos son privados o de interés público (Perez Masis 2015).

En lo que respecta a la actividad estatal propiamente dicha, en el sector del transporte en la Argentina, Barbero y Bertranou<sup>4</sup> han estudiado sus avances, diseños institucionales y actores. Allí han señalado que, se presenta como una de las áreas de política pública en la que más se observan falencias e insuficiencias. Los autores indican, entre otras cuestiones, que no se advierte la existencia de una política sectorial integral y las capacidades estatales están debilitadas<sup>5</sup>. Entienden relevante la identificación de los factores que inhiben su pleno desarrollo, y en consecuencia la necesidad de llevar a cabo las acciones estatales que reviertan la tendencia a la desorganización y el estancamiento vividos en el sector.

En particular, en cuanto a la gestión estatal de la Infraestructura Aeroportuaria, los autores señalan la existencia de cierta disputa burocrática entre el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos y la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC),

---

<sup>3</sup> Al referirnos a los usuarios de los servicios e instalaciones aeroportuarios incorporamos a esa noción no sólo a pasajeros y visitantes, sino también a las líneas aéreas, los depósitos fiscales, los comercios del aeropuerto, las empresas de handling, las firmas de catering, entre otros (Lipovich 2016).

<sup>4</sup> (Barbero y Bertranou 2014)

<sup>5</sup> También mencionan que se ha distorsionado la matriz de carga hacia el transporte automotor, el transporte colectivo de pasajeros ha perdido relevancia ante el transporte individual, mientras que se han distorsionado los compromisos contractuales y se han degradado algunas infraestructuras y servicios.

respecto del poder de policía; y describen el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria como limitado y centrado más en el área de tierra que en la de aire, así como por una escasa modernización del equipamiento de apoyo a la navegación aérea.

En dicho contexto, el presente trabajo analiza las capacidades estatales relativas al desarrollo de la infraestructura aeroportuaria del Sistema Nacional de Aeropuertos.

### Marco teórico

La importancia de las instituciones en la política y la sociedad es un tema central en el análisis político contemporáneo. Las instituciones no solo son fundamentales para establecer reglas y normas que guían el comportamiento, sino que también desempeñan un papel crucial en la estructura del poder y la distribución de recursos. La interacción entre instituciones y actores es esencial para comprender cómo se implementan y se efectúan las políticas públicas. Las instituciones configuran el marco en el que se desarrollan las acciones políticas, mientras que los actores, a su vez, moldean y transforman estas instituciones a través de sus decisiones y comportamientos estratégicos (Acuña y Chudnovsky 2013).

El estudio de la interacción entre instituciones y actores es especialmente relevante cuando se considera el impacto de las políticas públicas. Las políticas públicas son el resultado tangible de esta interacción y reflejan cómo las instituciones pueden influir en la distribución de recursos, la coordinación social y la resolución de conflictos. Un enfoque detallado en las dinámicas específicas de política pública permite observar cómo las instituciones afectan la efectividad y la legitimidad de las políticas implementadas. Este enfoque resalta la necesidad de un análisis detallado y multidisciplinario que considere tanto las reglas formales como las informales, y que tenga en cuenta las complejas interacciones entre los diversos actores involucrados (Acuña y Chudnovsky 2013).

En dicho contexto teórico, se analizó la política de transporte en Argentina (Barbero y Bertranou 2014), demostrando cómo las instituciones pueden influir en la organización y

efectividad de políticas específicas. Allí muestran que la infraestructura y las políticas de transporte no solo dependen de decisiones técnicas, sino que están profundamente entrelazadas con las dinámicas institucionales y las interacciones entre actores políticos y sociales.

### *Capacidades estatales: definición y componentes*

En términos generales las capacidades estatales pueden definirse como “(...) *la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad*” (Repetto, Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. 2004). Grindle (Grindle 1997) desarrolla cinco dimensiones que derivan en cinco niveles analíticos para el estudio de las capacidades estatales: “(...) *los recursos humanos dentro de cada organización; la organización misma; el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente; el contexto institucional del sector público; y finalmente, el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público*” (Ospina 2002).

Existen corrientes que asocian las capacidades estatales a la capacidades de implementación de políticas económicas y sociales en una noción de capacidad administrativa o de implementación (Chuaire, Scartascini y Tommasi 2014), tal como hace cierta literatura (Cingolani 2013) que tiene sus raíces en la tradición weberiana sobre el estado moderno y la existencia de una burocracia profesional y aislada (Huntington 2006) (Skocpol, States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China. 1979) (Weaver y Rockman 2010). Esta corriente tiende a asociar la capacidad estatal con la implementación exitosa de políticas públicas a través de una burocracia eficiente que sigue las reglas (Knutsen 2003). A su vez, asocian la capacidad con la idea de las “*capacidades transformadoras de los estados*”, concebidas como la capacidad de un estado para adaptarse a los choques y presiones externos mediante la generación de medios siempre nuevos para gobernar el proceso de cambio industrial (Weiss 1998).

En la presente investigación, se entiende a las capacidades estatales como *"la aptitud de los entes estatales para cumplir con los fines requeridos, aptitud que surge del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en el uso de recursos organizacionales de acción interorganizacional"* (Bertranou 2013). Esta definición permite una valoración del grado en el que las capacidades están presentes, en lugar de centrarse en la falta de capacidad o las "brechas de capacidad" (Hilderbrand y Grindle. 1997), (Alonso 2007).

Dado que el concepto de aptitud en la definición de capacidades estatales refiere a la existencia de condiciones para lograr los fines previstos, la investigación se alinea con corrientes que no equiparan totalmente la capacidad con sus resultados, sino con la existencia de condiciones necesarias para alcanzar dichos fines. También se distingue de trabajos que asocian capacidad y función, como Iazzeta (Iazzeta 2012) y Hanson y Sgiman (Hanson y Sigman 2011) ya que no se analiza si el Estado es capaz a través del cumplimiento de ciertas funciones, sino en qué medida tiene la capacidad para hacerlo (Bertranou 2001). Se opta por una conceptualización que refiere a una cualidad del Estado presente en diversos grados, donde el Estado puede ser más o menos capaz según distintos aspectos. Si bien existe una estrecha relación entre capacidad y resultados, estas nociones no pueden ser directamente equiparadas (vom Hau 2012) (Hanson y Sigman 2011), (Kocher 2011).

La capacidad estatal juega un papel determinante en la capacidad transformadora del Estado, pero no siempre se traduce directamente en resultados. Ello dado que pueden existir variables externas que afecten el despliegue de la capacidad o los resultados de ese despliegue (Bertranou 2015). Entre las primeras, se mencionan el ambiente político, económico y social; la resistencia de la población; y los cambios o restricciones coyunturales en el liderazgo. La afectación del resultado del despliegue puede suceder en cambio por variables tales como los eventos económicos, meteorológicos y políticos fuera del control gubernamental; el ambiente supraestatal nacional; y la incertidumbre.

A su vez la capacidad estatal no puede analizarse en abstracto, deslindada de sus fines (Oszlak 2005), (Oszlak, Felder y Forcinito 2000), (Repetto 2003) (Repetto 2007), (Alonso 2007), (Depetris 2011), por ello se identifican en el presente trabajo los fines específicos para los cuales han sido asignadas las capacidades que aquí se estudian.

En lo particular, se ha operacionalizado el análisis de las capacidades estatales observándolas a través de sus manifestaciones, dado su nivel de abstracción. Se trabajó con la noción de capacidad estatal entendida como un espectro de grados de desarrollo influenciados por diversos factores. Para ello se tomaron los componentes y dimensiones de la Capacidad Estatal desarrollados por Bertranou (Bertranou 2015), ajustando los indicadores y aspectos observables según las características del sector y centrándose en las capacidades vinculadas al desarrollo de infraestructura aeroportuaria, excluyendo otras funciones que los entes realizan que no son relevantes para esta investigación.

### *Sistema Nacional de Aeropuertos: actores y fines asignados*

El Sector Público Nacional está integrado por la Administración Nacional (incluye Administración Pública Centralizada y sus Organismos Descentralizados, así como Instituciones de Seguridad Social), las Empresas y Sociedades del Estado, los Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional y los Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional<sup>6</sup>.

El Decreto N° 357/97 ordenó la creación del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA) y dispuso qué aeropuertos serían licitados para su concesión. Este sistema incluyó un esquema de doble subsidio cruzado, el primero dentro de un paquete de 32 aeropuertos licitados conjuntamente a una sola firma, y el segundo mediante el pago de un canon por parte de la empresa concesionaria para sostener los aeropuertos del SNA no incluidos en el paquete concesionado.

---

<sup>6</sup> Ley de Administración Financiera N° 24.156, artículo 8°.

Este esquema concentró la operación aeroportuaria en una sola firma<sup>7</sup>, que el Estado regula a través del ORSNA, aunque también existen otros explotadores provinciales o concesionarios privados que operan los aeropuertos y terminales restantes. El SNA se organiza en un gran grupo mayoritario de aeropuertos concesionados integralmente a Aeropuertos Argentina 2000 (llamado “Grupo A”), y una menor cantidad bajo administración provincial o con zonas de operación concesionadas a explotadores privados (denominado “Grupo B”).

Además del ORSNA, los Concesionarios y Gobiernos locales, existen otros actores en el sector que participan del desarrollo de infraestructura aeroportuaria cuyas finalidades<sup>8</sup> se presentan a continuación:

- Ministerio de Transporte (MTR): Asiste al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en todo lo relacionado con el transporte.
- Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC): Organismo descentralizado en la órbita del MTR, encargado de regular las actividades de aviación civil en el país.
- Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA): Sociedad del Estado, responsable de implementar políticas públicas relacionadas con la planificación, dirección, coordinación y administración del tránsito aéreo, servicios de telecomunicaciones e información aeronáutica, y la gestión de infraestructuras y redes de comunicaciones del sistema de navegación aérea.

El hecho de que haya más de un actor con finalidades asignadas referidas a la infraestructura del sector explica qué analicemos las capacidades de un conjunto de actores (MTR, ANAC, EANA y ORSNA) sin limitar el análisis a alguno de ellos.

---

<sup>7</sup> Aeropuertos Argentina 2000 S.A.

<sup>8</sup> Es importante aclarar que en este punto no desarrollamos las leyes, decretos y normas que asignan competencias sustantivas y administrativas, ya que esto será abordado en nuestra observación posterior sobre los arreglos institucionales y la estructura burocrática. No obstante, identificamos los fines asignados a cada uno de los actores con los que trabajaremos.

### Desarrollo de infraestructura aeroportuaria: período 2019/2023

Para esta investigación, se han recopilado los proyectos y obras realizados durante el período en estudio y se ha elaborado una base de datos propia, combinando la información disponible. No se han incorporado en este análisis las intervenciones de menor envergadura (aquellas que, si bien revisten suma importancia para mantener la operatividad de los aeropuertos del SNA y sostener adecuadas condiciones de confort, por sus características constructivas y su envergadura se asimilan a tareas de mantenimiento o mejoramientos de equipos<sup>9</sup>). La razón principal para esta exclusión radica en la naturaleza y el objetivo del análisis, que se enfoca en evaluar intervenciones de mayor escala que tienen implicaciones significativas en la infraestructura y la capacidad operativa a largo plazo de los aeropuertos.

Así, se han identificado 156 obras y proyectos desarrollados para 39 aeropuertos durante el período:

*Tabla 1 – Obras y proyectos*

Región <sup>10</sup>	Obras y proyectos
BUENOS AIRES	43
CÓRDOBA	8
CUYO	12
LITORAL	30
NORTE	34

<sup>9</sup> A modo de ejemplo pueden mencionarse entre las obras que no se han incluido aquellas que implicaron meras reparaciones eléctricas y termo-mecánicas en edificios, reparación de filtraciones en techos, pintura, reparaciones en sistemas de balizamiento y señalética, mejoramientos de equipamiento tecnológico que no implicó obra de infraestructura relevante, reparación de puertas automáticas, desmalezamiento, mantenimiento de ascensores y escaleras mecánicas, mantenimiento de equipamiento y redes de incendio, reemplazo por rotura o deterioro de muebles y/o artefactos eléctricos en terminales, etc.

<sup>10</sup> Las regiones responden a las utilizadas por el ORSNA en sus Informes de Impacto Socioeconómico y Territorial:

- NORTE: Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero
- LITORAL: Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones, Entre Ríos, Santa Fe
- CUYO: Mendoza, San Juan y San Luis
- BUENOS AIRES: Buenos Aires y CABA.
- CÓRDOBA
- PATAGONIA: La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.



PATAGONIA	29
Total general	156

Fuente: Elaboración propia en base a datos públicos de MTR, ORSNA, EANA y ANAC para el período 2019-2023

Por definición, los componentes del aeropuerto son elementos físicos tangibles (Urfer y Weinert 2011). Así, por ejemplo, la pista de aterrizaje constituye un elemento fundamental, sin el cual no hay aeropuerto. Una pista inoperativa tiene un efecto inmediato en todo el aeropuerto y en el sistema de transporte en el que se encuentra inserto. No obstante ello, esta infraestructura es diversa y no se limita a las categorías de lado aire/lado tierra (Urfer y Weinert 2011), además las instalaciones varían de un aeropuerto a otro dependiendo del tamaño, ubicación y operación del aeropuerto. Por ello se han clasificado los 156 proyectos y obras según la zona del aeropuerto en la cual se realiza la intervención, arribando a las siguientes categorías:

Tabla 2 - Tipos de Obras

Categorización	Tipo de Obra Relevada
TERMINAL	Nueva
	Reestructuración con Manga
	Ampliación
	Readecuación
	Patio de equipajes
ESTACIONAMIENTO	Nuevo
	Rehabilitación
	Ampliación
INFRAESTRUCTURA	Mantenimiento y Servicios de Apoyo
	Operativa
	Complementaria (Cercos de seguridad, vialidades, salidas de emergencia)
PISTA (+Lado Aire)	Rehabilitación
	Rehabilitación + Balizamiento
	Rehabilitación + Rodajes
	Balizamiento

	Rodajes
	Nivelación de Franja
	ALS
	Ampliación Plataforma
	Rehabilitación Plataforma
	Iluminación Plataforma
TORRE DE CONTROL	Nueva
	Puesta en Valor/Modernización
OTROS	Punto de vuelco
	Conexión Cloacal
	Planta de Tratamiento
	Reguladores y UPS
	Incendio y Sala de Bombas
	SEI
	Descargas Atmosféricas
	Hangar de Mantenimiento

Fuente: Elaboración propia en base (Urfer y Weinert 2011) y (OACI 1987)

Siguiendo dicha categorización se observa que las intervenciones proyectadas y ejecutadas se distribuyeron de la siguiente manera:

Tabla 3 - Obras y proyectos según tipo de obra

Tipo de Obra	
PISTA (+Lado Aire)	59
OTROS	30
TERMINAL	25
INFRAESTRUCTURA	24
TORRE DE CONTROL	12
ESTACIONAMIENTO	6
Total general	156

Fuente: Elaboración propia en base a datos públicos de MTR, ORSNA, EANA y ANAC para el período 2019-2023

Resalta de lo observado la preponderancia que han tenido las intervenciones en el lado aire y en demás infraestructuras de soporte, por sobre aquellas realizadas en terminales. Ello pareciera indicar que no se verifica lo señalado por la literatura (Barbero y Bertranou 2014) en tanto describió el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria como limitado y centrado más en el área de tierra que en la de aire.

A su vez, el relevamiento ha arrojado que las obras tienen distinto grado de avance tanto en su proceso administrativo y técnico como en su ejecución. La realización de una obra de infraestructura aeroportuaria implica una primera instancia de gestión proyectual que supone varias etapas. En primer término, la presentación de un anteproyecto, una segunda etapa, correspondiente a la elaboración del proyecto propiamente dicho, que incluye la confección y presentación de una serie de documentos técnicos específicos, gráficos y escritos para cada rubro de obra, tales como presupuestos, memorias descriptivas y modelizaciones. Todas las intervenciones cuentan en esa instancia con un control proyecto por parte del ORSNA, quien sugiere ajustes o modificaciones al proyecto y articula la intervención técnica de aquellos organismos con injerencia en la actividad que corresponda -según la naturaleza de cada obra-.

Finalizada la etapa de evaluación y ajuste, el impulsor de la intervención consolida un proyecto ejecutivo que será de aplicación para la subsiguiente fase, de contratación de la obra y ejecución. En esta tercera etapa se materializa todo lo proyectado, con sus particularidades y especificidades. A continuación se han clasificado las obras según su grado de avance:

*Tabla 4 - Obras y Proyectos según su grado de avance*

Estado <sup>11</sup>	
Desarrollo del proyecto	49

<sup>11</sup> Cabe señalar que la etapa de desarrollo del proyecto comprende la realización de estudios preliminares, planificación, y diseño del proyecto; la etapa proyecto concluido y contratación comprende las obras con aprobación técnica que se encontraban en proceso o en condición de llevar adelante el procedimiento de selección del contratista que corresponda según su fuente de financiamiento; la etapa de ejecución comprende la construcción activa, con trabajos en curso y la etapa de finalización implica que el proyecto ha sido completado técnica y administrativamente, y la infraestructura está lista para su uso.

Proyecto concluido y contratación	45
Ejecución	32
Finalización	30
<b>Total general</b>	<b>156</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos públicos de MTR, ORSNA, EANA y ANAC para el período 2019-2023

Es interesante destacar que, durante el período bajo análisis, se tomaron medidas para mitigar el impacto de la declaración de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud con relación al CORONAVIRUS- COVID19, en el marco de la Emergencia Sanitaria ampliada por el Decreto N° 260/20 y su modificatorio, y en atención a la evolución de la situación epidemiológica: el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio<sup>12</sup> y el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio. Dichas medidas implicaron la permanencia de la población en sus hogares y la restricción de aquellas actividades y servicios que no hubieran sido declarados esenciales. Las medidas duraron desde marzo de 2020 hasta abril de 2022 y condicionaron severamente la posibilidad de ejecutar intervenciones tales como los que analiza la presente investigación. Dicho aspecto podría explicar la gran cantidad de proyectos que se han desarrollado como contrapartida de aquellos que efectivamente han podido iniciar su ejecución.

Finalmente, en lo referido al financiamiento de las obras y proyectos, se expresa en las siguientes tablas el desglose de fuentes asignadas a cada uno de ellos, en la segunda de ellas el detalle corresponde a aquellas obras efectivamente ejecutadas o en ejecución.

*Tabla 5 - Obras y proyectos según fuente de financiamiento*

<b>Fuente</b>	
Fideicomiso	77
Financiada por EANA	8
Financiada por otros	10
Inversión Directa	61
<b>Total general</b>	<b>156</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos públicos

<sup>12</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

de MTR, ORSNA, EANA y ANAC para el período 2019-2023

Tabla 6 - Obras en ejecución y ejecutadas según fuente de financiamiento

<b>Fuente</b>	
Fideicomiso	30
Financiada por EANA	5
Financiada por otros	5
Inversión Directa	22
<b>Total ejecución</b>	<b>62</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos públicos de MTR, ORSNA, EANA y ANAC para el período 2019-2023

### Capacidades estatales: indicadores y aspectos observados

En el presente trabajo, se han operacionalizando las capacidades estatales observándolas a través de sus manifestaciones. No se trabajaron en términos dicotómicos (existe/no existe), sino reconociendo que esta capacidad puede presentarse en distintos grados de desarrollo, determinados por diversos factores (Bertranou 2015). Se observaron las capacidades en torno a los cuatro factores explicativos desarrollados por Bertranou, y los indicadores correspondientes para cada uno de ellos:

- i) el vínculo actor estatal/otros actores
- ii) la legitimidad del actor estatal
- iii) las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática
- iv) capital de acción interinstitucional

#### 1. El vínculo actor estatal/otros actores

Una organización estatal puede hallarse dotada de capacidad, pero utilizarla para implementar una política dictada por organizaciones no estatales. Si eso sucede se dice que existe capacidad de hacer, pero con cooptación del Estado. La literatura distingue entre dos tipos de captura del Estado –dura o blanda- según si los intereses que han cooptado el aparato estatal sean empresariales o respondan a la penetración sindical en el aparato estatal. En este sentido y con el objeto de explicar el grado de autonomía del

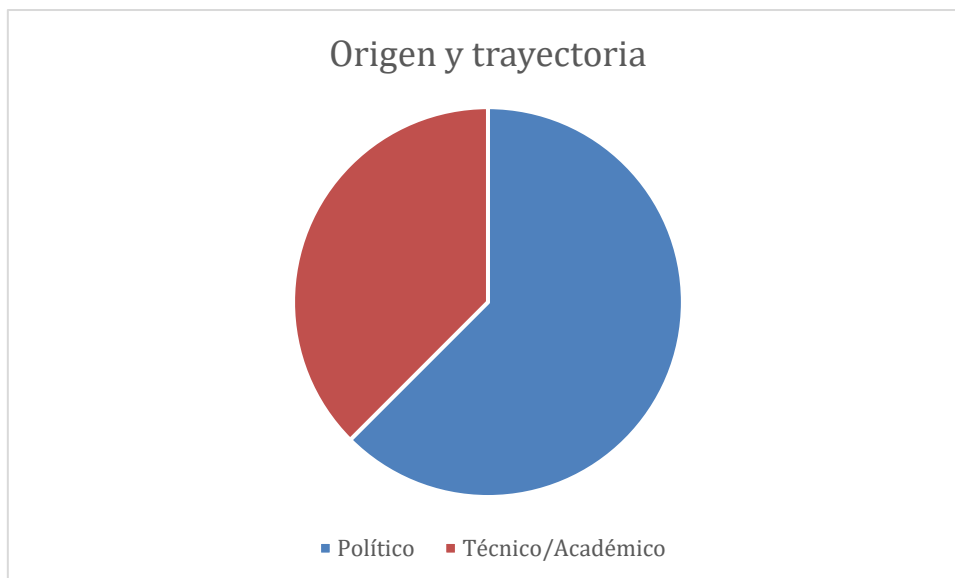
Estado y la densidad de las relaciones entre los mencionados actores estatales y no estatales, siguiendo los indicadores desarrollados por Bertranou (Bertranou 2015) se observó el grado de autonomía o heteronomía de nuestros actores estatales (ANAC, EANA, ORSNA y MTR) y las sinergias y normas que rigen su acción interorganizacional con sectores empresarios y sindicales.

#### *a. Autonomía/Heteronomía*

##### *Origen y trayectoria previa de los funcionarios públicos.*

Se realizó un análisis documental de noticias y curriculum vitae públicos de los Ministros de Transporte que fueron designados en el período, de la Presidencia y Gerencia General de EANA, de la ANAC y del Presidente, Vicepresidente y Primera Vocalía del ORSNA, con el objeto de identificar si el origen y trayectoria de los funcionarios que tenían a su cargo la conducción de los entes respondía a un origen sindical o empresarial, o bien a otro origen que pudiera incidir en el nivel de autonomía de las organizaciones a su cargo. A tal fin, se seleccionaron 27 noticias de diversas fuentes, incluyendo periódicos nacionales y sitios web de noticias, abarcando un período que permite capturar la totalidad de los funcionarios que ocuparon esos cargos en el período. Cada noticia fue seleccionada por su relevancia directa, asegurando que la información sea significativa y pertinente. De lo observado se desprende que ninguna de las personas designadas provenía de orígenes empresariales o sindicales, sino que sus trayectorias se vinculaban con el desarrollo de carreras políticas, o de perfiles técnicos y académicos vinculados al Sector Aeronáutico.

*Ilustración 1 - Gráfico de distribución según origen y trayectoria de los funcionarios*



Fuente: Elaboración propia en base a datos públicos de MTR, ORSNA, EANA y ANAC para el período 2019-2023

De este modo, el origen y trayectoria de los funcionarios no da indicios interesantes empresariales o sindicales que hayan cooptado el aparato estatal.

#### Constitución de la burocracia estatal.

Para establecer las características de constitución de la burocracia<sup>13</sup> de las organizaciones bajo análisis se focalizó la observación en tres aspectos: nivel de permanencia de las dotaciones; método de ingreso a los puestos de trabajo (tratando de identificar si los agentes cuentan con estabilidad en su empleo); y antigüedad de los agentes que componen los equipos abocados al desarrollo de infraestructura aeroportuaria.

De las entrevistas realizadas surge, en términos generales, que el nivel de rotación de los equipos durante la gestión fue bajo. En todos los organismos analizados sucedió un recambio en los mandos medios y superiores al inicio de la gestión, en el que existieron

<sup>13</sup> Oszlak (Oszlak 2006) señala que “una burocracia pública no es un tipo ideal de organización que realiza o no diversas tareas; una burocracia pública es lo que hace. Es un resultado de la política y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa. Es, al mismo tiempo, la expresión material del Estado -percibido como un aparato institucional concreto- y el brazo ejecutor que implementa sus políticas. Es también uno de los atributos del Estado, y su instrumento principal para conseguir y mantener sus otros atributos de "estabilidad". No es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente. Más bien, su formación generalmente describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política.”.

cambios menores durante los cuatro años de gobierno. Destaca de la información relevada en las entrevistas, que la excepción a lo antedicho la han constituido los equipos con competencias en materia de compras y contrataciones particularmente del ORSNA y en menor medida de la EANA, que tuvieron un nivel de rotación alto (con cambios de jefes de departamentos en más de una oportunidad), y que concluyeron la gestión habiendo consolidado un equipo total o mayoritariamente nuevo.

En cuanto al método de ingreso, ninguno de los organismos analizados ha tenido concursos públicos ni sistemas de ingreso que garanticen la idoneidad y otorguen estabilidad absoluta, sino que el método de ingreso habitual es la recomendación de alguien que ya trabaja en el organismo. No obstante ello, la planta de la ANAC está constituida en gran medida por personal traspasado de la Fuerza Aérea que suele gozar de estabilidad, y los demás agentes tiene -mayoritariamente contratos a plazo fijo en el marco del art. 9° de la Ley de Empleo Público, al cual la jurisprudencia le ha atribuido estabilidad relativa<sup>14</sup>. Por su parte, en el ORSNA los agentes se encuentran contratados bajo el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), encontrándose algunos de ellos en la planta permanente del organismo, pero mayoritariamente se hallan en la planta transitoria<sup>15</sup>. En el caso de EANA los agentes también están contratados por LCT.

En lo que refiere a la antigüedad, si bien son organismos jóvenes, sus plantas de personal perduran en el tiempo tras los cambios de gestión. Así, en el caso de los equipos vinculados al desarrollo de infraestructura aeroportuaria, se advierte que al 2023 más del 75% de sus integrantes tenía al menos 15 años de antigüedad en el organismo en el caso del ORSNA, de 10 años en el caso de la ANAC y de 5 años en el caso de EANA. Dichos

---

<sup>14</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, Ramos José Luis c/Estado Nacional, 06/04/2010, Fallos: 333:311.

<sup>15</sup> Durante el período se realizó un relevamiento de puestos de trabajo y características de contratación, en el marco del cual se revisó la modalidad de contratación del personal bajo la figura de “Contrato por tiempo determinado” y se observó que no existían en la tarea de la mayoría de los agentes causas objetivas que justifiquen la temporalidad de la contratación laboral, por lo que se modificó la contratación a “Contratos por tiempo indeterminado”.



porcentajes son relevantes si se consideran los años de creación de cada entidad (ORSNA en 1997, ANAC en 2007 y EANA en 2015).

Por lo expuesto, es dable considerar que la baja rotación y la antigüedad de los equipos de trabajo, pese a la falta de estabilidad, no favorecen la cooptación del aparato estatal por intereses distintos de aquellos para los que han sido creados.

#### Origen del financiamiento de la organización estatal.

En cuanto a la autonomía del financiamiento de los entes la situación difiere mucho entre cada uno de ellos. En el caso del ORSNA, los fondos utilizados para las intervenciones provienen del Fideicomiso para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos (FFSNA)<sup>16</sup>. En el caso de la EANA las intervenciones fueron realizadas con fondos propios o bien a través de contratos de préstamo con organismos multilaterales. En el caso de ANAC, no se hallaron proyectos en el relevamiento cuyos gastos hubieran sido afrontados por dicho organismo. Si bien en el año 2023 la ANAC pudo acceder al financiamiento del Fondo de Infraestructura de Seguridad Aeroportuaria<sup>17</sup> este se aplicó a refacciones menores, compras de equipamientos, ambulancias y reparaciones de autobombas entre otras cuestiones. Finalmente, similar situación sucede con el MTR. Si bien distintas notas periodísticas e informes de acceso público dan cuenta de la existencia de un denominado Plan de Modernización del Transporte Aéreo, no se ha podido identificar del análisis presupuestario del período la existencia de tal Plan, así como tampoco la contratación de obras y proyectos por parte del Ministerio en materia de desarrollo de infraestructura aeroportuaria. Sí se ha advertido que los proyectos mencionados en el marco de dicho plan, han sido afrontados con presupuesto de los demás actores del sistema (o bien del mismo sistema en el caso de los fondos de los Fideicomisos con afectación específica).

---

<sup>16</sup> Aprobado por la Resolución N° 291 de fecha 3 de diciembre de 2009 de la ex SECRETARÍA DE TRANSPORTE del EX MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA y SERVICIOS.

<sup>17</sup> Decreto 1334/2014

En este sentido, sin perjuicio de que EANA ha tenido acceso a financiamiento de terceros, es dable considerar que en términos generales el origen del financiamiento resulta autónomo de intereses que pudieran permear el aparato estatal con finalidades que afecten la prosecución de los objetivos asignados a cada ente.

#### Orientaciones de política pública de los principales funcionarios y funcionarias.

Otro aspecto que coadyuva a permear las políticas públicas es la orientación de política pública que pueda imprimírsele a la gestión de cada organismo. En este sentido, considerando el origen de los funcionarios, es lógico deducir que la orientación política izquierda/derecha (Bobbio 1996) de las autoridades máximas de los entes analizados se corresponde con la de sus agrupaciones políticas de pertenencia. Por ello, siendo que 4 de ellos provenían del Frente Renovador (centro derecha), 2 de ellos de La Cámpora (izquierda) y otras 2 de un extracto técnico pero convocadas por su vinculación con La Cámpora (centro izquierda), se considera que la orientación de política pública del sector fue tendiente a ideologías de centro izquierda.

#### Antecedentes y trayectoria de la organización en su relación con actores no estatales.

En las entrevistas realizadas me propuse indagar sobre los antecedentes de la organización en sus vínculos con actores empresariales o sindicales, con el fin de establecer la trayectoria de las organizaciones en esa relación, y poder caracterizar la línea de base que ha tenido al respecto la gestión que inició en diciembre de 2019. Como resultado, en términos generales, no se recabaron variaciones relevantes al respecto. Sin embargo, puede mencionarse que para el caso del ORSNA, los sujetos entrevistados con mayor trayectoria en el sector, advirtieron la existencia de un cambio durante la gestión en el modo de vincularse con los contratistas, ya que -distinto a períodos anteriores en los que se vinculaban directamente con ellos dejando de lado la participación del concesionario y tal vez extralimitándose en el rol normativamente previsto- en esta oportunidad la vinculación con el sector empresario era triangulada con el concesionario, quien en la

práctica tiene la dirección de obra de la mayoría de las intervenciones que se realizan en una parte significativa de los aeropuertos del país.

A raíz de ello podría sugerirse que la relación con el sector empresario ha sido más distante y formal, lo cual limitaría la posibilidad de que exista captura del estado. No obstante, consideramos que la evidencia producida no nos permite arribar a una conclusión definitiva al respecto.

### *b. Sinergias*

#### *Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones.*

De la experiencia recabada en las entrevistas no surge que hayan existido en el período instancias de consulta o toma de decisión -en materia de infraestructura-, que tengan carácter colectivo e impliquen la interacción con actores no estatales independientemente de los concesionarios. Respecto de estos últimos se señalan asiduas reuniones de trabajo de coordinación técnico y administrativo de mandos medios y superiores, con el objeto de favorecer la eficiencia en el desarrollo de los proyectos y en la ejecución de las obras, tanto en los aspectos de diseño y construcción, como en los administrativos, financieros y legales. De este modo, es dable concluir que los organismos han trabajado con autonomía del sector privado para tomar las decisiones referidas al desarrollo de infraestructura aeroportuaria en el período.

#### *Acuerdos formales o informales de acción conjunta que estén vigentes o trayectorias pasadas y experiencias de trabajo conjunto*

Como consecuencia de lo expresado en el apartado anterior, las entrevistas realizadas no arrojaron información que permita dar cuenta de la existencia de acuerdos de acción conjunta en materia de desarrollo de infraestructura aeroportuaria.

#### *Recapitulación acerca del vínculo actor estatal/otros actores*

La información producida permite afirmar que no ha habido captura del estado en el período. Ello se desprende de que el origen y trayectoria de los funcionarios no da indicios de intereses empresariales o sindicales que hayan cooptado el aparato estatal, de igual modo

los bajos niveles de rotación y la antigüedad de los equipos de trabajo, -pese a la falta de estabilidad- no favorecen la cooptación del aparato estatal por intereses distintos de aquellos para los que han sido creados. En igual sentido, los organismos han tenido en términos generales financiamiento autónomo de intereses de terceros y parecieran haber propiciado relaciones formales con el sector empresarial.

Por ello, es dable concluir que los organismos han trabajado con autonomía del sector privado para tomar las decisiones referidas al desarrollo de infraestructura aeroportuaria en el período. Ello indicaría que las organizaciones que analizamos, de hallarse dotadas de capacidad, la utilizaron para implementar la política definida por el Estado y no por actores no estatales.

## *2. La legitimidad del actor estatal*

Este componente de la capacidad estatal refiere al grado de aceptación y de autoridad que tienen los entes bajo observación por parte de los ciudadanos y otras organizaciones de la sociedad civil en general. Dicha aceptación de la autoridad resulta relevante toda vez que se traduce en una mayor posibilidad de actuación por parte de esa autoridad.

### *Opiniones de autoridades y reconocimiento de otras organizaciones*

Del análisis documental llevado adelante se identifica que en términos generales existe una visión positiva sobre la capacidad del sistema de lograr sus objetivos relativos al desarrollo de infraestructura. En lo que refiere a los distintos documentos sobre el ambiente de control interno y externo de los organismos estudiados, se analizaron 5 informes de Situación Empresarial de EANA, 8 informes de Evaluación Sistema Control Interno de la ANAC y 8 informes de Evaluación Sistema Control Interno del ORSNA, así como también el Informe de Mapa de Riesgo 2023 de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Allí se destaca el nivel de riesgo asociado otorgado por a estos organismos. Dicho nivel se identifica mediante una Matriz de Exposición que ofrece una visión integral de la situación de los distintos entes que conforman el Universo de Control.

Se señala un nivel de impacto y probabilidad<sup>18</sup>, por ente, de la ocurrencia de eventos potenciales que pueden afectar el logro de los objetivos institucionales. En dicho contexto, SIGEN establece los siguientes niveles para los organismos que analizamos:

*Tabla 7- Nivel de riesgo según organismo*

	Impacto	Probabilidad
EANA	3	4
ORSNA	2	4
ANAC	3	2

Fuente: Elaboración propia en base a (SIGEN 2023)

En lo referido a opiniones de autoridades en el plano internacional, resalta que durante el período se llevó adelante una auditoría en el marco Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP) que realiza la Organización Internacional de Aviación Civil<sup>19</sup> (OACI) con cierta periodicidad. Allí, de los 8 aspectos evaluados, uno tiene especial relevancia con nuestro objeto de investigación, el referido a Aeródromos. En dicho aspecto, la ANAC fue calificada con un nivel de cumplimiento de los estándares internacionales establecidos por OACI en relación a los aeropuertos y aeródromos de un 71%, un valor por encima del promedio mundial de 63%.

De este modo, quienes controlan a los organismos, tanto a nivel local como a nivel internacional, consideran que los organismos están dotados de capacidad para perseguir sus objetivos relativos al desarrollo de infraestructura, e incluso en los casos en los que ello tiene cierto nivel de riesgo asociado, este es relativamente bajo.

#### **Validación institucional de otros poderes del estado.**

Del relevamiento documental llevado adelante no se advierte que existan conformidades expresas con la tarea desarrollada por los organismos objeto de análisis por parte de otros

<sup>18</sup> Se define a la Probabilidad como la frecuencia estimada o conocida con que podría ocurrir un hecho incierto y al Impacto como las consecuencias potenciales que puede provocar en la organización la materialización del riesgo, es decir, el resultado de un evento que afecta la consecución de los objetivos institucionales.

<sup>19</sup> Es el Organismo especializado de las Naciones Unidas creado en 1944 para promover el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional en el mundo entero. Constituye un foro para la cooperación en todos los campos de la aviación civil entre sus 193 Estados miembros. Formula las normas y reglamentos necesarios para la seguridad operacional, protección, eficiencia y capacidad de la aviación, así como para la protección del medio ambiente, entre muchas otras prioridades.

poderes del Estado. Para ello se consideró que las sentencias y las sesiones son las instancias en las que el Poder Judicial y Legislativo de la Nación, respectivamente, se expresan. Se realizó una búsqueda en la base de datos del Centro de Información Judicial, tanto en sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como en Sentencias de otros Tribunales que no arrojó resultados significativos. Si bien el CIJ no proporciona directamente el número total de registros de sentencias existentes en su base de datos, se utilizaron búsquedas de palabras claves tales como “infraestructura aeroportuaria” “aeropuertos” “obras aeroportuarias” “obras en el aeropuerto” entre otras, y también se recurrió a la búsqueda con el nombre de los organismos analizados. Similar búsqueda se llevó adelante tanto en la base de datos de versiones taquigráficas informes de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (sobre un total de 489 diarios de sesiones en 27 períodos) como en la del Honorable Senado de la Nación (sobre un total de 1.780 registros existentes).

#### Acuerdos ejecutables firmados con otras organizaciones.

A este respecto, se relevó que no se celebraron acuerdos o convenios en materia de desarrollo de infraestructura aeroportuaria, con organizaciones de la sociedad civil (en particular Universidades u otros entes similares). Sólo se menciona la existencia de acuerdos con la Universidad Tecnológica Nacional para la capacitación de los agentes y, en algunos casos, continuó la ejecución de convenios ya existentes con esa misma universidad para la realización de los Planes Maestros de algunos Aeropuertos que conforman el Grupo B de aeropuertos.

#### Inexistencia (o no) de resistencias públicas genéricas al accionar de la organización y opinión de los ciudadanos.

A través del análisis de noticias del período me propuse identificar cómo es la consideración que los ciudadanos tienen de los organismos bajo análisis, a fin de establecer, de ser posible, el grado de resistencia a su autoridad y si la opinión es favorable o desfavorable en lo que refiere al desarrollo de infraestructura. A tal fin se trabajó con

una selección de 27 noticias de relevancia directa, de diversas fuentes, incluyendo diarios de circulación nacional y sitios web de noticias.

Del relevamiento documental no se advierten opiniones de los ciudadanos suficientes que permitan establecer el grado de resistencia y la opinión que estos tienen respecto a la tarea de desarrollo de infraestructura aeroportuaria que llevan adelante los organismos. También se han relevado en forma complementaria las opiniones de los usuarios<sup>20</sup> sintetizadas en los reportes de sustentabilidad de AA2000 disponibles del período. Así, en los 3 años de los que hay información disponible, el nivel de satisfacción general de los pasajeros se mantuvo cercano a los 4 puntos en una escala de 1 a 5. Si bien ello no refiere en forma directa a los organismos, sino al sistema y la valoración de la experiencia de viaje de los usuarios, comprende el estado de la infraestructura en su consideración. Por ello, se considera que una puntuación alta en la experiencia puede permitirnos inferir un grado de resistencia a la autoridad bajo dado el nivel de satisfacción general.

#### *Recapitulación acerca de la legitimidad de los actores estatales*

Si consideramos que el grado de aceptación de la autoridad que tienen los distintos organismos es relevante en tanto se traduce en una mayor posibilidad de actuación, el análisis efectuado nos permite considerar que no hay evidencia que dé cuenta de una resistencia a la autoridad por parte de los ciudadanos, ni una conformidad expresa a la tarea desarrollada por parte de otros poderes del estado. Por su parte, en opinión de quienes controlan su desempeño, los organismos que tienen a su cargo el desarrollo de infraestructura aeroportuaria cuentan con capacidad para perseguir sus objetivos y el riesgo asociado a dicha tarea es de bajo impacto.

---

<sup>20</sup> AA2000 realizó en 2020 encuesta a través del ASQ (Airport Service Quality) de ACI (Airports Council International), un programa global de encuestas de servicio que mide la satisfacción de los pasajeros cuando pasan por un aeropuerto. Para 2021 y 2022 desarrolló encuestas in-house sobre la base de la metodología ASQ.

### *3. Los arreglos institucionales y la estructura burocrática*

Este componente tiene una importancia central, tanto así que tal como se ha reseñado anteriormente, una parte de la literatura sólo considera los aspectos que este componente abarca para observar las capacidades estatales. Dicho componente refiere a las características internas de los entes tales como su estructura y procesos organizacionales, recursos, autorizaciones legales, etc.

#### *a. Autorizaciones legales*

Leyes, decretos, normas (derecho positivo) que asignan competencias sustantivas y administrativas.

A través del análisis normativo se identificaron las competencias de los entes para el desarrollo de infraestructura aeroportuaria.

El análisis efectuado sugiere que el MTR cuenta con competencias de formulación genérica, consistentes en la asistencia al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en todo lo inherente al transporte aéreo, entendiendo en la determinación de objetivos y políticas del área de su competencia, la ejecución de planes programas y proyectos, el contralor de los entes y organismos de control de las áreas privatizadas o dadas en concesión en el área de su competencia. Específicamente tiene a su cargo la elaboración y ejecución de la política nacional de transporte aéreo, así como su regulación y coordinación<sup>21</sup>. No obstante, al triangular dichas competencias con la información recabada en las entrevistas y en relación con las estructuras escalares, no se advierte que el MTR contara con áreas abocadas a tales funciones, ni siquiera existió en el período una Subsecretaría de Transporte Aéreo, siendo el único modo de transporte que no contó con subsecretaría propia en el organigrama.

Por su parte, en materia de Infraestructura, EANA tiene a su cargo implementar como política pública, la planificación, dirección, coordinación y administración del tránsito

---

<sup>21</sup> Todo ello de acuerdo a la Ley 22520 en los términos vigentes al momento.



aéreo, de los servicios de telecomunicaciones e información aeronáutica, de las instalaciones, infraestructuras y redes de comunicaciones del sistema de navegación aérea<sup>22</sup>.

Por su parte, el Decreto N° 239/2007 creó la ANAC y le otorgó entre sus funciones y facultades la de implementar programas y proyectos de diseño relacionados con la construcción y el adecuado mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria nacional. A su vez, al determinar las responsabilidades primarias de la Dirección general de infraestructura y servicios aeroportuarios se previó que entienda en el desarrollo de la infraestructura y los servicios aeroportuarios participando y coordinando los programas, planes o proyectos que se encuentren vinculados con dicha temática, en coordinación con el ORSNA, cuando se trate del Sistema Nacional de Aeropuertos. Sin perjuicio de ello, es ANAC quien tiene las facultades de habilitación de las operaciones, y es también quien representa internacionalmente al Estado Argentino como Autoridad Aeronáutica.

Así, la normativa prevé que las tareas de ANAC relativas al desarrollo de infraestructura sean realizadas en coordinación con el ORSNA cuando se trate del SNA. Por su parte el ORSNA, tiene entre los principios y objetivos que debe cumplir propender a la obtención de la infraestructura aeroportuaria adecuada para satisfacer las necesidades de la actividad aeronáutica y asegurar su eficiente explotación y fiscalizar la realización de las inversiones aeroportuarias necesarias para alcanzar adecuados niveles de infraestructura que permitan satisfacer los futuros requerimientos de la demanda de tráfico aéreo<sup>23</sup>. Es decir, la competencia principal en desarrollo de infraestructura en el sector, pareciera haber sido asignada en forma preponderante al ORSNA, con aspectos mandatorios de coordinación con otros actores ya sea por su carácter de Autoridad Aeronáutica o por la especificidad técnica de la tarea encomendada, como en el caso de la EANA. Tal es así que los proyectos y obras de gran envergadura que se desarrollan en el sistema nacional

---

<sup>22</sup> Cfr. Ley 27.161

<sup>23</sup> Cfr. Decreto N° 375/97

de aeropuertos tramitan ante el ORSNA bajo los requerimientos técnicos que ésta desarrolla, en concordancia con la normativa emitida por la ANAC y los compromisos internacionales asumidos en la materia por el Estado Nacional. Dichas obras son realizadas por el ORSNA en el marco del procedimiento previsto por la Resolución N° 141 de 2018, la que resulta aplicable a las obras realizadas en el Grupo A. En este sentido, es dable destacar que durante la gestión bajo análisis se ajustó el Reglamento para la autorización, fiscalización, habilitación y aprobación de obras aprobado por la Resolución ORSNA N° 36/08, reemplazándolo por una nueva versión revisada y actualizada aprobada por la Resolución ORSNA N° 84/22. Las principales modificaciones consistieron en la incorporación de normativas que habían evolucionado (para incorporar buenas prácticas de gestión ambiental, desarrollos tecnológicos, etc.), la simplificación de los procesos de presentación y aprobación de las fases proyectuales (sin modificar la rigurosidad de la documentación requerida, sino las clasificaciones de las intervenciones y las oportunidades y formas de presentación de la documentación); y la incorporación formal de instancias que antes se cumplían por usos y costumbres tales como la fiscalización de las obras en materia ambiental.

Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto corresponde señalar que los organismos no cuentan con competencias autónomas para realizar intervenciones de gran envergadura en los aeropuertos del Grupo B. Existe cierta discusión respecto de si al ser obras que se realizan con fondos del FFSNA y no con fondos del tesoro ello puede hacerse bajo el régimen de obra pública. A su vez, tampoco se encuentran delegadas las facultades de la Ley N° 13.064 de Obra Pública en cabeza de ninguno de los actores (ni ORSNA, ni MTR, ni ANAC cuentan con tal delegación<sup>24</sup>). El órgano rector en la materia se expidió en distintos dictámenes<sup>25</sup> señalando que la aplicación de dicho régimen presupone que:

---

<sup>24</sup> Ello no aplica a la EANA ya que sus contrataciones son realizadas bajo sus propias reglas por ser una Sociedad del Estado.

<sup>25</sup> IF-2016-03515655-APN-ONC#MM, IF-2017-15355564-APN-ONC#MM, IF-2018-23715003-APN-ONC#MM e IF-2021-85900921-APN-ONC#JGM

- 1) Debe tratarse de la construcción, fabricación, instalación, reparación, mantenimiento, modificación, conservación, demolición, etc., de bienes inmuebles o muebles.
- 2) Debe ejecutarse con fondos del Tesoro de la Nación (Fuente 11), a excepción de las obras efectuadas con subsidios, que se regirán por ley especial, y las construcciones militares.
- 3) La autoridad, organismo o funcionario que la ejecute debe contar con la correspondiente delegación por parte del PEN, para considerárselo legalmente autorizado a tales fines.

Dicha limitación en la competencia, se manifiesta en la dificultad que la evidencia arroja de convertir los proyectos de intervención para el Grupo B en obras en ejecución.

#### Normas informales que complementan el marco legal de actuación del organismo.

Como complemento de lo reseñado en el apartado anterior, el presente busca expresar el nivel de concordancia de las normas informales de actuación de los organismos con el marco formal previsto para ellos. Al respecto, se observa que los agentes de ORSNA y ANAC, mencionan la existencia de una suerte de superposición funcional de competencias. Así, agentes del ORSNA expresan que:

*“...ANAC no tiene delegada la competencia para construir, pero sí la de habilitar infraestructura en el lado aire, lo cual casi que nos obliga a darle una buena intervención en el proceso proyectual. Porque si uno, se corta solo porque está dentro de las competencias del ORNA autorizar la obra y el contrato, (la letra del contrato dice en caso de considerar lo necesario pedirá la opinión técnica operativa a la Fuerza Aérea en ese momento, ahora ANAC), corrés el riesgo de que una vez que ejecutaste eso, ya con la inversión puesta en el terreno, lo observe y no la habilite. Entonces es conveniente la intervención que ellos toman en el proceso proyectual. Es el ORSNA quien tiene la última palabra en ese sentido, pero es necesaria la intervención para nosotros, siempre lo fue, de la ANAC. Nos asegura un poco que no se van a generar problemas luego en la habilitación de esa infraestructura. Hablamos del lado aire.”*

Por su parte, de la ANAC mencionaron que al recibir los proyectos que llegan del ORSNA:

*“Algunos los aprobamos, otros los aprobamos con observaciones, y después tanto el área de aeródromos como el área de infraestructura van inspeccionando la obra, o sea, van haciendo un seguimiento de la obra y son los que habilitan la obra.”*

En concordancia a ello, también se indicó que:

*“Hoy, el sistema de infraestructura en el país tiene un doble comando. Y como todo lo que funciona con doble comando, ¿cómo funciona? Mal. Cuando se decide privatizar los aeropuertos, todos los aeropuertos pertenecían a la Fuerza Aérea. Todo lo que era Fuerza Aérea, la infraestructura, todo lo que era infraestructura aeroportuaria era militar. Cuando se privatizan los aeropuertos (...), se crea el ORSNA. Les cabe a ellos el seguimiento del cumplimiento de estos contratos de concesión. Con el correr del tiempo estos contratos van teniendo distintas modificaciones. Creo que inteligentemente se constituyen uno o dos fideicomisos que (...) permite generarle, imprimirle agilidad a todas las contrataciones que había que hacer para inversiones que había que hacer en los aeropuertos. Y acá es donde se empieza a mezclar la cancha. Se crea la ANAC en donde la Fuerza Aérea le pasa a la ANAC todas las funciones que tenía. Quedan algunos aeropuertos en manos propiamente del Estado Nacional. Y es acá donde, para mí, se hace la gran galleta de esta administración. El ORSNA empieza a tomar funciones, a asumir funciones que para mi gusto no son las que corresponden (...). En donde el ORSNA con el explotador deciden qué van a hacer. El ANAC tiene que ir a aprobar y habilitar. Y esto no es así. ¿Por qué? Porque el ANAC es la autoridad aeronáutica. (...) ANAC representa al Estado argentino en la Organización Civil Internacional, (...) y nosotros somos los que vemos las deficiencias en donde están.”*

No obstante, la evidencia pareciera indicar que -independientemente de la percepción de los actores-, no existe realmente una superposición de competencias, sino una dependencia funcional ineludible de las tareas que ambos organismos realizan en el SNA, pero con roles definidos, en los cuales el ORSNA desarrolla infraestructura, mientras que ANAC la fiscaliza y habilita.

#### [Acervo de jurisprudencia sobre sus competencias.](#)

De la información relevada del CIJ que depende de la Corte Suprema de Justicia la Nación, no se ha identificado jurisprudencia relevante en materia de desarrollo de infraestructura aeroportuaria. Para ello se realizó una búsqueda en la base de datos del Centro de Información Judicial, tanto en sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como en Sentencias de otros Tribunales. Si bien el CIJ no proporciona

directamente el número total de registros de sentencias existentes en su base de datos, se utilizaron búsquedas de palabras claves tales como “infraestructura aeroportuaria” “aeropuertos” “obras aeroportuarias” “obras en el aeropuerto” entre otras, y también se recurrió a la búsqueda con el nombre de los organismos analizados.

### *b. Personas*

La bibliografía ha asignado especial relevancia al estudio de las dotaciones, entendiendo que la existencia de una burocracia especializada incide en forma muy relevante en la capacidad estatal de los entes (Evans 1996), (Evans y Rauch 2007), (Skocpol 1990) y (Wade 2008).

En el cuadro a continuación se detallan los aspectos observados por organismo en las entrevistas, de lo referido a la cantidad, distribución, competencias y habilidades de los equipos que intervienen en el desarrollo de infraestructura aeroportuaria (tanto en los aspectos técnicos como en los administrativos, legales y financieros). También se incorpora el grado de formación general de las personas, los niveles de motivación y las características del liderazgo en cada uno de los organismos.

*Tabla 8 - Cantidad, distribución, competencias y habilidades de los equipos*

	ORSNA	EANA	ANAC
Cantidad y distribución de las personas en o tareas requeridas.	Adecuadas	Adecuadas	No Adecuadas <sup>26</sup>
Competencias y habilidades de las personas.	Adecuadas	Adecuadas	Adecuadas
Formación general de las personas.	Casi totalmente Universitario y con formación específica en las tareas desarrolladas, salvo labores administrativa.	Universitario y con posgrado a nivel gerencial. Universitario en mandos medios. Universitario y secundario completo en equipos de base,	Nivel de formación regular para la función encomendada

<sup>26</sup> Se advierte la falta de personal para cumplir con todo lo requerido, así como la necesidad de llevar adelante un proceso de transferencia de conocimiento intergeneracional.

		especialmente en el área de compras.	
Nivel de motivación. <sup>27</sup>	Alto	Medio	Medio
Capacidad gerencial.	Si	Si	Si
Cualidades del liderazgo organizacional.	Con matices según las personalidades. Destacan la participación de mujeres, lo caracterizan como un liderazgo progresista, definido y participativo. Identifican un liderazgo fuerte, con decisiones claras y una “ <i>bajada de línea</i> ” concreta sobre lo que “ <i>se quería hacer</i> ”.	En términos generales los entrevistados prefirieron no opinar sobre el liderazgo general de la empresa, y los que lo hicieron manifestaron cierta tensión entre la capacidad técnica de los altos mandos, pero señalando una baja capacidad de liderazgo lo cual generaba, a su criterio, problemas de eficiencia.  Sin embargo, destacan la capacidad de liderazgo de los mandos medios y la mejoría en materia de comunicación entre gerencias.	En las entrevistas realizadas se sugirió que el nivel de liderazgo del organismo estaba condicionado por las directrices políticas generales del gobierno, por lo que no se consideró posible caracterizar el liderazgo del organismo durante el período.

Fuente: Elaboración propia en base las entrevistas realizadas

Los aspectos evaluados en el presente acápite dan cuenta de un alto grado de capacidad de los organismos en lo que refiere a los equipos y sus habilidades. El entrecruzamiento entre lo observado y la cantidad de obras identificadas por organismo, permiten sugerir la existencia de una relación directa entre la conformación de los equipos y la cantidad de obras realizadas, donde a mejores equipos, mayor cantidad de proyectos y obras realizadas.

### c. Cultura organizacional

El aspecto de la capacidad estatal referido a la cultura organizacional refiere a los valores y prácticas organizacionales que se proyectan en el accionar cotidiano como un marco de referencia para los agentes. Por ello, en las entrevistas se buscó identificar la existencia de una misión organizacional compartida. De este modo, la información recabada da

<sup>27</sup> En todas las entrevistas se resalta el desafío que supuso para los equipos la gestión durante la Pandemia del COVID 19.

cuenta de la percepción del sistema como un “sector” con intereses compartidos y para lo cual es necesario coordinar acciones comunes para su prosecución.

#### *d. Medios financieros*

En lo referido a la disponibilidad económica-financiera de las organizaciones y su acceso efectivo a los recursos se indagó si los fondos con los que cuentan se encuentran siempre disponibles o sujetos a la liberación por parte de otros actores en forma discrecional o a través de la corroboración del cumplimiento de hitos.

Así, en el caso del ORSNA el nivel de disponibilidad económica-financiera es alto, toda vez que administra directamente los fondos del FFSNA, y es quien emite las órdenes de pago para que el Banco de la Nación Argentina (en su carácter de fiduciario) pueda proceder al efectivo pago. A su vez, la programación físico-financiera trianual es consolidada y definida por el ORSNA con la validación del MTR quien no emite opinión particular sobre la procedencia o conveniencia de lo proyectado. En el caso de EANA cuenta con dos escenarios en cuanto a la disponibilidad de fondos, por un lado, las intervenciones financiadas con préstamos internacionales (por ejemplo, la CAF) se sujetan a las reglas del contrato de Préstamo y requieren del cumplimiento de determinadas formalidades o hitos para proceder. Por otro lado, EANA también realiza intervenciones afrontadas con presupuesto propio, asignado por la Ley de Presupuesto de la Nación vigente en el período, el cual está sujeto a las reglas habituales de ejecución presupuestaria de una sociedad del estado.

Tal como fuera mencionado con anterioridad, no se han identificado intervenciones de magnitudes significativas en infraestructura aeroportuaria afrontadas con fondos de la ANAC y del MTR en el período de análisis.

El entrecruzamiento entre lo observado y la cantidad de obras identificadas por organismo, permiten sugerir la existencia de una relación directa entre la disponibilidad de medios financieros y la cantidad de obras realizadas, donde a mayor disponibilidad de medios financieros, mayor cantidad de intervenciones realizadas.

*e. Estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones*

Características de la estructura organizacional formal.

A través del análisis del organigrama formal de cada uno de los organismos, en el cual se muestran las relaciones jerárquicas, los canales formales de autoridad, los grupos formales de trabajo, los departamentos o divisiones y las líneas formales de responsabilidad, además de describir las relaciones internas dentro de las organizaciones (Hodge 2003) se estableció si el diseño institucional se corresponde con los fines asignados en materia de desarrollo de infraestructura aeroportuaria.

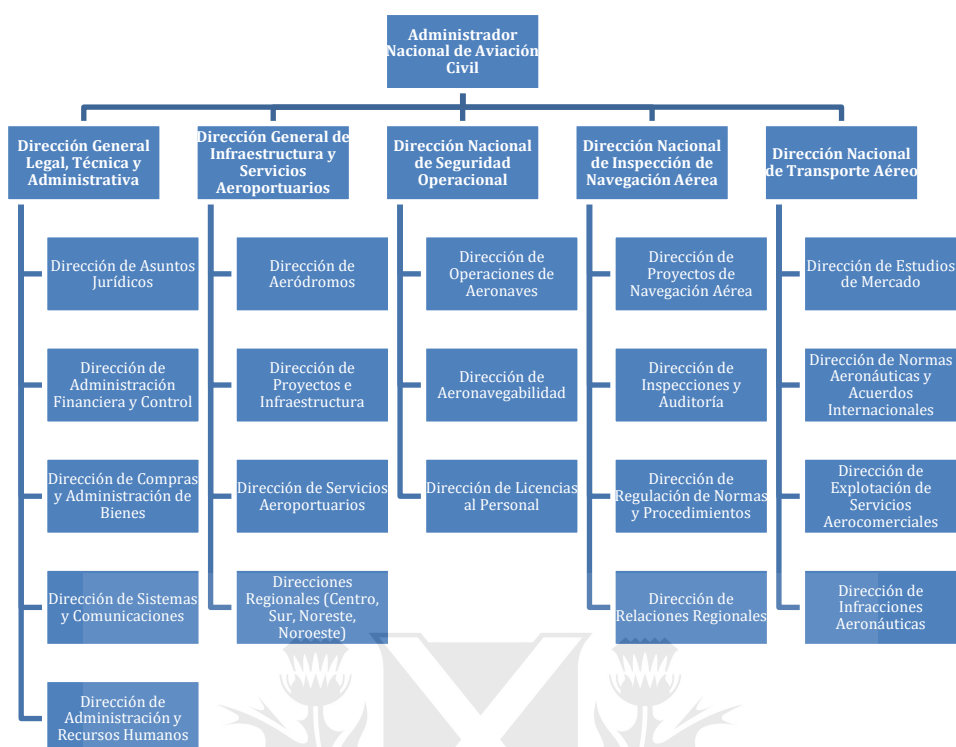
El primer lugar, se observó que en ANAC las funciones principales vinculadas al objeto de investigación se concentran en una Dirección General de Infraestructura y Servicios Aeroportuarios, integrada por Direcciones de Aeródromos, de Proyectos e Infraestructura, de Servicios Aeroportuarios y Regionales (Centro, Sur, Noreste, Noroeste).

La dirección de proyectos e infraestructura es quien interviene brindando opinión técnica sobre los proyectos, pero luego comparte la inspección y habilitación al uso de la infraestructura intervenida con la dirección de Aeródromos.

A continuación, se muestra el organigrama escalar del período, contemplando sólo las direcciones generales sustantivas y sus aperturas en direcciones simples.



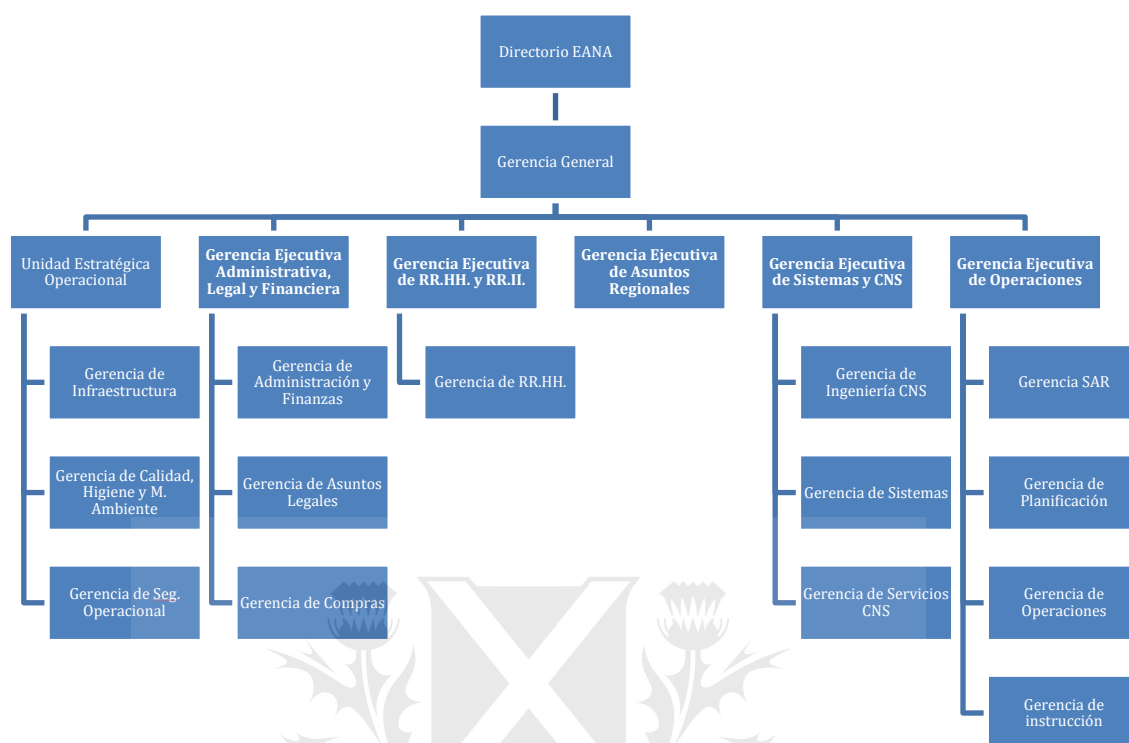
Ilustración 2 - Estructura organizativa simplificada de ANAC



Fuente: Elaboración propia en base a datos públicos de ANAC

En cuanto a EANA, la estructura vigente al inicio de la gestión se organizaba con Gerencias Ejecutivas y una Unidad Estratégica Operacional que dependían directamente de la Gerencia General. Allí se contaba con una Gerencia de Infraestructura integrada por el Departamento de Mantenimiento y el Departamento de Proyectos y Obras.

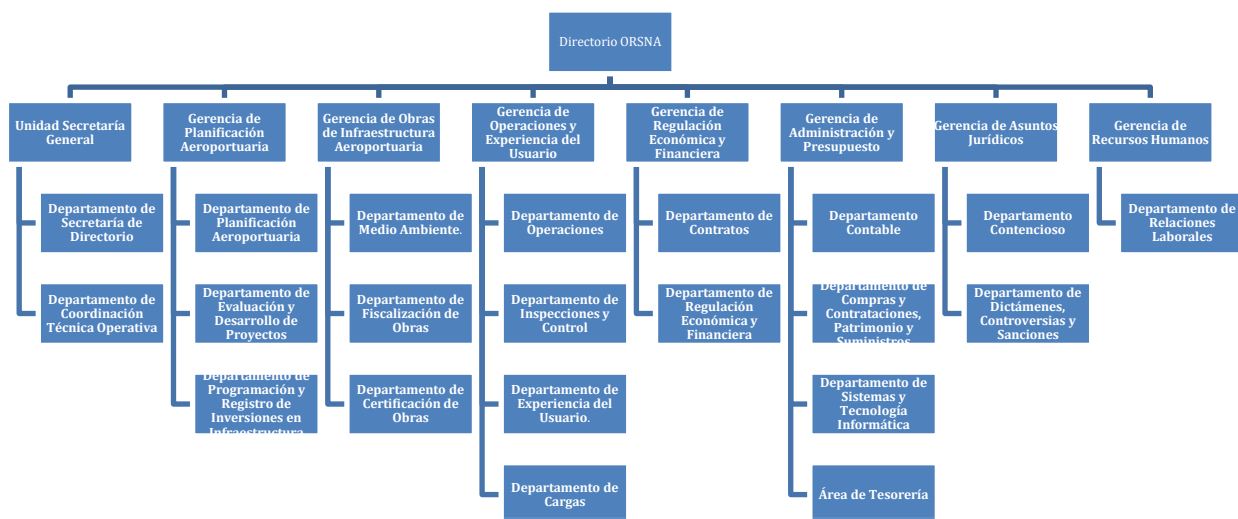
Ilustración 3 - Estructura organizativa simplificada EANA



Fuente: Elaboración propia en base a datos públicos de EANA

El ORSNA por su parte, tiene dos Gerencias específicas dedicadas a la Infraestructura Aeroportuaria. Una de ellas abocada a la tarea de planificación y la otra al desarrollo de las obras propiamente dichas. La primera de ellas se compone de tres departamentos: Planificación Aeroportuaria, Evaluación y desarrollo de proyectos y Programación y registro de Inversiones. Por su parte la Gerencia de Obras de Infraestructura Aeroportuaria se compone de los departamentos de: Medio Ambientes, Fiscalización de Obras y Certificación de Obras. Dicha estructura da cuenta de las etapas de intervención que el organismo tiene a lo largo del desarrollo de infraestructura.

Ilustración 4 - Estructura organizativa simplificada ORSNA



Fuente: Elaboración propia en base a datos públicos ORSNA

En todos los casos, se cuenta con áreas de Legales, Administración y Presupuesto que dan soporte a todo el proceso administrativo que implica el desarrollo de los proyectos.

De lo expuesto se concluye que los organismos cuentan con estructuras acordes para las tareas que desarrollan en materia de infraestructura aeroportuaria. No obstante resalta la inexistencia de estructura referida a la materia en el MTR.

#### Estructuras informales y figuras 'adhocráticas'.

No se advierte del relevamiento efectuado la existencia de estructuras paralelas a la organización formal, aunque en algunos casos sí existen asesores de las máximas autoridades que coadyuvan en la tarea de coordinación y seguimiento intergerencial.

#### Características de los procesos de toma de decisiones.

En cuanto a las decisiones en materia de desarrollo de infraestructura aeroportuaria se han extraído los aspectos más relevantes de lo recogido en las entrevistas. En el caso del ORSNA, los entrevistados coinciden en que las decisiones eran tomadas a nivel del directorio, pero las gerencias tomaban las decisiones que correspondían a sus responsabilidades primarias. Los entrevistados señalan que la gestión era liderada por la

vicepresidencia del organismo, pero que el contacto diario con el directorio lo llevaban tanto la primera vocalía como distintos asesores del directorio. Se destaca de los relevamientos realizados que durante el período las áreas técnicas expresan que pudieron trabajar con mucha libertad, guiados por una política aerocomercial general. En diversas oportunidades los entrevistados señalaron haber contado con “*mucho apoyo*” y describieron la comunicación como “*no unidireccional*” ya que según expresaron se recibían inquietudes y se defendían posiciones, cuando correspondía, con otros actores externos.

En cuanto a la EANA la evidencia señala que existía un Plan de Inversión aprobado por el Directorio, y sugiere que las decisiones y priorizaciones se tomaban a nivel Presidencia/Gerencia general y Unidad Estratégica Operacional, que es de quien dependía la Gerencia de Infraestructura. Para el caso de decisiones menores se identificó que podían llegar ser tomadas por la gerencia de infraestructura directamente, pero siempre con autorización de Presidencia.

En cuanto a la ANAC la información recabada en las entrevistas captura la percepción de que no se tenía un proceso de decisión autónomo. Incluso se indica que:

*“Había un proceso de decisión que no estaba tomado coordinadamente, sino que era la decisión de un núcleo de dos o tres personas que decidieron qué hacer. Personas de un sector político.”*

En este sentido, la existencia de un proceso de toma de decisiones robusto, pareciera relacionarse en forma directa con la cantidad de obras y proyectos desarrollados en el período por cada uno de los organismos.

#### *f. Modelo productivo*

En lo que refiere al modelo productivo como parte del análisis de la estructura burocrática, nos propusimos identificar tanto la existencia de un “*saber hacer*” como la capacidad del modelo productivo para adaptarse a los cambios que acontecieron en el período.

En este punto nos ha resultado llamativo la persistencia con la que aparece en el discurso de los entrevistados la valoración por la capacidad técnica del sector. Ello ha sido transversal, con consideraciones elogiosas a agentes de organismos y empresas distintos del propio. También pareciera dar cuenta de ello el haber logrado una intervención de la relevancia de la que se realizó en el Aeroparque Jorge Newbery de la CABA en el año 2020 aprovechando el cese de la actividad aerocomercial forzoso a nivel mundial por el advenimiento de la pandemia COVID-19. En dicho contexto, se visualizó una ventana de oportunidad insoslayable para concretar una obra de enorme magnitud como la planificada para el Lado Aire del Aeroparque; a partir de ello y aún con la forzada virtualidad, todas las áreas técnicas del ORSNA se abocaron, conjuntamente con AA2000 S.A., al análisis, ajuste y gestión con vistas a su pronta autorización y ejecución del proyecto. Todo ello fue realizado con la imprescindible participación de ANAC, EANA y PSA entre otros actores.

Es decir, no sólo se llevó adelante en tiempo y forma una obra que implicaba una magnitud y complejidad técnica destacada, sino que además eso se hizo en un contexto totalmente adverso para la actividad y para la ejecución de tareas como las descriptas. En palabras de un agente de ANAC dicho éxito fue expresado de la siguiente manera:

*“Tuvieron la suerte de encontrarse equipos técnicos, tanto en ANAC como en ORSNA, porque si no hubiese sido un desastre.”*

Resulta enriquecedor incorporar en el presente apartado, lo que se presenta como un mero relato de una anécdota de trabajo de un agente del ORSNA, pero en el cual se vislumbran aspectos relevantes sobre el modelo productivo y el saber hacer que existe en el SNA:

*“En una oportunidad viajé a Perú y nos encontramos, a intercambiar ideas y conocernos con la gente del OSITRAN, que es el organismo que regula allí. Y tenían un enfoque totalmente distinto. Un organismo de control de una concesión mucho más chica, eran siete aeropuertos, con un staff de gente mucho más reducido, prácticamente sin ingeniería, sin arquitectos, y no se involucraban para nada en el tipo de infraestructura que el concesionario construía ahí. Medían calidad de servicios, medían volúmenes de inversión, y punto. El compromiso es este, tenés que ejecutar esto en este tiempo, este volumen de*

*inversión. Pero no se interiorizaban, ni interactuaban, ni definían, ni aprobaban la arquitectura, o la ingeniería, o la infraestructura que allí se iba a construir. Quedaba todo en manos del explotador.*

*Nosotros tuvimos desde siempre un enfoque sumamente distinto, muy involucrados, inmersos en eso. No solamente en el hecho formal de autorizar o aprobar obras, sino realmente de tener equipos técnicos sólidos, formados, fuertes y muy involucrados con todas las decisiones en materia de infraestructura.*

*Materialización, diseño, funcionalidad, etc. Aún cuando sea administrada y explotada por el concesionario al cual se le dieron los aeropuertos. Y en otra escala, pero no es muy distinto al enfoque, al approach que se tiene en los aeropuertos que no están concesionados o que están concesionados a otras empresas. Que por ahí tienen menos oportunidad de inversión, pero que también tienen que ser evaluadas por el orden, desde lo técnico, lo presupuestario muchas veces también, y finalmente autorizadas y ejecutadas.”*

La evidencia recabada sugiere la existencia de un “saber hacer” en los organismos, que permitió que las distintas tareas desarrolladas se tradujeran en proyectos y obras para la mayoría de los aeropuertos que conforman el SNA.

#### *g. Estructura de coordinación*

En lo referido a la existencia de unidades formales o informales abocadas a sostener la coordinación interna de los distintos organismos, la recolección arrojó resultados diversos según el organismo.

En el caso de ANAC, fue el único organismo en el que se identificó un área formal con competencia en materia de coordinación interna. No obstante, de la información recabada se soslaya que no pudo desarrollar cabalmente la tarea que tenía asignada. Dicha área era la Unidad de planificación y control de gestión (UPCG), de ella se sostuvo que:

*“durante este período fue implosionada, se desactivó porque cuando vos tenés áreas de coordinación y planificación que sean áreas muy técnicas tenés que darle bolilla. (...) Es más, existía porque había un procedimiento interno que era preexistente (...) y uno de los pasos implicaba que tenía que pasar por esta unidad, por eso con la llegada de OACI sobrevivió”*

Para el caso de EANA se indicó que existía un Comité Ejecutivo, no formal, que funcionaba como instancia de coordinación:

*“El comité lo integraban los gerentes ejecutivos (...) el jefe de gabinete y la gerenta general. Ese era el comité ejecutivo, en donde una vez por semana nos reuníamos para planificar dentro de los temas lo que era la infraestructura de los servicios de navegación y su inversión”*

En el caso del ORSNA, las entrevistas permitieron vislumbrar que si bien no existía un área formal que tuviera a su cargo la coordinación interna, ello en la práctica era realizado por la Vocalía con colaboración de asesores de directorio con perfiles de gestión. Así describe uno de los agentes el modo en el que se llevó adelante la coordinación:

*“Se trabajó de manera seria pero con calidez. Generó que todo sea ameno, con un feedback honesto. Estas cualidades hicieron que el trabajo fluyera bien a pesar de las exigencias que genera el contexto externo.”*

Además resaltó que en el último año de gestión se incorporó la figura de un asesor técnico de directorio (un arquitecto con vasta experiencia en el sector) para coordinar algunas cuestiones de las gerencias de obras y planificación en particular, complementariamente a la coordinación en general, para aportar una mirada transversal pero netamente técnica.

De este modo, se da cuenta que la existencia de instancias de coordinación interna han contribuido a un mejor desarrollo de infraestructura aeroportuaria, ya que es mayor el desarrollo en los organismos en los que mayor estructura de coordinación se advirtió.

#### *h. Sistemas de información y gestión*

Además del SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL de uso obligatorio para toda la Administración Pública se trabajó con programas específicos de diseño para las tareas específicas de ingenieros y arquitectos. En el caso de EANA se menciona que se intentó instalar un sistema de gestión y que no se logró:

*“...más que nada, por una decisión de las gerencias generales, que tiene que ver con el tema de reubicar financiamiento para otros proyectos (...) Hoy no tiene un sistema de gestión. ¿Qué es lo que se hizo? Nunca se dio ningún sistema de gestión. O sea, se manejaban con Excel todos los días.”*

Otro agente de esa misma empresa lo describió de la siguiente manera:

*“Te resumo con esto. EANA funciona en dólares y en pesos, tanto para recaudar como para pagar. El sistema que tenemos ni siquiera tiene una columna bimonetaria. Nosotros pagamos o recaudamos algo*

*en dólares o pagamos una factura en dólares, y la persona de cuentas a pagar, te carga la factura en el sistema, le pone a mano el tipo de cambio del día en una observación que tiene el sistema. Es una deuda muy grande que tiene EANA. Y estoy hablando del sistema de registración y del sistema contable, que no es menor.”*

#### ***i. Infraestructura y equipamiento***

La totalidad de los entrevistados señaló que se contó con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de sus funciones. No obstante, en el caso de ANAC se mencionó que las reparticiones operativas que tienen funciones en oficinas en aeropuertos del interior de Buenos Aires, en ciertos casos requerirían algunas intervenciones para ser adecuadas. En el caso de EANA, durante el período se llevó adelante una refacción total de su sede Central.

#### ***Recapitulación acerca de los arreglos institucionales y la estructura burocrática***

Del trabajo realizado destacan distintas conclusiones en relación a los arreglos institucionales y la estructura burocrática. En primer lugar, se advierte que la existencia de una limitación en las autorizaciones legales para la realización de obras en el Grupo B, tiene un efecto directo en la capacidad del sistema de traducir los proyectos de ese grupo en obras en ejecución.

A su vez, en lo que refiere a una supuesta superposición de competencias advertida por la literatura años atrás (Barbero y Bertranou 2014), la evidencia pareciera indicar que no existe realmente una superposición, sino una dependencia funcional, en la cual el ORSNA desarrolla infraestructura, mientras que ANAC la fiscaliza y habilita. Ello es concordante tanto con la asignación de medios financieros que cada organismo tiene a tales fines, como con las autorizaciones legales que les han sido otorgadas.

A su vez, existe en el sector una cultura organizacional común, con estructuras organizacionales acordes a sus competencias (sin perjuicio de la inexistencia de estructura referida a la materia en el MTR), y -en términos generales- sistemas de información y gestión e infraestructura y equipamiento suficientes. Los aspectos evaluados dan cuenta



de un alto grado de capacidad de los organismos en lo que refiere a los equipos y sus habilidades. El entrecruzamiento entre lo observado y la cantidad de obras identificadas por organismo, permiten sugerir la existencia de una relación directa entre la conformación de los equipos y la cantidad de obras realizadas, donde a mejores equipos, mayor cantidad de proyectos y obras realizadas.

En un sentido similar hemos observado la relación entre la disponibilidad de medios financieros y la cantidad de obras realizadas por organismos, de modo que, a mayor disponibilidad de medios financieros, mayor cantidad de intervenciones realizadas.

En lo referido a la existencia de un “saber hacer”, la evidencia señala que su existencia permitió que las distintas tareas desarrolladas se tradujeran en proyectos y obras para la mayoría de los aeropuertos que conforman el SNA, lo que resaltó en forma particular durante la Pandemia del Covid 19.

Finalmente, los organismos del sector dan cuenta de la existencia de instancias de coordinación interna que han contribuido a un mejor desarrollo de infraestructura aeroportuaria.

#### *4. Capital de acción inter-organizacional*

Como último componente de la capacidad estatal (Bertranou 2015) describe al capital de acción conjunta, concreta, inter-organizacional, y menciona que puede ser intersectorial o interjurisdiccional.

#### *Normas que rigen la acción intergubernamental e interjurisdiccional.*

En este aspecto no se observa de la información recabada que existan reglas de acción intergubernamental o interjurisdiccional diferentes de las que rigen el SPN en términos generales.

#### *Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones.*

De la información recabada se advierte que no existe una instancia formal de toma de decisión conjunta en materia de infraestructura, pero en las entrevistas se refiere en forma

consistente a la existencia de niveles altos de coordinación entre los distintos actores del SPN. Todos los organismos señalan los mismos interlocutores e indicaron que la comunicación es periódica, que se trabaja colaborativamente, se consensuan cuestiones comunes y si hay diferencias se convocan reuniones de trabajo.

*Acuerdos formales e informales vigentes de acción conjunta y trayectorias y experiencias pasadas de acción conjunta.*

En lo referido al capital de acción interorganizacional de los organismos con otros actores del sector o de otras jurisdicciones, destaca nuevamente en el relato de los entrevistados el lugar que tuvo la realización de la Obra del Aeroparque Jorge Newbery antes mencionada:

*“Yo creo que acá hay que hacer un capítulo especial en esta historia, que es la sensacional idea que han tenido en el ORSNA de hacer aeroparque. Y eso lo quiero hiperreguete rescatar. Haber reaccionado a tiempo y haber podido hacer durante la pandemia aeroparque, para mí ha sido la moneda de oro que les perdona montones de otras cosas. Han hecho un aeropuerto espectacular en el lado aire. Con un balizamiento de primera generación. Con una extensión de pista enorme. Con muchísima mejora en lo que es el señalamiento horizontal. Realmente ha quedado un aeropuerto de primer nivel. Con todas las limitaciones que tiene Aeroparque por estar pegado a Riachuelo.”*

De igual manera aparece en el relato de agentes de EANA:

*“Con la parte de inversiones estatales, como el recurso es muy escaso, mientras uno es más eficiente en la inversión, permite...el ejemplo clarísimo para mí fue el tema de Aeroparque con todo el trabajo que se hizo de la pista durante la pandemia, donde EANA participó porque colocó los ILS. Yo creo que es una obra que fue un ejemplo de coordinación entre organismos del sector, eficientes, o sea, todas las circunstancias que permitieron que se haga esa inversión, obviamente, porque yo creo que en un contexto de no pandemia, con un tráfico habitual de Aeroparque, no se podría haber hecho, creo que fue un gran ejemplo, de la coordinación de todas las áreas del sector, que cada uno puso un poco, digamos, ¿no? EANA, sobre todo, lo que le correspondía a ellos, que era la colocación del ILS y del AWOS...”*

***Recapitulación acerca de los arreglos institucionales y la estructura burocrática***

Finalmente, en lo que refiere a este componente ha sido relevante el capital de acción intersectorial evidenciado en forma particular en la realización de la Obra del Aeroparque

Jorge Newbery durante la pandemia, que requirió de los actores un nivel de coordinación muy alto en medio de un contexto al que debieron adaptarse constantemente.

## Conclusiones

Luego del análisis efectuado en la presente investigación, considero que se han evidenciado aspectos relevantes de la relación existente entre las capacidades estatales del sistema y el desarrollo de infraestructura aeroportuaria del período, que nos permite verificar la hipótesis de trabajo.

Preliminarmente, se ha advertido que en el período bajo análisis existió una preponderancia de intervenciones en el Lado Aire, lo cual contrasta con lo señalado (Barbero y Bertranou 2014) una década atrás, en tanto el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria no se centra más en el área de tierra que en la de aire.

A su vez, la información producida con relación al vínculo de los actores estatales con los sectores empresarios y sindicales permite afirmar que no ha habido captura del estado en el período. Ello indicaría que las organizaciones que analizamos, ha utilizado su capacidad estatal para implementar la política definida por el Estado y no por actores no estatales (Bertranou 2015).

Los hallazgos más relevantes del trabajo radican en lo referido a los arreglos institucionales y la estructura burocrática del SPN para el desarrollo de infraestructura aeroportuaria. Entre ellos destacan:

- la existencia de autorizaciones legales acordes, sin perjuicio de una limitación para la realización de obras en el Grupo B producto de la falta de claridad normativa respecto del régimen que debe utilizarse para contratar dichas intervenciones. Se advirtió que ello ha tenido un efecto directo en la capacidad del sistema de traducir los proyectos de ese grupo en obras en ejecución.
- en lo que refiere a una supuesta superposición de competencias (Barbero y Bertranou 2014), la evidencia actual pareciera indicar que -independientemente

de la percepción de los actores-, no existe realmente esa superposición, sino una dependencia funcional ineludible, en la cual el ORSNA desarrolla infraestructura, mientras que ANAC la fiscaliza y habilita. Ello es concordante tanto con la asignación de medios financieros que cada organismo tiene, como con las autorizaciones legales que les han sido otorgadas.

- La existencia en el sector una cultura organizacional común, con estructuras organizacionales acordes a sus competencias. Destaca, la baja participación del MTR durante el período, se advierte del relato de los distintos entrevistados que no se configura como sujeto de intervención activa y tampoco como un actor clave en la toma de decisiones. Tampoco contó con estructura y competencias específicas en la materia y, a su vez, en un sistema que tuvo rotación nula en el nivel de autoridades máximas de organismos durante los cuatro años de gestión, el MTR tuvo tres Ministros durante el período.
- La existencia de un alto grado de capacidad de los organismos en lo que refiere a los equipos y sus habilidades. El entrecruzamiento entre lo observado y la cantidad de obras identificadas por organismo, sugieren la existencia de una relación directa entre la conformación de los equipos y la cantidad de obras realizadas, donde a mejores equipos, mayor cantidad de proyectos y obras realizadas.
- La existencia de una relación directa entre la disponibilidad de medios financieros y la cantidad de obras realizadas por organismos, de modo que a mayor disponibilidad de medios financieros, mayor cantidad de intervenciones realizadas.
- la existencia de un “saber hacer”, que permitió que las distintas tareas desarrolladas se tradujeran en proyectos y obras para la mayoría de los aeropuertos que conforman el SNA, lo que resaltó en forma particular durante la Pandemia del Covid 19.

- la existencia de instancias de coordinación interna que han contribuido a un mejor desarrollo de infraestructura aeroportuaria, particularmente valoradas entre los distintos actores. En este sentido, la intervención realizada en el Aeroparque Jorge Newbery durante la Pandemia del Covid 19, es señalado por los actores como un hito representativo de la coordinación con la que trabajan.

Es por todo lo expuesto, que entiendo que la tarea realizada ha permitido verificar que a mayor grado de capacidades estatales se ha logrado un mayor desarrollo de infraestructura aeroportuaria en el período.



## Bibliografía

- Acuña, C. H., y M. Chudnovsky. «Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos.» En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, de Carlos H. Acuña. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2013.
- Alberts, H. C., J. T. Bowen Jr, y J. L. Cidell. «Missed opportunities: The restructuring of Berlin's airport system and the city's position in international airline networks.» 2009, *Regional Studies*, 46: 739-758.
- Alonso, G. «La reforma del seguro de salud. Política, instituciones y capacidades.» En *Capacidades estatales, instituciones y política social*, de G. Alonso. Buenos Aires: Prometeo, 2007.
- Barbero, J, y J Bertranou. «Una asignatura pendiente: Estado, instituciones y política en el sistema de transporte.» En *Dilemas del estado argentino: política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI.*, de Carlos Acuña. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2014.
- Bertranou, J. «Capacidad Estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate.» *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4., 2015: 37-59.
- Bertranou, J. «Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina.» *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2, 2013: 11-39.
- Bertranou, J. «El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica de los conceptos.» *Revista Política y Gestión*, Vol. 2., 2001.
- BID. «Un nuevo impulso para la integración de la infraestructura regional en América del Sur.» *Banco Interamericano de Desarrollo*. 2000.  
[http://www.iadb.org/intal/publicaciones/infraestructura\\_bid.pdf](http://www.iadb.org/intal/publicaciones/infraestructura_bid.pdf).
- Bobbio, N. *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política.* . Madrid: Taurus, 1996.
- Calderón, C., y L. Servén. «Infrastructure in Latin America.» *World Bank Policy Research Working Paper*, 2010.
- Castells, M. *The Informational City. Information technology, economic restructuring, and the urban-regional process.* Oxford: Blackwell Publishers, 1999.
- Chuaire, M. F., C. G. Scartascini, y C. Tommasi. «State capacity and the quality of policies: Revisiting the relationship between openness and the size of government.» *IDB Working Paper Series*, 2014.
- Cingolani, L. «The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures.» 2013.
- Cohen, J. P., y C. J. M. Paul. «Airport infrastructure spillovers in a network system.» *Journal of Urban Economics*, 2003: 459-473.

- Cosentino, E. «Aspectos de Derecho Público en la Privatización de Aeropuertos.» *XXVIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial.* . Lisboa, 1998.
- de Barros, A. G., M. C. Lopes, y I. & Sahnoun. «Air Connectivity and Airport Infrastructure in Northern Canada.» *The School of Public Policy Publications*, 2023.
- Depetris, J. «Deportes Extremos: Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico. El caso de la Aduana Argentina (2005-2010).» *Cuadernos del Instituto AFIP. N° 21.*, 2011.
- Derudder, B., L. Devriendt, y F. Witlox. «A spatial analysis of multiple airport cities. » *Journal of Transport Geography*, 18, 2010: 345-353.
- Doerr, L., F. Dorn, S. Gaebler, y N. Potrafke. «How new airport infrastructure promotes tourism: evidence from a synthetic control approach in German regions.» *Regional Studies*, 54, 2020: 1402-1412.
- Doganis, R. *La Empresa Aeroportuaria*. Madrid: Paraninfo, 1995.
- EANA. «Plan de servicios EANA 2020-2024.» Plan de servicios, 2020.
- EANA. «Reportes anuales 2020 2021 y 2022.» Reporte anual, 2022.
- Evans, P. «El Estado como problema y como solución.» *Desarrollo Económico*, vol. 35., 1996.
- Evans, P., y J. Rauch. «La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales weberianas en el crecimiento económico.» En *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: ILSA, 2007.
- Fay, M., y M. Morrison. *Infraestructura en América Latina y el Caribe. Acontecimientos recientes y desafíos principales*. Banco Mundial. 2007.  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/281921468046857576/pdf/378990SPANISH01aestructura01PUBLIC1.pdf> (último acceso: Mayo de 2022).
- Glaser, Barney G., y Anselm L. Strauss. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Publishing Company, 1967.
- Grindle, M. S. «The Good Government Imperative. Human resources, organizations and institutions.» En *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press, 1997.
- Hanson, J., y R. Sigman. «Measuring state capacity: Assessing and testing the options.» *Annual Meeting of the American Political Science Association*. 2011. 1-5.
- Hernandez Sampieri, R., C. Fernández-Collado , y P. Lucio. *Metodología de la Investigación*. Quinta edición. México: Mc.Graw Hill, 2010.
- Hilderbrand, M., y M. Grindle. «Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?» En *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press, 1997.

- Humphreys, I., y G. Francis. «Policy issues and planning of UK regional airports.» *Journal of Transport Geography*, 10, 2002: 249-258.
- Huntington, S. P. *Political order in changing societies*. Yale university press., 2006.
- Iazzeta, O. «Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global.» En *Crisis Global y Gobernabilidad en América Latina.*, de Varios Autores. Buenos Aires: PNUD/Siglo Veintiuno, 2012.
- Kapur, A. «Airport infrastructure: The emerging role of the private sector. » *The World Bank*, 1995.
- Knutsen, C.H. «Democracy, State Capacity, and Economic Growth.» *World development*, 2003: 1-18.
- Kocher, M. «State Capacity as a Conceptual Variable. » *Yale Journal of International Affairs.* , 2011.
- Lian, J. I., y J. Rennevik. «Airport competition – Regional airports losing ground to main airports.» *Journal of Transport Geography*, 19, 2011: 85–92.
- Lipovich. «Nuevas Tendencias en el Transporte Aerocomercial Regular de Pasajeros. La Crisis del Sector, las Aerolíneas de Bajo Costo y Los Aeropuertos Competitivos. La Situación en América Latina.» *Instituto de Geografía (FFyL, UBA.)*, 2003.
- Lipovich. «Origen, características y funcionamiento del Sistema Nacional de Aeropuertos de Argentina.» *Transporte y Territorio*, 2016: 124-145.
- OACI. *Safety Audit Results: USOAP interactive viewer*. 2023.  
<https://www.icao.int/safety/Pages/USOAP-Results.aspx>.
- ORSNA. «Memoria de Gestión 2019/2023.» Memoria de Gestión, 2023.
- Ospina. «Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora.» *Presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública.* . Lisboa, 2002. 4.
- Oszlak, O. «Burocracia estatal: política y políticas públicas.» *Postdata*, 2006: 11-56.
- . «Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner.» *X Congreso del CLAD*. Santiago de Chile, 2005.
- Oszlak, O., R. Felder, y K. Forcinito. *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*. Buenos Aires: Inap, 2000.
- Pels, E., P. Nijkamp, y P. Rietveld. «Airport and airline choice in a multiple airport region: an empirical analysis for the San Francisco Bay Area.» *Regional Studies*, 35, 2001: 1-9.
- Perez Masis, I. «La capacidad estatal para la implementación de asociaciones público-privadas en proyectos de infraestructura de transporte en Costa Rica durante el período 1994-2013. El caso del Consejo Nacional de Concesiones.» 2015.  
[https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/108/1/TMAG\\_EPYG\\_2015\\_PMI.pdf](https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/108/1/TMAG_EPYG_2015_PMI.pdf).



- Repetto, F. «Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina.» *VIII Congreso del CLAD*. Panamá, 2003.
- Repetto, F. «Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina.» *INDES Working paper series*, 2007: 1-52.
- Repetto, F. «Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina.» *Documentos de trabajo del INDES*, 52, 2004.
- Rozas, P., y R. Sánchez. *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*. Cepal, 2004.
- Sautu, R., & Boniolo, P. otros. *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Argentina: Clasco, 2005.
- SIGEN. «Mapa de Riesgos del Sector Público Nacional 2023.» Mapa de Riesgos, s.f.
- Skocpol, T. «El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual.» En *Política.*, de E. Torres-Riva. San José de Costa Rica: Educa, 1990.
- . *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press., 1979.
- Sutherland, D., S. Araujo, B. Égert, y T. J. Kozluk. «Infrastructure investment: links to growth and the role of public policies.» 2009.
- Taylor, S., y R. Bogdan. «“La entrevista en profundidad”.» En *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paidós, 1986.
- Urfer, B., y R. Weinert. «Managing airport infrastructure.» En *Aviation systems: Management of the integrated aviation value chain*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2011.
- Valles, M.S. «La investigación documental: técnicas de lectura y documentación.» En *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión Metodológica y Práctica Profesional*. Madrid: Editorial Síntesis, 1997.
- vom Hau, M. «State capacity and inclusive development: new challenges and directions.» *ESID Working Paper N° 2*, 2012.
- Wade, R. «Reubicando al Estado: Lecciones de la experiencia de desarrollo del este asiático.» *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal (UNL)*, 2008.
- Weaver, R. K., y B. A. Rockman. *Do institutions matter?: government capabilities in the United States and abroad*. Brookings Institution Press, 2010.
- Weiss, L. «The Myth of the Powerless State.» *Ithaca, United States*, 1998: Cornell University Press.
- Wiltshire, J. «Airport competition: Reality or myth?» *Journal of Air Transport Management*, 2018: 241–248.

Yin, RK. *Diseño y métodos de investigación de estudios de caso: Serie de métodos e investigación social aplicada*". Segunda Edición. Thousan Oaks: Sage Publications Inc, 1994.



Universidad de  
**San Andrés**