

Reseña

Magdalena Chiara y Valeria Serafinoff (comps.)

Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina

1ª edición. Los Polvorines, provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022. 288 páginas. ISBN 978-987-630-649-2

Reseña de Oliver Davenport
IESCT-UNQ-CICBA/ CONICET

¿Qué instancias de decisión intervienen en el diseño e implementación de una política pública? ¿Cómo se relacionan estas diferentes instancias en el proceso de la política? ¿Estas relaciones pueden provocar divergencias entre “lo diseñado” y “lo implementado”? ¿Cómo influyen en lo anterior las brechas socio-económicas entre los diferentes territorios que alcanza una misma política pública? ¿Qué alcances y límites tienen las políticas sociales en la actualidad argentina? Estos son solo algunos de los interrogantes generales que nos permiten generar y comenzar a responder este volumen que contiene ocho trabajos organizados en ocho capítulos, compilados por Magdalena Chiara y Valeria Serafinoff.

Este libro reúne una batería de temas ampliamente diversos: discusiones teóricas sobre las relaciones intergubernamentales, provisión pública descentralizada de salud, integralidad de modelos provinciales de gestión, políticas de niñez y adolescencia, políticas de vivienda y suelo, iniciativas intersectoriales de salud sexual y reproductiva, políticas para la eliminación de violencia por razones de género.

Más allá de la variedad de temáticas abordadas en los capítulos, todos defienden (en mayor o menor medida) una serie de postulados que son transversales a toda la obra:

1) Tras un profundo proceso de descentralización, en Argentina (y en todos los Estados federales) conviven múltiples instancias de decisión, cuyas relaciones tienden a tensionarse por razones heterogéneas: divergencias en las capacidades técnico-operativas, diversidad de posturas político-ideológicas, falta de coordinación horizontal y vertical, entre otras. Si bien existen muchos casos en los que distintas unidades de gobierno se alinean y coordinan “exitosamente”, aún esos procesos virtuosos no están exentos de tensiones y conflictos.

2) Existen grandes brechas entre territorios vinculadas a las condiciones socioeconómicas de las diferentes poblaciones y a las capacidades y recursos que disponen las organizaciones estatales para responder a los problemas de estas familias y comunidades. El “núcleo estratégico” de las políticas sociales es comenzar a cerrar estas brechas.

3) El proceso de descentralización se constituye como una causa elemental de, por un lado, la importancia en gestión de políticas sociales que presentan actualmente los niveles subnacionales de gobierno y, por otro lado, de las profundas brechas territoriales.

El documento explora la dimensión federal y multiescalar de las políticas públicas, para analizar las relaciones entre niveles de gobierno y los modos en que estas relaciones afectan la implementación de políticas sociales en Argentina. En este sentido, se aborda cómo la distribución de competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) puede afectar la implementación de dichas políticas públicas y, en consecuencia, el acceso a derechos básicos (salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria, entre otros).

El primer capítulo es una propuesta teórico-metodológica de Chiara orientada a analizar las dinámicas de mutuo condicionamiento entre las políticas que diseñan los niveles centrales y los arreglos institucionales propios de los niveles subnacionales. La propuesta está centrada en abordar la cuestión subnacional desde una perspectiva relacional que dé cuenta del rol que tienen los gobiernos centrales en el cierre de las mencionadas brechas de desigualdad entre territorios.

Partiendo de la idea que las relaciones intergubernamentales (RIG) no solo anteceden a las políticas, sino que son también parte de sus resultados (p. 31), la autora propone “abrir la caja negra” del proceso de implementación de políticas públicas para analizar 1) cómo las RIG condicionan las políticas públicas y 2) como las políticas sociales operan como “organizadoras” de las RIG. Este abordaje a nivel mesoinstitucional resulta sumamente útil para volver inteligible los complejos procesos de disputa política y gestión que se dan intra e inter niveles subnacionales. Esto es central en la actualidad, teniendo

en cuenta que los procesos de descentralización en Argentina (y en toda la región latinoamericana) han aumentado la importancia que asumen los niveles subnacionales en el diseño e implementación de políticas sociales.

En el segundo capítulo, Cetrángolo y Goldschmit llevan a cabo un análisis de las dificultades que presenta la provisión pública descentralizada de la salud, teniendo en cuenta la fragmentación (organizacional, territorial, de financiamiento y, consecuentemente, de derechos) que presenta el sector de atención de la salud en la Argentina, así como la ausencia de instancias adecuadas de coordinación entre instituciones (p.40). Se trata de un trabajo que realiza una caracterización precisa y rigurosa sobre el sistema de salud en Argentina, describiendo en profundidad los tres subsistemas que lo componen: el público, el de seguridad social (obras sociales) y el privado (medicina prepaga). Además, señalan las limitaciones acerca cada uno de estos subsistemas y los bajos niveles de coordinación que presentan. Para un lector poco entendido en el tema, este capítulo es un excelente “estado de la cuestión” sobre indicadores clave (gasto en salud como porcentaje del PBI, establecimientos de salud por provincia, recursos humanos por región, gasto público en salud, entre otros) vinculados al sistema de salud, principalmente a nivel nacional pero también a nivel de la región latinoamericana.

Los autores concluyen que, por un lado, existe un grupo de la población que tiene coberturas múltiples y de diferente calidad por la superposición de la oferta pública, la cobertura obligatoria de la seguridad social y la privada. Mientras que, por otro lado, la organización descentralizada y las características territoriales del país han determinado un acceso diferencial para cada grupo poblacional (p.76). Al final del capítulo, se presenta una propuesta normativa en clave de ejes de acción que, si bien algunos resultan bastante generales y ambiciosos, sirven de horizonte para pensar un cambio estructural en el sistema de salud argentino de cara a resolver sus limitaciones.

El tercer capítulo, a cargo de Soldano y Berreta, es la presentación de un caso abordado desde algunas de las ideas teórico-metodológicas del capítulo 1. En rigor, no se aplican las herramientas y esquemas analíticos del primer capítulo, sino que se comparten postulados generales acerca de las dinámicas socio-políticas entre las RIG y las políticas sociales. El trabajo recupera la gestión del Frente Progresista en la provincia de Santa Fe en relación a las políticas sociales implementadas, pero sobre todo a la reestructuración ministerial y a la designación de “regiones” en la provincia que requirió la implementación de dichas políticas. De manera muy esquemática, el capítulo logra señalar un conjunto de aciertos y desaciertos de esta gestión en diferentes políticas, tomando como eje central el “Plan Abre”. Es particularmente acertado el análisis de las múltiples tensiones político-institucionales generadas en el marco de dicha política pública, dado que es un ejemplo de cómo se generan restricciones a los procesos de regionalización, de coordinación vertical y horizontal y de gobernanza.

En el cuarto capítulo, Moro y Orizaola analizan las relaciones intergubernamentales en el campo de las políticas de niñez y adolescencia que se desarrollan a partir de la creación del Sistema de Promoción y Protección Integrales de los Derechos de los Niños. Tomando como *locus* el conurbano bonaerense, el trabajo analiza 1) los conflictos entre el nivel provincial y las áreas locales de gestión derivados de normativas ambiguas, 2) la incapacidad provincial para liderar el proceso de implementación de las políticas, 3) la cuestión del financiamiento y sus consecuencias político-institucionales, y 4) el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, un nuevo espacio de interacción interjurisdiccional.

Una cuestión no menor de este trabajo es que visibiliza cómo los costos reales de la necesidad de coordinación entre los actores gubernamentales para establecer y acordar criterios, tiempos y decisiones recaen en los propios sujetos a los que se busca restituirles derechos vulnerados (p. 121). Al final del capítulo, se presenta una serie de “cuestiones clave” para tener presentes en las agendas de las áreas de niñez y adolescencia en el conurbano bonaerense. Si bien están algo disociadas de lo que se viene analizando, las propuestas abordan problemas fundamentales para garantizar derechos vinculados a niñez y adolescencia en un contexto de “pospandemia”.

En el quinto capítulo, Di Virgilio y Aramburu realizan un recorrido histórico de la política habitacional en el Gran Buenos Aires. En particular, analizan la compleja dinámica de relaciones entre unidades de gestión nacionales, provinciales y municipales en el marco de políticas públicas concretas (PROMEBA, PFCV). Según estas autoras, durante la década de 1990 se consolida un proceso de descentralización en la implementación de la política habitacional que lleva al fortalecimiento de unidades gubernamentales municipales en términos de gestión y administración, las cuales adquieren un rol protagónico en determinados programas. Llegados los 2000, tras la crisis social, económica y política del 2001, el Estado nacional recupera su rol central en la implementación de políticas habitacionales, particularmente a partir del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV). Esta “nueva etapa” de gestión habitacional fortalece la relación “nación-municipios” y tiende a desplazar a los organismos provinciales, aunque estos mantienen algunas funciones burocráticas que acaban por ser contraproducentes para el avance de las obras en los municipios.

Resulta interesante como, a lo largo de todo el trabajo, se recuperan diferentes testimonios de funcionarios y ex funcionarios de distintos organismos de gobierno, a los fines de explicitar los niveles de coordinación intergubernamental, las diversas tensiones y conflictos entre unidades de diferente nivel vertical, así como la poca coordinación horizontal entre unidades municipales.

El sexto capítulo, elaborado por de León y Reppeto, analiza el Plan de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA) en dos dimensiones: la coordi-

nación intersectorial dentro del Estado Nacional y la coordinación entre el nivel nacional y las provincias. Como se reitera a lo largo de toda la obra, este capítulo pone en evidencia cómo los esfuerzos de coordinación pueden estar atravesados por tensiones derivadas de la coexistencia de lógicas y saberes sectoriales contrapuestos. También resalta, a partir del estudio de caso, lo que denomina como una “clásica tensión de las relaciones intergubernamentales”: la tensión entre depender de un área del gobierno nacional, pero funcionar operativa y cotidianamente a nivel provincial (p. 209). Sin embargo, pese a todas las limitaciones del Plan analizado, en un ejercicio final de “balance” se concluye que es un exitoso ejemplo de política pública diseñada y planificada sobre la base de evidencia generada en clave multiactoral, con apropiados consensos político-técnicos que permitieron transitar la formulación del problema y el proceso de implementación.

En el séptimo capítulo, Serafinoff realiza una descripción de diseños institucionales y dinámicas generadas alrededor de las relaciones intergubernamentales (RIG) para la implementación de políticas públicas orientadas a la prevención, atención y reparación de las violencias por razones de género. En particular, se analizan diferentes políticas públicas que involucran una importante articulación entre la nación, las provincias y los municipios.

El trabajo formula y defiende la hipótesis de que en contextos donde prevalecen lógicas interejecutivas de coordinación vertical centradas en relaciones bilaterales e informales, la articulación desarrollada en un plano tecno-burocrático logra promover un esquema cooperativo más sostenible y da lugar a una política pública integral e integrada (p. 222). Luego de un análisis riguroso y detallado de múltiples políticas públicas vinculadas a la violencia por razones de género, el capítulo concluye en la necesidad de un organismo rector a nivel nacional, así como el fortalecimiento de espacios de coordinación como el Consejo Federal de la Mujer. Junto con varias otras propuestas normativas, el final de este capítulo reproduce una característica virtuosa del libro, señalada a lo largo de casi todos sus capítulos: sugiere posibles líneas de acción para comenzar a resolver las problemáticas descriptas y analizadas.

Finalmente, Chiara y Serafinoff presentan una síntesis de toda la obra en el octavo y último capítulo, donde repasan los principales aportes de los diferentes capítulos y logran explicitar diversos ejes transversales a estos.

A lo largo de estos ocho capítulos, el libro reflexiona críticamente sobre la complejidad de las relaciones intergubernamentales en relación a las políticas sociales, al mismo tiempo que logra sumergir al lector en múltiples temáticas concretas a partir de los casos de estudio. Pero más importante aún, por su impronta propositiva, este volumen se constituye como un insumo clave para diseñar e implementar políticas sociales en contextos federales, en tiempos donde las desigualdades territoriales se han profundizado y la población que requiere este tipo de intervención estatal es cada vez más amplia.