

# Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina

Magdalena Chiara y  
Valeria Serafinoff  
(compiladoras)



EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



Relaciones inter gubernamentales y políticas sociales  
en la Argentina



Magdalena Chiara y Valeria Serafinoff  
(compiladoras)

**Relaciones intergubernamentales  
y políticas sociales en la Argentina**

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina / Florencia Aramburu ... [et al.] ; compilación de Magdalena Chiara ; Valeria Serafinoff. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022.

Libro digital, PDF - (Política, políticas y sociedad ; 46)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-630-649-2

1. Políticas Públicas. 2. Estado. 3. Política. I. Aramburu, Florencia. II. Chiara, Magdalena, comp. III. Serafinoff, Valeria, comp.

CDD 320.6

## EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

ediciones.ungs.edu.ar

Diseño gráfico de la colección: Andrés Espinosa - Ediciones UNGS

Diseño de tapas: Daniel Vidable - Ediciones UNGS

Imagen de tapa: Freepik.com

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: María Inés Castaño



Licencia Creative Commons 4.0

Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)



Libro  
Universitario  
Argentino

# Índice

Presentación .....	9
<i>Magdalena Chiara y Valeria Serafinoff</i>	
Capítulo 1. Las políticas sociales bajo el prisma intergubernamental. Debates y desafíos metodológicos .....	13
<i>Magdalena Chiara</i>	
Capítulo 2. Federalismo y fragmentación de derechos en el sistema de salud argentino .....	39
<i>Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit</i>	
Capítulo 3. La política social en la provincia de Santa Fe, Argentina (2007-2019). Posibilidades y límites de la producción de bienestar en el nivel subnacional .....	83
<i>Daniela Soldano y Diego Beretta</i>	
Capítulo 4. La construcción institucional de las áreas locales de niñez y adolescencia en el conurbano bonaerense. Tensiones y conflictos entre provincia y municipios.....	115
<i>Javier Moro y Guillermo Orizaola</i>	
Capítulo 5. La cuestión de la vivienda y el suelo desde el caleidoscopio de las relaciones intergubernamentales. Reflexiones con base en experiencias en el Área Metropolitana de Buenos Aires.....	143
<i>María Mercedes Di Virgilio y Florencia Aramburu</i>	
Capítulo 6. Dilemas de coordinación intersectorial e implementación subnacional en la prevención y atención del embarazo no intencional en la adolescencia.....	181
<i>Gimena de León y Fabián Repetto</i>	

Capítulo 7. Desafíos para la coordinación intergubernamental para la prevención, atención y reparación de las violencias por razones de género .....	217
<i>Valeria Serafinoff</i>	
Capítulo 8. Notas para caracterizar las relaciones intergubernamentales (RIG) en el campo de la política social en la Argentina.....	267
<i>Magdalena Chiara y Valeria Serafinoff</i>	
Autores.....	281

# Presentación

*Magdalena Chiara y Valeria Serafinoff*

En los Estados federales conviven múltiples y solapadas instancias de decisión. En la Argentina, tres niveles estatales se superponen en un mismo territorio: el Estado nacional, los veinticuatro Estados provinciales y los municipios. Como resultado de esta forma de organización, ninguna política bajo responsabilidad de un nivel de gobierno se implementa por fuera de la jurisdicción de las demás. Así, los procesos de formulación e implementación discurren por distintas arenas de decisión y se ven tensionados por dinámicas políticas y de la gestión pública.

El proceso de descentralización modeló distintas matrices político-institucionales que conviven con profundas brechas entre territorios, tanto en relación con las condiciones bajo las cuales se desarrolla la vida de las personas, familias y comunidades, como en las capacidades y recursos con que disponen las organizaciones estatales para responder a los problemas y demandas. En este contexto, abordar la dimensión subnacional para estudiar la política social supone asumir en simultáneo dos cuestiones: la diversidad de posiciones entre los actores (propia de las matrices descentralizadas) y la desigualdad entre territorios. La primera refiere a los procesos políticos que tienen lugar en el diseño y la implementación, mientras que la segunda remite al núcleo estratégico de las políticas sociales, el cierre de estas brechas.

Desde una mirada relacional, este libro pone el foco en distintas experiencias en el campo de las políticas sociales en la Argentina y busca dar cuenta de las condiciones bajo las cuales se implementan y reconocer las estrategias e instrumentos adoptados para prestar servicios sociales y garantizar derechos.

El abordaje propuesto recoge los resultados de distintas investigaciones e invita a reflexionar sobre la relación entre las políticas y las condiciones político-institucionales. El foco está puesto en el carácter federal y multiescalar de las políticas públicas, y analiza las condiciones en que se producen las relaciones entre niveles de gobierno y el modo como estas –en sus aspectos estructurales y en sus dinámicas– inciden en los procesos de formulación e implementación.

Con este propósito, los capítulos reconstruyen los pliegues de las relaciones entre niveles de gobierno en la producción de política pública en distintos campos de las políticas sociales (salud, niñez y adolescencia, violencias por motivo de género, vivienda y producción de suelo urbano) y revisan el derrotero de diseños institucionales, estrategias e instrumentos de coordinación.

En el primer capítulo, *Magdalena Chiara* presenta un marco teórico-metodológico para analizar las relaciones de mutuo condicionamiento entre las políticas que diseñan los niveles centrales y los arreglos institucionales que caracterizan a los niveles subnacionales. Las herramientas de análisis propuestas buscan contribuir con el estudio de las “políticas en acción” en un nivel mesoinstitucional, a través de sus instrumentos en el contexto de la trama de las relaciones intergubernamentales. Lejos de pretender organizar integralmente el análisis, la invitación a adoptar una aproximación relacional en el abordaje del nivel subnacional es recuperada y enriquecida desde distintas aproximaciones en los capítulos que recorren de manera situada las relaciones intergubernamentales en sectores y territorios.

Teniendo en cuenta las múltiples fragmentaciones que presenta el sector de atención de la salud en la Argentina, *Oscar Cetrángolo* y *Ariela Goldschmidt* brindan un análisis actualizado de los problemas que presenta la provisión pública descentralizada de salud, en el contexto más general de un sector en el que la seguridad social aporta a su vez un grado mayor de complejidad y fragmentación. Los atributos de la matriz institucional son reconstruidos desde cada trayectoria y leídos en clave de una preocupación que recorre todo el capítulo: las asimetrías para garantizar el derecho a la salud.

*Daniela Soldano* y *Diego Berreta* cambian el foco y la escala al buscar reconstruir y analizar el proceso de estructuración de las políticas sociales integrales en la provincia de Santa Fe, en el período 2007-2018. Centrados en las estrategias, dispositivos e instrumentos de gestión (lo que podría denominarse las entrañas del diseño y la implementación) buscan identificar los condicionantes y las restricciones, así como las capacidades y posibilidades que dieron forma a ese derrotero. La producción multiescalar del bienestar y la noción de

integralidad son dos vectores en el análisis que hace el capítulo del patrón de política subnacional del Frente Progresista en la provincia.

El punto que eligen *Javier Moro* y *Guillermo Orizaola* para mirar a las relaciones intergubernamentales es el de las arenas locales en el conurbano bonaerense, en el campo de las políticas de niñez y adolescencia que se desarrollan a partir de la creación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (a partir del año 2007). El modelo de políticas sociales propuesto posiciona a los gobiernos locales con nuevas competencias en relación con la oferta de programas y servicios sociales, que se van tejiendo en contextos institucionales poco estructurados y con importantes debilidades en materia de recursos, factor clave al momento de equiparar asimetrías entre jurisdicciones.

Con puntos de convergencia con el anterior, *Maria Mercedes Di Virgilio* y *Florencia Aramburu* reconstruyen en su capítulo los hitos principales de las políticas de vivienda y suelo en el Área Metropolitana de Buenos Aires, a través de las relaciones intergubernamentales. La década de los noventa es el punto de inflexión tanto para el problema habitacional como para las políticas públicas. Los municipios vuelven a ser el punto de referencia para analizar los vínculos con los gobiernos provincial y nacional que estos construyen, y las capacidades de gobernanza que desarrollan en el contexto singular de cada intervención.

Regresando al campo de salud, *Gimena de León* y *Fabián Repetto* analizan el Plan de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA), iniciativa intersectorial de implementación territorial que puso de relevancia el impacto de esa problemática en la vida de las y los adolescentes, y la necesidad de garantizar sus derechos a la salud sexual y reproductiva. El capítulo analiza esta iniciativa a la luz de dos tensiones que cruzan tanto el diseño como la implementación: por un lado, la coordinación intersectorial dentro del Estado nacional; por el otro, la coordinación entre el nivel central y las provincias.

En su trabajo, *Valeria Serafnoff* se concentra en el análisis de los desafíos de formulación e implementación de políticas para la eliminación de la violencia por razones de género. Debido al carácter transversal de esta temática y la necesidad de garantizar la disponibilidad de múltiples servicios a nivel local, estas políticas requieren de importantes esfuerzos de coordinación intergubernamental. El artículo señala que en contextos en los que prevalecen lógicas interejecutivas de coordinación vertical centradas en relaciones bilaterales e informales, la articulación desarrollada en un plano tecnoburocrático logra promover un esquema cooperativo más sostenible y puede dar lugar a una

política pública integral e integrada. Para ello, los movimientos de mujeres y las organizaciones promotoras de sus derechos cumplen un papel clave a través de la construcción de comunidades epistémicas que promueven la coordinación. También se describe el rol del Estado nacional y su contribución a desarrollar capacidades estatales en los niveles subnacionales cuando los servicios se encuentran descentralizados y persisten fuertes heterogeneidades regionales e institucionales.

Finalmente, se presentan unas notas que, recuperando los aportes realizados en los siete capítulos previos, buscan caracterizar las relaciones intergubernamentales en el campo de la política social en la Argentina. Se analizan las dimensiones más relevantes para caracterizar la cuestión a partir de lo observado en las distintas políticas públicas. En este capítulo se plantean algunas preguntas orientadas a seguir profundizando sobre este campo de análisis.

Esta compilación echa luz sobre distintas estrategias de relaciones intergubernamentales desde una perspectiva de análisis de las políticas públicas y de la gestión de Estados federales o multinivel. La mirada que estos trabajos aportan acerca de estas estrategias, sus formas y las relaciones entre los distintos actores, nos muestra el carácter heterogéneo y transicional del federalismo en la Argentina.

En un país caracterizado por las diferencias regionales y las desigualdades, como es la Argentina, el proceso de formulación e implementación de políticas públicas requiere prestar especial atención a los territorios. No obstante, estos trabajos muestran que no son solo los territorios y sus particularidades sino, fundamentalmente, las estrategias e interacciones que despliegan los distintos actores que forman parte de una determinada arena de políticas las que definen el carácter y efectividad de las políticas públicas implementadas.

El recorrido que propone este libro pone en evidencia la necesidad de considerar diseños institucionales que promuevan una mayor integralidad de las políticas y fortalezcan los procesos de coordinación interinstitucional. Para ello, es necesario realizar esfuerzos específicamente dirigidos y asignar recursos. Si bien en algunos contextos la coordinación es producto de relaciones informales, no puede quedar librada solo a la iniciativa de algunos actores. El fortalecimiento de las capacidades de gestión de la información, planificación y evaluación del Estado nacional resulta central para promover relaciones intergubernamentales más cooperativas y garantizar los derechos de ciudadanía a lo largo y a lo ancho de todo el país.

# Capítulo 1

## Las políticas sociales bajo el prisma intergubernamental

### Debates y desafíos metodológicos\*

*Magdalena Chiara\*\**

#### Introducción

La importancia que fue adquiriendo la dimensión subnacional en los estudios de política social en América Latina es expresión del protagonismo que los Estados (o provincias) y los municipios asumieron como resultado de la descentralización.

Esos procesos modelaron distintas matrices político-institucionales y compusieron un mapa tan diverso como desigual. En ese contexto, abordar la dimensión subnacional al estudiar la política social supone asumir en simultáneo dos cuestiones: la diversidad de posiciones entre los actores en los distintos niveles de gobierno y la desigualdad entre territorios. La primera refiere a los procesos políticos que tienen lugar en el diseño y la implementación, mientras que la segunda remite al foco estratégico de las políticas sociales, el cierre de estas brechas.

---

\* Agradezco a Vilma Paura los comentarios realizados sobre una versión preliminar que fue presentada en la “IV Jornada de la Red de Estudios en Política Subnacional en la Argentina” (Los Polvorines, septiembre de 2018) y que dio origen a este capítulo.

\*\* Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS).

En este trabajo buscamos colocar el estudio de la cuestión subnacional en una perspectiva relacional que pueda dar cuenta del papel que tienen los gobiernos centrales en el cierre de las brechas de desigualdad.

Después de revisar algunos debates en torno al federalismo y la descentralización, planteamos la necesidad de poner la atención en la relación entre las políticas sociales y las relaciones intergubernamentales (RIG).

Partiendo de esta premisa, proponemos una aproximación relacional que pueda decodificar la capacidad de incidencia que tienen las políticas diseñadas desde los gobiernos centrales en las dinámicas subnacionales y analizar la relación inversa, el modo en el que los arreglos institucionales que caracterizan el nivel subnacional alteran o modifican los cursos de acción previstos por estas políticas. Esta perspectiva invita a formular preguntas que relacionen a las políticas con las condiciones político-institucionales bajo las cuales estas se procesan. Para ello, proponemos un marco teórico-metodológico para estudiar a las políticas en acción en un nivel mesoinstitucional, a través de sus instrumentos en el contexto de la trama de las RIG.

La preocupación que recorre este trabajo refiere a cómo pensar lo subnacional en los estudios de política social en contextos de desigualdad. El ámbito de la reflexión remite, en términos generales, a los países de América Latina, haciendo algunas referencias particulares al caso argentino.

## **La dimensión subnacional: matrices históricas y legados de la descentralización**

En las últimas décadas, la dimensión subnacional fue cobrando un espacio propio en los estudios de las políticas sociales. Esta importancia se expresa en el desarrollo creciente de investigaciones que analizan los procesos de implementación y que buscan rescatar las condiciones (tanto en el nivel local como en el estadual o provincial, según la organización de cada país) bajo las cuales estas políticas se producen. Estos estudios difieren en cómo delimitan su objeto y también en la aproximación que adoptan para su diseño. De manera no exhaustiva, pueden mencionarse: análisis de los procesos de descentralización y sus resultados, estudios de implementación de políticas y programas, análisis de casos locales, estudios fiscales y análisis de las dinámicas en el nivel provincial y estudios sobre las burocracias en el nivel subnacional. La densidad que van cobrando estos estudios es reflejo del papel que los Estados (o provincias,

según el caso) y los municipios comenzaron a desempeñar como resultado de la oleada descentralizadora del último cuarto del siglo pasado.

En América Latina, este fenómeno convive con brechas de desigualdad entre territorios que, en algunos casos, los mismos procesos descentralizadores vinieron a profundizar. Cetrángolo y Goldschmit (2011) ponen el foco en esta cuestión y plantean tres desafíos que enfrentan los gobiernos de la región: mantener la cohesión de sus sociedades, contribuir con la integración territorial y garantizar el pleno acceso a los servicios sociales para toda la población. Se trata de retos eminentemente políticos que mojonan el contexto en el cual debe ser pensada la cuestión subnacional y las consecuencias que han tenido los procesos de descentralización.

La relación de los Estados nacionales con los niveles estaduales (o provincias) y los municipios no reconoce un patrón común para toda la región; un rápido recorrido muestra que la matriz institucional, en cuyo contexto se sucedieron y deben interpretarse los procesos de descentralización, varía de manera considerable de un país a otro.<sup>1</sup>

Un primer atributo diferenciador refiere al *modelo a través del cual cada país ha resuelto su organización como nación*, ya sea a través de regímenes federales o unitarios. Aún dentro del primer grupo, la adopción de la forma de organización federal buscó propósitos diferentes, mientras que para la Argentina o México fue una manera de mantener unidos en un mismo país a Estados que gozaban previamente de autonomía (en el caso de Brasil la elección de esta organización surgió desde el centro). Entre los países unitarios es también diferente el estatus atribuido a las unidades subnacionales; mientras Colombia es un país muy descentralizado, Uruguay es clásicamente unitario.

El *reconocimiento que tienen los municipios* en cada contexto nacional es la segunda variable a considerar al momento de reconstruir las diferencias. En la Argentina, cada constitución provincial tiene facultades para definir la organización y las potestades de los gobiernos locales, y debe asegurar la autonomía municipal según lo establecido por la Constitución nacional de 1994 (art. 123); esta facultad y las limitaciones que le establece la carta magna tienen como resultado marcos institucionales para los municipios que varían de una a otra provincia. En Brasil, en cambio, la Constitución de 1988 consagra (en los artículos 29 a 31, 156, 158 y 159) la autonomía (política, administrativa y financiera) de los municipios, amplía sus potestades exclusivas y concurrentes

---

<sup>1</sup> Para la reconstrucción del contexto macroinstitucional y su derrotero, ver Cetrángolo y Goldschmit (2011).

con los Estados federativos y confiere estatus constitucional a los mecanismos de regulación desde el gobierno central (Fabríz y Fernandes Ferreira, 2002). Al mismo tiempo que concede estas prerrogativas, las limita a través de los mecanismos de regulación del gobierno central; se trata de condiciones muy diferentes a las de la Argentina, y en cuyo contexto discurren y se constituyen las políticas.

La *concentración demográfica y el dinamismo de la actividad económica* es la tercera variable que desafía la posibilidad de reconocer homogeneidad en los patrones de relación central-local, incluso al interior de un mismo país. En Brasil, Argentina, Colombia, México y Perú, el 50% de la población se concentra en el 5% de los municipios; en estos países coexisten, bajo la institucionalidad municipal, grandes ciudades que forman parte de áreas metropolitanas, con pequeñas localidades con escasa población y una actividad económica centrada casi en la subsistencia.

A estos atributos contruidos a través de procesos históricos que se remontan al siglo XIX, se sumaron en las últimas décadas del siglo pasado los *procesos de descentralización* que impactaron particularmente en los servicios sociales. En una parte importante de los casos se trató casi exclusivamente de una estrategia de ajuste fiscal desde los gobiernos centrales hacia los subnacionales, que no buscó construir consensos en relación con el reparto de funciones, ni consolidar mecanismos de coordinación que garantizaran el efectivo funcionamiento de los servicios descentralizados. En la Argentina, la descentralización de los servicios sociales universales (salud y educación) fue un ejemplo paradigmático de este modelo (Bisang y Cetrángolo, 1998; Cetrángolo y Jiménez, 2004).<sup>2</sup>

Estos recorridos dieron lugar a situaciones muy diferentes en relación con la participación de los niveles subnacionales (provincias y municipios) en las políticas y a las condiciones bajo las cuales asumieron las nuevas funciones. La Argentina, por ejemplo, en el año 2015 tenía alrededor de un 45% del gasto social en los niveles subnacionales, promedio que crece un 80% en los servicios como la atención pública de salud, entre provincias y municipios (Danani *et al.*, 2019).

El balance de los procesos de descentralización en América Latina muestra que la ausencia de mecanismos de coordinación financiera derivó en la

---

<sup>2</sup> Cabe aclarar que este balance hace referencia al modo como se produjeron estos procesos. En contextos caracterizados por alta complejidad y extensión territorial, resultaría inviable para los servicios sociales cualquier propuesta que estuviera inspirada en modelos centralizados, razón que refuerza la necesidad de revisar la dimensión institucional en las políticas sociales.

profundización de aquellas brechas de origen (Ansolabehere, 2003; Bisang y Cetrángolo, 1998; Cabrero Mendoza, 2010; Gomà y Jordana, 2004). De esta manera, a la desigualdad en la distribución de la renta entre familias e individuos se sumaron las disparidades en el acceso a los servicios sociales que resultaron de aquellos procesos.

En el contexto de lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) denomina las “desigualdades entrecruzadas” que se organizan en torno a la posición de clase de individuos y familias (CEPAL, 2019: 72-75), es en el lugar de residencia donde coagula este entrecruzamiento. Allí intervienen variables económicas, pero también aquellas que tienen que ver con las políticas públicas, más particularmente con los servicios sociales como salud, educación, protección de derechos en la infancia y adolescencia, juventud, cuidado en general, géneros, vivienda y hábitat, que cumplen un papel fundamental en la profundización y reproducción de esas brechas.

Muy a pesar de estos problemas generados por los procesos de descentralización, los Estados o las provincias, pero muy particularmente los municipios, cobraron una importancia capital en la implementación y también en el diseño de políticas sociales en las últimas décadas. El alcance varía entre los países de la región según las potestades de sus gobiernos locales e incluso –como es el caso de la Argentina– de una provincia a otra.

Más específicamente, la agenda local fue desbordando en las últimas décadas las cuestiones clásicas relativas a la provisión de servicios urbanos básicos, y avanzó sobre otras más complejas como salud, educación inicial, cuidado, seguridad, cultura, asistencia, hábitat y vivienda, apelando a distintos patrones de gobernanza local que suponen distintas articulaciones de actores y se orientan a modelos opuestos de ciudad (Ziccardi, 2018);<sup>3</sup> estos modelos se alternan en los distintos períodos históricos e, incluso, conviven en las regiones metropolitanas en territorios vecinos. El nivel subnacional es una esfera de gran dinamismo en la que pueden reconocerse diferentes modelos de gobernanza, en los que

---

<sup>3</sup> Mientras que un modelo promueve “políticas urbanas articuladas a las políticas económicas neoliberales, con la intención de vincular las economías locales a la sociedad global” y organiza la gobernanza local en torno a un “patrón asociativo entre las élites técnicas, políticas y empresariales”, el “otro modelo de ciudad se sustenta en el derecho a la ciudad, como una apelación colectiva que plantea la adopción de criterios de universalidad, inclusión social y equidad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios urbanos, ambientales, culturales, para lograr condiciones de vida adecuadas para el conjunto de la ciudadanía” y funda la acción gubernamental en garantizar los derechos que “reivindican las organizaciones sociales y civiles y los nuevos movimientos urbanos que existen en las ciudades” (Ziccardi, 2018: 19-25).

subyacen diferentes diagnósticos y soluciones en relación con la desigualdad como problema. Esto supone que, más allá de sus resultados, los asuntos relativos a las políticas sociales no solo forman parte de las agendas políticas locales, sino que son modelados de manera diferente según sea el modelo de ciudad que buscan construir y el modelo de gobernanza a través del que articulan intereses.

## **Dinámicas políticas en las instituciones del bienestar**

La organización político-institucional que cada país adoptó al momento de conformarse como nación y los procesos de descentralización que se sucedieron en el siglo pasado, enfrentan a la política social a dos problemas: el primero, remite a las brechas de desigualdad entre territorios, mientras que el segundo refiere las dinámicas políticas derivadas de la diversidad de intereses de base territorial entre actores gubernamentales en distintos niveles (gobernadores, jefes comunales, alcaldes o intendentes), que pueden expresarse en obstáculos o dificultades a la hora de construir umbrales comunes de provisión de servicios sociales, tanto en relación con su cobertura horizontal como vertical.<sup>4</sup> En el plano del análisis, la coexistencia de estos dos problemas (la desigualdad entre territorios y la fragmentación en los nodos de decisión) debe traducirse en preguntas que vinculen ambos dominios: el de las políticas públicas y aquel que remite a los procesos político-institucionales a través de los cuales estas son procesadas. Dicho de otro modo, parece necesario contar con una aproximación al problema de la desigualdad que sea capaz de reconocer las dinámicas políticas de los niveles subnacionales y de las relaciones que mantienen con los gobiernos centrales (que se expresan en distintas miradas sobre el problema, tensiones y también conflictos), ya que terminan facilitando u obstaculizando (más allá de las abstracciones que de ellas se haga al momento del diseño de las políticas) los esfuerzos por construir umbrales comunes de bienestar.

En línea con esta preocupación y retomando contribuciones de los estudios comparados en contextos federales,<sup>5</sup> Arretche (2016) revisa distintas proposiciones teóricas y se pregunta si existe una contradicción irreductible entre federalismo (y descentralización) y la reducción de la desigualdad entre territorios. A partir de esta pregunta indaga en los mecanismos a través de los

---

<sup>4</sup> Con “cobertura horizontal” hacemos referencia a la población alcanzada, mientras que al decir “cobertura vertical” aludimos a los beneficios (en términos de transferencias, bienes y/o servicios) comprendidos en una determinada política y la consecuente capacidad para satisfacer necesidades.

<sup>5</sup> Hacemos referencia a los estudios comparativos realizados por Banting y Corbett (2002) y por Obinger *et al.* (2005).

cuales federalismo y descentralización afectan (o pueden afectar) los resultados de las políticas orientadas a la reducción de esas desigualdades.

Ponemos el foco en el federalismo y la descentralización por razones tanto empíricas como teóricas. El federalismo argentino, sus particularidades y los profundos procesos de descentralización que se le sobreimpusieron justifican empíricamente la decisión; adicionalmente, es indudable que la producción académica en torno al federalismo condensa aportes teóricos fundamentales para entender la tensión existente entre autonomía y reducción de desigualdades, aportes que son extrapolables también al análisis de los procesos de descentralización.

Las teorías que buscan explicar los mecanismos a través de los cuales se relacionan los atributos del marco institucional y los resultados de las políticas pueden organizarse en dos grandes grupos: la teoría de la elección pública (*public choice*) y las distintas variantes del neoinstitucionalismo.

El interés en revisar las hipótesis explicativas que estas teorías proponen deriva de una necesidad en el plano de la práctica: el federalismo y la descentralización (atributos de la matriz institucional de la Argentina al igual que la de Brasil) son mecanismos institucionales que garantizan la posibilidad de discordancia entre la nación y los niveles subnacionales (Estados o provincias y municipios), y pueden derivar en políticas diversas en los distintos territorios y desigualdad en sus resultados.

La teoría de la elección pública, en sus distintas versiones, está preocupada porque las políticas expresen las preferencias de los ciudadanos y sostiene una posición crítica respecto del papel de los gobiernos centrales. La centralización de las políticas estimularía el crecimiento del Estado a través del monopolio centralizado para captar recursos de la sociedad; en contraste con esto, la descentralización del poder fiscal es vista como un estímulo a la competencia entre jurisdicciones, ya que limita el crecimiento de las instituciones de gobierno (Brennan y Buchanan). Desde esta perspectiva, existiría una relación no virtuosa entre la descentralización fiscal y el crecimiento del sector público, que justifica que el diseño y la implementación deban estar descentralizados, lo que limita el papel redistributivo del Estado (Weingast; Buchanan). En un extremo, Tiebout plantea que el modelo ideal de federación es aquel en el que funciona la competencia entre jurisdicciones, y los contribuyentes y las firmas “votan con los pies” (Obinger *et al.*, 2005: 31-35).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Las referencias bibliográficas de estas teorías son las citadas por Obinger *et al.* (2005), y remiten en consecuencia a las páginas de este texto.

En el otro grupo de teorías, el institucionalismo político mira a las instituciones como estructuras que crean oportunidades para los actores al ampliar o limitar su autoridad sobre las políticas. Desde esta perspectiva, el federalismo genera diversidad, determina el modo como se organizan los actores, amplía su participación en las políticas (Pierson) e incrementa los puntos de veto, lo que otorga mejores oportunidades a las minorías para intervenir en ellas (Tsebelis). Los sistemas federales son sistemas de decisión conjunta, es decir, constelaciones cuyas partes son incapaces de alcanzar sus propósitos a través de acciones unilaterales. El quehacer de la política social en contextos federales está fundado en sistemas de decisión fragmentados, que tenderían a dilatar las decisiones y pueden derivar en resultados con bajos umbrales comunes de provisión de servicios sociales. Las inercias derivadas de esta complejidad e interdependencia podrían funcionar como resistencias frente a reformas de corte progresivo, como también ser un reaseguro frente a procesos de ajuste regresivo (ibídem: 35-41).

Dentro de la perspectiva neoinstitucional, distintos autores argumentan también que la organización de los Estados federativos puede ser compatible con el objetivo de reducir las desigualdades entre jurisdicciones si se cumplen dos condiciones: la existencia de un aparato regulatorio central y la extensión de las transferencias de recursos entre territorios.

Retomando esta línea de argumentación para el caso de Brasil, Arretche (2016) sostiene que para que el federalismo (y la descentralización, dada la importancia que tiene para nuestra región) sea compatible con la reducción de desigualdades, las políticas deben cumplir con dos requisitos: por una parte, contar con mecanismos que garanticen la redistribución interterritorial de los ingresos asociada con resultados; y por otra, disponer de arreglos institucionales de coordinación específicos para cada sector. Como resultado, las políticas estarían reguladas centralmente, pero deberían garantizar que los gobiernos subnacionales puedan asignar recursos para cumplir objetivos políticos específicos.

Volviendo a nuestro interés por pensar la metodología a través de la cual analizar estos fenómenos en contextos de desigualdad, esta perspectiva nos enfrenta a dos cuestiones: la primera refiere a la necesidad de entender a lo subnacional desde una aproximación relacional, esto es, en el contexto más amplio de las relaciones que establecen con los gobiernos centrales; y la segunda remite a la importancia de reconocer la especificidad que tiene cada sector al momento de analizar y diseñar los mecanismos de distribución de competencias y de coordinación. Nos concentraremos en estas cuestiones en el apartado siguiente.

Así, en un enfoque que podemos llamar relacional, el nivel subnacional no estaría definido tanto por su autonomía relativa, sino por las relaciones que

establecen los Estados o provincias y los municipios con el gobierno central (en calidad de responsable de las políticas orientadas a la reducción de la desigualdad); en esta perspectiva, la regulación y las transferencias financieras entre territorios son dos aspectos clave de las intervenciones sociales. En el campo de la investigación, supone pasar de los análisis más clásicos de las políticas en la arena subnacional, al estudio de la relación entre políticas sociales y las RIG.

## **La relación central-local desde un enfoque relacional**

La relación entre las políticas sociales y la trama de relaciones entre niveles de gobierno, en cuyo contexto estas se despliegan, no parece ser solo un problema de implementación. Mientras la desigualdad se constituye en el plano de los ingresos de las familias e individuos y también en el modo como acceden (diferencialmente) a los servicios sociales en cada territorio, quiénes son responsables de la provisión de servicios sociales y bajo qué condiciones los proveen es parte ineludible del análisis y un aspecto sustantivo del diseño de las políticas. Esto afecta tanto al esquema bajo el cual se distribuyen las responsabilidades como a los mecanismos de coordinación, la normativa que regula el margen de acción de los actores en cada nivel y las transferencias financieras.

Las instituciones que proveen servicios educativos, de salud, protección de derechos en infancia y adolescencia, juventud, cuidado en general, géneros, vivienda y hábitat, entre otros, dependen –en la mayor parte de los países de la región– de Estados (o provincias) y municipios, organismos que son responsables de su ejecución y también de las decisiones acerca de su orientación. Estos niveles de gobierno tienen una agenda algo diferente de aquella de la que son portadores los gobiernos centrales. Más allá de las diferencias que existen entre uno y otro contexto, las agendas de los gobiernos subnacionales (Estados o provincias y municipios) entrañan distintas huellas que dejaron los procesos de descentralización que tuvieron lugar a finales del siglo pasado. En muchos casos y con intensidad variable, según los sectores, las cuestiones que ocupan la atención de los actores gubernamentales en estos niveles de gobierno están amarradas a problemas que son propios de la provisión de servicios sociales y de la gestión de recursos humanos (maestros/as, médicos/as y otros profesionales de la salud, por citar algunos ejemplos)<sup>7</sup> (Chiara, 2018a).

---

<sup>7</sup> Esta aproximación fue adoptada para analizar las diferentes perspectivas entre niveles de gobierno que tuvieron lugar en torno a la implementación de dos dispositivos nacionales de la política de salud (el Programa Remediar y el Plan Nacer, posteriormente denominado Sumar). Allí se

En contextos de alta fragmentación institucional como los que resultaron de la descentralización, la reducción de las desigualdades como objetivo de las políticas sociales (el “qué”, podríamos llamarlo) y las condiciones institucionales bajo las cuales estos se procesan (lo que podríamos llamar el “cómo”) no parecen ser cuestiones que puedan ser abordadas por separado, ya que gran parte de la provisión y también de la regulación de los servicios sociales está bajo la responsabilidad de los Estados subnacionales.

Desde esta perspectiva, la cuestión institucional no parece ser solo un problema de implementación (a ser considerado con posterioridad al diseño de la política), sino que se convierte en un aspecto central de las condiciones bajo las cuales se construyen los sistemas de bienestar en los modelos descentralizados. Si bien esta afirmación puede resultar evidente, es común que las cuestiones vinculadas a quién se encarga de qué y bajo qué condiciones se inscriban en la trastienda de la práctica de los actores en las arenas subnacionales y se oculte de este modo el hecho de que son una pieza fundamental en el modo como se construyen los sistemas de bienestar en contextos de alta fragmentación en los sistemas federales y descentralizados. Los caminos que recorren en el nivel subnacional las políticas y los sucesivos replanteos de los que son objeto (por decisión de los actores en estos niveles y/o por no disponer de recursos para llevar adelante su gestión) son factores decisivos para los resultados de las políticas orientadas a la reducción de desigualdades.

Ahora bien, ¿cómo analizar las condiciones a las que se enfrenta el federalismo y la descentralización de la producción del bienestar, más particularmente de sus políticas y de las instituciones a través de las que estas se llevan adelante? Viana y Machado (2009) buscan trascender la formalidad de las reglas del juego y plantean que el marco constitucional legal que caracteriza al federalismo no es suficiente para entender cómo las RIG inciden en el modelado de las políticas y sus resultados, especialmente en lo que refiere a los servicios sociales.

Con el propósito de construir una mirada más amplia acerca del federalismo, Obinger *et al.* (2005: 8-9) toman distancia de las definiciones formales y precisan un conjunto de atributos que caracterizan a los contextos federales:

---

reconstruyeron los contrapuntos en torno a estos dispositivos, y se identificaron las diferencias en los modos como los actores conciben los intentos de cambio hacia la universalidad. Se trató de un estudio cualitativo que indagó en la implementación desde un enfoque macroinstitucional, a los fines de comprender el significado que le confieren los actores a las políticas en contextos institucionales determinados (Chiara, 2018a).

- a. Arreglos institucionales y reglas para la toma de decisiones nacionales que permiten incorporar intereses territoriales (a través de acuerdos intergubernamentales, comisiones regionales, etcétera).
- b. Actores con base territorial con ideas e intereses diferentes.
- c. Arreglos legales para definir responsabilidades entre niveles de gobierno (leyes, normas o acuerdos particulares).
- d. Transferencias fiscales intergubernamentales, que comprenden los distintos mecanismos de financiamiento, el tipo y volumen de las transferencias, los cambios en la composición del gasto según las esferas de gobierno y la posibilidad de que las instancias subnacionales no adhieran a ellas.
- e. Arreglos informales entre gobiernos, tanto verticales como horizontales (relaciones entre funcionarios políticos y técnicos en los distintos niveles).

Estos atributos de los regímenes federales suponen diversos arreglos institucionales y relaciones políticas, a través de las cuales se procesan tensiones y acuerdos basados en la existencia de soberanías diferentes sobre un mismo territorio. Gibson define al federalismo como la entidad política (*polity*) nacional que comprende niveles duales (o múltiples) de gobierno, cada uno de los cuales ejerce autoridad sobre áreas de políticas determinadas constitucionalmente, pero en la cual solo un nivel de gobierno (el gobierno central) es internacionalmente soberano. Uno de los rasgos resultantes es la existencia de dos gobiernos que regulan un mismo territorio, y su consecuencia, dos soberanías (central y estatal o provincial) que permanecen en un mismo cuerpo político (2004: 5-6).

Estos arreglos institucionales son habitados y construidos por actores políticos, cuyas soberanías tensionan sobre un mismo territorio. En consecuencia, las relaciones de autoridad y dependencia mutua (variable) entre responsables del gobierno en los distintos niveles (presidentes, gobernadores de Estados o provincias y alcaldes o intendentes de los municipios) son condiciones de gran importancia y terminan siendo objeto de intervención (más o menos explícito) de las políticas públicas.

El enfoque que denominamos relacional supone mirar más allá del marco institucional formal en la distribución de competencias entre niveles de gobierno, para prestar atención a los arreglos central-locales a través de los cuales se distribuyen las responsabilidades acerca de la decisión sobre el diseño de las políticas (*policy making*) y la decisión sobre la ejecución de las políticas (*policy decision making*). La separación analítica entre *policy making* y *policy decision making* que destaca Arretche (2010: 592) abre la posibilidad de reconocer en

el análisis de la relación central-local no solo la autonomía política de los gobiernos locales, sino también su “autoridad sobre la ejecución de las políticas” y los márgenes de discrecionalidad que derivan de esta autoridad, aspecto a atender en el análisis de dominios de políticas que se encuentran bajo distintas jurisdicciones, y particularmente en los servicios sociales que, en las últimas décadas, fueron objeto de drásticos procesos de descentralización.

Sin dejar de considerar las potestades constitucionales y legales que cada jurisdicción subnacional tenga sobre una determinada problemática, la autoridad sobre la ejecución de las políticas depende de la naturaleza de los bienes que se producen/entregan o los servicios que se prestan, de sus externalidades y de las economías de escala que puedan hacerse en su producción.

En el campo de la salud, por ejemplo, es muy diferente prestar servicios de prevención y promoción en salud o de atención básica que desarrollar servicios de alta complejidad; estas intervenciones se distinguen, al menos, en relación con tres variables:

- a. Las capacidades movilizadas en la provisión de cada tipo de servicio en relación con los recursos humanos, las tecnologías a adoptar y los insumos médicos y no médicos requeridos.
- b. Sus externalidades, en la medida que afectan o puedan afectar de manera diferencial el bienestar de las comunidades vecinas.
- c. Las economías de escala, que refieren a los costos de producción de un determinado bien y servicio en relación con la demanda a la que debe dar respuesta.

Si el modo como se distribuyen las potestades en relación con el diseño de las políticas es necesariamente específico para cada una y depende de sus trayectorias, los modelos para capturar las relaciones central-locales deberían también ser capaces de distinguir distintos arreglos.

Arretche (2016) retoma a Kazepov y Barberis, quienes aportan una tipología general de la organización territorial de las políticas que se acerca a capturar esas diferencias, y distinguen entre tres modelos: autonomía local enmarcada centralmente, centralizado y regionalizado. En el primero, los municipios retienen autonomía en la gestión y financiamiento de las políticas, pero sus acciones están encuadradas en un marco regulatorio centralizado que permite mantener la diferenciación territorial bajo control. En el modelo de organización centralizada, el poder de regulación pertenece al Estado central con un bajo

grado de libertad de las instancias subnacionales para gestionar y financiar. Y, por último, en el modelo regionalizado la responsabilidad de regulación pertenece al nivel subnacional, lo cual deriva en arreglos diversos. Así, la trama de relaciones central-locales de un determinado país no puede ser leída bajo un único modelo, sino que existen modos de organización que son específicos para cada política y dependen de su trayectoria.

Además de estos aspectos eminentemente políticos que entraña cada política, los modelos en juego dependen –como anticipamos– de la naturaleza de los bienes que se producen/entregan o de los servicios que se prestan, de sus externalidades y de las economías de escala que puedan hacerse en su producción. En consecuencia, un país albergará distintos modelos central-locales que coexistirán, inclusive, dentro de un mismo sector de políticas.

Como puede advertirse, la existencia de mecanismos centrales de regulación tiene una importancia capital para esta propuesta de análisis. La experiencia comparada muestra que las políticas orientadas a la provisión de servicios sociales (como salud y educación) deberían ubicarse en los dos primeros modelos (autonomía local enmarcada centralmente o centralizado); los programas que suponen transferencias pueden organizarse bajo el modelo centralizado, mientras que las políticas de infraestructura básica y vivienda pueden adoptar un modelo regionalizado. Sin embargo, como adelantamos, una lectura más detenida nos advierte acerca de la posibilidad de que distintos modelos convivan al interior de un mismo sector, especialmente en aquellos que comprenden una canasta diversa de bienes y servicios, como es la salud. La organización de una red para el tratamiento de cardiopatías congénitas, por ejemplo, puede responder a un modelo en red centralizado, mientras que el fortalecimiento de los equipos de atención primaria de la salud puede organizarse bajo un modelo de autonomía local enmarcada centralmente, o bien la atención de la salud perinatal puede responder a un modelo regionalizado.

Ahora bien, si cada país y cada sector alberga o puede albergar distintos modelos de relación central-local, la investigación acerca de la relación entre las políticas sociales (con foco en la reducción de las desigualdades) y las RIG deberá plantearse preguntas generales que necesariamente serán respondidas en contextos de políticas particulares.

## **Un marco de análisis para el nivel mesoinstitucional**

En este apartado presentamos una propuesta para analizar la relación entre la trama de las RIG y las políticas sociales en un nivel mesoinstitucional. Más

particularmente, nos interesa indagar en las condiciones bajo las cuales –en contextos de alta fragmentación– las políticas sociales pueden avanzar en la reducción de las desigualdades entre territorios.

El recorrido realizado hasta aquí ha transitado por un registro que podríamos llamar macroinstitucional. Buscamos llamar la atención acerca de la necesidad de pensar la importancia que fueron adquiriendo Estados (o provincias) y municipios, en simultáneo con el problema de la desigualdad entre territorios. Advertimos acerca de una cuestión: la diversidad de intereses de base territorial entre actores gubernamentales (presidente, gobernadores, jefes comunales, alcaldes o intendentes) puede derivar en obstáculos o dificultades a la hora de construir umbrales comunes de bienestar para la población. A modo de hipótesis, retomamos a Arretche (2016) cuando plantea que federalismo y descentralización pueden ser compatibles con la reducción de desigualdades si se asumen dos requisitos: contar con mecanismos que garanticen la redistribución interterritorial de los ingresos asociada a resultados y disponer de arreglos institucionales de coordinación específicos para cada sector. Se trata de un planteo a nivel macroinstitucional que abre aristas muy distintas a ser analizadas: mecanismos de coordinación y de gestión en los distintos niveles, modalidades que pueden adoptar las transferencias, dinámicas entre las instituciones y los partidos o grupos de interés en el contexto de las políticas.

Diversos estudios muestran la importancia que tienen los microincentivos en la orientación de las decisiones de los actores en el nivel subnacional y en la dinámica macro en los sistemas multinivel. Estas investigaciones hacen referencia a las condiciones locales idiosincráticas y a los intereses de los funcionarios (Smith y Revell, 2016), y revelan la racionalidad que se encuentra por debajo de las elecciones institucionales de los gobiernos en la coordinación de políticas particulares, en el contexto de arreglos intergubernamentales específicos de esas políticas (Bolleyer, 2009).

Nuestra pretensión en este apartado es más modesta y se sitúa en un nivel meso: buscamos identificar aquellos atributos de las políticas generadas desde los niveles centrales que buscan incidir en la orientación de las acciones en el nivel subnacional, más particularmente en Estados o provincias y municipios, especialmente en aquellos sectores en los que la provisión de servicios se encuentra bajo su órbita. Esta mirada no desconoce la importancia de los microincentivos, sino que busca poner el foco en las políticas y en su capacidad para modelar lo que hacen los actores en el nivel subnacional y en el nivel de la mesogestión.

Retomando la distinción clásica que realizan los estudios de implementación entre la provisión de bienes (obras de infraestructura, alimentos, etcétera)

o recursos (transferencias monetarias) y aquellos que proveen servicios (salud, educación, protección de derechos, entre otros), pondremos el foco en estos últimos y los denominaremos “servicios sociales”. Cortázar Velarde retoma una definición de Sancho Royo que destaca las características que los distingue:

[un servicio] es una actividad o serie de actividades de naturaleza más o menos intangible que usualmente, aunque no necesariamente, tiene lugar en la interacción entre una persona y una organización, a través de medios físicos y sistemas de prestación, los cuales son ofrecidos como soluciones a las demandas de aquella persona (2007: 37).

Como resultante de un proceso de coproducción, la naturaleza de los servicios está condicionada por una multiplicidad de factores, tales como:

Las competencias profesionales de los proveedores, el diseño uniforme o flexible de los puestos operativos, el grado de programación rutinaria adecuado para la actividad operativa, los mecanismos para generar compromiso con la labor, los mecanismos para retroalimentar el proceso operativo y superar sus fallas y las actividades que pueden permitir desarrollar capacidades (ibídem: 41-42).

Cualquier intento por incidir desde los niveles centrales en las características y orientación de los servicios que estén a cargo de los niveles subnacionales supone asumir procesos de alta incertidumbre.

Buscamos con esta propuesta identificar aquellos atributos de las políticas públicas generadas desde los niveles centrales en sus potencialidades para incidir en las dinámicas en el nivel subnacional, en especial cuando la provisión de servicios se encuentra bajo su órbita.

### **Cómo analizar las RIG y la política social**

Para pasar en limpio los conceptos, comenzamos haciendo referencia a qué entendemos por RIG. Siguiendo a Wright, las RIG son el “cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del sistema federal” (1997: 68). Retomando aportes de los estudios sobre la incidencia de las instituciones federales en las políticas sociales (Banting y Corbett, 2002; Arretche, 2010), identificamos dos grandes dimensiones para reconstruir y analizar la trama de las RIG: por una parte, el marco institucional como esquema de distribución de potestades

y funciones y los mecanismos de coordinación intergubernamental; por la otra, los actores, sus atributos y el modo como toman las decisiones.

Habida cuenta de la complejidad que supone analizar las políticas que buscan orientar la acción en los servicios sociales, el primer desafío consiste en reconstruir la política social para seguir hacia abajo su camino (a través de los niveles subnacionales), en una trama de relaciones intergubernamentales fragmentada y diversa. Para ello, proponemos reconstruir y analizar a las políticas sociales desde sus dispositivos (emergentes observables tales como planes, programas, leyes), mientras que apelamos al concepto de instrumento para detenernos en aquellos elementos que lo componen. La idea es poder trascender la retórica de los programas o proyectos para ver a las políticas en acción a través de los instrumentos que los gobiernos centrales movilizan, muchas veces de manera simultánea, sobre organizaciones que dependen de los gobiernos subnacionales (Estados o provincias y municipios).

Definimos “instrumento de política” a un tipo particular de institución que organiza las relaciones entre (y las prácticas de) los actores gubernamentales (Linder y Peters, 1993; Salamon, 2002; Lascoumes y Le Gales, 2007; Ringeling, 2002; Vedung, 2005 [1998]). Se trata de unidades menores, ya que un dispositivo puede comprender varios instrumentos, y a la vez son genéricas, ya que uno de ellos puede estar presente –aunque con nombre diferente– en distintos dispositivos particulares a lo largo del tiempo.

Esta metodología busca asistirnos para seguir el camino de los dispositivos y sus instrumentos a través de la trama de las RIG, para describir y analizar cómo son constreñidos, alterados o modificados por las condiciones del marco institucional y del entramado de actores. El enfoque de la instrumentación busca mirar también desde las políticas hacia la trama de las RIG para desentrañar (más allá de los objetivos explícitos y de la retórica de los planes, programas y leyes) los modos en que estas acciones son capaces de modelar la acción pública de los actores en el nivel subnacional, en pos de construir umbrales comunes y reducir las brechas de desigualdad en la provisión de servicios sociales.

Una primera tarea consiste en identificar en los dispositivos a aquellos instrumentos básicos o genéricos (Linder y Peters, 1993; Salamon, 2002) con los cuales actúan los gobiernos –más generales que los propios dispositivos (Salamon, 2002)–, para caracterizar a cada sector de políticas en sus aspectos sustantivos e ir más allá de las contingencias de los planes, programas o leyes. Contar con una nómina de instrumentos genéricos para cada sector de políticas es la primera tarea. En este sentido, parece útil la distinción que hace Vedung (2005 [1998]) entre tipologías “maximalistas” y “minimalistas”, y su planteo

acerca de que todo instrumento se caracteriza por tener dos componentes: una acción de contenido (específica del funcionamiento de cada sector de políticas y que deriva en una tipología maximalista) y la fuerza de autoridad que hace que esta suceda (que se encuentra en la tipología minimalista).

En una investigación precedente hicimos este ejercicio para el estudio de las políticas de salud y, de manera inductiva, consultamos resultados de distintas investigaciones, especialmente aquellas que describían el diseño y prestaban atención a los aspectos institucionales de su implementación (Chiara, 2017).<sup>8</sup> Este ejercicio nos permitió arribar a una primera identificación de instrumentos genéricos para este sector de políticas. Cabe aclarar que esta identificación no persiguió un afán normativo (en el sentido de plantear qué instrumentos debían estar presentes en las políticas de salud). Por el contrario, nos interesó contar con un corpus suficientemente comprensivo para analizar a las políticas de salud en contextos particulares.

Los instrumentos son instituciones con atributos particulares que tienen un nivel de generalidad mayor que los dispositivos; pueden estar presentes en varios de ellos y también puede esperarse que cada dispositivo contenga más de un instrumento. Dos atributos permiten caracterizar a estos instrumentos en relación con sus contenidos: por una parte, los problemas a los que se orientan y, por otra parte, los recursos que movilizan. Los primeros dependen de cada campo de políticas en particular, mientras que los segundos pueden ser caracterizados desde aproximaciones generales; siguiendo a Vedung (2005 [1998]) distinguimos entre los recursos de regulación, de información y los económicos (que hacen referencia a las transferencias).

Dado que en la implementación de las políticas orientadas a los servicios sociales distintos dispositivos buscan producir cambios sobre un mismo contexto organizacional (escuela, centro de salud, hospital), este ejercicio invita a trascender sus fronteras para ver cómo se imbrican los instrumentos y generan nudos de convergencia, clivajes y tensiones en relación con la provisión de servicios. Este ejercicio busca reconstruir el horizonte de cambio que (con sus contradicciones) las políticas llevan implícito.

---

<sup>8</sup> Inscribiendo la propuesta en la literatura de “análisis de políticas por instrumentos”, este artículo propone definiciones, aporta una tipología de instrumentos específica para el campo de la salud e identifica los atributos relevantes para su análisis. Con el propósito de mostrar la potencialidad de esta herramienta en contextos de fragmentación, aplica esta perspectiva al análisis de la política sanitaria nacional en la Argentina, en el período que va desde la salida de la crisis de principio de siglo hasta finales de la década (Chiara, 2017).

## **Construir puentes para analizar la relación entre la política social y las RIG**

Además de los contenidos específicos de la acción, las políticas tienen una fuerza de autoridad que las hace posibles y que estructura relaciones de poder (ídem).

Con la finalidad de decodificar las mediaciones que existen entre las políticas orientadas a servicios sociales y las RIG, recuperamos de la literatura seis atributos que están presentes en los dispositivos de las políticas para analizar los puntos de encuentro con las RIG:

1. El carácter directo de la acción, que remite a las mediaciones que la involucran (Salamon, 2002; Vabo y Røiseland, 2009).
2. El grado de automaticidad, que refiere a la medida en que el instrumento apela a la estructura organizativa existente o necesita crear una propia, y la institucionalización, esto es, si lo hace a través de reglas del juego formales o informales (Salamon, 2002).<sup>9</sup>
3. La precisión, es decir, la posibilidad que tiene un dispositivo o instrumento de adecuar la instrumentación a la agenda de otras jurisdicciones no promotoras, lo cual permite captar los grados de discrecionalidad, factor destacado en los estudios sobre las RIG (Linder y Peters, 1993).
4. La visibilidad, tanto en el plano presupuestario como en el propio proceso de la política (ídem; Salamon, 2002).
5. El modelo de articulación, que habla de cada dispositivo en su conjunto, y puede estar basado o bien en la negociación directa o en la generación de incentivos de distinto tipo, desde instancias centrales (Dourado y Elias, 2011).
6. El grado de coerción, entendido como el modo en el que limita, alentando o desalentando, el comportamiento opositor de un grupo o individuo (Salamon, 2002).

Dado que no están asociados a los contenidos de la acción, estos atributos pueden ser aplicados a distintos sectores de políticas; en esta posibilidad de trascender las fronteras de los sectores radica el interés por su formalización.

Aun considerando los riesgos que encierra el intento por esquematizar procesos mucho más complejos, y conscientes de los factores que están quedando afuera del análisis, estos atributos permiten analizar la relación entre las

---

<sup>9</sup> Por sus relaciones recíprocas, estos atributos se consideran conjuntamente.

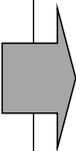
políticas sociales y las RIG en una perspectiva que denominamos de “doble vía”: en el influjo que le impone la singularidad de la trama de las RIG a la política nacional (o provincial, según el foco de análisis) y, en el sentido inverso, en la capacidad que pueden tener sus dispositivos e instrumentos para generar cambios en las acciones en los niveles subnacionales de gobierno. Vale la pena insistir en que esta propuesta puede ser aplicada también para al análisis de la política provincial respecto de los servicios sociales a cargo de municipios.

Cabe aclarar que se trata de un proceso iterativo, mientras que las RIG que reconstruimos en un determinado momento son resultado de políticas que se desarrollaron con anterioridad y serán objeto, a su vez, de la acción (parcial y no siempre determinante) de las intervenciones que se sucederán en el período siguiente. Dicho de otro modo, las RIG no solo anteceden a las políticas, sino que son también parte de sus resultados.

En esta propuesta tratamos de identificar aquellos atributos de las políticas que pueden ser sensibles al influjo de las RIG y, en un recorrido inverso, los que hablan de su potencialidad para modificar o producir nuevas relaciones y orientar acciones en los niveles subnacionales de gobierno. En uno y otro sentido, las RIG son analizadas tanto en su marco institucional como en los actores desde los que cobran cuerpo.

En un esfuerzo por sistematizar esta relación se presentan dos esquemas. El primero (tabla 1) alude a la influencia que ejerce la trama de las RIG sobre las políticas; mientras que el segundo (tabla 2) interroga las políticas sociales en su capacidad de acción y orientación en los niveles subnacionales.

**Tabla 1. Las RIG como condicionante de las políticas públicas**

<b>Dimensiones de las RIG (en contextos federales y descentralizados)</b>	<b>Atributos de las políticas (en los dispositivos y sus instrumentos) que se ven interpelados</b>
<p><b>Matriz institucional</b> Esquema de distribución de potestades y funciones.  Mecanismos de coordinación.</p>	 <p>Carácter directo de la acción.  Grado de automaticidad e institucionalización.</p>
<p><b>Acción de los actores</b></p>	<p>Precisión. Visibilidad.</p>

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 2. Las políticas como organizadoras de las RIG**

<b>Atributos de los dispositivos y sus instrumentos que juegan un papel más importante en el modelado de las RIG</b>	<b>Dimensiones de las RIG (en contextos federales y descentralizados)</b>
<p>Carácter directo de la acción.</p> <p>Grado de automaticidad e institucionalización.</p>	<p><b>Matriz institucional</b></p> <p>Esquema de distribución de potestades y funciones.</p> <p>Mecanismos de coordinación.</p>
<p>Modelo de articulación.</p> <p>Grado de coerción.</p>	<p><b>Acción de los actores</b></p>

Fuente: elaboración propia.

Como se advierte en los esquemas precedentes, el carácter directo de la acción y el grado de automaticidad y la institucionalización son atributos desde los cuales es posible analizar las relaciones entre los dispositivos de política sanitaria (y sus instrumentos) y la matriz institucional de las RIG en ambos sentidos. A través de estos atributos es posible detectar la sensibilidad (y también la resistencia o inmunidad) de las políticas al influjo de las RIG y, a la inversa, muestran la capacidad que tienen para modelar el esquema de distribución de potestades y funciones y los mecanismos de coordinación (aspectos de la matriz institucional).

La segunda dimensión de la trama intergubernamental (los actores) exige distinguir entre los atributos de las políticas que son más sensibles a la influencia de las decisiones de los actores (destacando allí la precisión y la visibilidad tal como las hemos definido), de aquellos que refieren a la fuerza de autoridad que tienen (o no) las mismas políticas para modelar el entramado de estos (el modelo de articulación y el grado de coerción).<sup>10</sup> Aún con estas dificultades,

<sup>10</sup> Este marco de análisis organizó la investigación doctoral (Chiara, 2013) que derivó en el libro *La salud gobernada. Política sanitaria argentina 2001/2011* (idem, 2018b). Allí se realiza un recorrido histórico en el nivel macroinstitucional de las políticas y su contexto, y en el nivel mesoinstitucional de los dispositivos y su instrumentación. Dada la preocupación por indagar en las relaciones de mutuo condicionamiento entre las RIG y la política sanitaria, allí nos preguntamos: ¿qué cambios se sucedieron en los patrones de interacción entre los niveles de gobierno en el subsector estatal de salud?; ¿cuáles fueron las líneas de continuidad con el patrón vigente en la salida de la crisis de 2001? Más específicamente, y adentrándonos en la trama singular

optamos transitar este recorrido con el interés de aportar un marco que pueda aplicarse al análisis de la relación entre política pública y relaciones intergubernamentales a otros sectores.

## **Recapitulación y cuestiones pendientes**

Nuestro interés por complejizar el recorte de lo subnacional se funda en la centralidad que la política social le atribuye al problema de la desigualdad, y a la importancia que tienen en su constitución las brechas en el acceso y en la calidad de los servicios sociales que caracterizan a los países de la región. Como hemos insistido en el comienzo de este capítulo, en torno a la desigualdad en relación con la distribución de la renta de individuos, familias y comunidades, se entrecruzan otras que sedimentan en el lugar de residencia. Ese fenómeno se ve reforzado por las brechas en el acceso y la calidad que existen en los servicios sociales (educación, salud, protección de derechos). En pocas palabras, peores servicios sociales universales en aquellos territorios donde habita la población menos favorecida.

En contextos federales que están atravesados a su vez por las herencias de la descentralización, plantearse el objetivo de cerrar estas brechas enfrenta la necesidad de introducir una lectura que dé cuenta de las dinámicas políticas que subyacen a estos procesos y haga visible las dificultades para definir y construir umbrales comunes en la provisión de servicios sociales. Intentamos justificar en este trabajo que estas dificultades no son externas a los desafíos que enfrentan las políticas, sino inherentes a procesos históricos (algunos largos y otros más recientes) de conformación de las instituciones del bienestar, especialmente aquellas que tienen bajo su responsabilidad la provisión de servicios sociales. Esta premisa nos llevó a proponer un enfoque relacional que, trascendiendo el recorte subnacional, sea capaz de examinar la relación entre las políticas sociales promovidas desde los gobiernos centrales y las condiciones institucionales a través de las cuales estas se convierten en cambios en el nivel subnacional. Dada la importancia que atribuimos a los gobiernos centrales proponemos tener como referencia a las relaciones intergubernamentales por cuya compleja matriz discurren las políticas. Cabe reiterar que por gobiernos centrales hacemos referencia

---

del Gran Buenos Aires (territorio de indagación), introdujimos una tercera pregunta: ¿cómo influyeron las relaciones entre la nación y los municipios en la acción de gobierno de la provincia en relación con estos? (idem).

tanto al gobierno nacional respecto de los subnacionales –provincias o Estados y municipios– como a los provinciales o estatales hacia los municipios.

Nuestra preocupación no es exclusivamente analítica; nos interesa mirar al interior de la “caja negra” de las políticas –en los instrumentos que estas movilizan– para detectar los atributos que son sensibles a las condiciones políticas e institucionales a través de las cuales estas viajan en la implementación (y que se traducen en cambios en las políticas) y la inversa, qué atributos de las políticas permiten modelar el marco institucional y la acción de los actores en el nivel subnacional. Esta perspectiva le atribuye una importancia capital a los mecanismos de regulación y coordinación que parecen ser específicos para cada sector y, al interior de cada uno, pueden variar según la naturaleza de los bienes y servicios que se distribuyen o producen.

La metodología que se presenta aquí tiene un alcance limitado. No mira los resultados, tampoco las dinámicas políticas de los actores en la coordinación en el nivel macroinstitucional ni lo que la literatura denomina microincentivos. Se detiene en un aspecto particular que refiere a la fuerza de autoridad que tienen los dispositivos e instrumentos de políticas para orientar acciones en el campo de los servicios sociales que, en contextos federales y descentralizados, están bajo responsabilidad de Estados o provincias y municipios.

Los atributos que identificamos buscan ser un camino para el análisis de las relaciones recíprocas (lo que aquí denominamos de doble vía) entre políticas sociales y relaciones intergubernamentales. En el primer sentido, desde la matriz institucional y los actores de las RIG hacia las políticas, para ver los cambios que se produjeron desde lo previsto en el diseño original hacia lo que resultó en la implementación. En el otro sentido, reconstruir los cambios que producen las políticas en la institucionalidad y en los actores en el nivel subnacional.

Más allá de las adaptaciones y reformulaciones de las que esta propuesta pueda ser objeto, se trata de un esfuerzo de análisis necesario para indagar en los procesos a través de los cuales las políticas se proponen cerrar las brechas de desigualdad entre territorios en contextos de alta fragmentación institucional.

## **Bibliografía**

- Ansolabehere, Karina (2003). “Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales en Argentina”. *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, n° 3, pp. 629-662, julio-septiembre, México.

- Arretche, Martha (2010). “Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?”. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, vol. 53, nº 3, pp. 587-620. Río de Janeiro: Universidad Candido Mendes.
- (2016). “Federalism, Social Policy and Reductions of Territorial Inequality in Contemporary Brazil”. En Schneider, Ben (comp.), *New Order and Progress. Development and Democracy in Brazil*. Oxford: Oxford Scholarship Online.
- Banting, Keith y Corbett, Stan (2002). “Federalism and health care policy: an introduction”. En Banting, Keith y Corbett, Stan (eds.), *Health Policy and Federalism: A comparative perspective on multi-level Governance*, capítulo 1. Kingston: Queen’s University.
- Bisang, Roberto y Cetrángolo, Oscar (1998). “Descentralización de los servicios de salud en Argentina”. En Cominetti, Rosella y di Gropello, Emanuela (comps.), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, pp. 117-124. Santiago: CEPAL.
- Bolleyer, Nicole (2009). *Intergovernmental cooperation: rational choice in federal systems and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2010). “Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras”. *Política y Sociedad*, vol. 47, nº 3, pp. 165-186.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. Santiago: Naciones Unidas y CEPAL.
- Cetrángolo, Oscar y Goldschmit, Ariela (2011). “Descentralización de los servicios públicos, cohesión territorial y afianzamiento de las democracias en América Latina”. En Bárcena, Alicia y Kacef, Osvaldo (comps.), *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*, pp. 185-202. Colección Documentos de proyectos nº 409. Santiago: CEPAL-PNUD.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004). “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina”. *Revista de la CEPAL*, nº 84, diciembre.
- Cetrángolo, Oscar (2014). “Financiamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino”. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, año 8, vol. 13, pp. 145-183.
- Chiara, Magdalena (2013). “Política de atención de la salud y relaciones intergubernamentales (RIG): continuidades e inflexiones en los patrones de interacción en el Gran Buenos Aires, Argentina (2001-2011)”. Tesis

- doctoral. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA).
- (2017). “Entre los programas y los servicios: buscando abrir la ‘caja negra’ de las políticas de atención de la salud a través del análisis de sus instrumentos. Una aplicación al caso argentino (2003/2011)”. *Gestión y Política Pública*, volumen temático 2017, vol. 26, n° 7, pp. 191-222, diciembre.
- (2018a). “Nociones e ideas en torno al universalismo en salud: derivas en la trama intergubernamental del Gran Buenos Aires (Argentina) entre 2003 y 2011”. *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 34, n° 11, noviembre.
- (2018b). *La salud gobernada. Política sanitaria en la Argentina 2001/2011*. Los Polvorines: UNGS.
- Cortázar Velarde, Juan Carlos (2007). “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”. En Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*, pp. 1-62. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Danani, Claudia; Arias, Ana; Chiara, Magdalena y Gluz, Nora (2019). *Perfil nacional de protección y bienestar social Argentina. 2000-2015*. Instituto de Políticas Sociales del Mercosur. En prensa.
- Dourado, Daniel de Araujo y Elias, Paulo Eduardo Mangeon. (2011). “Regionalização e dinâmica política do federalismo santiário brasileiro”. *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 45, n° 1, pp. 204-211.
- Fabriz, Daurý César y Fernandes Ferreira, Claudio (2002). “O município na estrutura federativa brasileira: Um estudo comparado”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, pp. 103-127.
- Gibson, Edward (ed.) (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gomà, Ricard y Jordana, Jacint (eds.) (2004). *Descentralización y Políticas Sociales en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Jordana, Jacint (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Serie Documentos de Trabajo I-22UE. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14572/relaciones-intergubernamentales-y-descentralizacion-en-america-latina-una>.

- Lascoumes, Pierre y Le Gales, Patrick (2007). "Introduction: understanding public policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation". *Governance*, vol. 20, nº 1, pp. 1-21, enero.
- Linder, Stephen y Peters, Guy (1993). "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos". *Gestión y Política Pública*, vol. 2, nº 1, enero-junio.
- Obinger, Herbert; Leibfried, Stephan y Castles, Francis (eds.) (2005). *Federalism and the Welfare state: new world and European experiences*. Cambridge: New York University Press.
- Ringeling, Arthur (2002). "An instrument is not a tool. Tools of government from an european perspective". Trabajo presentado en la Conference of the Policy Research Initiative of Canada-Montreal, pp. 26-28, septiembre.
- Salamon, Lester (2002). "The new governance and the tools of public action. An introduction". En Lester, Salomon (ed.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, pp. 1-47. New York: Oxford University Press.
- Smith, Heidi Jane y Revell, Keith (2016). "Micro-incentives and municipal behavior: political decentralization and fiscal federalism in Argentina and Mexico". *World Development*, vol. 77, pp. 231-248.
- Vabo, Signy Irene y Røiseland, Asbjørn (2009). "Tools of government in governance. The case of Norwegian urban government". Trabajo presentado en EURA-Conference.
- Vedung, Evert (2005 [1998]). "Policy instruments: typologies and theories". En Bemelmans-Videc, Marie Louise; Rist, Ray y Vedung, Evert (eds.), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy instruments and their evaluation*. Londres: Transaction Publisher.
- Viana, Ana Luiza d'Ávila y Machado, Cristiani Vieira (2009). "Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde". *Ciência y Saúde Coletiva*, vol. 14, nº 3, pp. 807-817.
- Wilson, Robert (2006). "Decentralization and intergovernmental relations in social policy: a comparative perspective of Brazil, México y US". Trabajo presentado en la Interregional Conference on Social Policy and Welfare Reform. Austin: Universidad de Texas.
- Wright, Deil (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*, segunda edición en español. México: Fondo de Cultura Económica.

Ziccardi, Alicia (2018). “Ciudad de México. Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local”. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, nº 8, pp. 15-36, enero-junio.

# Capítulo 2

## Federalismo y fragmentación de derechos en el sistema de salud argentino

*Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit\**

### Introducción

Aun cuando no figura de manera expresa en ninguna norma constitucional, la Argentina se ha preocupado desde la primera mitad del siglo pasado por lograr un sistema de cobertura de salud universal, entendida como el acceso efectivo a los servicios de salud en tiempo y forma (incluyendo la protección financiera de los riesgos) con independencia de la inserción laboral, el nivel de ingreso e incluso la ubicación geográfica de las personas. Las dificultades encontradas para lograr un sistema eficiente y equitativo al momento de cubrir las necesidades de servicios de salud a toda la población han tenido más que ver con la falta de coordinación de políticas que con la ausencia de estas. En algunos momentos, la salud pública fue el eje de las políticas; en otros, la seguridad social; en algunos, incluso, se confió más en la oferta privada, y muchas veces, en los tres de manera simultánea. Es así que hoy la sociedad argentina destina una proporción importante de sus ingresos al cuidado de la salud y los resultados no son los esperables, dado ese nivel de recursos. El sector salud de la Argentina se caracteriza por ser muy segmentado, poco articulado, heterogéneo y con insuficientes mecanismos solidarios tanto en relación con la organización y el financiamiento como con el acceso a los servicios.

---

\* Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-UBA-Conicet).

En la particular organización federal existente en la Argentina, la Constitución nacional define las potestades federales y concurrentes, y deja todo aquel poder residual no especificado a cargo de los gobiernos provinciales. En consecuencia, si bien al Ministerio de Salud de la Nación le corresponde la conducción del sector, en su conjunto, a través del dictado de normas, del diseño de programas y la ejecución de acciones, los gobiernos provinciales cuentan con total autonomía en materia de políticas de salud. Ello determina que, en la práctica, los lineamientos del nivel nacional tengan solamente un valor indicativo, mientras que la mayor parte de responsabilidades en la provisión de servicios se encuentre a cargo de los gobiernos provinciales. A su vez, la relación con los gobiernos locales o municipios es establecida de manera autónoma en cada provincia, por lo que hay una variada gama de formas de organización municipal a lo largo del territorio argentino.

El presente capítulo tiene por objeto general brindar un análisis de las dificultades que presenta la provisión pública descentralizada de la salud, considerando 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. Se presentará la organización de la provisión pública de salud en la Argentina considerándola como parte de un sistema más amplio y fragmentado (en el cual la seguridad social aporta un grado mayor de complejidad y fragmentación).<sup>1</sup>

En este marco, el capítulo se organiza de la siguiente manera. Seguido a esta introducción, y en un intento por poner un marco regional a las características especiales que exhibe el caso argentino, se presenta la organización que adoptan los sistemas de salud en América Latina, con foco en los efectos que han tenido los procesos de descentralización en el financiamiento de los servicios de salud. El segundo apartado analiza las particularidades del caso argentino. Seguidamente, el tercer apartado evalúa la magnitud de los recursos con que cuenta el sector en el país, tanto en relación con los recursos humanos como con la infraestructura, y su peculiar distribución a lo largo del territorio. El apartado siguiente pone la mirada en la evolución del gasto público en salud en la Argentina y su estructura por nivel de gobierno. El último apartado cierra el capítulo analizando los desafíos que enfrenta la salud en general y la salud pública en particular, de cara al futuro.

---

<sup>1</sup> Muchos de los argumentos que aquí se exponen han sido abordados en Cetrángolo y Goldschmit (2018a, 2018b y 2019) y en Báscolo, Cetrángolo y Goldschmit (2020).

## El contexto regional

Antes de presentar los serios problemas de eficiencia, acceso y equidad que caracterizan al sistema de salud argentino, creemos necesario introducir algunos rasgos comunes y diferencias de los países de América Latina. El sentido de este apartado es permitir una mejor evaluación de cuán especial es el sistema argentino, aun reconociendo similitudes con otros países en muchos de los aspectos estructurales. De manera especial, se hará hincapié en la organización, el nivel de gasto y en los diversos factores que han determinado diferentes grados de fragmentación de los derechos de los ciudadanos en relación con el acceso a los servicios de salud.

Se considerarán las fuentes de fragmentación provenientes de la organización institucional, la modalidad de financiamiento y los procesos de descentralización de la provisión pública en muchos de los países. En este sentido, cobra especial interés recalcar que el devenir de esos procesos en América Latina poco ha tenido que ver con las recomendaciones de la política y la experiencia de los países desarrollados.<sup>2</sup>

### Gasto y fragmentación en América Latina

El gasto promedio de América Latina en atención de la salud es similar a la media mundial, medido como porcentaje del producto, en torno al 7%. No obstante, ese nivel es bastante inferior a los países desarrollados. Estas diferencias se hacen más marcadas cuando se las mide como gasto por habitante, ya que parte de esa brecha es explicada por diferencias en los salarios en dólares entre países, y otra parte, con mayor impacto, es explicada en el gasto en tecnología y medicamentos.<sup>3</sup> Como suele suceder con los promedios, estos ocultan una gran diversidad de situaciones particulares. En algunos países de la región el gasto en relación con el PIB (producto interno bruto) alcanza niveles similares a los de un país desarrollado (la Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Costa Rica, entre otros), mientras que existen otros con niveles muy bajos, como es el caso de Venezuela, Perú y Guatemala. Adicionalmente, existe una diferencia mucho más marcada hacia el interior de cada país, lo que tiene implicancias significativas en sistemas descentralizados (Cetrángolo y Goldschmit, 2018a).

---

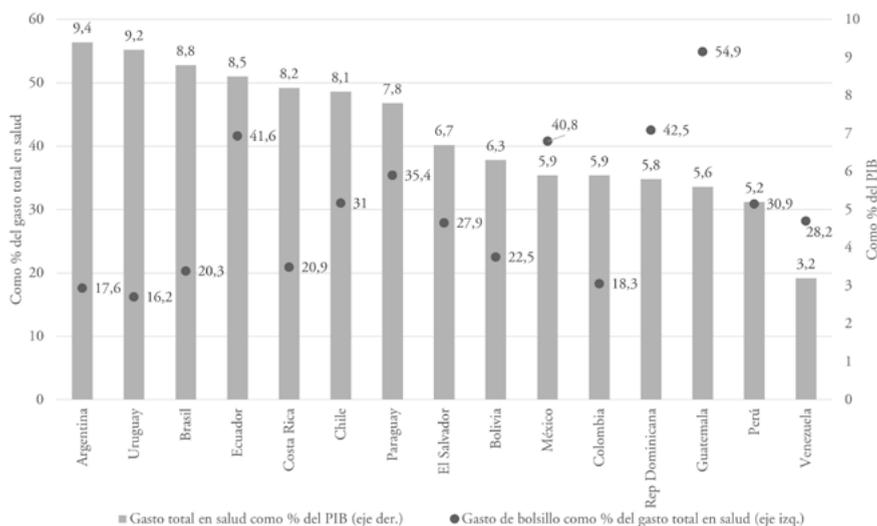
<sup>2</sup> Esta temática fue desarrollada en Cetrángolo y Goldschmit (2011a y 2013), Cetrángolo *et al.* (2011), Cetrángolo (2014), entre otros.

<sup>3</sup> Además, el nivel de esas diferencias, al depender de los precios relativos (en especial, el tipo de cambio real) que se presentan en cada caso, varía en el tiempo según cambien, entre otras variables, esos precios relativos.

Más allá del nivel de gasto total en salud de la región, su impacto distributivo resulta ser mucho más regresivo que en los países desarrollados. Ello se debe, de manera especial, a la mayor participación del gasto privado, con impacto negativo sobre la equidad. En particular, la proporción del gasto de bolsillo resulta muy elevada. La necesidad de incurrir en gastos de bolsillo para acceder a servicios de salud o al consumo de medicamentos ha sido ampliamente reconocida como una fuente importante de inequidad, y es común definir el grado de inequidad en materia de salud de los países según la participación del gasto de bolsillo en el gasto total (OPS, 2002; OMS, 2010). En promedio, el 30% del gasto total en salud corresponde a gastos de bolsillo, con guarismos por encima del 40% en Ecuador, República Dominicana, Guatemala y México. Con este criterio, los sistemas de salud de la región aparecen como altamente inequitativos (gráfico 1).

Adicionalmente, el gasto público tiene un impacto redistributivo menor que el esperado. Sin lugar a dudas, el logro de sistemas de salud más integrados y equitativos requiere reducir la importancia relativa del gasto privado y, concomitantemente, aumentar la participación del gasto público en salud.

**Gráfico 1. Gasto en salud en porcentaje del PIB y proporción del gasto de bolsillo como porcentaje del gasto total en salud, 2015-2016**



Fuente: elaboración propia sobre la base de la OPS-OMS.

La imagen resulta incompleta si no se tiene en cuenta que los países con mayor gasto público son, asimismo, los que tienen un mayor porcentaje de su población con algún tipo de aseguramiento en salud. De acuerdo con datos de la CEPAL (2010), en la Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (los de mayor gasto público en salud) cerca del 70% de la población tiene algún seguro de salud. En el otro extremo, los países con menor gasto público sectorial (Centroamérica, Guatemala, República Dominicana y Perú), en promedio, solo un 17% de la población se encuentra asegurada contra riesgos de la salud.

Sabiendo que la estructura de financiamiento del sistema de salud no es neutra desde la perspectiva de la equidad, la existencia de una doble institucionalidad asociada con la provisión pública y la seguridad social en los países de la región ha tenido efectos negativos sobre el financiamiento y la prestación de los servicios. Además de promover la duplicación de funciones y el desperdicio de recursos, se generan sistemas de salud diferenciados entre estratos sociales. A su vez, las dificultades para regular al subsector privado de salud, que en el caso de la región representa una proporción significativa del gasto total, ha sido un factor que agrava el uso poco eficiente de los recursos que la sociedad destina al sector.

Por definición, los esquemas más solidarios son aquellos en los que la totalidad de la población se halla incorporada a un sistema público único financiado con tributación general y cuya cobertura es independiente de la capacidad de pago de las personas, lo que a su vez debería verse reflejado en menores niveles de gasto de bolsillo, dependiendo de la suficiencia de la oferta pública. En la región, ello se cumple en algunos países del Caribe de tradición sajona y en Brasil, a partir de las reformas realizadas en ese país, mediante la eliminación del segmento con financiamiento contributivo (CEPAL, 2006). No obstante, en Brasil el acceso a los servicios sigue siendo sumamente desigual, como lo muestra el hecho de que el gasto privado participa con una gran proporción del gasto total (5% del PIB), mientras que el gasto público se ubica en el 3,8% (según datos de la OPS-OMS).<sup>4</sup>

El resto de la región, al conservar, de manera parcial, el financiamiento mediante cargas sobre la nómina salarial, ha mantenido sistemas fragmentados. En algunos casos, se ha tratado de integrar los sistemas contributivos financiados a través de esas cargas con los esquemas públicos con financiamiento

---

<sup>4</sup> El caso de Cuba también es de oferta pública uniforme, pero las razones de su existencia van más allá de la organización exclusiva de su sistema de salud.

tributario; en otros, en cambio, se mantiene una significativa segmentación de ambas formas de financiamiento.<sup>5</sup>

Entre los países que han introducido reformas tendientes a hacer homogéneas las coberturas de los sistemas públicos manteniendo los recursos provenientes de las contribuciones sobre los salarios se identifican diferentes caminos. En primer lugar, el caso pionero de Costa Rica consiste en un seguro universal en el cual el nivel de cobertura asegurado es único para todos y se financia tanto con contribuciones como con presupuesto público, e incorpora ajuste por riesgo en la distribución de los recursos. En segundo lugar, se cuentan las reformas tendientes a desarrollar seguros convergentes con la salud pública en Colombia y Uruguay. En ambos casos la cobertura es diferenciada, pero las reformas plantean caminos hacia la convergencia de coberturas. Los recursos no contributivos se asignan a la cobertura de los sectores informales de menores ingresos con la intención de equiparar la cobertura con la seguridad social. Se trata de procesos no totalmente terminados que plantean que en el mediano plazo la cobertura debiera ser única e igual para toda la población. En estos casos también se incorpora la existencia de ajuste por riesgo en función del sexo y la edad de la población asegurada, y se trata de ejemplos que han intentado ser replicados por otros países.

Diferente es el caso de Chile, como ejemplo de reforma tendiente a un seguro no convergente con la provisión pública. Se plantean diferentes tipos de cobertura según el nivel de ingresos. Básicamente, se diferencia la población asegurada por seguros privados (ISAPRES) y el seguro público (FONASA), por lo que se considera un sistema dual, actualmente con reformas en curso.<sup>6</sup>

La clasificación anterior sirve de marco para considerar el caso argentino como muy especial, de seguro divergente, en el que las reformas de las últimas tres décadas han estado orientadas hacia una creciente divergencia de las coberturas en función de los ingresos de cada hogar, incorporando escasos elementos

---

<sup>5</sup> Aquí debe destacarse que la fragmentación de los sistemas de salud, al incrementar los servicios de intermediación, en muchos casos, suelen dar lugar a un aumento del gasto del sector que no tiene, necesariamente, correlato con un mayor producto, es decir, que no se ve reflejado en mayores prestaciones de atención, sino que corresponde a una duplicación de costos y servicios.

<sup>6</sup> La reforma que se encuentra en discusión plantea modificar las normas que regulan el Fondo Nacional de Salud (FONASA), con el fin de reformar su estructura y transformarlo en el seguro nacional de salud, con el propósito de entregar a todos los beneficiarios del FONASA una atención de calidad, oportuna y económicamente accesible. Ello deviene fundamentalmente de deficiencias en el funcionamiento del Plan AUGE (Acceso Universal a Garantías Explícitas), que repercutían en inequidades en el acceso y la oportunidad de las prestaciones, así como un elevado gasto de bolsillo en salud.

solidarios, complementado con esquemas de aseguramiento adicional para algunos sectores de la población (como es el caso del Plan SUMAR).

Se debe destacar, en consecuencia, que si bien la existencia de financiamiento contributivo es, por un lado, un obstáculo para la integración de las fuentes de financiamiento de los sistemas de salud, por otra parte, también es una fuente de recursos que no resulta sencilla de resignar para Estados con problemas de financiamiento como los de la región, y se encuentran casos en los que, a pesar de la existencia de recursos contributivos, se introducen reformas para hacerlos más equitativos. Pero este es solo uno de los aspectos del financiamiento que inciden sobre la fragmentación de derechos. En el apartado siguiente se incorporarán los problemas territoriales en esquemas en los que la descentralización ha cobrado protagonismo. En el caso argentino, ambas dificultades se combinan y obstaculizan el logro de un acceso equitativo y universal a la salud.

### **La fragmentación resultante de los procesos de descentralización y el financiamiento de los servicios de salud en América Latina**

Además de la fragmentación de la política pública entre la seguridad social financiada por contribuciones establecidas por ley (se encuentre o no administrada por instituciones correspondientes a los gobiernos) y la provisión pública propiamente dicha, en muchos países también se observa un importante grado de fragmentación en el acceso a los servicios del sector público. De manera especial, la descentralización en la provisión pública, cuando ha ocurrido, ha multiplicado los niveles posibles de cobertura en un mismo país.

Los procesos de descentralización de servicios sociales en la región de América Latina han sido ampliamente difundidos, respondiendo a distintas motivaciones, en distintos momentos del tiempo y abarcando a varios sectores que van desde la salud y la educación a otros servicios sociales. Como correlato de la transferencia de funciones desde el nivel central de gobierno a los gobiernos subnacionales, no siempre ha existido la asignación específica de recursos destinados al financiamiento de las nuevas funciones asumidas por los gobiernos subnacionales.

Debe tenerse en cuenta que la región continúa siendo fuertemente desigual y el acceso equitativo a los servicios sociales básicos para un importante conjunto de su población constituye un desafío aún pendiente. La desigualdad de ingresos de los hogares se ve potenciada por las diferencias entre territorios. En algunos casos, las brechas territoriales pudieron haberse ampliado como producto de la descentralización, y la ausencia de capacidades financieras y de

gestión a nivel local aparece como una limitante importante para hacer frente autónomamente a la provisión de servicios descentralizados de calidad. El resultado final depende, en gran medida, del sistema de transferencias financieras entre niveles de gobierno que acompañaron la descentralización de servicios y el papel compensador que haya desempeñado el gobierno central.

En América Latina, los países que más descentralizaron sus servicios sociales se corresponden con aquellos países federales, más extensos y con mayores desigualdades territoriales (Brasil, México y la Argentina). Las políticas de descentralización aparecen como una consecuencia inevitable para la gestión de gobierno en grandes territorios. Adicionalmente, después de un período inicial de descentralización que ocurrió en algunos países de Sudamérica durante gobiernos *de facto* (la Argentina, Brasil y Chile), el proceso se expandió a países andinos y a otros de la región, impulsado por las nuevas democracias a partir de los años noventa. Si bien se perseguía el objetivo de afianzar los procesos democráticos en los territorios de cada país, lo cierto es que no se cuidaron adecuadamente los problemas ocasionados por las desigualdades entre las regiones al interior de estos, y se minimizó o no se tuvieron en cuenta la necesidad de políticas de compensación y coordinación en la provisión de servicios, tan centrales en la equidad distributiva de cada sociedad, como la salud, pero también la educación, la provisión de agua y otros servicios públicos objetos de reformas (Cetrángolo, 2007; Cetrángolo y Goldschmit, 2011b).

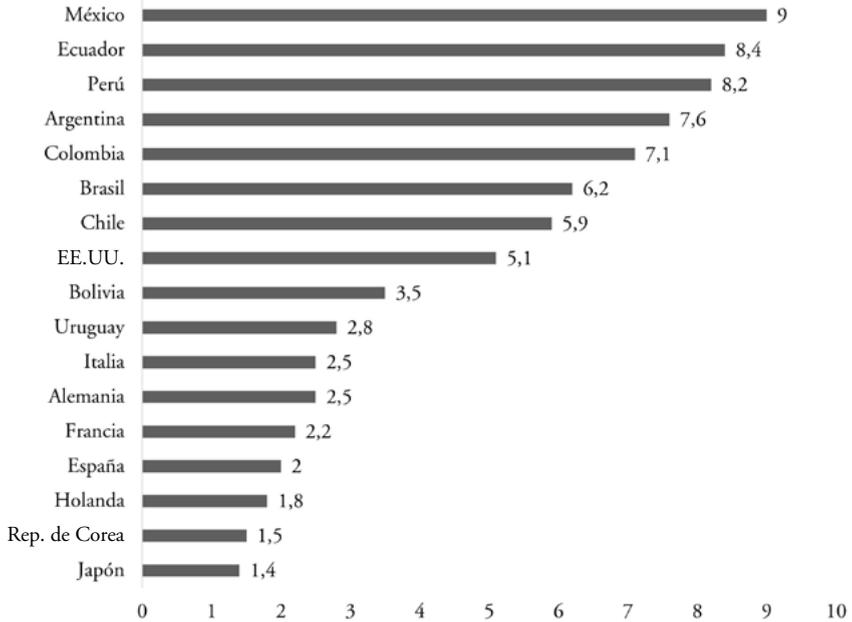
Para ilustrar la magnitud de esas desigualdades, se han considerado las brechas del producto per cápita entre el valor más elevado y el más bajo de las jurisdicciones subnacionales para un grupo de países (gráfico 2).<sup>7</sup> Como puede observarse, ese indicador difiere sustancialmente entre países europeos y latinoamericanos. A excepción de los países centroamericanos de menor territorio y Uruguay (país con mejores indicadores de equidad y de organización marcadamente unitaria), las brechas entre jurisdicciones ricas y pobres son muy fuertes en la región y superiores a cualquier caso europeo. Ello estaría indicando la complejidad de la tarea de mejorar la cohesión social y avanzar en políticas de cobertura de salud universal e igualitaria sin contemplar estas diferencias. Y más aún, de hacerlo mediante políticas descentralizadas que descansan sobre el financiamiento local de los servicios sociales, ya que las regiones más pobres

---

<sup>7</sup> Lamentablemente, el indicador utilizado remite a las dificultades propias de las cuentas nacionales de los países de la región. No todos los países cuentan con datos de producto por región (en muy pocos se calcula el ingreso), las metodologías son variadas y de diferente grado de confiabilidad, y las unidades jurisdiccionales para las que se realizan los cálculos son también diversas y dependientes de la organización institucional de cada caso.

son precisamente las que presentan una base imponible más reducida para financiar estas prioridades de gasto.

**Gráfico 2. Relación entre el PIB por habitante entre regiones más y menos desarrolladas de países seleccionados, 2012-2015**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Brosio, Jiménez y Ruedas (2018).

Lo dicho anteriormente no implica que los procesos de descentralización sean un obstáculo insalvable en la búsqueda de los objetivos de cobertura que aquí se discuten, sino que marca la existencia de tensiones que deben contemplarse y llama la atención sobre la necesidad imperiosa de establecer mecanismos de coordinación de las políticas sectoriales que contemplen la compensación hacia las regiones más necesitadas. Si bien son muchos los intentos por introducir distintos grados de descentralización en diferentes áreas, los resultados son el reflejo de las fortalezas y debilidades de cada país y, de manera especial, de los mecanismos de financiamiento que acompañan cada proceso (Cetrángolo y Goldschmit, 2012).

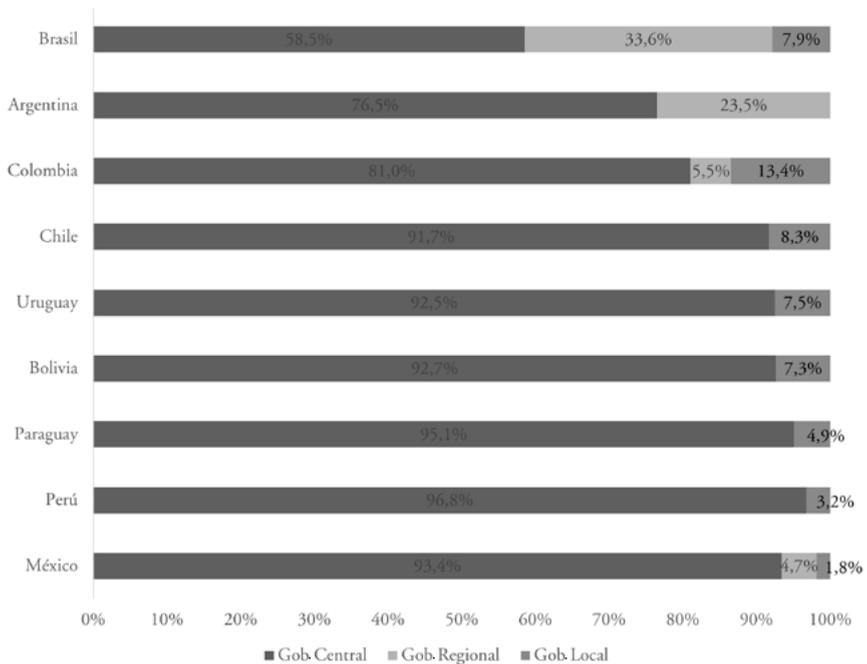
En adición a los condicionamientos provenientes de las dificultades que presentan los países de la región para recaudar el nivel de recursos tributarios necesarios a nivel agregado, debe contemplarse la distribución territorial de las bases tributarias en cada caso. Ello suele dificultar el efectivo funcionamiento de la corresponsabilidad fiscal que, según la teoría del federalismo fiscal, se reclama para que los procesos de descentralización sean virtuosos. De acuerdo con esa teoría, para que el proceso de descentralización sea completo, los gobiernos subnacionales deben ser autónomos, lo que involucra tener los recursos financieros para poder decidir la mejor asignación del gasto acorde con las preferencias locales. A su vez, los ciudadanos, bajo ese esquema, pueden exigir rendición de cuentas al gobierno que les cobra los impuestos. No obstante, los países de la región no se caracterizan por una importante tributación a nivel local.

Ciertamente, a lo largo del siglo pasado se ha evidenciado una tendencia bastante generalizada a centralizar la recaudación. Como es previsible, Chile, Bolivia, Perú, Paraguay, Uruguay y los países centroamericanos tienen una administración centralizada de más del 90% de la recaudación tributaria. Por su parte, los países federales (a excepción de Venezuela) presentan una mayor descentralización de la recaudación, aunque sin alcanzar una participación preponderante. El caso más descentralizado es Brasil, en donde más del 40% de la recaudación está a cargo de los gobiernos subnacionales debido, básicamente, a la existencia de un impuesto al valor agregado cobrado por los Estados, el ICMS (impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios). Por su parte, se destaca el caso de Colombia, que siendo un país unitario presenta una participación de recaudación subnacional cercana al 20%. No obstante, debe notarse que la autonomía local es muy relativa, ya que el gobierno nacional cuenta con la facultad de definir los impuestos que corresponden a cada nivel de gobierno (gráfico 3).

En general, los gobiernos subnacionales cobran impuestos sobre la propiedad (impuestos inmobiliarios o prediales); en algunos casos se cobran tributos sobre patentes automotores (la Argentina, Chile, Nicaragua, Perú y Uruguay, entre otros), sobre los consumos (en la Argentina –ingresos brutos–, Brasil, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay) y otros de variado tipo. Muchas veces estas potestades se superponen con impuestos similares cobrados por los gobiernos centrales y, adicionalmente, pueden existir niveles intermedios con potestades tributarias propias que compiten con las nacionales y las de los gobiernos locales. Ello sucede en los países federales, pero también en varios países unitarios con procesos de descentralización.

En los últimos años, la tendencia creciente registrada en la recolección de impuestos a nivel nacional no tiene un correlato similar en la recaudación subnacional. Estos recursos han permanecido constantes o han registrado aumentos menores, observándose aumentos fundamentalmente en aquellos ligados a la explotación de recursos naturales, como en Bolivia. De esta forma, la baja capacidad recaudatoria de los gobiernos subnacionales impacta de forma directa en los ingresos de estos gobiernos, y crea una fuerte dependencia de las transferencias de recursos provenientes de otros niveles de gobierno. Se trata de un aspecto que ha generado un conflicto importante en las relaciones financieras intergubernamentales en la Argentina, como se verá en lo que sigue de este capítulo.

**Gráfico 3. Estructura tributaria por nivel de gobierno, 2017**



Fuente: elaboración propia según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020).

## Características generales, cobertura y organización del sistema de salud argentino

### Rasgos generales y cobertura

La organización del sector de la salud en la Argentina ha determinado la cobertura efectiva de la totalidad de la población. Como se ilustra en la figura 1, no es posible afirmar que la cobertura en riesgos de la salud no sea universal; no obstante, presenta serios problemas de equidad. Si bien la protección financiera está cubierta para todos, se hace de manera diferencial. 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. Por otro lado, la organización descentralizada y las características territoriales del país han determinado un acceso diferente para cada grupo poblacional (Cetrángolo y Goldschmit, 2011b).

**Figura 1. Cobertura de los subsistemas de salud en la Argentina, 2017**



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Gobierno de Salud (2019).

El sistema se conforma por una provisión pública a la que tienen derecho todos los habitantes del país, con independencia de que tengan, adicionalmente, algún tipo de aseguramiento social o privado. De este modo, como se observa en la figura 1, la población cubierta por el sector público comprende al 100%

de la población argentina, que según proyecciones poblacionales del INDEC asciende a 44 millones de habitantes para el año 2017. Entre las funciones del sector público se encuentran la de proveer equipamiento médico, profesionales y auxiliares de la salud, brindar atención médica ambulatoria y de internación, difundir campañas de vacunación e inmunizaciones, entregar medicamentos en forma gratuita, llevar el control, la vigilancia epidemiológica y la notificación de enfermedades, fiscalizar, registrar y regular todo lo atinente al ejercicio de la medicina, los establecimientos y la comercialización de productos medicinales, entre otras acciones. Esta provisión pública, como se verá más adelante, comprende una diversidad de establecimientos de salud que se extienden a lo largo y ancho de todo el país. La provisión se encuentra organizada de manera descentralizada, y la responsabilidad de brindar los servicios de salud recae en manos de los gobiernos provinciales y municipales. El rol del gobierno nacional se limita a la regulación, coordinación y asistencia técnica y financiera.<sup>8</sup> Existe una variada gama de efectores públicos de distinta complejidad mayormente a cargo de las provincias, aunque en el caso de aquellas más grandes (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe) existen también hospitales a cargo de los municipios.

Los trabajadores del sector privado de la economía que se desempeñan en el mercado formal y los del sector público nacional, así como sus respectivos grupos familiares, tienen una cobertura adicional a la pública provista por instituciones de la seguridad social denominadas “obras sociales nacionales”. De este segmento no participan los trabajadores que se desempeñan en los sectores públicos provinciales y sus familias (que están asegurados en las “obras sociales provinciales”), ni otros grupos específicos de trabajadores como los docentes, judiciales, fuerzas armadas y de seguridad social, que cuentan con sus respectivos institutos de seguridad social. Por su parte, los jubilados y pensionados y sus grupos familiares se encuentran cubiertos por los servicios que brinda el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido como PAMI (Programa de Atención Médico Integral). En conjunto, las diferentes instituciones de la seguridad social brindan cobertura de salud al 62,7% de la población del país.

---

<sup>8</sup> Existe un grupo reducido de hospitales que es gestionado por el gobierno nacional (Colonia Nacional Dr. Manuel A. Montes de Oca, Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones Lic. Laura Bonaparte, Hospital Nacional Prof. Alejandro A. Posadas, Hospital Nacional Dr. Baldomero Sommer) y los hospitales SAMIC, gestionados en forma conjunta con los gobiernos de las respectivas provincias y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires (Hospital de Pediatría Prof. Dr. Juan P. Garrahan, Hospital El Cruce, Hospital de Alta Complejidad Cuenca Alta Néstor Kirchner, Hospital de Alta Complejidad El Calafate).

Por último, existen seguros voluntarios en empresas de medicina prepaga, cuya cobertura se estima en 2 millones de personas. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que un grupo importante de afiliados a las obras sociales nacionales (cerca de 4 millones) acceden a servicios de seguros privados mediante el desvío de sus aportes obligatorios como parte de pago de planes de salud. En forma agregada, los seguros voluntarios dan cobertura al 13,6% de la población total (6 millones de afiliados).

En síntesis, si bien la cobertura universal es realmente efectiva, su alcance es restringido. Brinda protección contra los riesgos financieros para toda la población, pero de manera sumamente desigual debido a la fragmentación de derechos derivada de su particular organización. La falta de coordinación y articulación impide la conformación de un verdadero sistema de salud y atenta contra el uso eficiente de recursos y el logro de niveles aceptables de equidad en su cobertura (Cetrángolo *et al.*, 2011). No solo se nota la falta de integración entre los distintos subsectores (público, seguridad social y privado), sino que, como se abordará en las próximas secciones, aún al interior de cada uno de ellos se observa un elevado grado de fragmentación que se traduce en fuertes inequidades de acceso a la salud.

### **La descentralización de la provisión pública de salud en la Argentina**

Como se señala en Bisang y Cetrángolo (1998), a pesar de la organización provincial que emerge de las normas constitucionales, el fuerte impulso de la política sanitaria durante los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado obedió al impulso determinante del gobierno central. Recién a fines de los años cincuenta se comenzaron a plantear los procesos de descentralización, a partir de la transferencia a las provincias y municipios de las responsabilidades técnicas y administrativas de los establecimientos públicos en manos del gobierno nacional. Otro conjunto de hospitales fue transferido a las provincias desde mediados de los años sesenta a inicios de los setenta, con el consiguiente traspaso de fondos. Posteriormente, en el marco de una declinación de la participación pública en el área de salud (con aumentos en los otros dos subsectores), se retomó en la segunda mitad de los años setenta la tendencia a la descentralización fiscal de varios de los hospitales que aún dependían de la nación, de modo que por Ley 21883 se transfirieron sesenta y cinco hospitales desde el gobierno nacional a la entonces Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Por último, a principios de los años noventa, fueron

transferidos veinte establecimientos que quedaban en manos de la nación. Las motivaciones que guiaron las últimas etapas de este proceso obedecieron a razones meramente fiscales sin contemplar las especificidades propias de la política sectorial, ni se vieron alentadas por objetivos vinculados con la búsqueda de mayores niveles de equidad y eficiencia.<sup>9</sup> Con esta configuración, en el sistema de salud argentino son los gobiernos provinciales quienes detentan el mayor peso relativo del componente público del gasto en salud. De este modo, puede decirse que el subsector público de atención de la salud está compuesto por el Ministerio de Salud Nacional y los veinticuatro ministerios provinciales (o equivalentes), sus organismos dependientes centralizados y descentralizados y 2172 municipios.<sup>10</sup>

Para completar la presentación del sector público, debe mencionarse un ámbito relevante a nivel institucional de discusión y coordinación de políticas del sector. La Ley 22373 de 1981 creó el Consejo Federal de Salud (COFESA), en el marco del proceso de transferencia de establecimientos hospitalarios nacionales a las provincias. Mediante el Decreto 1269 de 1992 sobre políticas sustantivas e instrumentales se define una redistribución de funciones entre jurisdicciones, de tal forma que el Estado nacional se reserva su rol de conductor general del sistema, articulador y distribuidor de recursos a la vez que resigna su función de administrador de servicios. Más tarde, a fines de 1999 comenzó una nueva discusión sobre los criterios para el reparto de fondos, y el Decreto 455 del año 2000 estableció dos grandes propósitos del Estado nacional en materia de salud: (a) afianzar la atención primaria; y (b) contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema federal de salud a partir de un accionar basado en la concertación, siendo su ámbito natural de articulación el COFESA.

En la actualidad, el COFESA está integrado por las autoridades de salud pública de más alto nivel en el orden nacional, en cada provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). No participan del COFESA los gobiernos municipales.<sup>11</sup> Su principal función es coordinar el desarrollo sectorial en materia de salud en toda la República, evaluando los problemas de salud

---

<sup>9</sup> En Bisang y Cetrángolo (1998) se ofrece un análisis exhaustivo de las políticas de transferencia de responsabilidades de la nación a las provincias durante las décadas de los años setenta y noventa.

<sup>10</sup> Si bien son pocas las provincias que han descentralizado la provisión de salud en sus municipios, existe algún tipo de servicio de salud a cargo de gobiernos locales en todo el territorio del país.

<sup>11</sup> Algunas provincias han creado consejos similares dentro de su propio territorio. Un ejemplo es el Consejo de Salud de la Provincia de Buenos Aires (COSAPRO) creado en 2008. La novedad, en este caso, es que además de los representantes de los municipios de la provincia también participa el Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA) de la provincia de Buenos Aires.

comunes a todo el país, los de cada provincia y de cada región en particular. En los años posteriores a la crisis de 2001/2002, el COFESA ha adquirido un mayor protagonismo (en particular con la formulación del Plan Federal de Salud), sin embargo, en los últimos años ha perdido relevancia en materia de coordinación de políticas públicas (Cetrángolo y Goldschmit, 2012).

## **Infraestructura y recursos humanos del sector en el territorio**

En una primera aproximación a la oferta del sistema sorprende la cantidad de recursos disponibles. La cantidad de establecimientos de salud, las camas disponibles y el número de médicos en el país se ubican en valores superiores a la mayoría de los países de la región. Ello pareciera ser el síntoma y el resultado de los problemas de eficiencia que aquejan al sector. Por un lado, la múltiple cobertura tiene su correlato en un uso ineficiente de los recursos humanos; por otro lado, la política salarial en el gremio de la salud genera una distribución ineficiente de esos recursos, así como una estructura de especialidades que no necesariamente responde a las necesidades de la población, lo que sumado a la segmentación y mala distribución de los recursos físicos a lo largo del país da lugar a establecimientos vacíos en algunas localidades, o grandes establecimientos sin insumos, sin equipamiento necesario ni médicos especialistas que los atiendan, y establecimientos superpoblados en otros lugares.

Los datos de los establecimientos de salud que surgen del Registro Federal de Establecimientos (REFES) del Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SISA) muestran la existencia de un total de 28.168 establecimientos en todo el país en 2019, de los cuales 10.927 (38,8%) corresponden a establecimientos con financiamiento público y 1.917 a aquellos con internación. La distribución por provincia se presenta en el cuadro 1, el cual muestra una elevada concentración de establecimientos en las jurisdicciones más pobladas.

**Cuadro 1. Establecimientos de salud por provincia, 2019\***

Provincia	Establecimientos de salud con financiamiento privado		Establecimientos de salud con financiamiento público		Total establecimientos de salud		Población	
	Cantidad	En % del total	Cantidad	En % del total	Cantidad	En % del total	Cantidad	En % del total
Buenos Aires	4.486	26,0%	2.611	23,9%	7.097	25,2%	17.370.144	38,7%
Córdoba	1.449	8,4%	895	8,2%	2.344	8,3%	3.722.332	8,3%
Santa Fe	1.345	7,8%	796	7,3%	2.141	7,6%	3.509.113	7,8%
CABA	960	5,6%	210	1,9%	1.170	4,2%	3.072.029	6,8%
Mendoza	1.595	9,3%	454	4,2%	2.049	7,3%	1.969.982	4,4%
Tucumán	1.380	8,0%	390	3,6%	1.770	6,3%	1.674.622	3,7%
Salta	374	2,2%	554	5,1%	928	3,3%	1.406.584	3,1%
Entre Ríos	452	2,6%	438	4,0%	890	3,2%	1.373.270	3,1%
Misiones	353	2,0%	479	4,4%	832	3,0%	1.247.362	2,8%
Chaco	436	2,5%	458	4,2%	894	3,2%	1.192.616	2,7%
Corrientes	257	1,5%	394	3,6%	651	2,3%	1.111.052	2,5%
Santiago del Estero	166	1,0%	639	5,8%	805	2,9%	968.309	2,2%
San Juan	632	3,7%	192	1,8%	824	2,9%	772.876	1,7%
Jujuy	242	1,4%	365	3,3%	607	2,2%	762.440	1,7%
Río Negro	282	1,6%	232	2,1%	514	1,8%	738.060	1,6%
Neuquén	1.006	5,8%	217	2,0%	1.223	4,3%	655.501	1,5%
Chubut	382	2,2%	196	1,8%	578	2,1%	608.729	1,4%
Formosa	124	0,7%	329	3,0%	453	1,6%	600.229	1,3%
San Luis	353	2,0%	173	1,6%	526	1,9%	502.000	1,1%
Catamarca	150	0,9%	370	3,4%	520	1,8%	411.824	0,9%
La Rioja	71	0,4%	278	2,5%	349	1,2%	388.386	0,9%
Santa Cruz	219	1,3%	87	0,8%	306	1,1%	356.647	0,8%
La Pampa	285	1,7%	126	1,2%	411	1,5%	355.422	0,8%
Tierra del Fuego	242	1,4%	44	0,4%	286	1,0%	169.183	0,4%
<b>Total general</b>	<b>17.241</b>	<b>100,0%</b>	<b>10.927</b>	<b>100,0%</b>	<b>28.168</b>	<b>100,0%</b>	<b>44.938.712</b>	<b>100,0%</b>

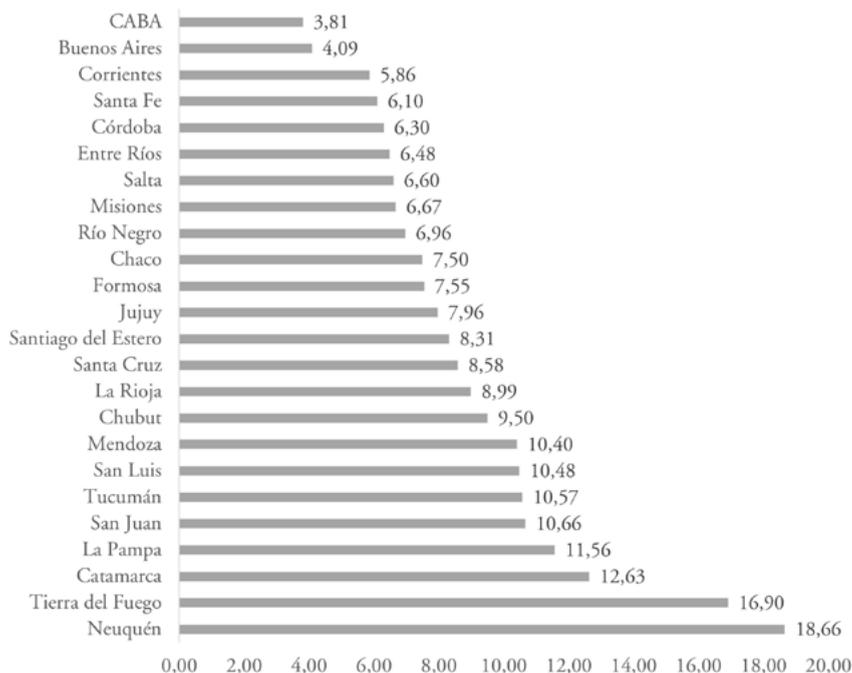
\* Incluye establecimientos con y sin internación.

Fuente: elaboración propia sobre la base del SISA, Ministerio de Salud e INDEC.

Este ordenamiento se modifica al considerar la cantidad de establecimientos en relación con el tamaño poblacional de las provincias. En efecto, CABA y la provincia de Buenos Aires registran la menor cantidad de establecimientos

cada 10.000 habitantes, por debajo del valor promedio del país (6,27), mientras que Tierra del Fuego y Neuquén registran los mayores guarismos (gráfico 4).

**Gráfico 4. Establecimientos de salud cada 10.000 habitantes según provincias, 2019**



Fuente: elaboración propia sobre la base del SISA, Ministerio de Salud e INDEC.

La disponibilidad de recursos hospitalarios medida a través de las estadísticas de camas por habitante registra niveles muy superiores al promedio mundial, e incluso a los registros del Reino Unido y Estados Unidos, con un promedio similar a los países europeos (cuadro 2). Sin embargo, la abundancia relativa de recursos en comparación con algunos países de la OCDE contrasta con la baja participación que tiene el sector público. Las excepciones corresponden a casos en los que la organización debe ser considerada con cuidado. En especial el caso alemán, en el cual la seguridad social está en manos de entidades no públicas, pero participan de un esquema que brinda cobertura universal y uniforme a toda la sociedad.

**Cuadro 2. Camas hospitalarias cada 1.000 habitantes según financiamiento en países seleccionados, 2017**

	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Total</b>	<b>% Público</b>
Korea	1,25	11,02	12,27	10,2%
Alemania	3,26	4,74	8	40,8%
Francia	3,68	2,29	5,97	61,6%
<b>Argentina*</b>	<b>2,41</b>	<b>2,61</b>	<b>5,02</b>	<b>48%</b>
Grecia	3,26	1,46	4,72	69,1%
Japón	3,55		3,55	100%
Italia	2,12	1,06	3,18	66,7%
España	2,04	0,93	2,97	68,7%
Estados Unidos	0,61	2,15	2,76	22,1%
Reino Unido	2,54		2,54	100%
Chile	1,56	0,55	2,11	73,9%
México	1,02	0,36	1,38	73,9%

\* Datos estimados.

Fuentes: OCDE y SISA (Argentina).

No debiera sorprender que las deficiencias en cuanto a recursos disponibles sean diferentes por provincia, siendo esto fuente y resultado de grandes inequidades. En efecto, al contemplar el total de camas por provincia se observan jurisdicciones como CABA (72,2) y Córdoba (62,4) con valores promedio elevados, y otras zonas como Tierra del Fuego (21,3) y San Luis (26,9), con menor disponibilidad de camas (cuadro 3).

**Cuadro 3. Camas habilitadas por provincia, 2019**

Provincia	Total de camas habilitadas		Camas cada 10.000 habitantes
	Cantidad	En % del total	
Buenos Aires	96.824	42,9%	55,7
Córdoba	23.243	10,3%	62,4
CABA	22.184	9,8%	72,2
Santa Fe	18.499	8,2%	52,7
Mendoza	7.471	3,3%	37,9
Tucumán	6.298	2,8%	37,6
Entre Ríos	5.865	2,6%	42,7
Salta	4.568	2%	32,5
Chaco	4.426	2%	37,1
Misiones	4.150	1,8%	33,3
Corrientes	3.944	1,7%	35,5
Sgo. del Estero	3.406	1,5%	35,2
Neuquén	3.139	1,4%	47,9
San Juan	3.014	1,3%	39
Jujuy	2.900	1,3%	38
Río Negro	2.845	1,3%	38,5
Chubut	2.401	1,1%	39,4
Catamarca	2.168	1%	52,6
Formosa	2.155	1%	35,9
La Rioja	1.874	0,8%	48,3
San Luis	1.349	0,6%	26,9
La Pampa	1.201	0,5%	33,8
Santa Cruz	1.187	0,5%	33,3
Tierra del Fuego	360	0,2%	21,3
<b>Total</b>	<b>225.471</b>	<b>100%</b>	<b>50,2</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base del SISA, Ministerio de Salud e INDEC.

Finalmente, según los últimos datos disponibles para 2017, la Argentina presenta, en promedio, 8,7 médicos cada mil habitantes, lo que indica un nivel elevado de recursos humanos en el sector, tomando como referencia los

estándares internacionales. Sin duda, como se ha comentado, ello también refleja la ausencia de patrones claros en la política de recursos humanos del sector. Los datos disponibles<sup>12</sup> permiten afirmar que existe un número creciente de habitantes por médico a medida que nos trasladamos hacia provincias de menor desarrollo relativo, a excepción del grupo de provincias patagónicas debido a características propias de esa región (escasa densidad poblacional) (cuadro 4).

Esta situación da cuenta de las diferencias en el acceso a los servicios según el lugar de residencia de la población y la fuerte dispersión de recursos a lo largo del territorio, lo que se ve agravado debido a que el número de médicos por habitante no explica suficientemente el grado de acceso a los diversos servicios asistenciales (Cetrángolo y Goldschmit, 2012).

#### **Cuadro 4. Recursos humanos por región**

	<b>Centro</b>	<b>Cuyo</b>	<b>NOA</b>	<b>NEA</b>	<b>Patagonia</b>	<b>Total</b>
Médicxs cada mil habitantes	10,7	5,6	3,9	4,6	7,8	8,7
Enfermerxs cada mil habitantes	8,9	5,3	4,6	5,2	9,4	7,8

Fuente: Secretaría de Gobierno de Salud (2018).

Como se desprende de lo anterior, la heterogeneidad en la distribución de los recursos físicos y humanos en las provincias es un rasgo distintivo de la organización del sistema de salud argentino y, si bien no existe una relación directa, se encuentra vinculado a la estructura de cobertura de seguros de salud que existe en ellas (cuadro 5).

<sup>12</sup> Ver Secretaría de Gobierno de Salud (2019b).

**Cuadro 5. Cobertura de seguros de salud por provincia, 2010**

	Seguros de salud	Planes estatales	Total de población cubierta	Total de población sin cobertura
Santa Cruz	78,4%	4,7%	83,1%	16,9%
Tierra del Fuego	73,1%	5,5%	78,5%	21,5%
Neuquén	63,5%	1,8%	65,3%	34,7%
La Pampa	63,8%	3,9%	67,7%	32,3%
CABA	80,9%	1,4%	82,3%	17,7%
Chubut	70,9%	1,8%	72,7%	27,3%
Formosa	39,7%	3,4%	43,1%	56,9%
Río Negro	64,0%	1,6%	65,6%	34,4%
Catamarca	59,0%	1,8%	60,9%	39,1%
La Rioja	59,9%	2,0%	61,9%	38,1%
San Juan	53,6%	2,4%	56,0%	44,0%
San Luis	58,1%	2,3%	60,4%	39,6%
Jujuy	52,0%	2,8%	54,8%	45,2%
Entre Ríos	62,8%	1,5%	64,3%	35,7%
Tucumán	60,9%	2,6%	63,5%	36,5%
Chaco	39,7%	2,3%	42,1%	57,9%
Salta	49,8%	2,6%	52,4%	47,6%
Stgo. del Estero	41,6%	2,5%	44,1%	55,9%
Santa Fe	66,7%	1,6%	68,3%	31,7%
Corrientes	47,9%	3,7%	51,6%	48,4%
Córdoba	65,4%	1,7%	67,1%	32,9%
Mendoza	61,7%	1,3%	63,0%	37,0%
Misiones	51,7%	4,6%	56,4%	43,6%
Buenos Aires	63,4%	1,3%	64,6%	35,4%
<b>Total</b>	<b>61,4%</b>	<b>1,8%</b>	<b>63,2%</b>	<b>35,7%</b>

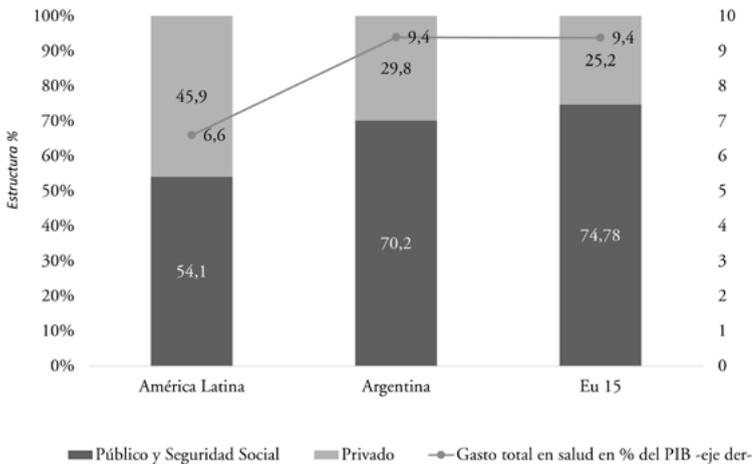
Fuente: elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

## Gasto público en salud en la Argentina

### Los datos agregados

Recientes estimaciones oficiales (Secretaría de Gobierno de Salud, 2019a) para el año 2017 dan cuenta de que los recursos destinados al financiamiento de la salud en la Argentina son considerables. Medidos como porcentaje del PIB, ascenderían a 9,4%, considerablemente por encima del promedio de América Latina, y en línea con los valores de los países europeos (gráfico 5). No obstante, la composición del gasto difiere mucho de la de estos últimos, teniendo en cuenta el peso que tiene el gasto realizado por las propias familias a través del gasto de bolsillo directo o de los pagos de seguros privados. De manera adicional, valuado en dólares ajustados por paridad de poder adquisitivo (PPP, por sus siglas en inglés) se observa que el poder de compra real de los recursos destinados a la salud en la Argentina resulta menor que el volcado al sector en los países europeos (gráfico 6).<sup>13</sup>

**Gráfico 5. Nivel y estructura del gasto en salud en la Argentina, América Latina y Europa, 2017**



Fuente: elaboración propia sobre la base de la OMS (2010).

<sup>13</sup> Conviene resaltar que la medición en PPP refiere al promedio de una canasta de bienes y servicios. La evolución de los precios de este sector puede diferir.

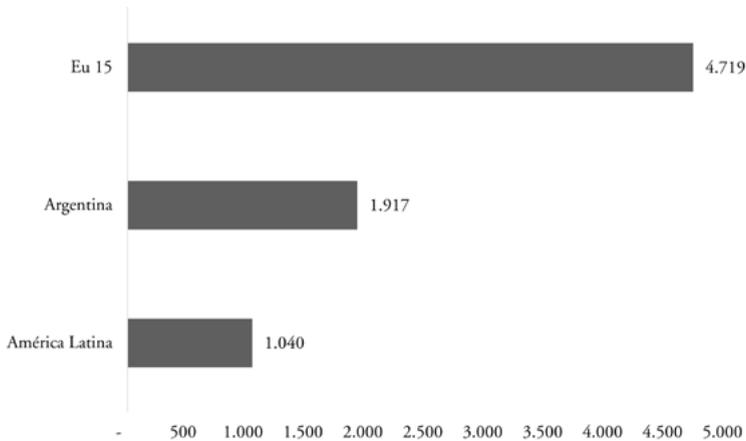
De todos modos, puede decirse que la elevada magnitud de los recursos volcados al sector salud en el país da cuenta de la influencia de varios rasgos distintivos, en especial se deben destacar la universalidad de la cobertura, su multiplicidad para una proporción importante de la población y la creciente intermediación que existe en el sector, que no hace más que incrementar el gasto sin un reflejo como contrapartida de mayores o mejores servicios de atención de la salud.

En relación con el financiamiento, el subsistema público se financia con recursos presupuestarios, provenientes tanto de rentas generales como del financiamiento externo (organismos internacionales). Cada jurisdicción (nación, provincias y municipios) establece en forma anual los recursos que destinará al financiamiento de la salud. Debe notarse aquí que el reparto de recursos que surge de la coparticipación federal de impuestos no incorpora ninguna componente relacionada con la situación de la salud en las distintas provincias.<sup>14</sup> Tampoco existe ninguna norma legal que establezca metas de porcentaje de gasto en salud en relación con el producto a nivel nacional o provincial (como es el caso del sector educativo a través de la Ley 26075 de Financiamiento Educativo), de modo que las erogaciones del sector se encuentran sujetas a las prioridades políticas que establece cada gobierno. Esta situación, como se verá más adelante, se traduce en fuertes diferencias en la proporción de recursos asignados al sector de la salud en las distintas provincias del país, lo que da lugar a grandes disparidades en los servicios brindados a la población.

---

<sup>14</sup> El único caso de coparticipación de recursos atado a indicadores sanitarios se verifica en la provincia de Buenos Aires en la Ley 10820/89, y no ha estado exento de críticas y problemas de equidad y eficiencia en su distribución. Al respecto, ver San Martín (2016) y Chiara, Di Virgilio y Ariovich (2010).

**Gráfico 6. Gasto en salud en la Argentina, América Latina y Europa en USD PPP per cápita, 2017**



Fuente: elaboración propia sobre la base de la OMS (2010).

Durante 2017, los recursos destinados a financiar la provisión pública en salud ascendieron al equivalente de 2,7% del PIB (28,7% del total). Como se ha mencionado, la mayor parte de las responsabilidades en la provisión de servicios se encuentra a cargo de los gobiernos provinciales. En efecto, 1,8% del PIB (19,1% del gasto total en salud) corresponde a gasto público que se encuentra en manos de los gobiernos provinciales (cuadro 6). A su vez, como se ha comentado, la relación con los gobiernos locales o municipios es establecida de manera autónoma en cada provincia, por lo que hay una variada gama de formas de organización municipal a lo largo del territorio argentino.

La seguridad social, por su parte, está compuesta por las obras sociales nacionales (OSN), reguladas por las Leyes 23660 y 23661 de 1989, otros regímenes especiales como las obras sociales del personal de las Fuerzas Armadas, de seguridad y universitarias, veinticuatro obras sociales provinciales (OSP) y el PAMI. Estas instituciones son responsables de la cobertura de servicios de salud para los trabajadores formales, activos (se incluye a los monotributistas)<sup>15</sup> y pasivos, y sus grupos familiares, lo que abarca 27,6 millones de afiliados, que representan el 62,7% de la población total del país.

<sup>15</sup> Se trata de un régimen tributario simplificado para pequeños contribuyentes que, en el caso argentino, incluye una cuota para acceder a la cobertura de obras sociales. Para más detalle, ver Cetrángolo *et al.* (2013).

En términos de recursos, este subsector involucra el 3,9% del PIB (41,5% del total), con una mayor contribución proveniente de las obras sociales nacionales con el 2% del PIB.

Por último, debe mencionarse que el sector privado brinda cobertura de seguros a los sectores de altos ingresos que tienen acceso a la cobertura privada en función de sus propias capacidades de pago, así como a otros sectores sociales que no se hallan satisfechos con la cobertura pública y de la seguridad social. Los seguros privados se encuentran regulados por la Ley 26682 de 2011, que obliga a las empresas de medicina prepaga a garantizar una cobertura mínima equivalente a la vigente para las obras sociales nacionales (Programa Médico Obligatorio –PMO–). La cobertura privada de afiliación voluntaria abarca a 2 millones de afiliados, que representan el 5% de la población total, y absorbe el 2,8% del PIB al contemplar también el gasto de bolsillo (seguros voluntarios más gasto de bolsillo).

#### **Cuadro 6. Estimación del gasto en salud. Año 2017 (% del PIB)**

	<b>En % del PIB</b>	<b>Estructura %</b>
<b>Gasto Público</b>	<b>2,7%</b>	<b>28,72%</b>
Nación	0,5%	5,32%
Provincias	1,8%	19,15%
Municipios	0,4%	4,26%
<b>Gasto en Seguridad Social</b>	<b>3,9%</b>	<b>41,49%</b>
Obras Sociales Nacionales	2%	21,28%
INSSJyP	1%	10,64%
Obras Sociales Provinciales	0,9%	9,57%
<b>Subtotal Gasto Público y Seguridad Social</b>	<b>6,6%</b>	<b>70,21%</b>
<b>Gasto Privado</b>	<b>2,8%</b>	<b>29,79%</b>
<b>Total Gasto en Salud</b>	<b>9,4%</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Gobierno de Salud (2019a).

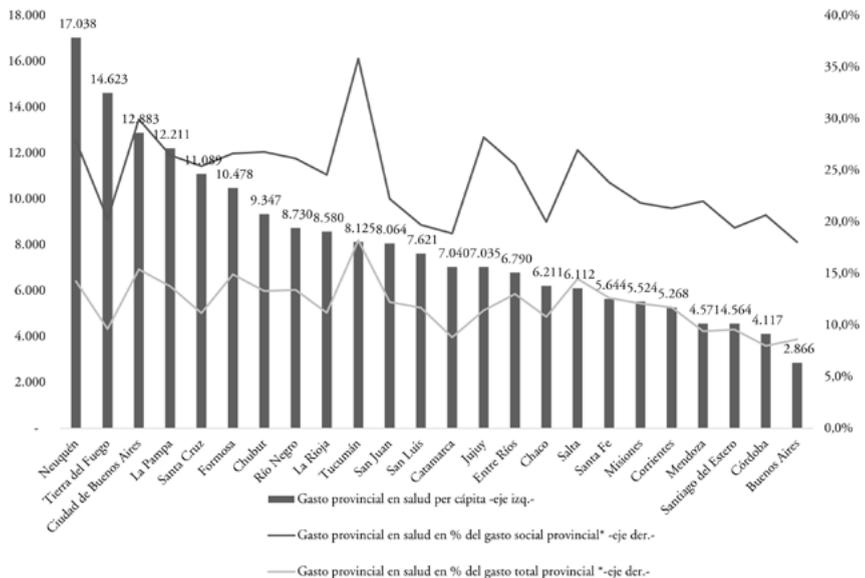
#### **El gasto de las provincias**

Dentro del subsistema público, la organización federal del país agrega al sistema de salud su fragmentación territorial según las jurisdicciones –nacional,

provincial y municipal—, niveles entre los cuales no existe el grado necesario de coordinación. Esta diversidad deriva en la inexistencia de un nivel único básico de cobertura asegurada por la atención pública de la salud a todos los habitantes del país. De este modo, la localización de cada individuo dentro de cada jurisdicción lo coloca en una posición diferencial frente al acceso a cada unidad pública proveedora de servicios de salud.

Pese a que la provisión de servicios de salud está mayormente en manos de los gobiernos provinciales, no parece tener una elevada prioridad en los presupuestos de las distintas provincias. Salvo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (por razones específicas vinculadas con su papel de ciudad capital de la nación) y Tucumán, en ninguna otra provincia el gasto en salud representa más del 15% del gasto público total (gráfico 7 y cuadro 7).

**Gráfico 7. Indicadores de gasto en salud a nivel provincial, 2018**



\* El gasto social y total provincial excluye el gasto en seguridad social.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por la Dirección de Asuntos Provinciales, Ministerio del Interior y de proyecciones poblacionales del INDEC.

**Cuadro 7. Gasto provincial en salud y transferencias nacionales en salud, 2018**

Provincia	Gasto provincial en salud	Gasto total provincial*	Gasto provincial en salud en % del gasto total provincial*	Transferencias nacionales en salud	Transferencias nacionales en salud en % del gasto provincial en salud
	En millones de \$			En millones de \$	
Ciudad de Buenos Aires	39.577	256.753	15,4%	4.430,2	11,2%
Buenos Aires	49.780	577.422	8,6%	2.868,3	5,8%
Catamarca	2.899	32.832	8,8%	55,2	1,9%
Córdoba	15.326	192.029	8,0%	290,3	1,9%
Corrientes	5.853	49.959	11,7%	112,4	1,9%
Chaco	7.407	68.584	10,8%	175,2	2,4%
Chubut	5.690	42.736	13,3%	46,9	0,8%
Entre Ríos	9.325	71.621	13,0%	157,6	1,7%
Formosa	6.289	42.146	14,9%	53,9	0,9%
Jujuy	5.364	46.967	11,4%	109,0	2,0%
La Pampa	4.340	31.527	13,8%	59,5	1,4%
La Rioja	3.332	29.760	11,2%	102,1	3,1%
Mendoza	9.004	95.609	9,4%	197,1	2,2%
Misiones	6.890	56.974	12,1%	212,3	3,1%
Neuquén	11.169	78.310	14,3%	136,5	1,2%
Río Negro	6.444	47.989	13,4%	63,8	1,0%
Salta	8.596	59.413	14,5%	152,9	1,8%
San Juan	6.232	50.969	12,2%	115,4	1,9%
San Luis	3.826	32.743	11,7%	30,2	0,8%
Santa Cruz	3.955	35.406	11,2%	45,7	1,2%
Santa Fe	19.804	156.631	12,6%	172,7	0,9%
Santiago del Estero	4.419	46.239	9,6%	203,8	4,6%
Tucumán	13.606	74.659	18,2%	193,3	1,4%
Tierra del Fuego	2.474	25.713	9,6%	22,7	0,9%

\* El gasto total provincial excluye el gasto en seguridad social.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el Ministerio de Hacienda y Dirección de Asuntos Provinciales, Ministerio del Interior.

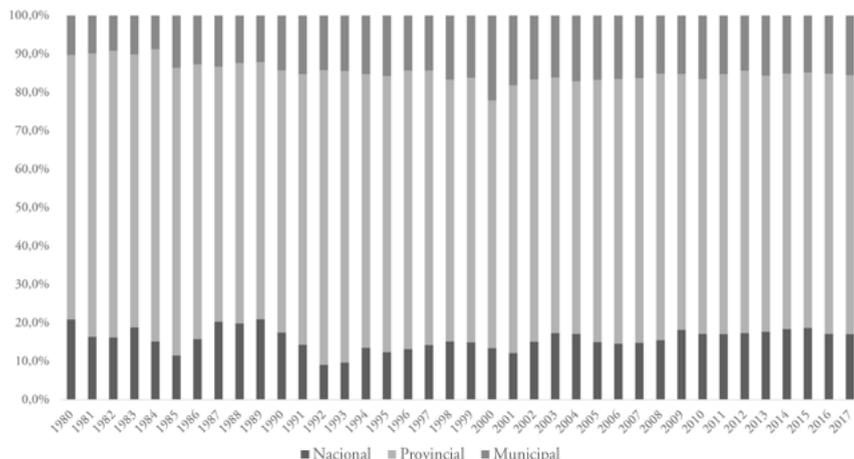
Como se observa en el gráfico 7, el gasto en atención pública de la salud se ha concentrado durante las últimas cuatro décadas en las provincias, y absorbió en 2017 el 67,4% del gasto público del sector. Contrariamente, sobresale la escasa participación que tiene el nivel nacional de gobierno (17,8%), que se ubica apenas por encima de la proporción del gasto público en salud registrada por los gobiernos municipales (15,3%).

Debe destacarse que los niveles de gasto público nacional en salud son escasos e insuficientes para compensar las diferencias de capacidades entre las regiones del país, como muestran los niveles de gasto detallados en el cuadro 6 (0,50% del PIB) y la poca participación de las transferencias nacionales a los gobiernos provinciales para esta finalidad, detalladas en el cuadro 7. Algunos programas nacionales desarrollados luego de la crisis de 2001 intentaron revertir esa situación, aunque sin disponer de una gran masa de recursos.

Estas iniciativas han tenido como prioridad garantizar el acceso de los grupos más vulnerables o de mayor riesgo a servicios y medicamentos. En consecuencia, han actuado modificando la presencia del gasto nacional en funciones descentralizadas con mayor impacto en la compensación de diferencias entre sectores sociales y territorios.

La política nacional de medicamentos, que incluye la Ley de Prescripción de Medicamentos por Nombre Genérico y el programa Remediar, fueron acciones que dieron cumplimiento a los objetivos planteados y, en especial el último, logró mejorar la oferta de medicamentos en los centros de atención primaria de la salud (CAPS) de todo el territorio de la nación, garantizando el acceso de la población más vulnerable a los medicamentos esenciales. Por su parte, el Programa Sumar (ex Plan Nacer), constituye una innovadora iniciativa en la política de salud, ya que combina elementos de política compensatoria, expansión de cobertura e incentivos por resultados en un sistema altamente descentralizado. Se trata de un esquema de transferencias condicionadas con contraparte (*matching grant*), en el cual las provincias reciben una transferencia financiera por cada integrante de la población objetivo del plan que se incorpore al programa y realice los controles y prestaciones establecidas (que inicialmente fue la población materno-infantil sin seguro de salud y luego se fue ampliando a diferentes grupos poblacionales). A lo largo de los últimos años algunos de estos programas han cambiado de nombre, pero manteniendo sus lineamientos generales.

### Gráfico 8. Evolución del gasto en atención pública de la salud en la Argentina según el nivel de gobierno, 1980-2017. Estructura porcentual



Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el Ministerio de Economía.

En suma, la descentralización del gasto en salud en la Argentina durante la segunda mitad del siglo pasado ha derivado en una mayor fragmentación del sistema de salud, multiplicando al menos por 24 la cantidad de sistemas de salud, con significativas diferencias entre ellos y en los que se combinan diferentes grados de autonomía hospitalaria y niveles de integración de las redes de atención, teniendo en consideración que estos procesos han ocurrido sobre territorios con marcadas disparidades.

### Descentralización y tipología de casos provinciales en la Argentina

Como se ha visto, si bien la autonomía de las provincias en materia de provisión de servicios de salud tiene raíces en la norma constitucional de la Argentina, la posterior descentralización de los servicios en manos del gobierno central durante la segunda mitad del siglo pasado ha significado una mayor fragmentación del sistema de salud. Ello es consecuencia, además, de los diferentes grados de autonomía hospitalaria y niveles de integración de las redes de atención, que acompañaron los procesos de descentralización desarrollados en territorios con marcadas disparidades preexistentes. De manera adicional, la ausencia

de transferencias sectoriales del gobierno nacional y de otros mecanismos de compensación agravaron el cuadro.

Como contracara de los procesos de descentralización instrumentados, cada provincia opera con sus particularidades y constituye un espacio de recepción diferente con sus propias restricciones presupuestarias, políticas sanitarias –locales y regionales–, perfiles diferenciados de demandas y marcos regulatorios específicos (por lo general, cuentan con regulaciones sanitarias propias, legislaciones laborales únicas para el personal de la administración pública, etcétera) (Cetrángolo *et al.*, 2011). Los gobiernos provinciales han implementado diferentes mecanismos de financiación destinados a garantizar las prestaciones del sector. Además, como se ha mencionado, debe tenerse en cuenta que en algunas provincias la descentralización se dio también hacia el nivel municipal, lo que exacerba la complejidad del sistema y su fragmentación.

Así, la localización de cada individuo dentro de cada jurisdicción provincial lo coloca en una posición diferencial frente al acceso a cada unidad pública proveedora de servicios de salud (*ídem*). Por otra parte, la estructura del empleo y los ingresos de los hogares en cada jurisdicción definen un porcentaje diferente de población con seguros de salud (sociales o privados). El cuadro 8 refleja esta heterogeneidad de situaciones. Allí se presentan cuatro indicadores relevantes de la situación sanitaria en cada jurisdicción: i) el gasto público provincial en salud per cápita (2018);<sup>16</sup> ii) el porcentaje de población sin cobertura de seguros de salud (según datos del Censo 2010); iii) las tasas de mortalidad infantil (2017); y iv) el cociente habitantes/camas (2019).

---

<sup>16</sup> Un mejor indicador de la disponibilidad de recursos en cada lugar sería la suma del gasto público provincial y municipal en salud; no obstante, no se dispone de información actualizada respecto de las erogaciones a nivel municipal.

**Cuadro 8. Indicadores de situación de salud por provincias**

	<b>Gasto público provincial en salud p/c (2018)</b>	<b>Población sin cobertura de seguros (2010)</b>	<b>TMI cada 1.000 nacidos vivos (2017)</b>	<b>Hab./ camas (2019)</b>
Buenos Aires	2.865,85	35,4%	9,4	179
CABA	12.883,11	18%	6,9	138
Catamarca	7.040,31	39,2%	7,8	190
Chaco	6.210,68	58%	10,9	269
Chubut	9.347,43	27,3%	6,8	254
Córdoba	4.117,31	33%	9,3	160
Corrientes	5.267,61	48,4%	12,8	282
Entre Ríos	6.790,02	35,7%	8,2	234
Formosa	10.478,35	56,9%	16	279
Jujuy	7.034,77	45,2%	10,5	263
La Pampa	12.210,65	32,3%	8,6	296
La Rioja	8.579,83	38,1%	10,2	207
Mendoza	4.570,7	37%	7,8	264
Misiones	5.523,75	43,7%	8,4	301
Neuquén	17.038,22	34,8%	7,1	209
Río Negro	8.730,44	34,5%	8,1	259
Salta	6.111,55	47,6%	11	308
San Juan	8.063,97	44%	10,7	256
San Luis	7.621,17	39,7%	8,3	372
Santa Cruz	11.088,88	17%	8,4	300
Santa Fe	5.643,52	31,7%	9	190
Sgo. del Estero	4.563,50	56%	7,5	284
Tierra del Fuego	14.623,08	21,6%	7	470
Tucumán	8.124,81	36,5%	11,5	266
<b>Total</b>	<b>5.598,75</b>	<b>36,1%</b>	<b>9,3</b>	<b>199</b>

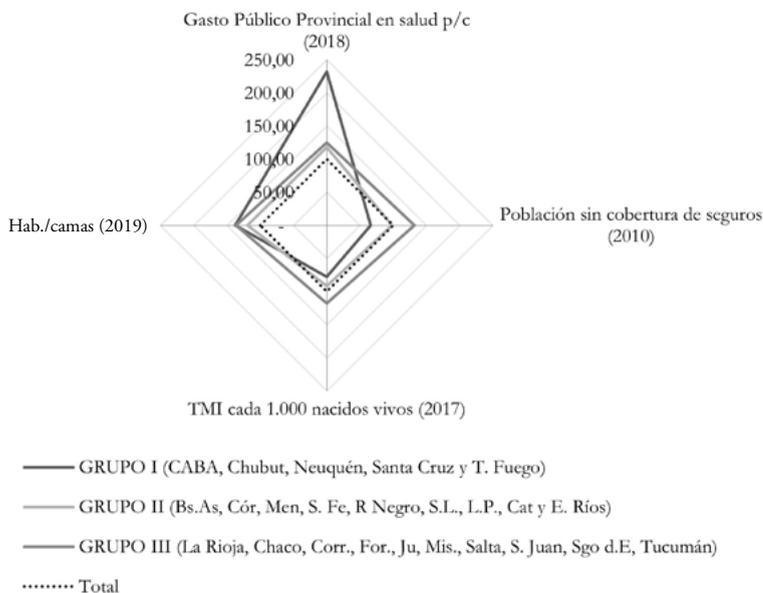
Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el Ministerio del Interior, el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC), la Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS y Ministerio de Salud, 2019) y el Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SISA, Ministerio de Salud).

Los datos presentados permiten, por un lado, apreciar las diferencias estructurales entre jurisdicciones y, por el otro, identificar grupos de provincias de rasgos relativamente similares. De este modo, es sencillo comprobar la asociación fuertemente positiva que existe entre un mayor gasto en salud per cápita y bajas tasas de mortalidad infantil, mayor cobertura de salud y menor cantidad de habitantes/camas, como se ilustra en el gráfico 9. Es importante aclarar que esa asociación nada dice acerca de la causalidad.

A partir de esa información es posible identificar tres grupos de jurisdicciones, en línea con el agrupamiento de provincias que presenta Cetrángolo *et al.* (2011), y tomando como referencia el índice de desarrollo humano (IDH) de las jurisdicciones que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2010) y la posición de cada una de ellas en el *ranking* nacional. Los grupos son los siguientes:

- I. De elevado IDH, producto por habitante, reducida proporción de población sin cobertura de salud, bajas tasas de mortalidad infantil, reducido ratio de habitantes/camas y elevado gasto público en salud per cápita. Aquí se encuentran la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias patagónicas de Chubut, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén, con muy baja densidad poblacional.
- II. De niveles medios de IDH y valores promedio para los indicadores presentados. En este grupo se reúnen cuatro provincias que explican la mitad de la generación del producto y cerca del 60% de la población del país (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza), junto con las provincias de San Luis, Río Negro, La Pampa, Entre Ríos y Catamarca.
- III. De reducido IDH, menor desarrollo relativo, elevada proporción de población sin cobertura de salud, altas tasas de mortalidad infantil y mayores cocientes de habitantes/camas junto con un reducido nivel de gasto en salud per cápita. Integran este grupo de mayores problemas las provincias de La Rioja, Jujuy, San Juan, Tucumán, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Salta.

### Gráfico 9. Agrupamiento de provincias



Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el Ministerio del Interior, el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC), la Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS y Ministerio de Salud, 2019) y el Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SISA, Ministerio de Salud).

Debe señalarse que el grupo I incorpora una jurisdicción de características especiales y únicas: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se trata de una economía urbana que, por ser la ciudad capital de la nación, presenta una fuerte concentración de población y de la oferta de servicios de salud, una estructura etaria diferente y mejores condiciones socioeconómicas que el resto. Por tal motivo, muchos de los indicadores presentados en relación con la población resultan más bajos en este distrito que en otras provincias de similar IDH, pero sustantivamente menor población. En el grupo II, por su parte, se encuentra la provincia de Buenos Aires, cuyos municipios del denominado conurbano bonaerense tienen un acceso preferencial a los servicios asistenciales de CABA debido a su cercanía geográfica, y donde el papel que desempeñan los municipios en materia de salud es muy diferente a lo que ocurre en otros distritos.

Muchos poseen efectores propios y se encuentran a cargo de la provisión del servicio de salud pública.

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

El análisis de las disparidades territoriales quedaría incompleto si no se incorporan los problemas derivados de las grandes diferencias hacia el interior de cada jurisdicción provincial. En el cuadro 9 se ilustran esas disparidades con las brechas del indicador de disponibilidad de baños en los hogares. Se puede constatar allí que los promedios provinciales esconden situaciones sumamente diversas, con regiones donde las brechas entre las localidades peor y mejor posicionadas de acuerdo con ese indicador pueden superar las veinte veces. Incluso la complejidad de situaciones puede ser aún mayor, y no logran ser captadas adecuadamente por los indicadores disponibles (Cetrángolo y Goldschmit, 2013).

**Cuadro 9. Hogares sin baño, 2010. Brechas a nivel localidades según provincias**

Provincia	% hogares sin baño	Máximo		Mínimo		Brecha
		Dpto.	% hogares sin baño	Dpto.	% hogares sin baño	
CABA	0,9	Comuna 1 (Retiro, San Nicolás, Pto. Madero, San Telmo, Montserrat, Constitución)	2,5	Comuna 14 (Palermo)	0,3	8,7
Buenos Aires	1,7	Villarino	3,7	Salliqueló	0,3	10,7
Catamarca	4,9	Ancasti	19,7	Catamarca	2,5	7,8
Córdoba	1,7	Pocho	19,8	Tercero arriba	0,9	23
Corrientes	4,7	Lavalle	14,7	Corrientes	2,8	5,3
Chaco	8,1	Gral. Güemes	19,6	San Fernando	4	4,9
Chubut	2,4	Languiñeo	8,4	Biedma	1,4	5,8
Entre Ríos	2	Feliciano	4,8	Guaqueguaychú	1,1	4,3
Formosa	8,4	Ramón Lista	43,5	Formosa	4,2	10,4
Jujuy	5,3	Valle Grande	18,1	Palpalá	3	6,1
La Pampa	0,9	Chical Co	8,6	Atreucó	0,4	20,7
La Rioja	4,1	Gral. Juan F. Quiroga	14,1	Castro Barros	2	6,9
Mendoza	2,8	Lavalle	11,1	Godoy Cruz	0,8	13,1
Misiones	5,9	San Pedro	10,6	Posadas	3,2	3,3
Neuquén	3	Ñorquín	11,5	Confluencia	2	5,7
Río Negro	2,9	9 de Julio	10,1	San Antonio	1,2	8,7
Salta	6,5	Rosario de la Frontera	30,4	Salta	3,1	9,9
San Juan	3,7	Sarmiento	9,3	San Juan	1,2	8
San Luis	2,5	Ldor. Gral. San Martín	28,6	Gral. Pedernera	1,5	19,1
Santa Cruz	1,9	Lago Buenos Aires	3	Güer Aike	1,4	2,1
Santa Fe	1,7	9 de Julio	6,8	Caseros	0,9	8
Sgo. del Estero	9,4	Figueroa	26,1	Sgo. del Estero	3,5	7,5
Tucumán	4,5	Trancas	10,1	Yerba Buena	2,6	3,9
Tierra del Fuego	1,4	Río Grande	1,4	Ushuaia	1,3	1

Fuente: elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

Como se señaló, la causalidad de las relaciones resulta difícil de establecer, aunque no caben dudas de que la manera de implementación de las distintas etapas de los procesos de descentralización en las esferas de la salud y la educación pública, entre otras, ha tenido una cuota importante de responsabilidad en estos resultados y sigue siendo una restricción a políticas compensadoras, salvo excepciones muy específicas.

Como se señala en Cetrángolo y Goldschmit (2011a), lamentablemente, no existen estudios que permitan evaluar adecuadamente el impacto sobre la equidad que han tenido los procesos de descentralización en la región (y en la Argentina en particular) y, asimismo, si han generado mejoras efectivas en la provisión de los servicios de salud a nivel local. No obstante, se puede especular que muchas de las mejoras que esperaban lograrse al acercar la provisión de los servicios sociales básicos a la población beneficiaria no han podido lograrse. En algunos casos, incluso, las brechas territoriales pudieron haberse ampliado como producto de la descentralización y la ausencia de capacidades financieras y de gestión a nivel local.

Las fuertes brechas de desarrollo hacia el interior del país han derivado en muchos casos en un agravamiento de las diferencias internas al ser muy diferentes las posibilidades financieras de cada región. Por tal motivo, el sistema de transferencias financieras entre niveles de gobierno, así como el rol compensador del gobierno nacional, desempeñan un papel fundamental en la tarea de avanzar en políticas de cobertura universal e igualitaria en todo el país.

## **Reflexiones finales**

Se ha tratado aquí de ofrecer un análisis de los aspectos relacionados con la provisión pública descentralizada de salud en la Argentina, ubicándola en el contexto más general e imprescindible de la organización y financiamiento del sistema de salud en su conjunto. Se ha visto que a pesar de que los recursos que la sociedad argentina destina al financiamiento de la salud son cuantiosos y que los servicios alcanzan a toda la población, la modalidad predominante de organización y financiamiento determina la existencia de diferentes niveles de cobertura en función de las posibilidades de inserción de cada persona en el mercado de trabajo, de sus ingresos y localización. En suma, los derechos a la atención de salud se presentan sumamente fragmentados, con ausencia o debilidad de las instancias adecuadas de coordinación entre instituciones.

En casos de organización fragmentada, como el caso argentino (al igual que en muchos países de la región), cuanto más importante sea el subsistema

público, mayor será la redistribución implícita en el funcionamiento del sistema de salud y más homogénea será la cobertura. Por el contrario, el mayor peso del financiamiento de bolsillo se acompaña de una menor redistribución y mayor inequidad. Adicionalmente, cuanto más desarrollada esté la seguridad social en la provisión y el financiamiento de la salud, en principio, mayor sería la brecha de cobertura entre los trabajadores formales y el resto de la población que solo tenga acceso al sector público. No obstante, esto será cierto dependiendo del grado de articulación entre la seguridad social y la provisión pública, y el nivel de financiamiento del sector público, como lo muestra la experiencia de diversos países latinoamericanos. La integración de los subsistemas y su financiamiento es un tema que se debe discutir con sumo cuidado y urgencia. El desafío pasa por integrar los distintos mecanismos y fuentes de financiamiento para alcanzar mayores niveles de solidaridad. Para cerrar este trabajo, se presentan los principales hallazgos y desafíos del sistema argentino, utilizando la experiencia regional como referencia necesaria.

### **Cobertura universal de salud en la Argentina**

A lo largo del presente capítulo se ha sostenido que no es posible afirmar que la cobertura en riesgos de la salud no sea universal en la Argentina; no obstante, presenta serios problemas de equidad. Si bien la protección financiera está cubierta para todos, se hace de manera diferencial. 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. Por otro lado, la organización descentralizada y las características territoriales del país han determinado un acceso diferente para cada grupo poblacional.

La descentralización del gasto en salud en la Argentina durante la segunda mitad del siglo pasado ha derivado en una mayor fragmentación del sistema de salud, y ha multiplicado al menos por 24 la cantidad de sistemas de salud, con significativas diferencias entre ellos y en los que se combinan diferentes grados de autonomía hospitalaria y niveles de integración de las redes de atención, teniendo en consideración que estos procesos han ocurrido sobre territorios con marcadas disparidades.

Como se vio, las dificultades derivadas de la segmentación de los sistemas como producto de la existencia de esquemas con financiamiento contributivo para un sector de la población y la propia descentralización de la provisión pública no son exclusivas de la Argentina. En una región con fuertes desigualdades

de ingresos y el acceso no equitativo a los servicios sociales básicos, los desafíos para los sistemas de salud son enormes. Varios países de la región han avanzado en la búsqueda de soluciones para reducir las brechas de cobertura y acceso. Lamentablemente, la Argentina no constituye el mejor de los ejemplos en ese sentido. No obstante, pareciera ser que se ha intentado avanzar en la reducción de brechas en la provisión pública al tiempo que se retrocedió en la necesidad de equiparar las coberturas entre los sectores informales con los formales. Es claro que los aspectos a ser contemplados en las políticas de reforma necesarias son muchos y complejos.

### **Principales desafíos**

La magnitud y las características de los desafíos que debieran ser enfrentados para alcanzar un sistema de salud que brinde cobertura universal homogénea, suficiente, de calidad y de manera eficiente con los recursos fiscales involucrados obligan a pensar en un período de reformas que se prolongará mucho más allá de los próximos años. Más aún, las características del sector hacen que las reformas deban ser consideradas como un proceso permanente de adaptación a nuevas exigencias que provienen de los cambios en la morfología de los mercados, la tecnología y los requerimientos de los ciudadanos. No obstante, los cambios que se esperan lograr en los próximos años debieran ser considerados como parte de un sendero de largo plazo que incorpore, desde la puesta en marcha de cada reforma, una visión estratégica del sector.

En muchos casos, el impacto de las reformas dependerá de factores que exceden el análisis aquí presentado. De todos modos, se señalan a continuación algunos de los pasos más importantes de ese sendero (que se presentan en un orden que no tiene que ver, necesariamente, con la secuencia requerida):

- Fortalecer el papel rector y compensador a cargo del nivel central de gobierno. Solo un fortalecimiento de sus capacidades (no exclusivamente financieras) permitirá tener un sistema más equitativo.
- Lograr el aseguramiento de la totalidad de la población sin cobertura de seguros. El camino iniciado por los programas Nacer-Sumar y Remediar debieran ser continuados hasta alcanzar a toda la población sin seguro de salud.
- Mantener de manera permanente un padrón de beneficiarios de los diferentes segmentos para diseñar medidas que completen la cobertura pero,

al mismo tiempo, ayuden a combatir el ineficiente uso de los recursos por la existencia de múltiples coberturas.

- Profundizar las políticas de compensación regional frente a un esquema de provisión descentralizada en un país tan desigual en su desarrollo. Se trata de un eje de política que cruza diferentes líneas de reforma. Muchos son los aspectos a ser contemplados aquí, entre ellos, una mayor presencia del Estado nacional en la discusión, instrumentación y seguimiento de políticas de fortalecimiento de los hospitales públicos y la formación de recursos humanos del sector.
- Establecer acuerdos con las provincias para regular los seguros provinciales e introducir, entre otras cosas, paquetes definidos de prestaciones, como el PMO.
- Los cambios en la provisión pública serán insuficientes si paralelamente no se logran avances en la integración, eficiencia y equidad de la seguridad social, como paso previo a la equiparación de coberturas aseguradas con fondos públicos. Paralelamente, se deberá fortalecer la regulación de la seguridad social y el sector privado.
- Fortalecer la regulación efectiva del sector privado proveedor de servicios de manera independiente o para el resto de los subsectores, al igual que la producción de medicamentos y otros bienes y servicios de alta tecnología.
- Reformular el papel de los hospitales públicos, para hacerlos funcionales a las diferentes etapas de la reforma.
- Redefinir y fortalecer el papel de los centros de atención primaria, para servir de base a la construcción de redes de atención eficientes.
- Redefinir las características y localización de la infraestructura sectorial, en función de las redes de atención.
- Para que la cobertura universal y equitativa se constituya en un derecho efectivo de la población debieran hacerse explícitas las garantías, de manera que puedan ser exigibles por todos los ciudadanos sin barreras de ingreso o información y con independencia de la localización, de los ingresos, del tipo de cobertura o del riesgo de las personas.

Difícilmente pueda alcanzarse un ordenamiento efectivo del sistema de salud si no se logra una integración paulatina pero efectiva de los diferentes segmentos de la seguridad social entre sí, y entre ellos y el subsector público. Por ello, la oferta a cargo del sector público será cada vez más importante. En este sentido,

deberán realizarse esfuerzos dirigidos a incrementar el financiamiento tributario destinado al sector público, reduciendo la dependencia del gasto privado y las cargas sobre la nómina salarial que, en mayor o menor medida, atentan contra el objetivo de lograr un sistema equitativo e integrado que asegure una mayor cobertura de mejor calidad.

Finalmente, es conveniente recordar que el estado de salud de la población no depende solo del patrón de acceso a los servicios de salud, ni del modelo de atención de las enfermedades, ni de su forma de financiamiento. Existen numerosos factores que trascienden al sector y tienen gran incidencia sobre el estado de salud. Ellos también deben ser considerados al diseñar las políticas del sector.

## Bibliografía

- Anlló, Guillermo y Cetrángolo, Oscar (2007). “Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos”. En Kosacoff, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, pp. 395-424. Buenos Aires: CEPAL.
- Báscolo, Ernesto; Cetrángolo, Oscar y Goldschmit, Ariela (2020). “Hacia la salud universal: Un estudio sobre los conjuntos garantizados de prestaciones y carteras de servicios de salud en países de América Latina”. Organización Panamericana de la Salud (OPS), mimeo.
- Bisang, Roberto y Cetrángolo, Oscar (1998). “La descentralización de los servicios de salud en Argentina”. *Serie Reformas de Política Pública*, n° 47. Santiago: CEPAL.
- Brosio, Giorgio; Jiménez, Juan Pablo y Ruedas, Ignacio (2018). “Desigualdades territoriales, transferencias de igualación y reparto asimétrico de recursos naturales no renovables en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, n° 126, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: Naciones Unidas y CEPAL.
- (2010). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago: Naciones Unidas y CEPAL.
- Cetrángolo, Oscar; Goldschmit, Ariela; Gómez Sabaíni, Juan Carlos y Moran, Dalmiro (2013). “Desempeño del Monotributo en la formalización del

empleo y la ampliación de la protección social”. Documento de trabajo n° 4. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Cetrángolo, Oscar; Goldschmit, Ariela; San Martín, Mariano; Lima Quintana, Laura; y Aprile, Malena (2011). *Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2011, n° 6. El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Cetrángolo, Oscar (2007). *Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización*. Serie Políticas Sociales n° 131. Santiago: Naciones Unidas y CEPAL.

——— (2014). “Financiamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino”. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, año 8, vol. 13, pp. 145-183.

Cetrángolo, Oscar y Goldschmit, Ariela (2011a). “El Financiamiento de sistemas de salud en países de América Latina: desafíos para alcanzar una cobertura universal, implicaciones fiscales y su impacto sobre la equidad”. Organización Panamericana de la Salud (OPS), mimeo.

——— (2011b). “Descentralización de los servicios públicos, cohesión territorial y afianzamiento de las democracias en América Latina”. En Bárcena, Alicia y Kacef, Osvaldo (comps.), *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*, pp. 185-200. Colección Documentos de proyectos. Santiago: CEPAL/PNUD.

——— (2012). “Sistema de salud argentino. Provisión y financiamiento en busca de la cobertura universal” (mimeo). Buenos Aires: Banco Mundial.

——— (2013). *La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces. Impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, n° 144. Santiago: Naciones Unidas y CEPAL.

——— (2018a). “Organización y financiamiento de la provisión pública de salud en un país federal. El caso argentino”. Serie Documentos de Trabajo del IIEP, n° 24. Buenos Aires: Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-UBA).

——— (2018b). “Organización y financiamiento de la provisión de salud por parte de la seguridad social en Argentina”. Serie Documentos de Trabajo del IIEP, n° 25. Buenos Aires: Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-UBA).

- (2019). “Necesidades de regulación del sector privado en salud en América Latina”. Serie Documentos de Trabajo del IIEP, n° 40. Buenos Aires: Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-UBA).
- Cetrángolo, Oscar y Devoto, Florencia (2002). “Organización de la salud en Argentina y equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual”. Documento presentado en el taller Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health. Toronto: The Pan American Health Organization (PAHO), Universidad de Toronto.
- Chiara, Magdalena; Di Virgilio, María Mercedes y Ariovich, Ana (2010). “La coparticipación provincial por salud en el Gran Buenos Aires: reflexiones en torno a la política local (2000-2005)”. *Salud colectiva*, vol. 6, n° 1, pp. 47-64, enero- abril.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2020). “Tendencias tributarias, 1990-2018”. En OCDE, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2018*, pp. 29-59. París: OCDE.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2010). *Informe sobre la salud en el mundo. La financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal*. Ginebra: OMS.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2002). *La Salud en las Américas*, volumen 1. Washington: OPS-OMS.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo Humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*. Buenos Aires: PNUD.
- San Martín, Mariano (2016). “Propuesta de mejora en el mecanismo de financiamiento de la salud en la provincia de Buenos Aires”, mimeo.
- Secretaría de Gobierno de Salud (2018). *Análisis de situación de salud, República Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- (2019a). *¿Cuánto gasta Argentina en Salud?* Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- (2019b). “Indicadores Básicos Argentina 2019”. Boletín del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social, OPS y OMS.



# Capítulo 3

## La política social en la provincia de Santa Fe, Argentina (2007-2019)

### Posibilidades y límites de la producción de bienestar en el nivel subnacional

*Daniela Soldano y Diego Beretta\**

#### **Introducción**

En 1995, mientras el país reelegía como presidente a Carlos Menem y con ello, el Estado de bienestar continuaba en el espeso cono de sombra de las reformas neoliberales, la provincia de Santa Fe iniciaba un profundo proceso de transformación de su sistema de políticas sociales orientado en un sentido contrario. En efecto, en la ciudad de Rosario asumía la intendencia el socialista Hermes Binner, quien traería novedades relevantes en la organización de campos sensibles al bienestar social a partir de una reconsideración global de la dimensión territorial de las condiciones de vida y el papel indelegable del Estado en su producción y reproducción. Durante sus dos mandatos, guiado por los principios de la planificación estratégica y la participación social, la ciudad experimentó una transformación copernicana de su institucionalidad

---

\* *D. Soldano*: Universidad Nacional del Litoral-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNL-Conicet).

*D. Beretta*: Universidad Nacional de Rosario-Universidad Nacional del Litoral (UNR-UNL).

social. Además de construir un sistema universal de salud pública, avanzó en una reforma urbana integral, multiplicó los bienes públicos dedicados al deporte, las infancias, la recreación y la cultura y modernizó al Estado local a partir del proceso de descentralización inédito en la Argentina. Con estos antecedentes, y un numeroso equipo de trabajo altamente calificado constituido por cuadros políticos y académicos, el Partido Socialista en el marco del Frente Progresista Cívico y Social (FP) –un amplio frente de centroizquierda–, ganó las elecciones provinciales en 2007, iniciando un proceso de innovación en la gestión pública que pondría al pensamiento integral como eje de estructuración de sus políticas sociales.

En este trabajo se analizan las alternativas y los problemas que supuso el cambio de escala de esta filosofía de diseño e implementación desde el nivel local al provincial para el gobierno progresista entre 2007 y 2019. Para ello, en primer lugar, se propondrán algunos elementos conceptuales con los que se analiza el caso subnacional bajo estudio. Luego, se reconstruirá sintéticamente las principales alternativas de los procesos que materializaron el patrón progresista de políticas del FP y, finalmente, se propondrán algunas ideas para comprender las restricciones que tuvo que enfrentar en su despliegue.<sup>1</sup>

## **Una red conceptual para el análisis de la política social en el nivel subnacional**

En este trabajo se procura aportar a la comprensión de la política social en el nivel subnacional atendiendo especialmente a sus principales procesos, condiciones político-institucionales de implementación y límites. El análisis se basa en la perspectiva relacional desarrollada por Chiara en el capítulo 1 que se presenta en este libro, desde la cual se propone analizar cómo niveles de gobierno subnacionales (provincial, municipal y comunal) pueden contestar y/o transformar –con el desarrollo de prácticas e instituciones propias– el sentido de intervenciones definidas en niveles superiores. En efecto, el enfoque relacional que vincula las RIG con las políticas públicas invita a reponer en la investigación los encuadres y contextos político-institucionales implicados en los procesos

---

<sup>1</sup> Este trabajo se inscribe en el proyecto PICT 201-0243 y CAID “Política social, condiciones de vida y ciudadanía. Una investigación sobre las experiencias sociales del bienestar en la ciudad de Santa Fe (1983-2016)”, dirigido por Daniela Soldano y desarrollado en el Centro de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), entre los años 2017 y 2019. Los testimonios extractados para este artículo se inscriben en ese trabajo.

de implementación. De hecho, se propone que es en estos que se debe indagar en torno a las posibilidades y límites de las eventuales innovaciones. En este sentido, Chiara señala que es preciso adoptar

... una perspectiva que denominamos de “doble vía”: en el influjo que le impone la singularidad de la trama de las RIG a la política nacional (o provincial, según el foco de análisis) y, en el sentido inverso, en la capacidad que pueden tener sus dispositivos e instrumentos para generar cambios en las acciones en los niveles subnacionales de gobierno (capítulo 1 de este libro).

Siguiendo esta perspectiva, y con el objeto de avanzar en un análisis relacional del caso bajo estudio, resulta clave dar cuenta del peso gravitatorio que tuvieron los procesos de descentralización en la región, los cuales concedieron a las provincias y municipios una importancia capital en la responsabilidad de provisión de bienestar.

Con capacidades de gestión y presupuestarias muy disímiles, los niveles subnacionales asumieron crecientes responsabilidades por fuera de sus agendas tradicionales, fundamentalmente en el campo de la gestión de servicios sociales (educativos, sanitarios, de protección de derechos, de seguridad, de cuidados, entre otros). Estos procesos requirieron el desarrollo de lo que suele llamarse “patrones” de gobernanza con resultados muy desiguales a la hora de articular intereses en el marco de cierto modelo de política social. Y esto fue así porque en la construcción de estos patrones intervinieron actores con grados muy variables de poder y recursos.

El enfoque relacional presta, además, especial atención a los arreglos central-locales en los que se distribuyen las responsabilidades acerca de la decisión sobre el diseño de las políticas (*policy making*) y sobre su ejecución. En este punto, Chiara recupera la propuesta de Arretche (2010: 592), cuando esta propone que es posible dar cuenta de la autonomía política y la autoridad de los gobiernos locales en la implementación analizando dominios específicos de políticas.

En este trabajo, y teniendo en cuenta la tipología propuesta por Arretche (ídem), la política social santafesina puede ser encuadrada en el modelo “regionalizado”, en el cual la responsabilidad de regulación pertenece al nivel subnacional –en este caso provincial–, y encarna, a su turno, en mecanismos de articulación diversos con los municipios y comunas para la ejecución. De ello se deriva que los arreglos institucionales de coordinación son un aspecto clave para reconstruir las posibilidades y restricciones del caso en cuestión.

Con esta perspectiva, en los próximos apartados se analizan los procesos de regionalización, descentralización, reestructuración de ministerios y la creación del Gabinete social, destacándose en particular la trayectoria de lo que fuera el dispositivo de política social y urbana emblemática de la provincia de Santa Fe en el período estudiado: el Plan Abre.

## **El salto de escala. De Rosario al gobierno de la provincia**

Desde la transición democrática y durante veinticuatro años, la provincia de Santa Fe estuvo gobernada por el Partido Justicialista, que no sin avatares y reconfiguraciones internas alternó en la conducción a políticos tradicionales y gobernadores restauradores<sup>2</sup> (Lascurain, 2011). Ello fue posible por la existencia de un sistema electoral provincial denominado Ley de Lemas o doble voto simultáneo –sancionado en el año 1990 e implementado desde 1991–, el cual le permitió al peronismo retener el gobierno provincial a pesar de haber sido superado por otros candidatos en tres elecciones (Mutti, 2004).

En el año 2007, con la derogación de dicha ley, el FP derrotó al Justicialismo y asumió por primera vez en la historia del país un gobernador socialista guiado por una agenda de fortalecimiento del Estado y los derechos de la ciudadanía, llevando a otra escala de gobierno la experiencia de la ciudad de Rosario.

Una de las políticas clave del gobierno del FP fue el proceso de regionalización iniciado en los primeros meses del gobierno, marcando un mojón que signaría el camino en los próximos años. La regionalización supuso problematizar la noción de territorio, asumida hasta el momento como un dato de base, repensar el rol del Estado provincial y las relaciones entre los distintos niveles de gobierno (municipal y comunal) e interpelar a los distintos actores políticos en la promoción de nuevas formas de gobernanza. Este nuevo patrón se cristalizó en el desarrollo del Plan Estratégico Provincial.

### **La regionalización**

La provincia de Santa Fe, ubicada en la región litoral de la República Argentina, limita al norte con la provincia de Chaco, al este con Corrientes y Entre Ríos, al oeste con las provincias de Córdoba y Santiago del Estero y al sur con

---

<sup>2</sup> Lascurain (2011) define como gobernadores “restauradores” a aquellos cuyas carreras políticas fueron construidas a partir de la reestructuración del Partido Justicialista en el marco de la política operada en los años noventa desde la esfera nacional, haciendo referencia explícita a los gobernadores Reutemann y Obeid.

Buenos Aires. Posee una superficie total de 133.000 km<sup>2</sup>, lo que representa el 4,76% de la superficie total del país, con 720 km medidos de norte a sur y 380 km de oeste a este.

En términos de población, el censo del año 2010 da cuenta de 3.194.537 habitantes, casi el 8% de la población total de la Argentina (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2014), y se ubica tercera después de Buenos Aires y Córdoba a nivel nacional. Cuenta además con una densidad de población significativa, en una relación de veinticuatro habitantes por km<sup>2</sup>.

Santa Fe se encuentra en una de las regiones más fértiles del país y aporta el 20% del área sembrada a nivel nacional. Su territorio, en toda su extensión, presenta la particularidad de lo que puede considerarse como una “ruralidad urbanizada” ya que, por un lado, se trata de una provincia profundamente rural que se aboca a la actividad agrícola-ganadera y, por el otro lado, cerca del 93% de la población vive en centros urbanos.

Según las clásicas divisiones político-administrativas, la provincia está dividida en 19 departamentos,<sup>3</sup> 57 municipios<sup>4</sup> y 308 comunas,<sup>5</sup> dando cuenta de lo que Berdondini, Pinillos y Signorelli (2015) denominan un fuerte inframunicipalismo. De hecho, solo Rosario y Santa Fe son municipios de primera categoría, mientras que más del 85% de las localidades son comunas, lo que supera la tendencia nacional en la cual el 80% de los gobiernos locales tienen menos de 10.000 habitantes (Cravacuore, 2009).

Al iniciar la gestión, con el objetivo de disminuir los desequilibrios socioeconómicos y políticos de esta macrocefalia y acercar el Estado a la población, el nuevo gobierno impulsa una nueva organización del territorio constituido desde ese momento por cinco regiones, cada una con una ciudad denominada “nodo” como centro de información, articulación y distribución de recursos y atribuciones. Las regiones fueron el instrumento y el escenario para el inicio del proceso de descentralización del Estado provincial, al tiempo que la condición de posibilidad para resignificar la noción de territorio y de producción de

---

<sup>3</sup> Los departamentos son una división político-administrativa y se constituyen en la circunscripción electoral para la elección de senadores provinciales, a razón de uno por cada departamento, más allá de la cantidad de habitantes.

<sup>4</sup> La categoría de municipios la integran los centros urbanos con más de 10.000 habitantes. Los municipios con más de 200.000 habitantes son considerados de primera categoría (solo las ciudades de Rosario y Santa Fe son municipios de primera categoría), mientras que los municipios de segunda categoría tienen entre 10.000 y 200.000 habitantes.

<sup>5</sup> Corresponde a la categoría de comunas a las localidades que tienen un mínimo de 500 habitantes y que no alcanzan los 10.000.

ciudadanía, una suerte de ciudadanía universal e igualitaria, pero informada y construida localmente. Al respecto, el Gabinete Social del Gobierno de Santa Fe sostiene:

Al descentralizar funciones en las regiones y dotar de mayores competencias a municipios y comunas se promueve una efectiva aproximación del gobierno provincial a la ciudadanía, al tiempo que se establecen las condiciones de posibilidad para que la autonomía y el desarrollo local cobren un impulso renovado (Gabinete Social del Gobierno de Santa Fe, 2019).

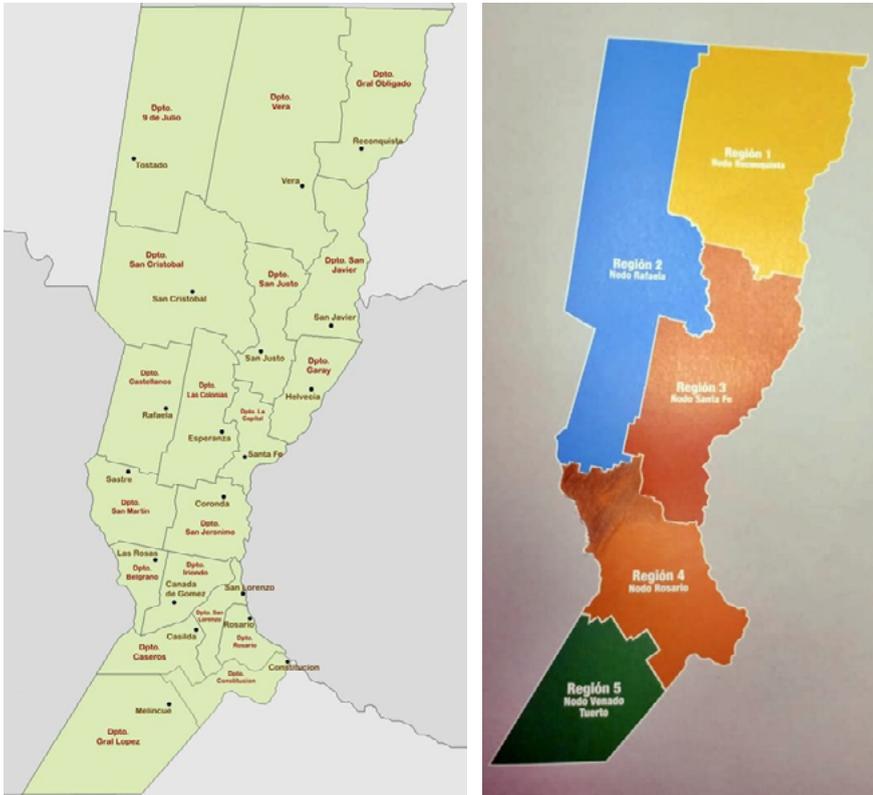
La regionalización intentó hacer converger una percepción universal de la ciudadanía y una recuperación de lo local y regional para potenciar las oportunidades para la integración (Plan Estratégico Provincial, 2009). Según documentos oficiales:

Este proceso político y técnico de regionalización parte de la concepción de la región como un sistema flexible en el cual se desarrolla una construcción social permanente y se ensayan itinerarios singulares... las regiones no se sujetan a una categoría rígida y formal. Por el contrario, cada región se reconoce dentro de fronteras dinámicas, abiertas y permeables, que pueden señalarse como bordes de cercanía e integración con otras regiones (ibídem: 14).

En efecto, el proceso de regionalización, además de pensar una nueva territorialidad en términos de afectación y control de personas, fenómenos y relaciones a través de la delimitación de un área geográfica (Sack, 1986), propuso incorporar una lógica territorial en las políticas públicas. Pasar de concebir al territorio como mero destinatario para concebirlo como el eje estructurante y estructurador de las propias políticas, como el *locus* no solo de la definición de los problemas públicos, sino también de su resolución.

En definitiva, este proceso llevó a poner al territorio como puerta de entrada, como espacio donde iban a impactar integralmente las nuevas políticas sociales. En este sentido, Bifarello (2014) sostenía que es en el territorio donde se organizan múltiples agregaciones, vínculos y redes institucionales, para dar cuenta de que las políticas de bienestar debían partir de una buena lectura del territorio y que el desarrollo social debía ser desde adentro hacia afuera y desde abajo hacia arriba.

**Figura 1. Mapa político-administrativo con los 19 departamentos y con las 5 regiones**

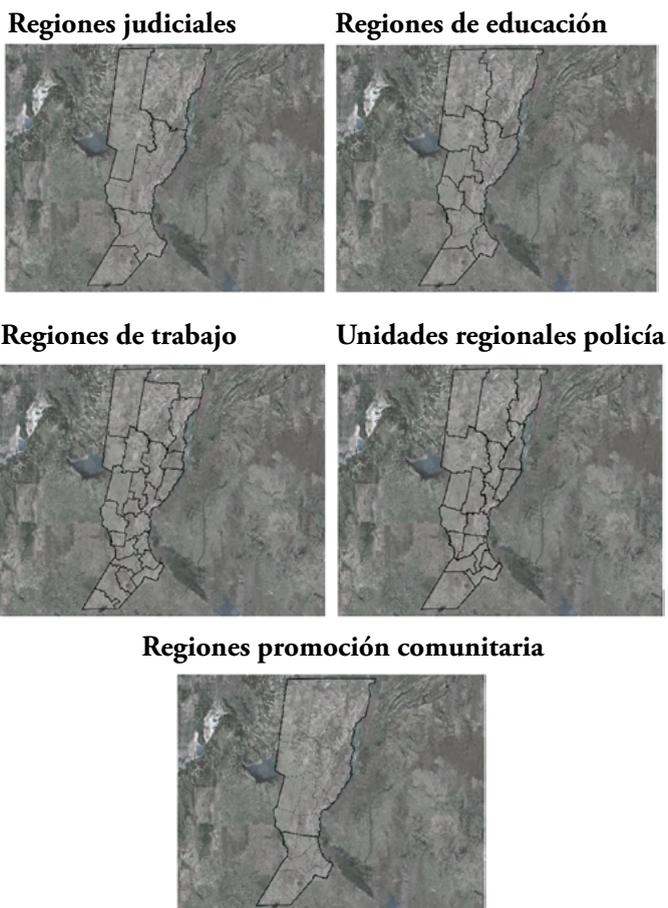


Fuente: *Santa Fe en cifras*. Secretaría de Planificación y Política Económica, Ministerio de Economía, Gobierno de Santa Fe (<https://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/Santa-FeenCifras2014.pdf>); y *Plan estratégico provincial. Santa Fe, cinco regiones, una sola provincia*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe ([https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP\\_parte\\_1.pdf](https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP_parte_1.pdf)).

Asimismo, la implantación del proceso de regionalización imponía una nueva forma de gobernar, una gobernanza multinivel de escala subnacional, que guiada por la intención de construir un gobierno de proximidad y fortalecer las relaciones intergubernamentales “hacia abajo”, es decir con municipios y comunas, necesitaba alentar y articular actores estatales y de la sociedad civil y procesos participativos en clave cooperativa. La creación de las regiones instituyó nuevas escalas de carácter intermedio entre lo provincial y lo local. Pero

la regionalización también tuvo su impacto en los estilos y modos de gestión de las políticas públicas en clave de intersectorialidad (Cunill-Grau, 2014). Los sectores trabajaban hasta 2007 de forma heterogénea, solapada y fragmentada. Cada ministerio definía su propia forma de organización. Por ejemplo, existían cinco regiones judiciales, dos regiones de promoción comunitaria, diecinueve regiones policiales –en concordancia con los departamentos–, nueve regiones de educación y veinticuatro regiones de trabajo.

**Figura 2. Organización territorial por sectores previo al proceso de regionalización**



Fuente: Bifarello (2010).

Como se señaló anteriormente, la decisión de regionalizar la provincia derivó en su división en cinco regiones, cada una con un nodo, en las que se pretendió articular la planificación y ejecución de las políticas sectoriales. En este sentido, el territorio fue la base para la integración intersectorial. No obstante, como se propondrá más adelante, lograr la coordinación intersectorial supone poner en crisis las relaciones de poder y autonomía de cada ministerio, perder poder y libertad de acción (Acuña, 2019); por lo tanto, no es un proceso lineal ni secuencial, sino que se construye y reconstruye en su propio devenir.

### **El Plan Estratégico Provincial**

Puesta en marcha la regionalización, el gobierno provincial inició otro proceso complementario y concurrente que consistió en la elaboración participativa del Plan Estratégico Provincial. Se asumía que con un escenario ordenado y organizado a partir de las cinco regiones era posible planificar estratégicamente. Dicho proceso tuvo como objetivo construir diferentes escenarios, es decir, no acciones o secuencias automáticas, que podían ir siendo modificados a medida que cambiaba el contexto. Desde esta perspectiva, se expresó una distinción entre el pensamiento estratégico como una perspectiva a construir y la planificación propiamente dicha, entendida como la definición de acciones en consecuencia del pensamiento estratégico (Bifarello, 2012).

Según el propio documento del plan, durante el proceso se pueden identificar cuatro instancias diferenciales: la construcción participativa de un diagnóstico, la identificación y formulación de proyectos estratégicos, emblemáticos o transformadores, la gestión, seguimiento y evaluación de las acciones definidas y la creación de estructuras institucionales que sostengan y coordinen estos procesos (Plan Estratégico Provincial, 2009).

La ruta de elaboración del Plan Estratégico tuvo estaciones claramente demarcadas. En primera instancia, se llevaron adelante rondas de trabajo entre intendentes y presidentes comunales de las localidades santafesinas y equipos profesionales del gobierno provincial –denominadas vías intergubernamentales– para la elaboración de un prediagnóstico. Esto significó un trabajo diferencial a causa de las grandes desigualdades institucionales que presenta la escala local (municipios y comunas). Posteriormente, se realizaron las asambleas ciudadanas, que consistieron en reuniones regionales –en cada nodo– que resultaron con una masiva participación,<sup>6</sup> en la que se elaboraron los diagnósticos por

---

<sup>6</sup> “Durante 2008, el Plan Estratégico Provincial congregó a más de 10.000 participantes registrados, convirtiéndose en la primera experiencia participativa a escala provincial de la historia

cada región en función de tres ejes identificados: el eje físico ambiental, el eje económico-productivo y el eje socioinstitucional.<sup>7</sup> Por otro lado, fruto de las asambleas ciudadanas, se delineó una visión futura colectiva de la provincia:

Santa Fe, provincia integrada y solidaria, con equilibrio territorial, calidad social y desarrollo económico sustentado en la articulación entre Estado, mercado y sociedad civil. Sus regiones conforman una red donde los pequeños pueblos, las ciudades intermedias y los grandes centros urbanos se conectan y se desarrollan respetando la diversidad. Todos sus habitantes tienen oportunidades para ejercer el derecho a la educación, la salud, la cultura, el trabajo decente y el acceso al agua potable. El uso intensivo del conocimiento, la investigación y la creatividad potencian sus capacidades y la proyectan internacionalmente (ibídem: 67).

En síntesis, se puede afirmar que los procesos de regionalización, descentralización y planificación estratégica participativa formaron parte de la base de sustentación del pensamiento integral que caracterizó las tres gestiones del Frente Progresista Cívico y Social desde 2007 hasta 2019,<sup>8</sup> y que se vio robustecida a partir de los cambios en la matriz institucional de la política social, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la experiencia del Gabinete Social como hitos.

## **Una nueva matriz institucional para la política social santafesina**

El proceso de reforma y modernización del Estado provincial iniciado en 2007 –como fue relatado en el apartado anterior– implicó una reconfiguración en la matriz de la institucionalidad social (Repetto, 2009 y 2014), a partir de dos importantes transformaciones convergentes y complementarias: el proceso político institucional que instituía, jerarquizaba y legitimaba una nueva autoridad social (Franco, 2004) y los mecanismos de trabajo interministeriales. Con el primero se hace referencia a los cambios en la estructura gubernamental, especialmente con la creación del Ministerio de Desarrollo Social; y con el segundo,

---

santafesina” (Plan Estratégico Provincial, 2009: 25).

<sup>7</sup> Para ampliar la información sobre cada uno de los ejes y diagnósticos elaborados, ver Plan Estratégico Provincial (2009).

<sup>8</sup> Refiere a las gestiones de los gobernadores Hermes Binner (2007-2011), Antonio Bonfatti (2011-2015) y Miguel Lifschitz (2015-2019).

a la puesta en marcha del Gabinete Social como espacio de coordinación del gobierno de los problemas sociales.

Dicha reconfiguración supuso un cambio en la distribución de las competencias entre viejos y nuevos ministerios –dotación de recursos políticos, jurídicos, financieros y organizativos– que conforman las reglas del juego en la que los distintos actores pugnan e intervienen según sus intereses y estrategias (Morata, 1991). En este sentido, la Ley 12817, reconocida como Ley de Ministerios, da cuenta de la arquitectura institucional diseñada como mecanismo ordenador del poder político-institucional que marca además las orientaciones de las políticas públicas, es decir la dimensión material del Estado provincial como conjunto interdependiente de instituciones que condensan el poder y los recursos de dominación política (Oszlak, 2008).

### **Los nuevos ministerios**

La modificación de los organigramas permite apreciar el modo y el momento en el que Estado se transforma: nombra, asigna etiquetas e infraestructuras, construye sentidos y significados, materializa decisiones y jerarquiza espacios de decisión (Paura, 2018). En 2007 el gobierno provincial dotó a su estructura de gobierno de doce ministerios,<sup>9</sup> entre los que se destacó la creación del Ministerio de Desarrollo Social, que jerarquizó lo que hasta 2007 funcionó como Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria (SEPC), creada en la década de 1990 como responsable de la implementación de las políticas asistenciales.

Si bien es corriente que los nuevos ciclos políticos realicen modificaciones en sus burocracias, muchas veces con desplazamientos de misiones y funciones que implican meros retoques, los cambios en la matriz institucional santafesina del período bajo estudio permiten advertir la intención de realizar un viraje significativo orientado por las nuevas definiciones en materia de política pública.

En ese marco, el Ministerio de Desarrollo Social fue creado con el objetivo de asistir al gobernador en todo lo relacionado con la planificación, elaboración y desarrollo de políticas de asistencia y desarrollo integral de las personas. Entre sus funciones, la ley menciona las prerrogativas tradicionales de garantizar la asistencia a grupos y poblaciones específicas –niñez, adolescencia, juventud, adultos mayores, mujeres–, la promoción de los derechos y la articulación con

---

<sup>9</sup> El Ejecutivo provincial quedó organizado por los siguientes ministerios: Gobierno y Reforma del Estado, Justicia y Derechos Humanos, Seguridad, Economía, Producción, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Social, Obras Públicas y Vivienda, Aguas, Servicios Públicos y Medioambiente, Educación Innovación y Cultura.

los espacios sociocomunitarios. A esto se le suman responsabilidades directas sobre el deporte, la recreación y el turismo social en vinculación con distintos actores de la sociedad civil y del mercado. Lo singular e innovador es que se le designa al Ministerio de Desarrollo Social la función de intervenir en el mejoramiento integral del ámbito urbano, especialmente en lo que enuncia la ley como zonas degradadas y marginadas, consideradas como de emergencia. Esto seguramente marcó el perfil del ministerio en los años subsiguientes liderando no solo el Gabinete Social sino grandes programas estratégicos, como se desarrollará posteriormente en relación con el Plan Abre. En el año 2011 se modifica la Ley de Ministerios –Ley 13509– y se agrega a las funciones la elaboración de información y la coordinación de un sistema de monitoreo de indicadores sociales.

La estructura interna del ministerio, a grandes rasgos, se caracteriza por una organización funcional en términos de sectores de políticas sociales y poblaciones específicas en lo que se conoce como ciclo de vida. Transversalmente, el organigrama<sup>10</sup> da cuenta de un ordenamiento según la regionalización territorial descrita en el apartado anterior. El ministerio se estructuró a partir de tres grandes secretarías:<sup>11</sup> la de Desarrollo Territorial, la de Desarrollo Deportivo y la de Coordinación de Políticas Sociales.

La Secretaría de Desarrollo Territorial tuvo la misión de coordinar, diagramar y monitorear las políticas asistenciales, en un proceso de reconversión de las transferencias condicionadas de ingresos. La principal estrategia consistió en la bancarización de todas las políticas: la tarjeta de ciudadanía fue la estrategia para canalizar la asistencia alimentaria a personas al reemplazar los tickets y las tradicionales cajas de alimentos, la tarjeta institucional se dirigió a comedores comunitarios que brindaban asistencia alimentaria en los territorios y el programa de buenas prácticas para organizaciones sociales que consistía en la transferencia de recursos a partir de la implementación de un proyecto sociocomunitario. La Secretaría de Desarrollo Territorial además concentró la Subsecretaría de Economía Social, la de Gestión Territorial y la de Articulación

---

<sup>10</sup> Cabe destacar que desde 2007 el organigrama del Ministerio de Desarrollo Social se adecuó y reformuló varias veces, creando, suprimiendo, juntando o separando áreas. A los fines de este trabajo se definió presentar algunas características del período que va de 2011 a 2015, ciclo en el que el ministerio mantuvo una mayor estabilidad organizacional y de mayor impacto en las relaciones interministeriales, teniendo como unidad coordinadora al Gabinete Social.

<sup>11</sup> Vale la aclaración que no se analizan aquí las áreas denominadas de *staff* de apoyo, como la coordinación de prensa y comunicación, la subsecretaría legal y técnica y la subsecretaría de administración.

Institucional, esta última haciendo de nexo entre el ministerio y los nodos regionales. Por último, cabe destacar que esta secretaría tuvo a su cargo las – esporádicas y trucas– relaciones con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. No obstante, en ningún momento se logró tener una vinculación y un trabajo estable entre los ministerios de ambos niveles de gobierno.

La Secretaría de Desarrollo Deportivo estuvo organizada por las Áreas de Deporte Comunitario y Recreación, Deportes Federados y Desarrollo Deportivo, y finalmente la Dirección de Instituciones Deportivas y Capacitación. Una de las principales acciones que se destacó por su masividad fue el programa Santa Fe Juega, una especie de olimpiadas provinciales que vinculaban el deporte, la cultura y la convivencia, implementado desde 2008. Este programa logró coordinar acciones con los Juegos Nacionales Evita, que llegaron nuevamente a todo el país a partir del año 2004.

La Secretaría de Coordinación de Políticas Sociales, por su parte, fue la responsable de sostener la institucionalidad social desplegada en todo el territorio. Organizada en dos subsecretarías: la de Innovación y Gestión Social y la de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia. En la primera se encontraban direcciones que atienden cuestiones por sectores o grupos poblaciones, como la Dirección de Género, la de Adultos Mayores, la de Atención y Prevención de Comportamientos Adictivos y el Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos (IPAS).<sup>12</sup> La segunda subsecretaría fue la responsable de la reconceptualización, implementación y coordinación del sistema de protección de derechos a partir de los cambios de paradigmas sobre infancias con la sanción de la Ley Nacional 26061 de 2005, y especialmente desde 2009 a partir de la Ley Provincial 12967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, que adhería a su homóloga a nivel nacional, lo que implicó la conformación de una red multiescalar de los ámbitos gubernamentales. La secretaría contaba con delegaciones regionales en ocho ciudades de la provincia.

Finalmente, dentro del organigrama general se destacan algunas áreas de dependencia directa del ministro. Una es la Unidad de Evaluación y Monitoreo de las Políticas Sociales, cuya misión fue la sistematización de información y construcción de indicadores sociales de la provincia, así como llevar a cabo evaluaciones específicas de planes y programas. Otra área dedicada a la coordinación ejecutora para la Regularización Dominial, ya que el gobernador por decreto en el año 2009 designa al Ministerio de Desarrollo Social autoridad

---

<sup>12</sup> El Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos (IPAS) fue creado por la Ley 11078 en el año 1993, reglamentándose en el año 2005 y puesto en real funcionamiento en el año 2009.

de aplicación del régimen instituido por la Ley 24374, reconocida como Ley Pierri; y por último, la Coordinación Técnica del Gabinete Social (esto a partir del año 2011, como se verá seguidamente).

### **El Gabinete Social**

La otra gran transformación de la matriz de la institucionalidad social fue la creación del Gabinete Social. La Ley de Ministerios y especialmente la creación del Ministerio de Desarrollo Social implicaban fortalecer una estructura orgánica y dotar de capacidades y de recursos a cada uno de los sectores en el marco de un nuevo proceso de gobierno. En este sentido, la necesidad de fortalecer cada uno de los sectores –ministerios– no implica necesariamente fragmentación o desvinculación. No obstante, en paralelo, el gobierno provincial definió la necesidad de encontrar mecanismos –formales e informales– que garanticen la coordinación de las políticas sociales, apelando a la multidimensionalidad y multicausalidad de problemas que configuran la cuestión social, que devino en la coordinación definida como prointegralidad (Repetto, 2014; Bifarello, 2014).

En 2008, a través del Decreto 63 se crea el Gabinete Social, como el espacio institucional interministerial para la coordinación de políticas sociales. Su objetivo inicial fue la elaboración de una estrategia integral para la erradicación de la pobreza extrema en el territorio santafesino, y entre sus funciones concretas se explicitaba la creación del registro único de recursos sociales y del registro de hogares beneficiarios de programas sociales, y coordinar acciones con intendentes, presidentes comunales y legisladores provinciales. El ministro de Gobierno y Reforma del Estado era quien coordinaba el gabinete, y los ministros de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social y Cultura e Innovación actuaban como miembros permanentes.

El espacio del Gabinete Social, como estrategia de coordinación de la política social, atravesó distintas marchas y contramarchas, cambios y continuidades en las distintas gestiones del Frente Progresista en el gobierno de la provincia que, en términos de análisis de las tomas de decisiones, se podría pensar como un modelo incremental. Tal como plantean Molina y Licha, se puede pensar como “un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal), y de alcance diferente (macro, meso y micro), que involucra a diferentes actores y sectores, con el fin de articular esfuerzos y crear sinergias que favorecen el logro de objetivos estratégicos” (2005: 3).

Con el segundo mandato provincial del FP, el Gabinete Social tomó más cuerpo y protagonismo en el diseño y gestión de políticas sociales integrales.

Mediante el Decreto 673, el gobernador Antonio Bonfatti reconfiguró el Gabinete Social tanto en términos conceptuales como funcionales. De la centralidad en el problema de la pobreza extrema, el nuevo objetivo del Gabinete Social consistió en el diseño de estrategias territoriales para promover el acceso universal a los derechos fundamentales, dando cuenta de un giro conceptual en torno a la definición de la cuestión social y de una mayor complejidad en su intervención. En el mismo decreto, se amplía el número de actores y se suman los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, de Seguridad y la Secretaría de Estado del Hábitat, mientras que el Ministerio de Desarrollo Social toma relevancia al ser designado nuevo órgano coordinador. En el año 2013 se suma también como miembro permanente el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medioambiente. Esta etapa del Gabinete Social tuvo como premisa trabajar en varios planos interdependientes de la estructura estatal: el plano de la decisión política –a nivel de los ministros–, el plano de los entramados administrativos burocráticos, el plano de la cultura organizacional y por último el plano de la información y comunicación institucional (Bifarello, 2014). En este sentido, el Gabinete Social diseñó su propia red institucional a partir de diversas instancias o ámbitos de coordinación para garantizar la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas (Pignatta, 2016). Es así que se instauró el Gabinete de Ministros como el mecanismo de conformación de consensos en cuanto a los lineamientos político-estratégicos de la política social provincial; la Mesa Ejecutiva, integrada por miembros de las conducciones de los ministerios, por secretarios, subsecretarios y directores, con el fin de plasmar y organizar las estrategias delineadas por el Gabinete de Ministros; la Secretaría Técnica del Gabinete Social, un área creada en el marco del Ministerio de Desarrollo Social encargada de las herramientas técnicas de gestión (consensos construidos, seguimiento y monitoreo de los avances, herramientas de evaluación, etcétera) que dieron sostenibilidad al Gabinete Social y lo dotaron de un fuerte componente de planificación y metodología que estuvo ausente en la primera etapa. Por último, los Gabinetes Regionales, que intentaban replicar el funcionamiento del Gabinete Social en los nodos regionales de la provincia. A los espacios de coordinación a nivel político y técnico se suma el espacio de coordinación territorial. En esta etapa del Gabinete Social sucedieron los procesos de políticas más significativos y que marcaron a fuego la política social integral de la gestión progresista. Entre ellos, la experiencia del programa de intervención integral en los barrios que posteriormente devino en el Plan Abre.

En efecto, en la tercera gestión de gobierno del FP (2015-2019) el protagonismo del Gabinete Social como estrategia de coordinación se toma como

uno de los principales *slogans* de gestión, aunque ya se avizoran ciertos desdibujamientos y tensiones al interior de la estructura provincial. Mientras el Plan Abre, concebido en el marco del Gabinete Social, va ganando en escala y componentes –como se verá en el próximo apartado–, también se toma la decisión política de la creación de dos Subsecretarías de Coordinación del Plan Abre, con el siguiente objetivo:

La misión de entender en el diseño y la implementación de políticas, programas y acciones orientadas a poblaciones de máxima vulnerabilidad, en determinados territorios urbanos con complejidad social crítica de la Región III (Santa Fe) y Región IV (Rosario), desde una perspectiva social, igualitaria, educativa, productiva y de promoción de derechos, en función de una estrategia que tenga como objetivo la generación de procesos de inclusión social, el desarrollo urbano de los barrios priorizados y la mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos (Decreto 414/17).

### **El Plan Abre**

El Plan Abre fue la política social emblemática del enfoque integral durante la gestión del FP en la provincia de Santa Fe, siendo sus antecedentes directos la experiencia de planificación intersectorial e interministerial iniciada en el Gabinete Social y el Programa de Intervención Integral en barrios de las ciudades de Rosario y Santa Fe.

La estrategia de intervención a escala barrial tuvo como objetivo enfrentar los problemas multidimensionales e interrelacionados implicados en “el incremento de la violencia interpersonal, el retraimiento de la participación ciudadana, la escasez de espacios públicos, el debilitamiento de los lazos sociales, los problemas de infraestructura y dificultades en el acceso a los servicios públicos” (Gabinete Social del Gobierno de Santa Fe, 2018: 11). Entre 2013 y 2019 el Abre desarrolló acciones en 68 barrios de las ciudades de Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Granadero Baigorria, Santa Fe y Santo Tomé. Según la publicación *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas* (ibídem, 2019), los objetivos propuestos del plan fueron:

- 1) Mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégicas vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras.

- 2) Fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana.
- 3) Implementar dispositivos interministeriales orientados al abordaje de las trayectorias de vida de los niños, adolescentes y jóvenes para promover su inclusión social, cultural, educativa y laboral (en el caso de los jóvenes), generando y fortaleciendo sus lazos familiares, institucionales y entre pares.
- 4) Impulsar la constitución de Mesas de Gestión Barrial como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver.

Es así que la puesta en marcha del Plan Abre implicó, al menos, dos grandes desafíos. Por un lado, se logró iniciar –conceptualmente y de manera inédita– la construcción de la problemática sociourbana desde una mirada integral. Se consiguió superar los clásicos diagnósticos situados desde la perspectiva de la pobreza estructural hacia la problematización de la cuestión social y urbana desde las desigualdades multidimensionales, haciendo foco en territorios específicos delimitados y priorizados a partir de un conjunto de información sistematizada y de indicadores. El segundo desafío –y al que presta central atención este trabajo– fue la definición de una estrategia de implementación que implicó la construcción de un nuevo entramado institucional tendiente a fortalecer la gobernanza tanto a nivel horizontal como vertical. En términos horizontales, el plan requería no solo una fuerte coordinación entre los ministerios provinciales sino un claro liderazgo del Gabinete Social. El Ejecutivo sostenía que la gobernanza horizontal no implicaba que cada ministerio delegara parte de su autoridad específica, sino que, por el contrario, se establecieran rutas críticas de coordinación donde cada sector pudiera realizar sus aportes sin diluir su identidad (*ídem*). Mientras tanto, la gobernanza vertical aludía a las RIG que se tejieron entre los distintos niveles de gobierno, así como con las organizaciones de la sociedad civil de los barrios priorizados en los que crearon mesas de gestión territorial.

El desarrollo de estos procesos, especialmente su necesaria convergencia, devino en una serie de problemas que pusieron restricciones y límites a las intenciones de los equipos de gobierno y obligaron a redefinir la densidad de los resultados e impactos que se pretendían. En efecto, como todo proceso político que promueve cambios en la institucionalidad en términos de reglas del juego, no estuvo exento de tensiones (Repetto, 2009).

## **Restricciones y disputas en torno al modelo progresista santafesino**

La implementación del modelo santafesino de política social, especialmente a través del Plan Abre, supuso un recorrido que, al igual que una autopista, discurrió con sus giros, salidas, colectoras y retornos. Se propone aquí que dicho modelo dialogó con un contexto político, actoral e institucional en el que ocurrieron disputas sobre su sentido y que impuso un conjunto de restricciones a los procesos de regionalización, de coordinación vertical y horizontal y de gobernanza. Se proponen a continuación cinco de estas tensiones.

### **I**

El proceso de regionalización realizado por el FP puso en crisis a las clásicas formas de representación política encarnada en los senadores departamentales, en virtud de que fortaleció a los gobiernos comunales y municipales no solo propiciando la construcción de capacidades estatales, sino asignando presupuesto y rutas de vinculación directa con el Ejecutivo provincial, en aras de la implementación de políticas públicas en el territorio.

El proceso puso “patas para arriba” la gestión centralista y verticalista desde la capital provincial hacia los departamentos, y restó poder de fuego a los senadores departamentales, hasta el momento únicos mediadores e interlocutores legítimos entre el Ejecutivo provincial y los débiles gobiernos locales. En este sentido, Berdondini, Pinillos y Signorelli (2015) identificaron dos tensiones fundamentales en el proceso de regionalización. Una, que involucra a la función tradicional de los senadores, quienes se ven obligados a convivir con nuevos espacios de canalización de las demandas y propuestas al sistema político; y otra resultante de las disputas por el gobierno del territorio entre las autoridades Ejecutivas locales y las nuevas figuras designadas por el Ejecutivo provincial en los nodos regionales. El proceso participativo en el que cual se desarrolló el Plan Estratégico –mencionado en apartados anteriores– constituyó un escenario de fragua y publicación de estas tensiones. En efecto, allí se encontraron todos: políticos tradicionales, agentes de regionalización y descentralización y actores de los municipios y comunas. Si bien durante la realización de las asambleas ciudadanas participaban con similar visibilidad todas las autoridades políticas del Ejecutivo provincial y los senadores, los periódicos regionales dieron cuenta de la auténtica resistencia de los legisladores de la oposición frente al proceso de regionalización y la conformación de una nueva matriz política institucional.

De hecho, los coordinadores de los nodos regionales fueron denunciados como “parasenadores”, en clara referencia a la producción de estructuras institucionales paralelas a los espacios legislativos reconocidos como legítimos.

Una diputada provincial afirmó que “todo el poder que baje el gobierno provincial, lo hará a través de estos nodos, no respetando a los legisladores que representan el territorio”.<sup>13</sup> En esta tensión se ve reflejada la disputa por el sentido de las reformas del FP. Mientras que para el gobierno provincial la regionalización fue militada como el inicio de un proceso de descentralización y modernización del Estado, los sectores opositores vieron a este proceso como una estrategia de recentralización del poder que desdibujaba el papel de los senadores departamentales.

## II

El modelo santafesino puso también en cuestión una hipótesis altamente validada en el campo de las políticas públicas: esa que sostiene que los procesos de implementación que implican distintos niveles de gobierno –léase RIG verticales– fluyen con relativa bonanza cuando los actores principales comparten ideologías o por lo menos se inscriben en un mismo espacio político. Y que, por el contrario, la pertenencia de estos a encuadres de distinto signo constituiría *a priori* un obstáculo a esa fluidez. La experiencia de la política social santafesina –en especial, la ejecución del Abre– desafía esta explicación.

Este ha sido el caso de la implementación de sus proyectos en la capital de la provincia, ciudad que aun exhibiendo una sintonía fina en términos político-partidarios entre el gobierno municipal y el provincial, no logró desarrollar plenamente los dispositivos del plan en sus distintos barrios. Si bien a nivel decisional se manifestaba un alto grado de acuerdo sobre fines compartidos entre el gobernador y el intendente, este no tuvo un correlato genuino en el desempeño de las mesas de trabajo barrial, que eran el brazo ejecutor y los espacios para construir la requerida gobernanza.

Una de las hipótesis que pueden plantearse al respecto fue la débil institucionalidad social del municipio capital, el cual desde la recuperación democrática exhibió una importante subordinación a la estructura gubernamental provincial. Solapada en la provincia, la gestión social municipal tomó una forma netamente residual, priorizando temas de la asistencia alimentaria, las ayudas económicas directas para la autoconstrucción de viviendas y la educación sanitaria, sin la

---

<sup>13</sup> Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-63796/>.

capacidad de dejar instalado equipos e infraestructura social en los territorios (Soldano y Beretta, 2021).

La implementación del Abre requería el funcionamiento aceitado de las mesas de gestión –dispositivos de articulación multiactoral *en y desde* el territorio–, por lo que los resultados se vieron condicionados por el tipo de actores que efectivamente lograban participar. En efecto, la ejecución de los proyectos requería que los actores fuesen reconocidos en el espacio público como interlocutores válidos, con autoridad y legitimidad tanto técnica como política. Cuando esa interlocución era muy genérica –como fue en algunos barrios de la ciudad de Santa Fe y de Villa Gobernador Gálvez– o no existía una estructura territorial fuerte –infraestructura o recursos humanos capacitados y validados– las mesas terminaban desvaneciéndose.

Los referentes de la gestión entrevistados coinciden en resaltar este desencuentro entre los objetivos integrales pretendidos por los equipos provinciales del Abre y la débil comprensión, capacidad o disposición de los equipos locales para vehicular la transversalización intersectorial en el territorio. Un indicador de este límite puede advertirse en el frecuente armado de mesas de trabajo “urbano” por un lado, y “social” por el otro, situación que desdibujó el aspecto filosófico del modelo integral. Y más aún, contribuyó a un empobrecimiento de la naturaleza pretendida de las mesas de gestión, muchas de las cuales terminaron convirtiéndose en una suerte de ventanilla de quejas y reclamos cotidianos esgrimidos por los vecinos. Esto puede observarse en la mirada de distintos funcionarios entrevistados:

*Nuestra relación con el municipio fue casi siempre “satelital”. El municipio no tenía el peso necesario, el peso de la acción social en Santa Fe la tenía el ministerio –provincial– y no el municipio. Por ejemplo, en tema de género fue toda una batalla conseguir que haya, aunque sea, una persona o un equipo del municipio que se dedique al tema. En el tema de niñez fue mayor la batalla. Por el tema de la ley dice que tiene que haber servicios locales y la ciudad no tenía. Después la ciudad, cuando empezó a generar por ejemplo los jardines municipales, ahí sí empezó a crecer mucho más en cuanto a intervención social desde la ciudad. Es más, los jardines pasaron a ser parte del Servicio Local de niñez y ahí empezamos a tener más vinculación (entrevista a funcionario 1, 2017).*

*Donde sí logramos articular las acciones, ejemplo el Barrio Coronel Dorrego, esa intervención que estuvo articulada de principio a fin con los actores territoriales de la municipalidad y los de provincia tiene una calidad amplísima.*

*En los demás barrios, donde no hay articulación, la intervención es débil y carece de calidad (entrevista a funcionario 2, 2017).*

*En Chaqueño casi que fue una intervención global. Como no había casi nada, sí se notó la diferencia. Se hicieron calles, el municipio pone un jardín, más tarde el alero, también se hicieron viviendas. Y está en estos momentos en construcción el centro de salud. Con el Abre sí hubo una relación virtuosa con el municipio (entrevista a funcionario 3, 2017).*

También resulta importante señalar que, en otros casos, ciertos actores estatales en el territorio constituyeron lo que en la jerga de la gestión del Abre se denominó una “tecnoburocracia”, con poder de decisión, de propulsión y de bloqueo de las acciones que “bajaban” desde la provincia. Por ejemplo, cuando referentes de los Centros de Acción Familiar y de Salud eran refractarios a las actividades, fue difícil avanzar en el sentido definido.

*La nueva forma de trabajo fue recibida al principio con mucho escepticismo. Pero en el proceso hubo barrios que terminaron teniendo sus propios equipos, entre los distintos agentes públicos que intervenían en el territorio. En Santa Fe, el CAF con el centro de salud que seguramente ni se hablaban, la escuela y el centro de salud. En algunos barrios generamos grandes equipos y en otros no. Yo creo que tiene que ver con que también hay un espacio en que la “tecnoburocracia” tiene su propio poder de decisión. Aunque desde el poder político se comprometa a bajar una línea de trabajo conjunto e integral, hay equipos, profesiones y trayectorias profesionales que no están preparadas o no quieren, o que ponen trabas para que se de ese trabajo integral. (...) La tecnoburocracia va construyendo cierta protección. Porque no alcanzaba solo con las cabezas o con algún externo. La lógica y la tradición de trabajo y la cultura organizacional (entrevista a funcionario 4, 2018).*

Pero también hubo experiencias de otro tenor en las que las mesas de gestión funcionaron conforme al diseño. Esta fue la situación en Rosario, escenario que –tal y como fue adelantado en la introducción de este trabajo–, venía desarrollando desde la intendencia de Binner una suerte de “cultura” de integralidad. Un ejemplo paradigmático de ello fue la creación del Dispositivo de Intervención Multiagencial para el Abordaje Territorial de las Violencias (DIMAT-V), cuyo objetivo fue reducir la incidencia de los usos de la violencia lesiva, mediante acciones de intervención integral orientadas a la prevención social y situacional y a la persecución penal estratégica en distintos barrios. Otro ejemplo significativo fueron las campañas de documentación que implicaron

una exitosa articulación entre los funcionarios del Registro Civil del ámbito provincial y los de la Secretaría de Promoción Social Municipal, a través de la dirección de gestión territorial. Estos equipos mixtos seleccionaron aquellos barrios con infraestructuras y conectividad, tales como centros de salud, centros de convivencia barrial y polideportivos, concretando operativos sin inconvenientes y a gran escala.

La experiencia del Programa Verano Joven da cuenta también de las restricciones y límites de los procesos de coordinación cuando los gobiernos locales no contaban con presencia territorial. Dicho programa buscó acompañar y dar continuidad a procesos socioeducativos durante la temporada estival en vinculación con políticas y dispositivos que trabajaban con jóvenes durante todo el año, más allá de la institución escolar. Esto fue posible principalmente en la ciudad de Rosario, no así en la ciudad de Santa Fe, donde el gobierno provincial no logró más que informar a las autoridades locales los territorios seleccionados para su implementación.

Santo Tomé es otro caso interesante, ya que aún sin una presencia y despliegue del Estado local en el territorio, sí fueron designados funcionarios dedicados especialmente a la articulación con el gobierno provincial, favoreciendo las condiciones para la implementación de políticas provinciales en la escala municipal, entre los que se destacó la llegada de la policía comunitaria.

El caso de la ciudad de Pérez permite corroborar esta no necesaria correspondencia entre pertenencia a un espacio político partidario y la efectividad de los resultados. En efecto, a pesar de que el gobierno municipal no pertenecía al FP, desde el comienzo las autoridades construyeron su agenda en torno al Plan Abre y aportaron al armado de equipos mixtos para su implementación, fundamentalmente orientadas a las actividades socioproductivas y a las empresas sociales alentadas por el gobierno provincial.

Finalmente, la experiencia del Abre en la ciudad de Santa Fe revela con claridad, además, la naturaleza eminentemente política de la relación entre RIG y política social. Si la articulación vertical ya era compleja –aun cuando los gobiernos municipal y provincial formaban parte del mismo espacio político–, los obstáculos a la articulación se agravaron notablemente cuando el intendente José Corral abandonó el FP, en 2017, para sumarse a la coalición gobernante a nivel nacional. En ese momento, un conjunto de políticas sociales de proximidad empieza a coincidir en objetivos, a solaparse y a disputar el territorio. Este fue

el caso del emplazamiento de una de las denominadas Escuelas de Trabajo<sup>14</sup> que arma una agenda desarticulada con el Alero<sup>15</sup> del Plan Abre, en el mismo barrio.

Las Escuelas de Trabajo fueron presentadas por el gobierno municipal como una política integral para jóvenes en situación de vulnerabilidad, tendiente a mejorar su condición de empleabilidad a partir de brindar capacitaciones en oficios y herramientas para lograr un desarrollo autónomo. La propuesta fue señalada como uno de los pilares de la política social municipal junto con los Jardines Maternales Municipales. Mientras esto sucedía, la provincia comenzó a implementar el Programa Nueva Oportunidad, que en el marco del Plan Abre se definía como una política pública orientada al trabajo de acompañamiento y desarrollo integral de los jóvenes residentes en los barrios más conflictivos de la ciudad y afectados por la exclusión educativa y laboral. Aún con sus diferencias de formulación, la existencia de ambos programas inspirados en similares principios de integralidad no solo implicó una disputa por las juventudes santafesinas entre ambos niveles de gobierno (Beretta y Núñez, 2020), sino que expuso claramente el final de un ciclo devaluado de articulación y cooperación.

### III

Otro de los aspectos que enseña el caso santafesino alude al peso de las relaciones con el Gobierno central. Se sabe que a partir de la configuración histórica del federalismo —especialmente en términos fiscales— los gobiernos subnacionales encuentran límites estructurales que no pueden saldarse sin la necesaria articulación con el nivel del gobierno nacional. En este sentido, una estrategia territorial emanada de un gobierno provincial encuentra su “techo” al no poder encontrar sustento y condiciones de posibilidad para la coordinación

---

<sup>14</sup> Las Escuelas de Trabajo se anclaron en los barrios San Lorenzo, Barranquitas, La Tablada, CIC Facundo Zuviría, Coronel Dorrego, Las Flores y Alto Verde, con la intención de convertirlos en espacios de referencia institucional estatal para los jóvenes.

<sup>15</sup> Los Aleros constituyeron los dispositivos socioculturales del Abre dedicados especialmente a las infancias y adolescencias, en los que se desarrollaron ofertas de talleres, capacitaciones y actividades lúdico-recreativas. El Alero de Coronel Dorrego, en la ciudad de Santa Fe, constituye un mirador elocuente de este nuevo modo de pensar lo territorial del Abre. Más allá del impacto evidente en el paisaje del barrio con la provisión de infraestructuras y equipamiento de calidad y las mejoras en el acceso, es frecuente escuchar relatos de los vecinos que participan de sus actividades sobre la centralidad de esta oferta en sus vidas cotidianas, sobre el descubrimiento de un tiempo personal y creativo, que se preserva de la tiranía de la pobreza extrema y la destitución social. Esos impactos intangibles en el orden de la identidad dan cuenta de la producción de otras formas de ciudadanía que ponen en crisis las versiones minimalistas y residuales típicas de la focalización (Soldano, 2019).

nación-provincia. Exfuncionarios entrevistados en el marco de una investigación previa destacaban la mala –y deficitaria– relación con la nación. Ejemplo concreto de esto fue la imposibilidad de compartir información como insumo de las estrategias de implementación de políticas. Especialmente, hacían referencia a partir de la ejecución de la Asignación Universal por Hijos (AUH). Desde el gobierno provincial se informaba cada tres meses los destinatarios de la tarjeta única de ciudadanía, mientras que desde nación nunca se envió la información relacionada con los titulares de la AUH en la provincia. Incluso, uno de los programas emblemas de nación como el Argentina Trabaja nunca fue implementado en el territorio santafesino, programa que fue demandado para articular en el marco del Plan Abre. No obstante, esto no significó una ausencia del gobierno nacional en el territorio subnacional. Los mismos entrevistados sostuvieron que sí tuvo presencia territorial en la distribución masiva de bienes materiales –electrodomésticos, colchones y muebles– en las grandes ciudades como Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez, reconstruyendo una mística y una *performance*<sup>16</sup> política de la asistencia con grupos militantes, pecheras y vehículos con inscripciones del Ministerio Nacional en el territorio santafesino.

#### IV

En cuarto término, se destaca la dificultad de construcción de autoridad hacia el interior de las estructuras del Estado, como derivado directo de la estrategia de intersectorialidad, empezando por el Gabinete Social. En efecto, desde el inicio, el dispositivo de coordinación estuvo asediado por tensiones y conflictos. Como plantea Morata (1991), la implementación de estrategias de coordinación en la matriz institucional social conlleva un desplazamiento del foco de atención de las estructuras organizativas hacia las relaciones entre los distintos sectores. La pregunta que habilita la experiencia santafesina es hasta qué punto es posible lograr calidad en procesos de coordinación en momentos de cambios de la estructura estatal, y más aún: ¿es posible lograr una buena coordinación intersectorial sin sectores consolidados y fuertes? En una entrevista realizada en febrero de 2016, la exministra de Desarrollo Social señalaba lo siguiente:

*En realidad, el Gabinete Social es una reunión de ministros; cuando nosotros llegamos eran cinco o seis y nosotros la llevamos a diez, porque incorporamos*

---

<sup>16</sup> Se recupera la noción de actuación –*performance*– de Goffman “como la actividad total de un participante dado en una ocasión dada que sirve para influir de algún modo sobre los otros participantes” (2009: 30).

*justicia, hábitat, seguridad... El Gabinete Social venía funcionando durante el gabinete de Binner, pero sin encontrarle mucho la vuelta a qué hacer. Porque costaba agendar los problemas... Entonces, empezó a perder sentido. Había mucha creatividad, pero poca operatividad. El ministerio se creó con Pablo Farías. Entonces, cuando me pidió el gobernador que coordine el ministerio me pidió que también actúe sobre el Gabinete Social. Me llevó a una reunión del gabinete antes de que yo asumiera, para que tome nota. Yo empecé a ver varias cosas: que no sabían cuáles eran los barrios, no los habían caminado, etc. Entonces, yo propuse una estructura. Porque el primer tema era ver cómo entrábamos a los barrios. Entonces, planteamos que hubiera una reunión de ministros donde podían ir solo ellos, la reunión era semanal y los ministros tenían un temario previo y en cada reunión resolvíamos dos o tres cosas. Y yo tenía una secretaria técnica, e inmediatamente que se resolvía algo, yo se lo pasaba a ella y ella trabajaba con las segundas líneas. Por supuesto, había un ida y vuelta. Entonces, empezamos a planificar.*

La tensión entre las responsabilidades sectoriales (armado de estructuras, equipos, diseño de políticas sectoriales, reconocimiento del territorio) y la forma de materializar el pensamiento integral fue protagonista en los primeros años del Gabinete Social. En este sentido, en pos de llegar a una coordinación prointegralidad, lo primero que se hace necesario es que cada sector haga bien lo suyo (Repetto, 2014). Pignatta (2016) sostiene que esta primera etapa del Gabinete Social no logró asumir un trabajo sistemático, aunque el proceso logró de manera lenta y progresiva consolidar una matriz institucional que permitió instalar la necesidad del Gabinete Social como estrategia de coordinación para las políticas sociales. A lo que se puede agregar, que esta etapa fundacional de la coordinación a través del Gabinete Social implicó poner en crisis la visión tradicional y conservadora de la organización estatal por sectores, en otras palabras, fortalecerlos al tiempo que permear a las jurisdicciones con una filosofía de gestión transversal e integral.

## V

Desde sus orígenes, el modelo de política social integral santafesino tuvo un componente técnico significativo para la toma de decisiones políticas. Uno de los principales antecedentes fue la importación de las capacidades instaladas a partir de la experiencia de gobierno en la ciudad de Rosario, fundamentalmente en la implementación de procesos de planificación estratégica. Fue así como todo el proceso de regionalización y planificación participativa a escala

provincial estuvo acompañado de rigurosos estudios diagnósticos como insumo principal para la definición de proyectos estratégicos. Pero fue desde el Gabinete Social, en el marco del proceso de coordinación, que se definió la necesidad de contar con información confiable con el objetivo de construir un sistema de indicadores sociales que permita diseñar, monitorear y evaluar intervenciones sociales. Decisión que dejó expuestas las desigualdades en las capacidades de los distintos ministerios en la producción de información y fundamentalmente en la capilaridad de la cultura de la evaluación en los diferentes equipos profesionales. Miembros de los equipos ministeriales destacaron el papel de la Secretaría Técnica del Gabinete Social, en la coordinación y especialmente en el diseño de las herramientas técnicas para llevar adelante los procesos de monitoreo. Este accionar de la Secretaría Técnica fue apoyado además por actores externos del gobierno provincial. En la construcción de los procesos de coordinación intersectorial desde una perspectiva técnica fue central el papel llevado adelante por el Centro de Implementación de Políticas Públicas con Equidad y Crecimiento (CIPPEC). Dicha institución acompañó, capacitó y monitoreó los procesos de coordinación interministeriales, trabajó junto con los equipos profesionales y diseñó herramientas técnicas con el objetivo de lograr la ansiada coordinación prointegralidad.

En este marco, el inicio del Plan Abre se da a partir de un diagnóstico basado en indicadores que georreferenciados permitieron caracterizar treinta y tres barrios que se priorizaron para intervenir. Este diagnóstico se convirtió en la línea de base para el futuro monitoreo y evaluación. Es así que, desde el propio diseño del plan, el componente de monitoreo y evaluación estuvo presente y se constituyó el Sistema de Monitoreo Estratégico. En este proceso se destaca la participación del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, que realizó distintas evaluaciones externas a partir de indicadores de resultados y de percepción.

El propio sistema de monitoreo estratégico implicó una construcción interministerial y presentaba tres grandes componentes: el monitoreo de avance para detectar los puntos críticos de las intervenciones, el monitoreo territorial para incorporar las percepciones de la población y el monitoreo de resultados, para medir los efectos e impactos de las intervenciones. La complementariedad de los tres componentes fue la clave para la toma de decisiones, ajustes de los procesos y rendición de cuentas para la ciudadanía (Gabinete Social del Gobierno de Santa Fe, 2019).

La incorporación del monitoreo y evaluación en el marco de un proceso regional, intersectorial e intergubernamental no estuvo ajena a las tensiones

que se vienen describiendo. Si bien iniciar procesos de evaluación da cuenta de la innovación incorporada –teniendo en cuenta el déficit de evaluación de políticas públicas en nuestro país– también generó ciertas desconfianzas al relacionar evaluación con control. Exfuncionarios entrevistados mencionan que los acuerdos a nivel de ministros fluyeron rápidamente en la necesidad de cooperar con información producida desde cada sector, pero no sucedía lo mismo en otros niveles, especialmente en los equipos técnicos de los ministerios. En este sentido, las expresiones más recurrentes fueron “qué información te doy y para qué la van a usar”, lo que generaba un trabajo de formación y capacitación de la necesidad de evaluación en términos integrales. El “para qué van a usar la información” daba cuenta del temor de distintos equipos a ser controlados y monitoreados, incluso por un organismo gubernamental sin rango de ministerio como fue la Secretaría Técnica del Gabinete Social, dando cuenta de una legitimidad de origen pero que requirió un arduo trabajo para erigirse como organismo técnico de coordinación en el proceso de monitoreo y evaluación.

Otra de las tensiones está relacionada con las particularidades sectoriales: las formas de denominación, de conceptualización de ciertas cuestiones, o como dijo una entrevistada los “*diferentes lenguajes*” que circulaban y se construían en cada ministerio. Esta tensión se vio reflejada en los momentos en que se intentaba centralizar las trayectorias de las personas a través de las distintas intervenciones, lo que en la cocina de la gestión pública se denomina “cruzar bases de datos”. Ejemplo de esto fueron las complejas acciones para lograr bases únicas con destinatarios de distintos programas que podían contemplar las mismas poblaciones en el territorio, casos como los programas Vuelvo a Estudiar, el Verano Joven y el Nueva Oportunidad. Desde la Secretaría Técnica del Gabinete Social afirman haber intentado llevar a cabo sistemas o registros únicos de información, pero que esto se logró en pocas excepciones. En cambio, en el sistema de evaluación y monitoreo del Plan Abre se logró articular y diseñar herramientas en el componente de seguimiento de acciones, especialmente en relación con las obras de infraestructura, y en el componente de percepciones de responsabilidad llevada adelante por un actor externo.

## Reflexiones finales

La coordinación es un “proceso vivo, creativo, flexible y de ajustes permanentes, por medio del cual se busca establecer un instrumento de lubricación de una maquinaria rígida, jerárquica y poco adaptable” (Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís, 2009: 34).

En el apartado conceptual de este trabajo se recuperaba la propuesta de Arretche en torno a la necesidad que tienen los gobiernos subnacionales de edificar arreglos institucionales de coordinación entre sectores, si es que pretenden tener éxito en la implementación de modelos descentralizados y regionalizados de política pública. Entre 2007 y 2019, la provincia de Santa Fe desarrolló un conjunto de innovaciones en esta materia, cuya vitalidad y vigencia –dado el fin del ciclo político del FP en el gobierno provincial– constituyen preguntas abiertas al futuro que este trabajo no puede responder. No obstante, sí es posible y altamente relevante para el campo de la política social y el estudio de lo subnacional recopilar algunas de sus principales lecciones.

En este trabajo se han sistematizado brevemente los procesos de construcción de una nueva institucionalidad social en Santa Fe, implicados en la regionalización, descentralización participativa, nuevos ministerios y Gabinete Social, al tiempo que se han planteado –siguiendo el enfoque relacional propuesto por Chiara en este libro– algunas de las tensiones identificadas entre RIG y política social en el itinerario del dispositivo del Plan Abre. De este ejercicio puede concluirse que las transformaciones en los modelos de política social en el marco de procesos de gobernanza exigen que los gobiernos sostengan, a la vez, una clara voluntad política que se exprese en los intereses puestos a jugar en los territorios y una disposición democrática a ceder poder en favor de una apropiación colectiva de los resultados. Y estos pactos son clave para conferirles mayor sostenibilidad a dichos logros. Para ello, se ha visto que los acuerdos de las máximas autoridades políticas son una condición necesaria pero no suficiente. Es clave la cooperación multinivel y multiactoral.

En el caso del Plan Abre, las mesas territoriales pretendieron ser los instrumentos que emplazaran la autoridad de los ministerios en el territorio, y donde el Gabinete Social pudiera expresarse como la institución responsable de garantizar las condiciones de articulación y coordinación. Y en efecto, como pudo leerse en este trabajo, hubo espacios en los cuales –a pesar de diferencias político-partidarias– la marcha acompañó los resultados pretendidos. Y otros que no funcionaron conforme con lo planificado debido a la existencia de entramados de actores socioestatales y/o contextos político-institucionales refractarios a las nuevas ideas de integralidad e intersectorialidad.

A diferencia de las intervenciones asistenciales y fragmentarias de las décadas previas –cuando el territorio era visto más bien como un área donde impactaban las políticas sociales en una suerte de caja negra–, las intervenciones integrales como las del Abre suponen al territorio como un espacio crítico, que se coconstruye en la intervención y que tiene como principal atributo la complejidad.

En efecto, el Abre reconoció la complejidad de los territorios urbanos cada vez que sus acciones trataron de “recomponer” e “intersectar” en la intervención integral esa condición. Y los territorios contestaron a la política social generando procesos subjetivos, micropolíticos y sociales que la obligaron, una y otra vez, a resistir y a redefinirse.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos (2019). “Sobre la coordinación de políticas: importancia y complicaciones”. Ponencia presentada en la Conferencia Inaugural del XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre”. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).
- Arretche, Marta (2010). “Federalismo e igualdad territorial: uma contradição em termos?”. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, vol. 53, nº 3, pp. 587-620. Río de Janeiro: Universidad Candido Mendes.
- (2016). “Federalism, Social Policy and Reductions of Territorial Inequality in Contemporary Brazil”. En Schneider, Ben (comp.), *New Order and Progress. Development and Democracy in Brazil*. Oxford: Oxford Scholarship Online.
- Berdondini, Mariana; Pinillos, Cintia y Signorelli, Gisela (2015). “Territorios y actores políticos en el proceso de regionalización de la provincia de Santa Fe. Una disputa por los caminos de la gente”. *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, año 0, nº 1, pp. 29-46.
- Beretta, Diego y Núñez, Pedro (2020). “Itinerarios de las políticas de juventudes en la ciudad de Santa Fe (1983-2019)”. *KAIROS. Revista de Temas Sociales*, año 24, nº 45, pp. 70-90.
- Bifarello, Mónica (2010). “Regionalización, gestión estratégica y descentralización de la provincia de Santa Fe”. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional y II Congreso Internacional sobre Democracia. Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- (2012). “Reflexiones sobre el pensamiento estratégico”. Ponencia presentada en el CEN del Partido Socialista, Argentina.

- (2014). “Políticas sociales: problemas complejos, respuestas integrales”. En Beretta, Diego y Galano, Natalia (comps.), *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión*. Rosario: Laborde.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Zabaleta Solís, Dionisio (2009). “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social?: análisis de cuatro experiencias latinoamericanas”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 43, pp. 27-62. Caracas: Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Chiara, Magdalena (2018). “Las políticas sociales bajo el prisma intergubernamental: debates y desafíos metodológicos”. Ponencia presentada en la IV Jornada de la Red de Estudios en Política Subnacional en la Argentina”. Los Polvorines: UNGS.
- Cravacuore, Daniel (2009). “Perspectiva de los Gobiernos locales en la Argentina”. En Molina, Gladys (coord.), *Territorio y gestión municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*, pp. 149-170. Mendoza: Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (Conicet).
- Cunill-Grau, Nuria (2014). “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual”. *Gestión y Política Pública*, vol. 23, n° 1, pp. 5-46. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Franco, Rolando (2004). *Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Gabinete Social del Gobierno de Santa Fe (2018). *Plan Abre. Política social integral en barrios*. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.
- (2019). *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la provincia de Santa Fe*. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.
- Goffman, Erving (2009). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, segunda edición en español. Buenos Aires: Amorrortu ediciones.
- Lascurain, María Cecilia (2011). “Cambios en la representación política. Un abordaje a partir de los perfiles de los gobernadores peronistas de la provincia de Santa Fe entre 1983 y 2007”. *Papeles de Trabajo*, año 5, n° 8, pp. 117-133, noviembre.
- Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (2014). *Santa Fe en cifras*. Santa Fe: Secretaría de Planificación y Política Económica, Gobierno de la provincia de Santa Fe.

- Molina, Carlos y Licha, Isabel (2005). “Coordinación de la política social: criterios para avanzar”. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Morata, Francesc (1991). “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”. *Documentación Administrativa*, n° 224-225, pp. 153-166. Barcelona: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mutti, Gastón (2004). “La democracia en las provincias argentinas y los cambios en sus sistemas electorales: la Ley de Lemas”. En Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (eds.), *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudios de casos*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Oszlak, Oscar (2008). “Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio”. En Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Paura, Vilma (2018). “Las políticas sociales en CABA. Cuestiones en agenda y jerarquías de las intervenciones en distintas gestiones de gobierno, 1996-2015”. Ponencia presentada en el Tercer Encuentro de Investigadores en Políticas Sociales Urbanas, 7 y 8 de noviembre. Santa Fe: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad del Litoral (UNL).
- Pignatta, María Angélica (2016). “Coordinación de políticas sociales y territorio en el contexto latinoamericano”. *Revista Ciência y Trópico*, vol. 40, n° 2, pp. 141-164. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.
- Plan Estratégico Provincial Santa Fe (2009). *Cinco Regiones, una sola provincia*. Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, Gobierno de Santa Fe.
- Repetto, Fabián (2009). “El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social”. En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, pp. 141-167. Los Polvorines: UNGS.
- (2014). “Políticas sociales. Una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos”. En Acuña, Carlos (comp.), *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Sack, Robert (1986). *La territorialidad humana. Su teoría y la historia*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Soldano, Daniela (2019). “Política social y territorio. Breves notas para un largo diálogo”. En Gabinete Social del Gobierno de Santa Fe, *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la provincia de Santa Fe*. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.
- Soldano, Daniela y Beretta, Diego (2021). “Momentos y procesos de la política social en el nivel subnacional. La ciudad de Santa Fe (1983-2016)”. En Soldano, Daniela (dir.), *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983-2016)*, pp. 20-59. Colección Ciencia y Técnica. Santa Fe: Ediciones UNL, Universidad del Litoral.

# Capítulo 4

## La construcción institucional de las áreas locales de niñez y adolescencia en el conurbano bonaerense

### Tensiones y conflictos entre provincia y municipios

*Javier Moro y Guillermo Orizaola\**

#### **Introducción**

Desde el retorno a la democracia las políticas de minoridad fueron foco de las críticas de un sector emergente y heterogéneo vinculado a diferentes ámbitos (organismos de derechos humanos, organizaciones internacionales y nacionales vinculadas a la niñez, ámbito académico e incluso incipientes áreas estatales), que cuestionaban la lógica compulsiva, arbitraria y estigmatizante de esa forma de ejercer la tutela estatal con la infancia de las clases más postergadas. Desde este incipiente “colectivo”, en la segunda mitad de los años ochenta se comenzaron a impulsar algunas iniciativas y programas en la agenda gubernamental que se (auto)proclamaban como alternativos a la minoridad y también al asistencialismo predominante en las áreas de acción social,<sup>1</sup> y que encontraron un sustento normativo con la sanción de la Convención sobre los Derechos del

---

\* Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS).

<sup>1</sup> También llamadas de “desarrollo humano” y posteriormente de “desarrollo social”.

Niño (CDN) en el año 1989.<sup>2</sup> Sin embargo, la década de los noventa y el modelo neoliberal hegemónico de esos años –aun con incorporaciones sustantivas en la normativa por la reforma constitucional del año 1994 que incorporó los tratados internacionales– resultó claramente regresiva en términos de derechos para los sectores mayoritarios de la niñez y la adolescencia en la Argentina. Fue recién en los años de reconstrucción político-institucional y económica del país, posteriores a la crisis de 2001/2, cuando se sancionó el fin del patronato –tal como se lo conocía en el siglo anterior– y se promovió un nuevo modelo de protección integral de los derechos para la niñez y adolescencia (Ley nacional 26061 del año 2005).

A diferencia de la década anterior, en los años 2000 fueron varias las áreas de expansión de derechos impulsadas desde las políticas sociales, entre las que se destaca en el año 2009 la sanción de la Asignación Universal por Hijo/a (AUH), que incorporó la niñez y adolescencia de trabajadoras/es desempleados y del sector informal de la economía a la seguridad social. Aun así, el llamado nuevo sistema de protección y promoción de derechos para la niñez y adolescencia (postulado en la normativa) tampoco pudo llegar a plasmarse a nivel territorial en esos años y menos aún en los cuatro años del retorno de un gobierno neoliberal que nuevamente impulsó políticas regresivas en términos de distribución del ingreso y de inversión social. En términos algo esquemáticos podemos aseverar que se avanzó mucho en las políticas de transferencias de ingresos –con la AUH como emblema– que, junto con la educación y la salud, resultan imprescindibles para construir un piso universal de igualdad y protección para la niñez y la adolescencia, pero que no sucedió lo mismo con las políticas complementarias y entrelazadas en el territorio a la escuela y a los servicios de salud, ni tampoco con las políticas de cuidado y educación inicial para la primera infancia.

En la provincia de Buenos Aires, en el año 2007, entró en vigencia una normativa (Ley 13298) que definió también un nuevo esquema de protección y promoción de derechos bajo el encuadre de la mencionada CDN. Esta normativa implicó un nuevo rol de los gobiernos locales, la creación de nuevos organismos y el cambio en las funciones en otros que intentaron expresar una nueva orientación y nuevas modalidades de la política social dirigida a la niñez y su reconceptualización. Esta nueva institucionalidad estableció un cambio en las reglas del juego con pretensiones de construir una nueva lógica de interacción entre los actores de distintos poderes del Estado y distintos niveles de gobierno.

---

<sup>2</sup> Para la construcción de esa agenda a principios de la democracia, ver Grinberg (2013).

Esta somera reseña permite ubicar el contexto sectorial del análisis que se propone en este capítulo, que además fija la mirada en el conurbano bonaerense, un área compleja y estratégica para la implementación de políticas públicas en general y en particular de aquellas que, como en este caso, impulsan (y requieren) una modalidad intersectorial e interjurisdiccional para el logro de los objetivos. En tal sentido, el área y la política seleccionada resultan un analizador privilegiado para la complejidad de la trama de las relaciones intergubernamentales y el entrecruzamiento de necesidades, intereses y conflictos en diferentes niveles que se generan en la implementación de una política pública.

El capítulo analiza, en un primer apartado, el cambio de institucionalidad propuesto por una nueva ley marco en la provincia de Buenos Aires. Allí se hace hincapié en ciertas ambigüedades de la normativa que dan lugar a conflictos recurrentes entre el nivel provincial y las (nuevas) áreas locales en cuanto a las intervenciones que requieren medidas (excepcionales) de protección, junto con ello se analizan los déficits en la capacidad del actor provincial para liderar el proceso tanto en las relaciones provincia-municipios (donde se relata un conflicto de poderes que llegó a judicializarse) como en los intentos de construcción intersectorial y en la (in)capacidad para impulsar y fortalecer nuevas ofertas programáticas a nivel territorial. Posteriormente, en el apartado dos, se pone el foco del análisis en el financiamiento, ya que se trata de uno de los aspectos sino el más conflictivo de la nueva institucionalidad, que tensiona desde el origen mismo de la política la relación entre la autoridad provincial y las áreas locales de niñez y adolescencia, y que, a su vez, tiene implicancias también en el (en muchos casos débil) posicionamiento de estas áreas en las relaciones internas de los gobiernos locales. En el apartado tres se aborda el análisis de un nuevo espacio de interacción interjurisdiccional, el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, no previsto en la ley y surgido tras varias disputas e intentos fallidos para imponer una relación de tipo jerárquica tradicional entre la autoridad provincial y las áreas locales (reseñadas previamente) y que, entendemos, marca un reconocimiento formal de estas últimas como nuevos actores de la política de niñez y adolescencia en la provincia. Finalmente, el último apartado recapitula algunas de las aristas más relevantes en la trama de las relaciones interjurisdiccionales e intersectoriales, y las replantea en términos de desafíos para la construcción de una institucional consistente para implementar políticas sociales de alcance territorial para la niñez y adolescencia en el conurbano bonaerense, con algunas referencias al escenario pospandemia.

## **El proceso de institucionalización de la nueva ley provincial: el fin de la minoridad, una intersectorialidad trunca y la emergencia de los locales**

La sanción en el año 2005 de la Ley 13298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños derogó el régimen de la minoridad en la provincia de Buenos Aires y estableció un nuevo marco normativo para la conformación de un “sistema de promoción y protección de derechos de la niñez y la adolescencia” (capítulo 1 de la ley):

El Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños es un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución nacional, la Constitución de la provincia de Buenos Aires, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino. *El sistema funciona a través de acciones intersectoriales* desarrolladas por entes del sector público, de carácter central o desconcentrado, y por entes del sector privado (art. 14, el resaltado es nuestro y retomaremos más adelante este intento de imprimir una lógica intersectorial de corresponsabilidad).<sup>3</sup>

Su puesta en vigencia —con dos años de demora por un recurso de amparo de la procuradora general de la provincia de Buenos Aires—<sup>4</sup> implicó cambios institucionales profundos que redefinieron el modelo de intervención tutelar anclado en el patronato (con los juzgados de menores como grandes decisores y los institutos de menores como espacios emblemáticos de socialización y

---

<sup>3</sup> El art. 14 de la Ley 13298 continúa: “... para el logro de sus objetivos, el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños debe contar con los siguientes medios: a) políticas y programas de promoción y protección de derechos; b) organismos administrativos y judiciales; c) recursos económicos; d) procedimiento; y e) medidas de protección de derechos”.

<sup>4</sup> Se trataba de una disputa entre actores del Poder Judicial que estaban siendo desplazados por actores de los Ejecutivos provinciales y municipales. Pero, a la vez, ponía en evidencia un contrapunto político-partidario al interior del Partido Justicialista entre quienes se alineaban con el entonces gobernador Felipe Solá y quienes respondían al expresidente Luis Duhalde (Guemureman y Azcárate, 2005).

crianza en lugares de encierro), y dejó establecido el diseño institucional para la construcción de un modelo de promoción y protección integral. Dicho diseño ubicó a las áreas sociales de niñez y adolescencia del nivel provincial y de los municipios como las principales responsables en términos de garantizar el acceso, el ejercicio efectivo y/o la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes. De manera explícita e implícita la normativa propuso el funcionamiento de una nueva lógica interjurisdiccional e intersectorial que permitiría la integralidad de las intervenciones: “Las políticas de promoción y protección integral de derechos de todos los niños se implementarán mediante una concertación de acciones de la provincia, los municipios y las organizaciones de atención a la niñez” (art. 15, Ley 13298). Sin embargo, la “concertación de acciones” establecida por ley quedó lejos de plasmarse en la implementación de las políticas. La nueva trama institucional (prevista en la ley y su decreto reglamentario) estableció una articulación interjurisdiccional compleja con fronteras ambiguas en varios aspectos, sin un aporte adicional de recursos indispensables para el desarrollo de esas nuevas capacidades que se requerían a nivel local y sin un liderazgo provincial que apuntale una lógica intersectorial.

La ley estableció que la incorporación al nuevo esquema de los municipios se realizaba a través de un convenio por el que cada municipalidad se comprometía a la apertura del Servicio Local y a la creación del Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño; por su parte, la provincia asumía el compromiso del financiamiento a través de un fondo de coparticipación (preexistente a la ley) que los municipios debían usar al menos en un 50% para las políticas de niñez (en el apartado siguiente se analiza en profundidad este rubro). La adhesión por convenio es una particularidad de esta ley y –como mencionamos en investigaciones anteriores–<sup>5</sup> algunos actores sostienen que este mecanismo permitió destrabar la resistencia de varias municipalidades del conurbano frente a una ley que les daba nuevas competencias y responsabilidades sin la inyección de recursos adicionales.<sup>6</sup>

La idea de un cambio de modelo se sustentaba en una crítica al régimen de la minoridad por un ejercicio cuasi omnímodo por parte de los juzgados y por una judicialización de situaciones sociales básicamente vinculadas a la

---

<sup>5</sup> Investigaciones basadas en entrevista a exsecretaria de Desarrollo Social de la municipalidad del cordón sur (Moro, 2018).

<sup>6</sup> Si bien varias municipalidades fueron inicialmente reacias a la firma del convenio, justamente por la falta de recursos adicionales, con el transcurrir del tiempo fueron firmando casi en su totalidad. Según consta en el sistema REUNA (Registro Unificado de Niñez y Adolescencia), ciento treinta municipalidades de las ciento treinta y cinco han firmado la adhesión.

pobreza que debían paliarse con políticas sociales.<sup>7</sup> La ley y su reglamentación plantearon dos líneas de acción: la protección y la promoción de derechos. La primera línea de acción –que dirimía el cambio en las intervenciones bajo la minoridad– fue el foco del proceso de implementación, mientras que las acciones de promoción se intentaron a través de una comisión interministerial y en mandatos bastante más laxos con respecto a la agenda en el plano local.

### **Las medidas de excepción y las vacantes en hogares como ámbitos de disputa entre el nivel local y provincial**

En el plano de las políticas de protección especial (aquellas que atañen a las medidas relativas a la tutela y crianza de la niñez y adolescencia), ambos niveles jurisdiccionales –provincia y municipios– asumieron funciones que hasta el momento eran ejercidas desde el Poder Judicial, mientras que este fue desplazado a una función de contralor de las medidas adoptadas por las áreas administrativas.<sup>8</sup> Ese traslado de las medidas excepcionales (o de abrigo, aquellas que afectan el ejercicio de la tutela parental) del ámbito judicial al administrativo generó desde el inicio las primeras tensiones entre los servicios locales y los servicios zonales. Quién decide y cuánta autonomía podían ejercer los niveles locales fue materia de discusión cuando los criterios para la toma de decisiones no eran compartidos.

Si bien en el texto de la ley las instancias desconcentradas eran los propios Servicios Locales,<sup>9</sup> en la reglamentación se estableció como (nuevas) instancias desconcentradas del Ministerio Provincial a los Servicios Zonales –distribuidos en un primer momento en regiones que anteriormente eran las delegaciones de minoridad y coincidiendo actualmente con los departamentos judiciales–, que funcionarían como autoridad de aplicación de la ley en coordinación directa con los Servicios Locales que debían crear los municipios (Dto. 300/2005). Así ambos niveles jurisdiccionales emergieron como instancias formales del nuevo dispositivo administrativo (ya no judicial) que se estableció para la restitución de derechos vulnerados. Sin embargo, no quedaba claramente planteada ni una

---

<sup>7</sup> Respecto a la necesidad del cambio de modelo puede consultarse a García Méndez (1991) y Beloff (1997). Para una mirada crítica de esta dicotomía, que en ocasiones se vuelve axiomática e impide analizar matices y complejidades de los procesos de políticas, ver Villalta (2013).

<sup>8</sup> Los Servicios Locales están obligados a informar a los Juzgados de Familia la adopción de las medidas de carácter excepcional, siendo estos últimos quienes resolverán sobre su legalidad (art. 35 bis, Ley 13298, según texto Ley 14537).

<sup>9</sup> Según el artículo 18, Ley 13298: “En cada municipio, la autoridad de aplicación debe establecer órganos desconcentrados denominados Servicios Locales de Protección de Derechos”.

relación jerárquica de tipo organizacional, ni tampoco el peso de cada instancia en la toma de decisiones respecto a las intervenciones, particularmente cuando no había un criterio profesional compartido entre ambas. De este modo, los nuevos servicios locales “nacieron” marcados por esta tensión bifronte de entrecruzamiento institucional: por un lado, se trataba de servicios municipales, con recursos humanos, presupuesto e inscripción institucional en la estructura orgánica del municipio, mientras que a la vez, en calidad de servicios del sistema de protección, debían “reportar” y coordinar con el Servicio Zonal para dirimir las estrategias de intervención, en calidad de organismo desconcentrado del Ministerio de Desarrollo Social que funciona como la autoridad de aplicación. A su vez, más allá del organigrama y las jerarquías cruzadas entre jurisdicciones, la mayoría de los municipios depende de las vacantes en instituciones convencionales y/o de salud mental que administra la autoridad provincial (a través del Servicio Zonal) para las medidas de protección especial que requieren la institucionalización. De este modo, la autonomía ejercida por muchos Servicios Locales entraba en colisión cuando los criterios de las intervenciones no eran convergentes con el Servicio Zonal correspondiente y se dependía de este para el acceso a un recurso escaso y vital como son las vacantes institucionales.

En este escenario institucional, la necesidad de coordinación entre estos actores para establecer y acordar criterios, tiempos y decisiones plantea escenarios de gran complejidad donde los costos –en el sentido de marchas, contramarchas y superposiciones– suelen recaer en los propios sujetos a los que se busca restituirles derechos vulnerados.

Si ya la reglamentación para la puesta en marcha contenía estas “zonas grises”, la disputa respecto a la toma de decisiones y qué instancia prevalece en los casos en que los criterios profesionales no coinciden llegó al punto más álgido de tensión cuando el nivel provincial intentó centralizar la decisión final en torno a las medidas excepcionales y el conflicto fue judicializado. En el año 2009, el director provincial de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes difundió una Guía de Procedimientos (Nº 1) que fue reglamentada por la Disposición 332/09 (y convalidada posteriormente por la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 48/11), donde establecía<sup>10</sup> que el Servicio Zonal enviaría a la Dirección Provincial el acta de adopción de medida de abrigo y el acta acuerdo de adopción de medidas de protección establecidas por cualquiera de las unidades técnico-operativas del Sistema de

---

<sup>10</sup> Anexo 1, Disposición 332/9, Dirección Provincial de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Promoción y Protección de Derechos del Niño (Servicios Locales y Zonales), en el transcurso de las 24 horas siguientes y con carácter previo a la comunicación al Poder Judicial.

Esta homogeneización de los Servicios Zonales y Locales como “unidades operativas” y el mecanismo centralizado de intervención (firma mediante de la Dirección Provincial) que plantea esta guía o protocolo parecen haber sido un intento de “saltar” la disputa local vs. zonal e imponer la instancia jerárquica provincial como autoridad rectora del “sistema”. Incluso la guía daba prioridad cronológica en la comunicación de la medida a la Dirección Provincial por encima (o antecediendo) a la puesta en conocimiento al juzgado correspondiente que, como ya mencionamos, debe ejercer el control de legalidad de la medida (otorgaba hasta 24 h de plazo para esta comunicación). Sin embargo, este intento que podríamos catalogar como de recentralización no fue llevado a la práctica por los Servicios Locales que siempre priorizaron la puesta en conocimiento del actor judicial (el control legal de la medida es una cobertura para la acción del Servicio Local y de sus profesionales) y en la mayoría de los casos, continuaron fijando criterios propios a la adopción de las medidas de abrigo y comunicando al Servicio Zonal. Se trata de un procedimiento muy similar al que usan con el Poder Judicial, por lo que en la práctica funciona como un mecanismo de doble control de la medida (por el juzgado y por el zonal).

Pero si la mayoría de los Servicios Locales optaron por hacer “caso omiso” al planteo provincial, el Servicio Local de La Plata –paradójicamente el más cercano por proximidad física a la gobernación– directamente apeló a la instancia judicial para dirimir el conflicto recurrente con el Servicio Zonal. La Municipalidad de La Plata objetó la legalidad del pretendido procedimiento argumentado que la Disposición 332 de la Dirección Provincial afectaba “el principio de división de poderes y la autonomía municipal... y coloca a los Servicios Locales en la categoría de un mero organismo dependiente de la Subsecretaría de Niñez del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires”. La Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires<sup>11</sup> falló a favor del gobierno local al considerar que el procedimiento propuesto por la Dirección Provincial:

Desatiende expresos mandatos conferidos a los Servicios Locales para cumplir con el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de los Niños que previó la Ley 13298. Que esa disposición invade competencias expresamente asignadas a los municipios que adhieran a la referida ley, en

---

<sup>11</sup> La Corte tomó consideraciones que había hecho la procuradora general (en su intervención previa) a favor de la posición de la Municipalidad de La Plata.

violación a la autonomía municipal garantizada por los artículos 5 y 123 de la Constitución nacional.<sup>12</sup>

Una cuestión que también fue objetada a la Disposición Provincial es que modificaba la secuencia y los tiempos en que el Servicio Local informaba al juzgado correspondiente como instancia de contralor. Es decir, el propio Poder Judicial aparecía afectado en el intento recentralizador de la provincia. Este ítem no es menor, porque en algunos casos (pocos en el conurbano, pero no así en el resto de la provincia) el vínculo con los juzgados muchas veces excede la función de contralor.<sup>13</sup> No obstante, esta vía judicial para dirimir el conflicto no modificó la otra gran tensión recurrente entre los Servicios Locales —que deciden las medidas excepcionales— y la dependencia del nivel provincial que dispone de las vacantes (generalmente escasas) en instituciones propias y organizaciones no gubernamentales (ONG) conveniadas. Esta dependencia de un recurso escaso y vital se presenta como una constante tensión, aun en los casos y/o en los momentos en que el local y el zonal mantienen una buena relación. El conflicto se plantea no solo por conseguir la vacante sino respecto a factores críticos en cada estrategia de intervención: el tipo de institución (existe mucha heterogeneidad en tipo y calidad del servicio), los tiempos en que se otorga la vacante (en muchos casos se requiere con urgencia y no está disponible) o la distancia respecto del lugar de residencia (lo que puede afectar no solo salir del ámbito familiar sino, por ejemplo, dejar de concurrir a la escuela a la que iba, pérdida de amistades, etcétera).

---

<sup>12</sup> Causa B, 71532, “Municipalidad de La Plata contra Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. Conflicto de poderes art. 161, inc. 2º, Const. prov.” y su acumulada B, 71464, “Municipalidad de La Plata contra Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. Conflicto art. 196, Const. Prov. (exfiscal de Estado denuncia conflicto art. 196, Const. prov.)”. La SCJBA dispuso anular la Disposición 332/09 del director provincial de Promoción y Protección de Derechos del Niño y las demás dictadas en su consecuencia, ya que contraviene lo establecido en el Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño normado en la Ley 13298 y modificatorias, especialmente en su art. 35, inc. H.

<sup>13</sup> Si bien en este trabajo no centramos el análisis en los vínculos con el Poder Judicial, sí podemos señalar que se trata de una interacción que presenta muchas variantes en cada jurisdicción y, de manera un tanto esquemática, podemos diferenciar dos modalidades: mientras en algunos casos efectivamente se circunscriben a lo planteado en la ley con Servicios Locales que informan sus decisiones, y los juzgados realizan el control de legalidad en las medidas excepcionales, en otros persiste un predominio por parte de los juzgados para establecer los criterios en las estrategias de intervención y son estos los que terminan decidiendo sobre la adopción de las medidas de abrigo que ejecutan los Servicios Locales. A su vez, ambas situaciones —la del juzgado como contralor o como decisor— pueden darse bajo el signo de una articulación fluida o conflictiva.

A pesar de la sentencia judicial en contra, la Secretaría Provincial persistió durante un año más en su intento de “alinear” los Servicios Locales a los Servicios Zonales. Lo hizo a través del Decreto 177/14 que modificó el artículo 35 del anexo I del Decreto 300/05, a través del cual fijaba una pauta similar a la establecida en la guía mencionada anteriormente, con algunos criterios establecidos de manera más precisa para la adopción de medidas excepcionales de abrigo y la obligatoriedad de elaboración de un Plan Estratégico de Restitución de Derechos (PER) por parte del Servicio Local, que debe presentar ante el Servicio Zonal. En ese ítem –que no pasó inadvertido para varios Servicios Locales– se establecía la obligación de elevar al Servicio Zonal el llamado PER y que sería dicho organismo quien “avalará o sugerirá modificaciones al plan propuesto en el lapso de 72 horas”.

Mientras algunos (pocos) Servicios Locales se alinearon, o más bien continuaron con un alineamiento a modo de organización jerárquica con el zonal como instancia superior, otros aplicaron la autonomía de hecho (sobre la base de la mencionada fórmula de “hacer caso omiso”) y hubo varios que se opusieron nuevamente y de manera explícita. Dentro de estos últimos destacamos la posición hecha explícita por la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de San Martín, que cuestionó por medio de la elevación de una nota formal a la propia secretaría la ilegalidad de este decreto.<sup>14</sup>

Luego de esta presentación y con el antecedente de la judicialización del conflicto con una sentencia en su contra, la Secretaría Provincial de Niñez y Adolescencia cambió la estrategia política seguida hasta ese momento. Ya no persistió en los intentos de “encolumnar” a los Servicios Locales, y en el último tramo de ese período de gobierno (durante el año 2015) promovió la creación de un Consejo Provincial con representación de las municipalidades, una instancia no prevista en la ley que reconocía a las áreas locales de niñez y adolescencia como actores políticos. Dos años después, dos de esas áreas locales de niñez y adolescencia (a San Martín se sumó La Matanza) utilizaron la instancia de este Consejo Provincial para solicitar la revisión de los artículos polémicos del mencionado Decreto 177/14, en un gesto político formal para dirimir definitivamente el tema de la autonomía para la toma de decisiones en las intervenciones (más adelante retomaremos este punto).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Nota de la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de General San Martín, dirigida al Servicio Zonal con fecha 2/06/14.

<sup>15</sup> Acta de sesión plenaria del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia del 29 de noviembre de 2017.

## **El débil liderazgo provincial para construir la intersectorialidad**

La Ley 13298 en concordancia con la CDN (y con la Ley nacional 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes) estableció la prioridad de las políticas sociales y el acceso a los servicios básicos universales. Se trataba, o más bien se proclamaba, el desafío de instalar la política de infancia y adolescencia como eje transversal de las políticas públicas. Esto implicaba un proceso de cambios y (re)articulación de las áreas sectoriales entre sí, con los municipios, las organizaciones sociales y con las familias, dando cuenta del principio de corresponsabilidad para la promoción y protección de los derechos.

En términos de diseño a nivel intersectorial provincial, la principal instancia de coordinación y articulación de políticas prevista en la ley fue la Comisión Interministerial para la Promoción y Protección de los Derechos del Niño, bajo un esquema de coordinación que (re)posicionaba al Ministerio de Desarrollo Social (al momento de sancionar la ley la denominación era Ministerio de Desarrollo Humano) como autoridad rectora en la materia: “Tendrá como misión la coordinación de las políticas y optimización de los recursos del Estado provincial, para asegurar el goce pleno de los derechos del niño, que funcionará a convocatoria del presidente”.<sup>16</sup> Dicha Comisión Interministerial tuvo a su cargo dos elementos claves para ejercer el rol de coordinación: la elaboración de un plan de acción y la gestión de la información. El primero interpelaba al Ministerio de Desarrollo Social en su capacidad (política) de liderazgo<sup>17</sup> para llevarlo a cabo y evitar que el plan de acción se transformase en un documento meramente formal. La Comisión llegó a formular un plan provincial (Plan Provincial “Los pibes del Bicentenario”),<sup>18</sup> pero su funcionamiento tuvo poca duración y el ministerio que la lideraba nunca contó con el aval político necesario para generar ese reposicionamiento ante las áreas sectoriales tradicionales y de mayor peso presupuestario, organizacional y de presencia territorial como educación y salud. En un plano más técnico, la función de coordinación requiere de instrumentos de gestión de la información y en este ítem sí se desarrolló un sistema de registro con soporte tecnológico, capacitación y asistencia técnica.

---

<sup>16</sup> Según el art. 23 de la Ley 13298, se constituye con los titulares de los Ministerios de Desarrollo Humano, Gobierno, Justicia, Seguridad, Producción, Salud, Trabajo, Dirección General de Cultura y Educación, así como las Secretarías de Derechos Humanos y de Deportes y Turismo.

<sup>17</sup> Para un desarrollo conceptual al respecto, ver Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015).

<sup>18</sup> Para un desarrollo más exhaustivo de los cambios en la orgánica ministerial, ver Magistris y Litichever (2013).

Se creó el REUNA (Registro Unificado de Niñez y Adolescencia) y un registro de entidades que posteriormente se incorporó a dicha base.<sup>19</sup> Este desarrollo ha sido un avance muy importante en un sector más bien opaco en materia de información, tanto para la rendición de cuentas como para la toma de decisiones en las intervenciones. Sin embargo, este sistema de información estuvo acotado a ese campo y alejado de la ambiciosa propuesta inicial de intersectorialidad y transversalidad (por ejemplo, no contiene información de otro tipo de intervenciones ni vínculos con otras bases de programas sociales), pero sin dudas marcó un punto de inflexión considerando el oscurantismo que caracterizaba al régimen de minoridad en la provincia de Buenos Aires.

### **La nueva institucionalidad en el nivel local**

Tal vez sea en el plano local donde efectivamente se dieron los cambios más significativos en cuanto a la conformación de áreas de niñez y adolescencia. La mayoría de las municipalidades tenían muy escaso desarrollo institucional y profesional en la materia y con la nueva normativa asumieron nuevos roles y funciones. Sin embargo, esta desconcentración de servicios más la descentralización de funciones hacia los municipios –en el marco de una reorientación institucional e inicio de una nueva política pública– se produjo con una escasa presencia del actor provincial, acotado a la interlocución del Servicio Zonal que –como ya fue mencionado– intervenía solo en las medidas de protección.

En muchos municipios esto marcó la impronta de esa nueva institucionalidad más centrada en la atención de casos (la atención de denuncias por vulneraciones mayoritariamente referidas a violencias y abusos en el ámbito doméstico-familiar) que a políticas sociales de escala a nivel territorial para la niñez y adolescencia. En este ítem, vale resaltar que si bien la normativa planteaba un horizonte ambicioso de integración intersectorial también a escala local, dicho diseño fue mucho más preciso en la conformación de los Servicios Locales como instancia de atención ante (denuncias y detección de) situaciones de vulneración de derechos, en las que llegaba a precisar el perfil requerido del

---

<sup>19</sup> Para más información sobre la experiencia de implementación del REUNA, ver Secretaría de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires (2013).

equipo profesional,<sup>20</sup> mientras que solo enunciaba de manera genérica las opciones de construir una oferta programática relativa a la promoción de derechos.<sup>21</sup>

De este modo, la “bajada” del nuevo modelo trasladó hacia el nivel local una tensión entre constituirse como un servicio de atención a la demanda (y/o las denuncias) de situaciones de vulneración de derechos (en su amplia mayoría referidos al ámbito familiar)<sup>22</sup> o bien aspirar a una oferta programática de promoción de derechos a escala territorial (algo más en línea con la creación de un sistema) (Moro, 2018). La mayoría de las municipalidades del Gran Buenos Aires iniciaron sus procesos de construcción de estas áreas de niñez y adolescencia respetando este énfasis en la atención y restitución de derechos, aunque también hay municipalidades que están construyendo una oferta programática amplia y no acotada a la atención de derechos vulnerados. Se trata de una cuestión clave que, en buena medida, marca el derrotero de la llegada territorial de las políticas sociales de proximidad de niñez y adolescencia.

## **El financiamiento como fuente de conflicto**

La cuestión del financiamiento de la Ley de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños/as y Adolescentes en la provincia de Buenos Aires es fuente de controversia entre los municipios y la provincia desde el momento mismo de su sanción. Como ya fue mencionado, además de la derogación del régimen de patronato (cuestión que encontraba amplio consenso), la ley también estableció nuevas competencias y responsabilidades para el nivel local, y en este ítem fueron varios los intendentes (particularmente del conurbano) que estaban en desacuerdo con asumir este compromiso sin recursos adicionales. Asimismo, la letra de la ley, aún sin modificaciones,<sup>23</sup>ataba la construcción del sistema a nivel local a su financiamiento. El mecanismo que se encontró para destrabar la situación fue la particularidad de una adhesión a través de un

---

<sup>20</sup> La ley/decreto establece que el equipo de cada local debe estar constituido por un equipo técnico integrado como mínimo por un psicólogo, un abogado, un trabajador social y un médico (art. 20, Ley 13298).

<sup>21</sup> El art. 30 de la ley menciona a programas: a) de identificación; b) de defensa de derechos; c) de formación y capacitación; d) recreativos y culturales; y e) de becas y subsidios.

<sup>22</sup> Según datos del REUNA, más del 70% de las intervenciones comunicadas por los Servicios Locales en los primeros seis meses de 2020 se relacionan con situaciones de vulneración de derechos en el ámbito familiar.

<sup>23</sup> El artículo 22 de la Ley 13298 establecía que las funciones emanadas por la ley serían asumidas por los municipios de un modo gradual y en la medida que se asignaran los recursos correspondientes. Esto fue luego derogado por la Ley 13634.

convenio que oportunamente firmaría cada municipalidad. En ese convenio, el municipio se comprometía a la apertura del Servicio Local y el gobierno provincial refrendaba la reasignación de recursos del fondo (preexistente) de programas sociales.<sup>24</sup> Lo paradójico de este “acuerdo” es que, dado que se trata de un fondo preexistente, los municipios no requerían de la firma del convenio para la asignación de esos recursos.

La Ley 13298 establece que para su implementación, la autoridad de aplicación (en cabeza de la provincia de Buenos Aires) “tendrá a su cargo la ejecución de una partida específica, representada por un porcentaje del Presupuesto General de la Provincia de carácter intangible” (art. 17). En el Decreto reglamentario se retoma la cuestión del financiamiento del Sistema de Promoción y Protección de Derechos y se lo vincula al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales. En este sentido, se determinó que:

A los efectos de garantizar el financiamiento permanente del sistema, se destinará al menos el 50% del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales, que creó la Ley 13163 y el Decreto 609/04 para el año en curso. En cada ejercicio fiscal se determinará el monto asignado y el Ministerio de Desarrollo Humano podrá, mediante convenios con los municipios, transferir dichos recursos de acuerdo con un índice de distribución que elaborará teniendo en cuenta la población y las necesidades de cada municipio (artículo 17, Decreto 300/05).

El Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales fue creado por la Ley provincial 13163, con fecha de sanción en diciembre de 2003 y promulgada en 2004. El Decreto reglamentario 609/04 en el artículo 2 estableció que:

Los servicios de asistencia social que deberán atender los municipios con los recursos distribuidos por el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales creado por la Ley 13163 serán aquellos vinculados a la asistencia alimentaria y/o familiar u otros programas de asistencia social, que resulten necesarios contemplar en función de las particulares necesidades sociales locales, que en acuerdo con los municipios determine el Ministerio de Desarrollo Humano y de Trabajo.

---

<sup>24</sup> Algunos testimonios a informantes clave son tomados de una investigación anterior. Al respecto, ver Moro (2018).

Asimismo, el decreto determinó el coeficiente de distribución en función de un índice de vulnerabilidad social construido a partir de los siguientes indicadores:

- a. Un 60% en relación directa con la cantidad de población en condiciones de necesidades básicas insatisfechas.
- b. Un 10% en relación directa con la mortalidad infantil.
- c. Un 10% en relación directa con los nacimientos de bajo peso.
- d. Un 10% en relación directa con las causas asistenciales iniciadas en el fuero de menores.
- e. Un 10% en relación directa con las defunciones por causas parasitarias e infecciosas.

A partir de 2006, una modificación en la normativa (Ley 13403) cambió la denominación del Fondo que pasó a ser de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, estableciendo a su vez que el 80% de este sería asignado a la atención de los servicios de asistencia social, mientras que el 20% restante sería destinado al tratamiento y disposición final de residuos. Si bien la nueva reglamentación avanzó respecto al denominado componente B (saneamiento ambiental), no modificó lo establecido anteriormente en cuanto a la atención de los servicios de asistencia social (componente A), con lo que, respecto a este último componente, continúa en vigencia lo establecido en la letra de la ley en el año 2003.<sup>25</sup>

El financiamiento de la nueva política de niñez a nivel local ya se encontraba en agenda de la provincia de Buenos Aires previo a la aprobación de la Ley 13298. En el año 2004, el Ministerio de Desarrollo Humano divulgó un documento denominado “Bases para la Aplicación del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (Ley 13163) y su Decreto reglamentario (Decreto 609/04, art. 2.º)” como instructivo o guía para la utilización de los fondos. En dichas bases se resaltaban dos dimensiones: una de programas alimentarios y otra de programas de promoción y protección de derechos de niñas, niños y

---

<sup>25</sup> El Fondo queda entonces integrado por dos componentes, uno asociado a la atención de los servicios de asistencia social cuyo coeficiente de distribución era fijado por el Ministerio de Desarrollo Humano y supone el 80% del total, y otro destinado al tratamiento y disposición final de residuos, en el cual el coeficiente de distribución es determinado por el Ministerio de Economía, que dispone del 20% restante. Por lo tanto, cuando se hace referencia a los Fondos de Fortalecimiento asociados con la política de niñez, se hace referencia solo a los montos que integran ese 80% del total.

adolescentes. En la primera dimensión, esta guía invitaba al desarrollo de programas alimentarios municipales, en articulación con programas provinciales o nacionales, y orientaba respecto a sus características y modalidades. En cuanto a la segunda dimensión, tempranamente sugerían la creación de tres áreas programáticas que con posterioridad retomaría la Ley provincial de niñez: los Servicios Locales, los Programas de Promoción y los Programas de Protección de Derechos. Asimismo, respecto a esta dimensión, el documento adelantaba que “estas acciones locales serán receptadas en la futura legislación sobre niñez que se encuentra en curso de aprobación en la legislatura de la provincia de Buenos Aires”.

Este antecedente, aún sin la sanción de la Ley 13298, muestra que ya existía la decisión política por parte del ejecutivo provincial de financiar la implementación de una política descentralizada a nivel local, haciendo uso de parte del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales. Sin embargo, más allá de dicho antecedente, la normativa vigente establece regulaciones particulares tanto para el uso del Fondo de Fortalecimiento, como para el financiamiento de la política de niñez a nivel local. En relación con el primero, ya se hizo alusión a que la normativa define el objeto del gasto y la asignación específica a nivel local. En cuanto al financiamiento, la ley contempla que debe asignarse una partida específica que garantice su implementación, pero el Ejecutivo provincial resolvió –a través del Decreto reglamentario y los Convenios de Adhesión– el uso del mencionado fondo preexistente sin la necesidad de crear uno nuevo. En los Convenios de Adhesión, los municipios y la provincia acordaban que la “asistencia familiar u otros programas de asistencia social” a los que debía destinarse parte del Fondo de Fortalecimiento sería equivalente al financiamiento del Sistema de Promoción y Protección de Derechos a nivel local.

De este modo, el decreto y los convenios permitieron, por un lado, redefinir o especificar el objeto del gasto del Fondo de Fortalecimiento (cumplimentando a su vez la instancia de acuerdo entre municipios y provincia contemplada en la Ley 13163) y, por el otro, que la nueva ley de niñez contara con un fondo de financiamiento a nivel local. Pese a esta maniobra de “cobertura legal” que evitó la creación de una fuente genuina de financiamiento, el Ejecutivo provincial no logró sortear los diversos conflictos que con posterioridad se dieron al respecto.

### **Los principales dilemas del esquema actual de financiamiento**

El punto inicial y más evidente es que los recursos resultan insuficientes (al menos para la conformación de un sistema de protección y promoción de

derechos a escala territorial en el conurbano) y que se reasignaron fondos que ya ingresaban a cada municipio. Por lo tanto, como veremos a continuación, en esta disputa en torno al financiamiento ambas cuestiones –la escasez de recursos y el uso de financiamiento preexistente– pueden retroalimentarse o bien presentarse como argumentos contrapuestos en la disputa entre ambos niveles jurisdiccionales.

Una primera cuestión que se discute entre los actores políticos refiere al destino del financiamiento comprometido por convenio. Esto es, si este es para el funcionamiento de los Servicios Locales (los equipos profesionales de atención a situaciones de vulneraciones de derechos) o si es para la implementación del sistema a nivel local (que en ese caso resulta abarcativo de una oferta más amplia y difusa de políticas). Esta discusión se da tanto hacia adentro de los municipios, como en las relaciones provincia-municipios. La posición de las autoridades locales de las áreas de niñez y adolescencia al respecto suele ser variada, entendiendo algunos que les corresponde disponer de esos fondos con exclusividad, mientras que otros entienden que, al incluir a todo el sistema local de protección, los fondos deben compartirse también con otras áreas o programas locales involucrados con políticas dirigidas a la niñez y adolescencia. Por su parte, la posición de la autoridad provincial de niñez y adolescencia (secretaría y luego organismo) ha sido uniforme aun con los cambios de gestión, manifestando en diversas oportunidades que el financiamiento conveniado debe ser asignado en su totalidad a los Servicios Locales. Cabe resaltar aquí que este posicionamiento constituye una respuesta a los Servicios Locales frente a los reclamos por la falta de recursos. Dicho de otro modo, esta respuesta desliga a la provincia de la cuestión del financiamiento y lo vuelve un problema local. Se trata de una discusión que soslaya el problema principal que es la ausencia de una fuente de financiamiento adicional, adecuada y suficiente para la implementación de una nueva oferta programática prevista en la ley. A su vez, más allá de la discusión de si el financiamiento es para todo el sistema, lo que debiese quedar establecido en el convenio es que sea el Área de Niñez y Adolescencia del gobierno local la instancia responsable en su jurisdicción de la gestión de esos fondos.<sup>26</sup> Como un tercer ítem, podrían discutirse también los porcentajes para cada una de las dos grandes líneas que plantea la ley (la de Protección que refiere al Servicio Local y la de Promoción con una oferta

---

<sup>26</sup> En una de las investigaciones que nutren estas reflexiones, una exsecretaria de Desarrollo Social de un municipio del cordón sur del conurbano relató que su primer conflicto en el gabinete (explícitamente con Hacienda) fue para disponer libremente de dicho fondo (Moro, 2018).

de programas propios en cada municipio, de acuerdo con las especificidades y necesidades de cada territorio). Pero respecto a este señalamiento emerge otra cuestión sobre el uso que efectivamente los Ejecutivos municipales hacen de ese porcentaje del Fondo de Fortalecimiento. Al tratarse de un fondo previo a la ley, ya se encontraba total o parcialmente asignado a distintas acciones y programas sociales en cada municipio. Si bien los convenios estipulaban que se daría un proceso de reasignación de los recursos del fondo, esto en muchos casos no logró concretarse en su totalidad para no afectar o desfinanciar políticas o programas que abordan problemáticas sociales sensibles. Por otra parte, corresponde también resaltar que en la mayoría de los casos no hay información clara respecto al uso de las partidas una vez que ingresan al erario municipal, y que además abundan sospechas de asignaciones arbitrarias, con lo que se generan desconfianzas y cuestionamientos respecto al uso del fondo.

Otra cuestión que se origina en la utilización de un fondo preexistente es que los municipios no conveniados, es decir los que no adhieren a la ley, continúan recibiendo las partidas presupuestarias en la misma condición que los municipios que adhieren. Tales son los casos de Ituzaingó y José C. Paz en el conurbano bonaerense, que recibieron las partidas del fondo sin crear los Servicios Locales ni una oferta específica que se encuadre en la ley. Estos municipios no conveniados exponen las limitaciones de una estructura de financiamiento redireccionada sin recursos adicionales.

En cuanto a los montos transferidos a los municipios desde el Fondo de Fortalecimiento que son parte del componente A al que se hizo referencia anteriormente (y que reciben tanto los municipios conveniados como los no conveniados), durante 2019 se distribuyeron \$886.334.731, lo que supone alrededor de \$174 por niño, niña o adolescente. Incluso si se toma al 57,3% de la niñez y la adolescencia del conurbano que en ese año estaba bajo la línea de pobreza<sup>27</sup> y que requiere políticas sociales de inclusión en los diferentes barrios, es evidente la insuficiencia de recursos. El siguiente cuadro presenta la suma transferida a los municipios del conurbano en el año 2019.

---

<sup>27</sup> Menores de 18 años bajo la línea de pobreza en 24 partidos del conurbano, según datos de la EPH-INDEC, diciembre 2019.

**Cuadro 1. Recursos del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental (FFPS) (componente A) por municipio del conurbano bonaerense.\* Año 2019**

<b>Municipio</b>	<b>Monto</b>	<b>Municipio</b>	<b>Monto</b>
Almirante Brown	37.483.096	Lomas de Zamora	40.999.186
Avellaneda	18.227.474	Malvinas Argentinas	25.724.093
Berazategui	20.566.511	Merlo	40.890.166
E. Echeverria	19.385.027	Moreno	33.140.056
Ezeiza	11.388.515	Morón	14.985.261
Florencio Varela	35.503.024	Quilmes	38.007.806
General San Martin	23.416.077	San Fernando	10.192.849
Hurlingham	8.645.309	San Isidro	14.168.947
Ituzaingó	7.624.251	San Miguel	18.144.158
José C. Paz	22.501.380	Tigre	23.834.427
La Matanza	91.553.949	Tres de Febrero	15.408.929
Lanús	24.672.014	Vicente López	8.255.322

Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección Prov. de Coordinación Municipal y el Prog. de Desarrollo.

\* Se incluye también la transferencia de los fondos a municipios que no han conveniado la Ley 13298.

Además del Fondo de Fortalecimiento, existen también transferencias a los municipios bajo el formato de becas. Originariamente las becas eran (y en parte continúan siendo) un modo de financiar parte del funcionamiento de los hogares convivenciales o centros de día dependientes de organizaciones de la sociedad civil. En el caso de los municipios, se las utiliza para financiar parte de proyectos específicos, por lo general a demanda de estos. Tanto en el caso de las organizaciones de la sociedad civil como en el caso de los municipios, las becas no se entregan de modo directo a los niños, niñas o adolescentes, sino que se asignan a las instituciones para la generación o el sostenimiento de proyectos. No existe reglamentación clara que determine quién recibe becas, cuántas y por qué. Suelen ser el resultado de negociaciones entre las organizaciones de la sociedad civil o los municipios con el Organismo Provincial de la Niñez, lo que genera un amplio margen de discrecionalidad que en ocasiones es caja de resonancia de los conflictos y los vínculos político-partidarios. Si

bien los montos de las becas no resultan significativos (en 2019 el valor de cada beca rondaba los \$1.800 mensuales, asignándose hasta un máximo de treinta por proyecto) en un contexto de desfinanciamiento cobran mayor relevancia y entran en el juego de la negociación entre las organizaciones, los municipios y la provincia.

Finalmente, vale señalar que, en el año 2018, por iniciativa de varias áreas locales de niñez y adolescencia constituidas en una red, se presentó un proyecto en la legislatura bonaerense para intentar resolver la cuestión del financiamiento de la política de niñez a nivel local<sup>28</sup> (en el siguiente apartado se detalla la conformación de esta red de autoridades locales y su incidencia como actor en la política de niñez). Dicho proyecto proponía la creación de un Fondo de Financiamiento de Servicios Locales cuya distribución se daría entre los municipios en la proporción que resulte de la cantidad de población menor de 18 años. Esta iniciativa fue planteada como complementaria al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales, que se prevé quede afectado al financiamiento del sistema a nivel local. Esta propuesta podría resolver las falencias del actual esquema de financiamiento y posee características que resulta válido resaltar. En primer lugar, generaría una fuente de financiamiento genuina para la implementación de la ley a nivel local, cumpliendo de este modo lo dispuesto en la propia ley de niñez. En segundo lugar, propone un coeficiente de distribución con base poblacional, quedando sin efecto el utilizado actualmente, ya obsoleto. En tercer lugar, las transferencias serían realizadas solo a los municipios que hayan conveniado la implementación de la ley, terminando con una característica conflictiva del actual esquema. Por último, al no ser excluyente del cobro del Fondo de Fortalecimiento, aumentaría el flujo de recursos con foco en los equipos de atención de las situaciones más urgentes, lo que a su vez supone liberar recursos del fondo preexistente para ampliar la oferta programática de promoción de derechos en el territorio.<sup>29</sup>

El financiamiento de la política de niñez a nivel local se encuentra lejos de ser resuelta. El hecho de no haberse creado un esquema de financiamiento propio que garantice la promoción y protección de derechos a nivel local de

---

<sup>28</sup> En 2017, un proyecto de características similares fue presentado en el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia (CPNyA) impulsado por las mismas áreas de niñez que lo impulsaron en la legislatura. Como se desarrollará en el apartado siguiente, si bien dicho proyecto fue aprobado, no se tradujo en acciones concretas.

<sup>29</sup> Si bien en 2020 el proyecto presentado perdió estado parlamentario dado que no contó con apoyo político del bloque mayoritario, se solicitó su reproducción encontrándose actualmente a la espera del tratamiento en comisiones.

modo adecuado ha llevado a que la oferta programática, el número y los perfiles profesionales de los equipos de los municipios presenten un cuadro sumamente heterogéneo. A nivel local, el financiamiento del sistema de protección depende en gran medida de la voluntad de los Ejecutivos locales y de la disponibilidad del recurso a afectar, situación que coloca a las áreas de niñez municipal en una disputa permanente por los recursos, tanto hacia adentro del municipio como hacia afuera, con la provincia de Buenos Aires.

## **La incorporación de las áreas locales en la nueva institucionalidad política: el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia**

En el año 2015, a través del Decreto 562/15 se creó el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires (CPNyA) –no previsto en la Ley 13298– como un espacio interjurisdiccional, cuyo objeto es el de coordinar, articular y monitorear las políticas de promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La creación de esta instancia marca el giro en la estrategia política del nivel provincial con respecto a las autoridades locales; claramente, el actor provincial desiste en los intentos recentralizadores (que como ya analizamos resultaron fallidos) y constituye un reconocimiento a dichas áreas como interlocutores legítimos del proceso de construcción de la (nueva) institucionalidad en materia de niñez y adolescencia.

Durante el último año de la gestión del gobernador Daniel Scioli<sup>30</sup> se llevaron adelante dos encuentros plenarios del CPNyA, uno a mediados de 2015, con el lanzamiento del espacio, y otro en octubre. En ambos casos, la agenda estuvo abocada principalmente a la presentación y discusión de problemáticas comunes que se daban en los municipios en relación con la política de niñez, como la falta de profesionales en materia de salud mental o la necesidad de jerarquizar a los servicios locales,<sup>31</sup> sin que esto redundara en medidas o líneas de acción concretas.

En 2016, la nueva gestión provincial retomó las bases sentadas el año anterior y le dio un fuerte impulso al espacio interjurisdiccional. Durante ese año, se

---

<sup>30</sup> Gobernador de la provincia de Buenos Aires durante dos períodos (2007-2011 y 2011-2015).

<sup>31</sup> La precariedad en las contrataciones y los bajos salarios son una constante que incide en la alta rotación al interior de los equipos técnico-profesionales. Las nuevas funciones descentralizadas a nivel local no fueron acompañadas con el reconocimiento de esas funciones en la grilla de la planta de personal de las áreas sociales municipales.

llevaron a cabo las reuniones regionales y plenarias establecidas en el reglamento y se avanzó en la presentación de proyectos por parte de los municipios y de la provincia. La agenda inicial de dicha instancia<sup>32</sup> da cuenta de un espacio marcado por el debate político en torno a cuestiones acuciantes para las áreas locales. Si bien los proyectos<sup>33</sup> trataban temas de interés para los municipios y lograron en su mayoría posiciones favorables por parte de los consejeros, su aprobación no tuvo incidencia para generar cambios sustanciales en las problemáticas cotidianas de las áreas locales. Dicho de otro modo, se trataba más de expresiones de deseos –o de malestares– respecto a la política de niñez en general, que de acciones concretas que pudieran modificar esa situación. Aun así, esta instancia plenaria del CNYA funcionó como un espacio de encuentro e intercambio para aquellos municipios opositores al gobierno de Juntos por el Cambio.<sup>34</sup> Se trataba de municipios que se identificaban con el peronismo bonaerense (en sus distintas líneas internas), que compartían un posicionamiento político e ideológico respecto a las políticas nacionales y provinciales que se venían implementando y que encontraban ahora, siendo oposición, la posibilidad de demandar por la política de niñez provincial, encontrando en el espacio del CNYA un espacio privilegiado para hacerlo. Respecto a este último punto, corresponde señalar que muchas de las problemáticas que se encontraban en agenda de este nuevo espacio no eran nuevas y venían siendo arrastradas de la gestión anterior; sin embargo, el cambio en el contexto político posibilitó que los reclamos dejaran de ser “en voz baja” y solo hacia adentro del espacio político.<sup>35</sup>

Los espacios de trabajo del CNYA durante la última mitad de 2017 incorporaron muchas de las tensiones y disputas que se daban en la arena política

---

<sup>32</sup> Se consultaron las actas de esas sesiones.

<sup>33</sup> Cuatro de los proyectos presentados eran de dictamen, dos de resolución, un pedido de informes y cuatro de declaración.

<sup>34</sup> Coalición partidaria conformada en 2015 por los partidos políticos Propuesta Republicana (Pro), Coalición Cívica ARI y Unión Cívica Radical, que ganó las elecciones presidenciales y en la provincia de Buenos Aires en 2015. La presidencia de Mauricio Macri tuvo una fuerte impronta neoliberal y la gobernadora María Eugenia Vidal fue consecuente con políticas de ajuste fiscal en la provincia.

<sup>35</sup> Este agrupamiento de municipios opositores tomó una expresión pública en el año 2017 cuando crearon la Red Provincial por los Derechos de la Niñez, integrada inicialmente por los responsables de niñez de los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Escobar, Ensenada, Esteban Echeverría, Gral. San Martín, La Matanza, Mercedes, Merlo, Moreno, San Antonio de Areco, Tordillo y Zárate. Como puede observarse, la mayoría corresponde a municipios del conurbano; paulatinamente fueron integrándose más municipios que compartían afiliaciones político-partidarias (actualmente son alrededor de treinta).

nacional y provincial. De este modo, en la sesión plenaria del CNYA 2017, de los nueve proyectos tratados siete fueron presentados por municipios integrantes de la Red Provincial, algunos buscando fuertes posicionamientos político-ideológicos, enmarcados en debates que se encontraban vigentes a nivel nacional como es el caso de los proyectos de la declaración por la emergencia en niñez en la provincia de Buenos Aires (vinculada al incremento de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la escasez de recursos de las áreas de niñez) y la reacción ante dos iniciativas de corte punitivista: la declaración por el “No a la baja en la edad de punibilidad”<sup>36</sup> y el repudio al accionar de las fuerzas de seguridad en relación con niñas, niños y adolescentes.<sup>37</sup> A la par de estas iniciativas que intentaban marcar límites a las políticas de “mano dura” del oficialismo, la Red Provincial (de municipios opositores) también impulsó modificaciones para el funcionamiento de la política de niñez bonaerense, como el proyecto de resolución para el financiamiento de los Servicios Locales o el proyecto que proponía una comisión revisora del Decreto 177/14, en cuanto a las competencias provinciales y municipales, en alusión directa a la autonomía municipal (punto ya aludido anteriormente).

Hacia 2018, el funcionamiento del CNYA se “amesetó”. En cierta medida, perdió peso la discusión política más sustantiva respecto a la política de niñez, declinó la presentación de proyectos y la discusión de problemas de fondo. Esto se debió, en parte, a que la mayoría de los municipios integrantes de la red decidieron, en el marco de una estrategia política, no aportar contenidos al Consejo. Asimismo, también influyó en este declive en la agenda el hecho de que esta instancia no lograba incidir en el día a día de los municipios: muchas de las cuestiones que se planteaban, si bien resultaban importantes, solo se discutían hacia adentro, sin trascender las fronteras del Consejo. Otras, como en el caso del financiamiento de los Servicios Locales o la discusión en torno a su autonomía respecto a la provincia, por más que hayan sido proyectos aprobados por los consejeros, o no tuvieron curso posterior (particularmente aquellas que

---

<sup>36</sup> El “No a la baja en la edad de punibilidad” es un movimiento que se generó a partir de la intencionalidad del gobierno nacional de reformar el Código Penal para bajar la edad de punibilidad de los niños, llevándola de 16 a 15 años. Esto movilizó a un gran sector de la población, entre los cuales se destacan organizaciones sociales, organismos de derechos humanos, organismos internacionales y nacionales de protección de los derechos de los niños, universidades, legisladores, referentes políticos, etcétera, quienes comenzaron a realizar diversas actividades a nivel nacional en contra de la postura del gobierno.

<sup>37</sup> En 2017 se hicieron públicas situaciones de represión por parte de las fuerzas de seguridad a adolescentes que reclamaban en cuatro secundarios del conurbano bonaerense.

implicaban cambios en la normativa o la intervención de la legislatura) o era el propio Organismo Provincial<sup>38</sup> que hacía un “como si” (meramente retórico) y sostenía la continuidad de las acciones. Hasta el momento, el CNYA no ha mostrado capacidad de incidencia en el funcionamiento de las áreas locales y sus principales carencias y necesidades.

Si bien lleva un tiempo de funcionamiento acotado, este CNYA en la provincia aparece atravesado por la dimensión político-partidaria en los posicionamientos y disputas que se establecen. Y esto puede verse en un doble efecto. Mientras los municipios oficialistas padecen situaciones similares, pero operan bajo un “corsé” porque no tienen la libertad de plantear sus problemáticas (dado que pueden ser entendidas como una sublevación con su propio partido), en contrapunto, las demandas e iniciativas de los municipios opositores, por más que en varias ocasiones podían ganar las pulseadas argumentativas y generar acuerdos o decisiones por mayoría en los plenarios, luego quedaban sin efecto operativos en la gestión. Esta dinámica abre el interrogante sobre la continuidad de este espacio y el riesgo de descreimiento por parte de los consejeros/as, y una consecuente pérdida de legitimidad de esa instancia deliberativa. Como plantea Cunill-Grau:

... la variada literatura sobre colaboración interagencial llama la atención sobre la necesidad de establecer arreglos comunes de gobernanza, o sea espacios o instancias donde los sectores involucrados en una acción intersectorial puedan por lo menos expresar sus intereses y tratar de zanjar sus diferencias o conflictos (2014: 24).

## **Reflexiones finales para un proceso abierto**

El proceso abierto a partir del cambio de normativa y de una política de descentralización hacia los niveles locales puso en evidencia la escasez de recursos dispuestos por el gobierno provincial para una ambiciosa propuesta de construcción de un sistema de protección y promoción de derechos que, tras ese amplio enunciado de una política integral con lógica intersectorial e interjurisdiccional, trasladó hacia el nivel local la responsabilidad en la construcción de la nueva institucionalidad y le imprimió una orientación acotada hacia las intervenciones de casos de vulneraciones de derechos en el ámbito doméstico familiar.

---

<sup>38</sup> Bajo la gobernación de Vidal, la secretaría pasó a denominarse Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia.

La debilidad política de la autoridad provincial, la falta de acuerdos y la ambigüedad normativa en torno a cuál debiese ser la oferta programática en cada municipio dirigida a la niñez y adolescencia, suele restringir la agenda a los debates y conflictos en torno a las medidas de excepción y las vacantes en instituciones. La definición y expansión de programas y políticas más amplias para la niñez y adolescencia en los barrios (socioeducativos y de cuidado para la primera infancia), así como de propuestas alternativas a la institucionalización, quedaron bajo el criterio de cada municipalidad y de la capacidad del responsable del área para manejar los recursos de un fondo preexistente a la ley y que ingresa a las cuentas generales del municipio. A este escenario se deben incorporar dos condicionantes propios de la problemática y de los modos de intervención de estas áreas de niñez y adolescencia. Por un lado, los Servicios Locales deben atender situaciones de urgencia y emergencia (por vulneraciones graves de derechos) que suelen traccionar la agenda del área y dejar relegada la construcción programática de mediano y largo plazo. A su vez, la agenda más vinculada a la accesibilidad y promoción de derechos suele carecer de una demanda social preexistente en el territorio (a diferencia de lo que ocurre con las ofertas tradicionales de educación y salud).

La construcción de esta nueva institucionalidad puede quedar acotada a estas intervenciones, que desde los ámbitos de los Ejecutivos provincial y locales reemplazaron a las agencias judiciales y (al menos parcialmente) a las instituciones de encierro de la minoridad, o bien, afrontar el desafío de implementar políticas sociales no solo de protección (en su sentido más restringido), sino también de promoción de derechos a escala territorial en cada municipio. Por lo expuesto, es evidente que para ello se requieren más recursos, acordar y explicitar ofertas programáticas adecuadas para cada municipio (donde estas áreas de niñez se entrelacen con otras políticas sociales existentes) y contar con una autoridad provincial con capacidad y liderazgo político para refundar con una nueva impronta la institucionalidad provincial en torno a las políticas de niñez y adolescencia. Los ámbitos de interlocución política como el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia podrían ser ámbitos adecuados para generar acuerdos interjurisdiccionales y programáticos indispensables para reorientar el proceso. Pero para ello, dicho Consejo, debiese sortear el mero alineamiento partidario y dar lugar a las tensiones en pos de resolverlas efectivamente. En este punto, la apertura de ese ámbito a otros actores vinculados a la niñez y adolescencia (como las organizaciones sociales y territoriales y a especialistas del ámbito académico e incluso la participación de los centros de estudiantes de escuelas secundarias) podría colaborar a sostener una agenda más sustantiva

que acompañe el complejo proceso de implementación de estas políticas. Al respecto, tres cuestiones claves debiesen estar presentes en las agendas de las áreas de niñez y adolescencia en el conurbano bonaerense:

- a. Corresponsabilidad estatal en torno a la AUH: se requiere la articulación de los tres niveles para incorporar a la población aun sin cobertura o que ha sido dada de baja por incumplimientos, y que el Decreto 840/2020 pone fin a esa exclusión por incumplimiento.<sup>39</sup> Esto debiese constituir un punto de partida para activar mecanismos estatales de acompañamiento cuando se detecten situaciones donde no se garantiza el acceso a los derechos de educación o salud.
- b. Escuelas y redes para la terminalidad educativa: en el escenario pospandemia se requerirá de esfuerzos y estrategias adicionales para garantizar el derecho a la educación, cuestión especialmente crítica en adolescentes de los sectores de menores ingresos que seguramente se potenció durante la pandemia. En esta labor resulta clave la articulación entre las escuelas, los actores territoriales, las ofertas programáticas de acompañamiento socioeducativo y las políticas de transferencia de ingresos para adolescentes y jóvenes.
- c. Primera infancia: en un escenario pospandemia, la ampliación de la oferta de cuidado y de educación inicial para la primera infancia debiese constituirse en una agenda compartida y prioritaria entre los tres niveles jurisdiccionales (y entre los tres sectores educación, desarrollo social y salud).

Estos tres tópicos debiesen estar en el centro de la agenda de las políticas de niñez y adolescencia, y los tres requieren de abordajes intersectoriales e interjurisdiccionales a nivel político, programático y en el territorio, para generar sinergias y apuntalar transformaciones tendientes a construir una sociedad más justa e igualitaria.

---

<sup>39</sup> Entre otras cuestiones que operaban como trabas administrativas de acceso (baja de dos a tres años la residencia de migrantes, no opera este requisito para niños/as argentinos/as, elimina el tope del quinto hijo, solo hace falta un progenitor/a registrado/a, entre otros), este decreto reincorpora a los que se les dio la baja por incumplimiento, y si bien continúa la retención del 20% hasta la presentación de libretas sanitarias y asistencia escolar, deja sin efecto la potestad de dar de baja de la AUH ante el no cumplimiento de las condicionalidades.

## Bibliografía

- Beloff, Mary (1999). “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”. *Justicia y Derechos del Niño*, nº 6, pp. 27-102. Buenos Aires: Unicef-Ministerio de Justicia.
- Cunill-Grau, Nuria (2014). “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual”. *Gestión y Política Pública*, vol. 23, nº 1, pp. 5-46. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cunill-Grau, Nuria; Repetto, Fabián y Bronzo, Carla (2015). “Coordinación intersectorial prointegralidad de las instituciones de protección social”. En Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo y Rossel, Cecilia (eds.), *Instrumentos de protección social*, pp. 407-442. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- García Méndez, Emilio (1991). “Prehistoria e historia del control sociopenal de la infancia: política jurídica y derechos humanos en América Latina”. En García Méndez, Emilio y Bianchi, María del Carmen (comps.), *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos*. Buenos Aires: Editorial Galerna.
- Guemureman, Silvia y Azcárate, Julieta (2005). *Informe sobre la cuestión legislativa en la provincia de Buenos Aires* (<http://www.observatoriojovenes.com.ar>).
- Grinberg, Julieta (2013). “La recepción de ‘los derechos del niño’ en la Argentina: trayectorias de activistas y conformación de una nueva causa en torno a la infancia”. *VIRAJES, Antropología y Sociología*, vol. 15, nº 1, pp. 299-325. Manizales: Universidad de Caldas.
- Magistris, Gabriela y Litichever, Cecilia (2013). “Transformaciones institucionales en el campo de las políticas sociales para la niñez y adolescencia”. En Llobet, Valeria (coord.), *Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes*, pp. 51-72. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Moro, Javier (2018). “Diez años del sistema de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia: un balance desde el conurbano bonaerense”. *Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 8, nº 15, pp. 107-137.
- Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires (2013). *Hacia un sistema de información integrado sobre la situación de la niñez y*

*adolescencia. La experiencia de la implementación del REUNA en la provincia de Buenos Aires.* Buenos Aires: Unicef, REUNA, Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires.

Villalta, Carla (2013). “Un campo de investigación: las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina”. *Civitas*, vol. 13, n° 2, pp. 245-268.

# Capítulo 5

## La cuestión de la vivienda y el suelo desde el caleidoscopio de las relaciones intergubernamentales

### Reflexiones con base en experiencias en el Área Metropolitana de Buenos Aires

*María Mercedes Di Virgilio y Florencia Aramburu\**

#### Introducción

En la Argentina, los procesos de implementación de políticas públicas que involucran la participación de los diferentes niveles del gobierno se inscriben en un marco institucional complejo. Desde su conformación en el siglo XIX, la Argentina es un país federal.<sup>1</sup> Sin embargo, tal como señalan Repetto y Potenza Dal Masetto, “la trayectoria histórica de las jurisdicciones que componen el

---

\* Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-Conicet (UBA, IGG-Conicet).

<sup>1</sup> “La estructura territorial de gobierno se asienta sobre un Estado federal compuesto por 23 Estados provinciales, una Ciudad Autónoma (Buenos Aires) y 1.924 municipios. La forma republicana federal surge a partir de que 14 de las 23 provincias que componen la República son reconocidas como anteriores al Estado nacional. Los pactos preexistentes entre los Estados provinciales fueron legitimados en la Constitución nacional de 1853, configurando una estructura institucional por la cual las provincias delegan facultades en el Estado nacional, pero retienen para sí la de estructurar su régimen municipal” (Lapsenson, 2001).

nivel subnacional ha dado como resultado una marcada heterogeneidad de situaciones” (2004: 192). El hecho de que la determinación del régimen municipal constituya una facultad reservada a los Estados provinciales (de aquí en adelante provincias) y no delegada al Gobierno federal contribuye a esta heterogeneidad.<sup>2</sup> Cada una de las 24 entidades federales que conforman la República tiene un régimen municipal propio, lo que contribuye a la definición de un mapa jurídico institucional en el cual la institución municipal no aparece bajo una forma única. Por el contrario, mientras que “algunas provincias definen al municipio como cercano a la autarquía con facultades muy limitadas, otras [...] le conceden plena autonomía otorgándole atribuciones para sancionar su propia carta orgánica municipal” (Lapsenson, 2001: 59). A pesar de fuertes disparidades en su estatus jurídico, los municipios en las últimas cuatro décadas (más allá de las heterogeneidades) se han ido constituyendo en *espacios locales de gestión*.<sup>3</sup> Esta jerarquización del nivel municipal y del territorio en la gestión de las políticas públicas es tributaria de múltiples factores, que se detallan a continuación.

Por un lado, no es posible soslayar que el papel que juega el acceso a equipamientos e infraestructuras en la producción de las desigualdades urbanas pone al Estado en el centro del debate. El Estado es el responsable de garantizar niveles de prestación de equipamientos, infraestructuras y servicios urbanos más o menos homogéneos (y equitativos) en el territorio metropolitano (Nelson, Dawkins y Sanchez, 2004). Asimismo, define y administra las regulaciones y normas que afectan el acceso a la vivienda y sus condiciones de localización en la medida en que en algunos contextos es ese marco regulatorio el que limita las posibilidades de integración de los barrios pobres a la ciudad<sup>4</sup> y, por ende,

---

<sup>2</sup> El ordenamiento constitucional vigente en la Argentina establece formalmente la existencia de dos niveles de gobierno (nación y provincias). No obstante, el artículo 5 de la Constitución nacional reconoce, implícitamente, la existencia de un tercer nivel de gobierno de carácter municipal, al prescribir que las provincias tienen la obligación de incluir en sus constituciones un régimen municipal.

<sup>3</sup> “Con *espacios locales de gestión* estamos aludiendo a procesos complejos a través de los cuales –por medio de diferentes estrategias– se aumentan y desarrollan las capacidades de los actores para reorientar recursos (entre ellos los de las políticas y los programas sociales), articulándolos en una política local en la cual domina la lógica de la política entendida como la profundización de la capacidad autónoma de los actores por sobre la del mercado” (Chiara y Di Virgilio, 2006).

<sup>4</sup> En el caso de las ciudades de América Latina, esta cuestión resulta especialmente relevante cuando se trata de urbanizaciones de origen informal, las cuales necesitan de la intervención del Estado para lograr su regularización tanto en términos urbanísticos como dominiales (Ward, Jiménez Huerta y Di Virgilio, 2014).

de reducción de la segregación residencial (Canestraro, 2008; Feiock, 2004; Lungo y Baires, 2001; Cenecorta y Smolka, 2000). Finalmente, constituye un actor clave en la definición de las características de la arquitectura de bienestar (particularmente a nivel local). Tal y como señalan Blanco y Subirats (2008), el peso relativo y el tipo de articulaciones llevadas a cabo en cada territorio entre el mercado, las autoridades públicas, las organizaciones sociales y comunitarias y las redes sociales, familiares y de parentesco afectan el nivel de desigualdad social y su expresión espacial en la ciudad. De este modo, si bien en las sociedades contemporáneas el bienestar depende de múltiples instancias, sin lugar a duda, el Estado (especialmente en el nivel local) constituye una instancia central.

Sin embargo, es posible pensar que el protagonismo que cobra el territorio no responde solo y exclusivamente a la posición privilegiada que el Estado ocupa en la definición de la arquitectura local del bienestar. Otros procesos concomitantes han coadyuvado a la centralidad del territorio en la definición de la política pública (Camou y Di Virgilio, 2009). Por un lado, desde hace ya más de tres décadas, en los países capitalistas (salvando las heterogeneidades) el nivel local se ha ido constituyendo por diversas razones en un espacio privilegiado de gestión de la política pública, en general, y de las políticas de bienestar, en particular (Varela, 2015). Inicialmente, esta jerarquización del nivel local se asoció, hacia fines de los años ochenta y durante la década de 1990, a la puesta en marcha de iniciativas descentralizadoras a través de las cuales numerosos servicios sociales y urbanos quedaron en manos de los gobiernos locales<sup>5</sup> y/o se implementaron a través de efectores con un fuerte anclaje territorial (Chiara *et al.*, 2000; Fernández Gatica y Serrano, 2005; Wilson *et al.*, 2008; Ziccardi, 2008).<sup>6</sup> En ese marco, el modelo de gestión que acompañó a los programas de alivio a la pobreza y de asistencia al empleo, en diferentes países, colocó al

---

<sup>5</sup> “En diversos grados, desde un mínimo de autonomía en los modelos centralistas hasta un esquema más abierto en los federalismos, los gobiernos locales se definen ontológicamente por un nivel de base que fundamenta su soberanía en el ejercicio de sus competencias y en las relaciones políticas con la ciudadanía [...] El gobierno local es, por su naturaleza, el más cercano a los ciudadanos: asume los retos de la cotidianidad; las demandas específicas de la ciudadanía en relación con el hábitat, la vivienda, la calidad, cobertura y espacialidad de los servicios públicos; la propia oferta de la educación y, por supuesto, también los temas que, bajo el rubro genérico de ‘calidad de vida’, incorporan las dimensiones de las industrias culturales, el entretenimiento, el ocio, la vida nocturna. Incluso, el espacio para la configuración de la propia criminalidad urbana se ha articulado en virtud de la oferta de ese tipo de mercancías y de los flujos de interacciones sociales” (Varela, 2015: 217).

<sup>6</sup> Hacia fines de la década de 1980, en la Argentina se llevaron adelante iniciativas descentralizadoras en las áreas de salud y educación, a través de las cuales, por ejemplo, el primer nivel

nivel local en un lugar privilegiado (Chiara y Di Virgilio, 2005). Como indican Fernández Gatica y Serrano:

Con mejores o peores resultados, durante los noventa todos los países traspasaron parte de las responsabilidades asociadas con la implementación de los programas de superación de la pobreza a los municipios. Hubo un aprendizaje compartido respecto de las capacidades y potencialidades de los gobiernos locales para involucrarse en la gestión de programas sociales, así como de las ventajas y dificultades de articular redes interinstitucionales para la mejor provisión de respuestas integrales a los beneficiarios (2005: 10).

Esto en la medida en que estos programas, fuertemente desconcentrados, colocaron al nivel local como un actor muy relevante del proceso de gestión.<sup>7</sup>

Asimismo, es preciso tener en cuenta que, también desde fines de los años ochenta, en particular en el contexto de los procesos de ajuste estructural y de cambios en los *regímenes de bienestar*,<sup>8</sup> en las ciudades de diferentes latitudes estalló el conflicto social en los barrios suburbanos (Donzelot, 2006). El estallido social, que tiene una impronta fuertemente territorial, interpela las capacidades políticas, institucionales y administrativas de los gobiernos locales para dar respuesta al convulsionado entorno.<sup>9</sup> El conflicto social territorializado

---

de atención de la salud y algunos servicios educativos de nivel inicial quedaron en manos de los municipios (Chiara *et al.*, 2000).

<sup>7</sup> En el caso de la provincia de Buenos Aires, deben agregarse, también, las reformas municipales llevadas adelante a partir de 1995 y que se caracterizaron por la puesta en marcha de un conjunto de medidas tendientes a producir el ajuste fiscal en los municipios; también contribuyeron a modelar el fenómeno aquí analizado (Chiara, 2000; Chiara y Di Virgilio, 2005).

<sup>8</sup> Este cambio de régimen consistió, centralmente, en la *redefinición de la arquitectura del bienestar*; es decir, en la redefinición de “los objetivos redistributivos, el papel de las políticas públicas en aspectos tales como la cantidad de recursos y su asignación, los criterios de acceso a los servicios públicos, el rango y la duración de los beneficios y la noción de ciudadanía que les da sentido” (Martínez Franzoni, 2008: 9).

<sup>9</sup> En Europa, en ciudades como Lyon, se registran disturbios a inicios de la década de 1980, los cuales recrudecen más de veinte años después en los barrios de las *banlieues* parisinas. En la Argentina, en el contexto de la hiperinflación del año 1989, estalla el conflicto social en los barrios suburbanos, tanto en la provincia de Buenos Aires como en los grandes centros urbanos del interior del país. Arias y Rodríguez (1999) relevan episodios similares a partir de 1983 en las ciudades de San Pablo y Río de Janeiro (Brasil), y también en 1989, meses antes del estallido del conflicto en la Argentina, el caracazo se había cobrado quinientos muertos en Venezuela. Desde entonces, la presencia del conflicto social se ha sostenido con diferentes intensidades, pero no ha desaparecido. En la Argentina, el movimiento piquetero tomó las calles durante la crisis de

modificó radicalmente las condiciones del contexto y también las funciones que efectivamente desempeñaban los gobiernos locales en la arquitectura del bienestar. Ello tuvo como consecuencia la modificación de las relaciones con los actores locales, ya que surgieron nuevos interlocutores (organizaciones no gubernamentales, grupos de base, organizaciones sindicales) y/o nuevas formas de relación con viejos actores a partir del papel que se le atribuía a estos en el diseño y en la implementación de los programas. El conflicto social territorializado –tributario de la acumulación de desventajas también territorializadas– tiene lugar en el escenario de transferencia de responsabilidades formales hacia el nivel local. En este marco, las políticas locales son las que contribuyen a la gobernanza del territorio y, en consecuencia, los gobiernos locales adquieren una función destacada en la coordinación de políticas públicas con dinámicas de *governance* (Varela, 2015).

Más recientemente, la globalización y la liberalización de los mercados en una escala planetaria han profundizado la reemergencia del poder político de los gobiernos locales y de las autoridades territoriales subnacionales (ídem).

En este marco y en respuesta a la crisis estructural de vivienda que se configura en el Área Metropolitana de Buenos Aires desde inicios de la década de 1990 (Di Virgilio, Rodríguez y Mera, 2016; Di Virgilio y Rodríguez, 2016), cabe preguntarse cuál ha sido el papel de los municipios en la implementación de las políticas habitacionales en esta área. ¿Cómo han resuelto sus vínculos con el gobierno de la provincia de Buenos Aires y con el gobierno nacional? ¿Cómo las condiciones del contexto y las formas de financiamiento de las intervenciones modelaron dichas relaciones? ¿Qué capacidades emergieron en la gestión de las políticas habitacionales? ¿Cómo dialogan las capacidades de gobernanza a nivel del territorio (*governance capacities*) con la gobernanza del territorio metropolitano?

## **La gestión de la cuestión habitacional en el contexto de los procesos de descentralización<sup>10</sup>**

En el contexto de las reformas descentralizadoras implementadas entre las décadas de 1980 y 1990 en la Argentina, la descentralización sectorial-administrativa

---

2001/2002 y, desde entonces, el piquete se ha constituido en la forma tradicional de reclamo. Quizás una de las expresiones más contemporáneas sea la de los chalecos amarillos (*gilets jaunes*) en las ciudades francesas.

<sup>10</sup> Este apartado fue elaborado sobre la base de Di Virgilio y Rodríguez (2009).

operó con fuerza en el campo de los servicios universales, entre ellos, el sector vivienda (Repetto y Alonso, 2004). El puntapié inicial de estos procesos en el sector de las políticas de vivienda lo marcó la descentralización del FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda), en agosto de 1992.<sup>11-12</sup> El traspaso de los recursos del FONAVI al Fondo de Coparticipación Federal implicó una transferencia de recursos hacia las provincias (Repetto y Moro, 2004). Asimismo, en 1995, “se instituyó un nuevo Sistema Federal de Vivienda. Ambas medidas crearon, por un lado, un escenario propicio para el diseño de políticas de vivienda en cada jurisdicción provincial” (Relli Ugartamendía, 2011: 82). Asimismo, modificaron la dinámica intraburocrática de los organismos, instituyendo un nuevo modelo de gestión de las políticas sectoriales (Catenazzi y Di Virgilio, 2006; Rodríguez y Di Virgilio, 2009).

El cambio de modelo comenzó a desarrollarse durante el gobierno provincial de Antonio Cafiero (1987-1991). En ese marco, los equipos técnicos de la Dirección de Ordenamiento Urbano (DOU) y del Instituto de Vivienda provincial (IVBA) comenzaron a instalar la necesidad de actuar articuladamente con los municipios en la implementación de soluciones para paliar los déficits que en materia de vivienda padecía fundamentalmente la población del conurbano bonaerense (Relli Ugartamendía, 2011). Bajo esta lógica se implementaron operatorias alternativas al modelo tradicional centralizado (Cuenya *et al.* 1990; Relli Ugartamendía, 2011).<sup>13</sup> Si bien las operatorias de producción de viviendas *llave en mano* continuaron dominando la producción habitacional, la articulación de

---

<sup>11</sup> Cabe destacar que la ley que reglamentó la transferencia fue sancionada tres años después. De este modo, en abril de 1995, queda institucionalizada la provincialización del recurso FONAVI a través del diseño organizacional que se expresa en el Sistema Federal de la Vivienda.

<sup>12</sup> El FONAVI había sido creado en 1972 como un fondo permanente de asignación específica para la construcción y el financiamiento de viviendas económicas, obras de infraestructura y equipamiento comunitario para los sectores de bajos ingresos. Inicialmente, la operatoria se financiaba con contribuciones de trabajadores y empleadores (desde 1992, a través de un porcentaje del impuesto a los combustibles). A través del otorgamiento de créditos hipotecarios se proponía, por un lado, incidir en la demanda por medio de subsidios que incrementaban su solvencia. Por el otro, influir sobre la oferta facilitando la realización de viviendas “llave en mano” por empresas privadas (Cuenya, 1997: 27).

<sup>13</sup> En este marco debe comprenderse la implementación de los programas “Protierra” y “Reconstrucción de Barrios”. El primero, mediante el subprograma “Lotes urbanizados” permitía la generación de lotes con servicios en el conurbano. El segundo tenía por objeto la radicación en el sitio de villas y asentamientos. Ambos programas estaban basados en una política general sustentada en la descentralización administrativa y financiera de los municipios y en la participación efectiva de sus destinatarios (Herzer *et al.*, 1998).

los recursos provenientes del FONAVI con recursos municipales (vinculados a la provisión de tierras) y el desarrollo de operatorias cofinanciadas orientó parcialmente su utilización hacia sectores sociales de menores ingresos. De hecho, las operatorias implementadas desde el nivel municipal representaban, a fines de la década, un tercio de las soluciones habitacionales, demostrando cierta capacidad de los municipios en alcanzar a dicha población. Asimismo, se inició una incipiente diversificación de los lineamientos de políticas habitacionales dirigidas a los grupos de menores ingresos, siendo las más significativas las políticas expost orientadas a la regularización dominial (Herzer *et al.*, 1998; Catenazzi y Di Virgilio, 2006). Asimismo, comenzaron a desarrollarse acciones públicas focalizadas en la atención de las necesidades habitacionales de la población de menores recursos. Si bien estas iniciativas no tuvieron un impacto significativo en términos cuantitativos (por el reducido volumen de fondos disponibles en relación con las necesidades sociales a atender), tuvieron capacidad para instalar a los municipios como actores clave de las políticas sectoriales.<sup>14</sup>

En diciembre de 1991, asumió como gobernador de la provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde. En ese marco, se consolidó el proceso de descentralización, “que apuntó a dinamizar los intereses de los propios grupos comunitarios a través de sus municipios o de las entidades sin fines de lucro” (IVBA, 2000: 1, en Relli Ugartamendía, 2011). En este contexto, el gobierno provincial adquirió un nuevo protagonismo plasmado en la puesta en marcha de una política habitacional provincial: el Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda (PBTV):

---

<sup>14</sup> Cabe mencionar también la emergencia de fondos provinciales de vivienda. Uno de los programas en torno al cual se estructuró esta política en la provincia de Buenos Aires fue el Programa Solidaridad. Este programa se ejecutó tanto de manera centralizada como descentralizada, a través de los municipios o entidades intermedias. En el caso de las acciones descentralizadas, los municipios u organizaciones sociales debían ser propietarios del terreno y debían hacerse cargo de relevar a la población potencialmente beneficiaria. La composición de las entidades intermedias que intervenían en esta operatoria era variada, destacándose las organizaciones sindicales –SUTEBA, UPCN, UOCRA–, CARITAS y cooperativas. El Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) brindaba asistencia financiera y técnica a municipios y entidades intermedias y, en caso de que lo requieran, asesoraba acerca de la compra de tierras y excepcionalmente se hacía cargo de la ejecución del proyecto. Asimismo, el Instituto Provincial realizó convenios con el Programa Arraigo para financiar parcialmente viviendas que se construyen en terrenos en los que se está llevando a cabo un proceso de regularización dominial. Bajo esta modalidad, se firmaron dos convenios que involucraron a ocho barrios en los municipios de Quilmes, Avellaneda, San Isidro, La Matanza y San Fernando. Esta modalidad constituyó un primer paso en la búsqueda para desarrollar operatorias que se adecuasen a las condiciones socioeconómicas de los sectores de menores ingresos del Gran Buenos Aires (Catenazzi y Di Virgilio, 2006).

Si bien [...] los programas alternativos [...] fueron desarmados, [...] se extendieron a todas las operatorias del IVBA algunos aspectos del modelo de gestión que había comenzado a implementarse en la etapa anterior, fundamentalmente los que hacían al reparto de responsabilidades y tareas ejecutivas a gobiernos locales y entidades comunitarias. En el marco del PBTV, el Instituto [Provincial de Vivienda] [...] se constituyó en ente financiador de emprendimientos sugeridos por empresas, municipios o entidades sin fines de lucro (mutuales, cooperativas, ONG, sindicatos, asociaciones civiles) (Reli Ugartamendía, 2011: 90).

Paralelamente al fuerte impulso que se le dio a la descentralización de los sectores tradicionales de la política social en general, y al sector vivienda en particular, el gobierno nacional apoyó el desarrollo de políticas focalizadas. Si bien el papel de las provincias y de los municipios en materia presupuestaria fue reducido –el nivel central concentró cerca del 85% del gasto social focalizado– (Repetto y Moro, 2004), las jurisdicciones se hicieron cargo de implementar tales iniciativas. En el caso de la provincia de Buenos Aires, además, también comenzaron a desarrollarse iniciativas focalizadas con presupuesto propio. En ese marco, con la crisis económica y social que se perfila desde mediados de la década de 1990 como telón de fondo, el gobierno nacional y el provincial definen estrategias diferentes, pero igualmente orientadas a jerarquizar el papel de los municipios. En el primer caso, el énfasis estuvo puesto en la generación de arreglos institucionales que, más cercanos a los liderazgos locales, permitieran construir legitimidad en un preocupante contexto económico y social. En el segundo, el foco apuntó a la definición de políticas propias que tienen al hábitat como componente de otras iniciativas orientadas a palear el problema del desempleo y en la asignación a los municipios de mayor protagonismo en la participación en la gestión. El análisis de la relación entre el gobierno nacional y el provincial en este período, así como las distintas estrategias que ambas jurisdicciones fueron estructurando, muestran una compleja combinación de las demandas de actores externos, en particular los organismos multilaterales de crédito (OMC), y la necesidad de construcción de apoyos internos en los que los municipios juegan un papel central (Chiara y Di Virgilio, 2005). Estas iniciativas se impulsaron complementariamente a las operatorias que dieron curso a las políticas descentralizadas desde el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Un *racconto* de las operatorias del IVBA desarrolladas en el marco de la descentralización del FONAVI puede leerse en Reli Ugartamendía (2009).

El Consejo Provincial de la Mujer<sup>16</sup> fue una de las instituciones que canalizó la mayor cantidad de recursos orientados a implementar las acciones focalizadas para paliar la emergencia social. A partir de 1995, el Consejo diseñó y ejecutó programas propios de atención del déficit habitacional. En esta lógica se insertaron los Programas de Emergencia Habitacional (PEH) y de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (PAAM).<sup>17</sup> Tal como señala Relli Ugartamendía (2009), el Programa de Emergencia Habitacional estaba destinado a la atención de una demanda hiperindividualizada que, para poder calificar y acceder a una vivienda prefabricada de madera, debía cumplir con un importante número de requisitos: tratarse de una familia numerosa, poseer miembros discapacitados, desnutridos o con enfermedades graves, estar el jefe o la jefa desocupado, etcétera. A mayor gravedad demostrable, más posibilidades de conseguir una vivienda mediante la acción de este programa. El PEH no requería que la familia tuviera la tenencia regular del lote, por eso este programa significó la única vía de acceso a una vivienda para muchas familias ocupantes de terrenos.

El Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua nació como tal en el año 1995, a partir de la sistematización en una operatoria provincial de un conjunto de experiencias previas desarrolladas en distintos partidos de la provincia de Buenos Aires (como son los casos de las localidades de Florencio Varela, San Vicente y La Plata, entre otras). El objetivo general del PAAM fue promover proyectos de autoconstrucción y ayuda mutua impulsando a las organizaciones comunitarias hacia el mejoramiento de la calidad de vida. La propuesta consistió en el desarrollo de líneas de financiamiento de acciones de mejoramiento de viviendas, construcción de unidades nuevas y provisión de equipamiento comunitario, a partir de la conformación de grupos de autoconstrucción que trabajaron bajo el sistema de ayuda mutua. La población beneficiaria comprendió a los sectores sociales con necesidades básicas insatisfechas o con ingresos inferiores a la línea de pobreza. El programa se orientó a la atención a demanda

---

<sup>16</sup> Creado en 1987 (Ley 11097/87), tuvo al frente a la esposa del gobernador Duhalde entre 1992 y 1995, fecha en la cual fue transformado en Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (Ley 11737/95), siempre bajo la presidencia de Hilda González de Duhalde, hasta el fin del mandato de su esposo, en diciembre de 1999.

<sup>17</sup> El primero constituyó una respuesta a situaciones de emergencia habitacional (casos de viviendas incendiadas, desalojos, etcétera), a través de la entrega de una casilla prefabricada o materiales de construcción ante casos puntuales que llegaban al Consejo. El PAAM pretendió facilitar la entrada del Consejo en los barrios, a través de las organizaciones comunitarias, desarrollando acciones de construcción y mejoramiento de viviendas y de dotación de infraestructura y equipamiento comunitario (Relli Ugartamendía, 2009).

contenida en algún tipo de red de satisfacción de necesidades (asociación legal o de hecho), integrada en algún tipo de organización comunitaria. En este marco, los equipos técnicos del Consejo Provincial de Derechos Humanos (CPDH) trabajaban con las entidades intermedias (mayoritariamente asociaciones civiles) y las familias de beneficiarios autoconstructores (ídem). En este contexto, el territorio y los actores de base territorial (municipios y organizaciones sociales) adquirieron progresivamente mayor protagonismo. Por un lado, estas iniciativas coadyuvaron, también, a un proceso más general de jerarquización de los niveles subnacionales, tanto de los gobiernos provinciales como de las administraciones locales. La reorientación de la política habitacional en el marco del proceso de descentralización contribuyó a aumentar el protagonismo de las provincias y de los municipios y a la redefinición del papel que juegan ambos niveles del gobierno. Sin embargo, si bien estos puntos de partida mejoraron las condiciones de implementación de las experiencias descentralizadoras en materia de hábitat, no fueron una condición suficiente para asegurar el desarrollo de proyectos autónomos sostenibles a nivel subnacional y/o un buen desempeño sectorial en la gestión territorial (Repetto y Alonso, 2004). Asimismo, las operativas descentralizadas y focalizadas acercaron a la mesa de trabajo a nuevos actores (cooperativas, organizaciones, pequeñas empresas) habitualmente no contemplados por las políticas de hábitat. En este sentido, constituyeron un aporte en el plano institucional y contribuyeron a la experiencia (aun cuando limitada) de articulación interinstitucional, especialmente entre los actores estatales y las organizaciones sociales. Tal y como señalan Acuña y Repetto, “la dualidad del poder público (estatal y no estatal) muestra un círculo virtuoso dentro del juego democrático y se presenta como precondition de desarrollos inclusivos” (2006: 14). En la provincia de Buenos Aires, la intervención de municipios y organizaciones en la cogestión de las políticas sectoriales se expresó en la realización de diversas tareas que marcaron fuertemente su accionar en las iniciativas desarrolladas con posterioridad a la crisis que tuvo su epicentro en los comienzos del siglo XXI:

- i. *Tareas previas a la ejecución del programa de vivienda:* los actores locales debían aportar el terreno donde se fueran a realizar las obras, gestionar todos los certificados de aptitud y dominio correspondientes, elaborar el proyecto urbano y tramitar su aprobación ante el organismo municipal competente. La entidad ejecutora podía adaptar los prototipos sugeridos por el instituto, pero siempre manejándose dentro de los montos aprobados por unidad (salvo que demostrara que podría conseguir recursos complementarios de

otro lado), de las definiciones de terminaciones mínimas de las viviendas y de las reglamentaciones relativas a usos del suelo e infraestructura urbana. Los municipios y entidades eran los encargados de elaborar los listados de aspirantes y reunir toda la documentación probatoria, teniendo en cuenta los criterios de selección de beneficiarios fijados por el IVBA para cada programa [...].

- ii. *Tareas de ejecución de los programas*: los actores locales debían adaptar prototipos y/o montos por vivienda al terreno, administrar los recursos, realizar las compras de materiales, la contratación de empresas constructoras y de personal calificado, armar las rendiciones de cuentas, organizar el cobro de las cuotas y garantizar la devolución de los créditos al instituto (Relli Ugartamendía, 2011: 91).

Asimismo, contribuyó a consolidar una presencia creciente del componente social en las políticas de hábitat.<sup>18</sup> El desarrollo del componente social se vinculó no solo con las poblaciones priorizadas en las operatorias sino también con sus formas de operación y sus particulares diseños metodológicos y organizacionales que poco se asemejaban a la práctica cotidiana del sector.<sup>19</sup>

De este modo, si bien el nivel local fue adquiriendo cada vez más protagonismo en la gestión del bienestar, se observa que para que estas experiencias de articulación lograran mejores destinos era necesario fortalecer las capacidades estatales y la calidad institucional de los gobiernos subnacionales. Sus debilidades se expresaron en la imposibilidad de alcanzar acuerdos básicos y sostenibles para definir quién hace qué (y con qué recursos) en materia de política habitacional. Los procesos aquí analizados tendieron también a modificar la configuración de las organizaciones sociales de base territorial y las ONG. La iniciativa de involucrarlas en la gestión de programas jerarquizó su lugar frente a los hogares como generadoras de intercambios de distinto tipo de recursos y de información de los programas públicos.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Aunque las asignaciones presupuestarias continúan privilegiando definiciones sectoriales tradicionales, las nuevas modalidades de apoyo a la producción social del hábitat abren una brecha significativa.

<sup>19</sup> Si bien la política pública que se instala no apunta necesariamente a sostener a personas y/u hogares, en la práctica se tradujo en subsidios monetarios a las organizaciones que fueron finalmente las encargadas de llevar adelante las soluciones habitacionales.

<sup>20</sup> Según un estudio realizado en los partidos de J. C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel, el 42% de los hogares está vinculado con otro a través de intercambios domésticos y el 34% participa en ámbitos de organización comunitaria (Kohan y Fournier, 1999).

## **La implementación de las políticas sectoriales en la trama de las relaciones intergubernamentales en la posconvertibilidad**

El escenario que se abre con la crisis de 2001/2002<sup>21</sup> enfatizó aún más el protagonismo de los gobiernos locales. Las dificultades del gobierno de la Alianza, a cargo del Ejecutivo nacional, para sostenerse en el poder y para generar, en consecuencia, condiciones de gobernabilidad, interpellaron directamente a los gobiernos subnacionales: puebladas y piquetes se multiplican convocando no solo a los sectores estructuralmente pobres sino, también, a las clases medias empobrecidas.

En este punto, cabe remarcar una pregunta clave que le da sentido a estas páginas y que remite a la capacidad que han tenido estos procesos para facilitar e impulsar (o no) efectivamente el desarrollo de políticas locales. Las instancias locales funcionan como receptoras de las demandas ciudadanas a partir de una interacción más cercana entre los miembros de la sociedad local y sus representantes. En este nuevo escenario, ¿qué desafíos enfrentaron los municipios para la gestión de la cuestión urbana, en general, y habitacional, en particular? ¿En qué escenarios se pusieron en juego? ¿Qué capacidades emergieron en la gestión de las políticas habitacionales?

### **El escenario de la crisis y la gestión del PROMEBA como punto de inflexión**

El PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios) es una política nacional financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se implementa (en diferentes etapas y modalidades) desde el año 1995. La iniciativa buscó transformar el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, el acceso a la propiedad de la tierra y el fortalecimiento de la organización comunitaria. En el contexto de su puesta en marcha, su financiación se conformaba con un 40% de aporte del gobierno nacional y un 60% del BID. Inicialmente, de los fondos solicitados al banco, el 50% estaba a cargo de los gobiernos provinciales. Los gobiernos provinciales, de este modo, se comprometían en el financiamiento del programa suscribiendo un Contrato de Préstamo

---

<sup>21</sup> Desde 1998, la economía entra en una fase recesiva que termina en una crisis económica y financiera que se profundiza en el año 2001; dicho proceso culmina con la renuncia del presidente De la Rúa en diciembre de ese año. Se produce, entonces, una sucesión de presidentes y el 2 de enero de 2002 el Dr. E. Duhalde, senador por la provincia de Buenos Aires, es designado presidente de la nación.

Subsidiario que requería de la sanción de una Ley de Endeudamiento Provincial. La implementación era coordinada por la Unidad de Coordinación Nacional (UCN) en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la ejecución por Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP). Complementariamente, los municipios constituían Unidades Ejecutoras Municipales (UEM), implementándose de manera descentralizada a través de provincias y municipios (Di Virgilio y Galizzi, 2009; Mendoza, 2008).

En el año 2002, en el contexto de la crisis social y económica, la implementación del PROMEBA –así como de otros programas que integraban la cartera del BID– se orientó a dar respuesta a la emergencia. En ese cambio, los funcionarios a cargo de la gestión central del programa aprovecharon la oportunidad y ampliaron su financiamiento y cobertura territorial hacia el Gran Buenos Aires (Di Virgilio, 2006; Di Virgilio y Galizzi, 2009). La demanda por la incorporación de los municipios del Gran Buenos Aires a la operatoria PROMEBA había surgido con anterioridad a su integración al Plan de Emergencia Social, habiendo sido inicialmente promovida por funcionarios de los Ejecutivos locales vinculados con la gestión del programa.<sup>22</sup> Desde la perspectiva del coordinador de la Unidad Ejecutora Provincial, el interés de los municipios se fundaba en el hecho de que *“todas las obras que se ejecutan tienen el carácter de subsidio para los beneficiarios y para los municipios. Es un programa muy atractivo que permite ejecutar obras a muy bajos costos”*. La Unidad Ejecutora de la provincia de Buenos Aires había planteado anteriormente a los funcionarios de la UCN la necesidad de ampliar las intervenciones al conurbano bonaerense, dadas las dificultades que existían en los municipios del interior de la provincia para identificar barrios que efectivamente cumplieran con los requerimientos del PROMEBA. *“Sabíamos que (en el conurbano) teníamos una problemática sin solucionar, fue así que se solicitó su incorporación y se abrió la posibilidad de intervenir en barrios con alto impacto territorial”* (entrevista a funcionario del

---

<sup>22</sup> Por un lado, funcionarios de algunos municipios del conurbano bonaerense que sabían de la existencia del PROMEBA realizaron gestiones ante la UCN para captar recursos del programa. En el municipio de San Fernando, por ejemplo, hacía tiempo que se estaban realizando intervenciones de reordenamiento urbano en algunos barrios de la jurisdicción; pero hacia fines de la década de los noventa, como consecuencia de los avatares económicos que vivía el país, mermó gravemente la disponibilidad de recursos necesarios para hacer frente a dichas acciones. En su búsqueda de recursos, a fines de 2001, los funcionarios se enteraron de la existencia del PROMEBA y, al mismo tiempo, de las restricciones para su gestión en el conurbano bonaerense. Por ese entonces, otro municipio (Moreno) también comenzó a tramitar la posibilidad de que se incorporara a este aglomerado en las gestiones del PROMEBA. Ambos equipos municipales aunaron esfuerzos y realizaron una presentación formal ante el entonces coordinador del programa.

IVBA). Sin embargo, comentaban los funcionarios de la Unidad Ejecutora Central, *“no se lograba que la provincia (se refieren a las autoridades provinciales) como provincia colocara una demanda más orgánica”* (entrevista a coordinador del PROMEBA). La incorporación del conurbano, en el caso de la provincia de Buenos Aires, tuvo implicaciones muy importantes. De hecho, antes de esta modificación, solo existían en la provincia tres proyectos PROMEBA, situación que ponía en duda la continuidad del programa en la provincia y de la misma Unidad Ejecutora Provincial.

Los representantes del banco, en un primer momento, rechazaron la posibilidad de incorporar al conurbano bonaerense. Su argumento central era que, a través del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano, esta jurisdicción recibía recursos suficientes para subsanar las necesidades de esa población. Sin embargo, a fines de 2001 finalizaron las asignaciones para el fondo y, aprovechando la coyuntura del ingreso del PROMEBA al Plan de Emergencia, los funcionarios de la Unidad Ejecutora Nacional vieron la oportunidad de insistir con su demanda. *“Ese momento era un momento propicio porque PROMEBA ingresaba al Plan de Emergencia. También era un momento políticamente propicio”* (entrevista a coordinador del PROMEBA). La incorporación del PROMEBA al Plan de Emergencia, la buena imagen que dispensaba la coordinación del programa, el hecho de que el Fondo de Reparación Histórica hubiese cesado sus intervenciones en la región sumados al impacto de la crisis en algunas zonas del conurbano bonaerense fueron los factores que influyeron en la reorientación del programa. En abril de 2002 se incorporó el conurbano a la gestión del programa con carácter de muestra.

La selección de los municipios que ingresaron a la muestra del conurbano bonaerense no fue un proceso sencillo. La elección de los casos estuvo a cargo de la UEP, de manera que en esta etapa ni el banco ni la UCN tuvieron injerencia directa. Sin embargo, la UCN hizo el seguimiento del proceso. Esta selección, según los funcionarios de la UEP, se realizó a través de una convocatoria a algunos municipios del conurbano bonaerense. *“El carácter de muestreo hizo necesario limitar la convocatoria a algunos distritos del conurbano, se seleccionaron quince distritos y se cerró en ese número la convocatoria”* (entrevista a funcionario del IVBA). Esa decisión respondió al hecho de que

*... la muestra debía reunir determinadas características, tenía que tener barrios del primer cordón, del segundo y del tercero (se refiere al proceso de urbanización del conurbano bonaerense) y de diferentes escalas y tipologías (villas de emergencia y asentamientos) (...) La muestra debía contener diferentes*

*tipologías de barrios e intervenciones (...) y mostrar así ejemplos de distintos tipos de problemáticas para que sobre esa base se pudiera definir la totalidad del conurbano como área operativa integral* (entrevista a funcionario de la UEP).

La UEP coordinó una primera reunión con los quince municipios seleccionados, en la que también estuvieron presentes los funcionarios de la UCN, donde se explicaron los objetivos y requisitos que los barrios debían cumplir para ingresar al programa y se distribuyeron los instructivos con las condiciones de elegibilidad. Del total de estos municipios, siete lograron presentar proyectos y quedaron como elegibles solamente seis. La razón que explicaba la deserción era que *“no había respuestas técnicas a ciertos problemas que debía resolver la contraparte”* (entrevista a coordinador del PROMEBA).

Según los funcionarios municipales, lo que explicaba la caída de municipios en el proceso de selección es que resultaba muy difícil que, por sí solos, los equipos locales pudieran cumplir con los requisitos exigidos para realizar las presentaciones necesarias para pasar con éxito el proceso de selección.<sup>23</sup> Estos eran: cumplir con los tiempos establecidos, tener el visado previo de Geodesia, que las tierras tuvieran el dominio (municipal o fiscal) y que tuvieran la aptitud hidráulica, todos procesos que demandaban tiempo. El cumplimiento de los requisitos para la presentación de los proyectos fue, de hecho, muy exigente para los municipios: *“Si lees los papeles del PROMEBA, está todo bien. (Sin embargo) el tiempo que tuvimos para poder cumplirlo fue muy escaso. Desde la letra del Programa está todo, el problema es que cuando se implementa realmente no se pueden respetar los tiempos”* (entrevista a profesional del equipo técnico municipal). El PROMEBA los compelió a cumplirlos en un plazo no mayor a seis meses, por lo que para muchos fue difícil poder resolverlo con éxito. Eso fue posible solo en aquellos casos en los que existían procesos de reordenamiento urbano en curso –financiados por intervenciones anteriores– o en aquellos en los que *“contaban con equipos ya funcionando que pudieron absorber rápidamente*

---

<sup>23</sup> Los proyectos PROMEBA atravesaban dos fases sucesivas de preselección, previas al armado del Proyecto Ejecutivo Integral. Una primera fase era la identificación de los barrios. En esta fase, la UEP realizaba la promoción del programa en los municipios operativos. La identificación de los barrios estaba a cargo de la UCN junto con la UEP y los municipios. La UCN realizaba la capacitación requerida en relación con las características del programa. Posteriormente, avanzaba hacia la fase de elegibilidad y priorización en la que se verificaban los criterios de elegibilidad: sociales, dominiales, ambientales y urbanos. Cumplimentada la verificación, la UEP enviaba la documentación completa a la UCN. Entre la UEP y la UCN se firmaba el acta acuerdo para el cierre de esta fase. Se definían, luego, los montos iniciales, el programa de formulación del proyecto ejecutivo integral y los compromisos de aportes complementarios.

*la complejidad del programa*” (entrevista a funcionario del IVBA).<sup>24</sup> Las capacidades que presentaron los municipios en este proceso fueron muy heterogéneas:

*Algunos tenían capacidad operativa como para colaborar con la Unidad Ejecutora Provincial (en el proceso de formulación) y otros no contaban con recursos humanos para poder formular los proyectos. En esos casos, se hizo con la ayuda de los técnicos de la unidad, con la participación de organismos de la provincia –Dirección Provincial de Tierras, Programa Arraigo– y de las reparticiones que funcionan dentro del ministerio (Hidráulica, Geodesia y Registro de la Propiedad). Hubo una colaboración de las distintas instancias administrativas para poder llegar a formular los proyectos* (entrevista a funcionario del IVBA).

En este proceso se implementó un arreglo institucional que le permitió al gobierno nacional poner los pies directamente en el territorio del conurbano (cuestión que marcaría fuertemente las relaciones entre nación, provincia y municipios en los siguientes años). Para acompañar este proceso, “*la Unidad Ejecutora Nacional creó un equipo que trabajó conjuntamente con la Unidad Ejecutora Provincial, precisamente por el carácter de muestra que tuvo la intervención*” (entrevista a funcionario del IVBA).

De este modo, los funcionarios de la UCN lograron una intervención importante en el conurbano, algo que no había ocurrido en los proyectos del interior del país donde su papel se concentraba básicamente en las tareas de monitoreo y control. A pesar de los intentos de cooperación y de trabajo conjunto, la experiencia de gestión del PROMEBA en los municipios dependió de la estructura y de la capacidad técnica instalada de cada uno de ellos. Asimismo, las características socioterritoriales del conurbano introdujeron dificultades adicionales a las rutinas de gestión del programa; no solo por el alcance de las intervenciones sino también porque el componente socioinstitucional cobró

---

<sup>24</sup> En San Fernando, por ejemplo, fueron informados de que el conurbano se incorporaba al PROMEBA en mayo de 2002 e inmediatamente comenzaron a trabajar sobre los requerimientos legales, urbanísticos, dominiales y sociales que se les exigía para ingresar al programa. No contaban con un equipo técnico preparado, de manera que para ellos fue un proceso difícil. Organizaron la Unidad Ejecutora Local con referentes de cada uno de los componentes del programa y se articularon además con profesionales de otras áreas del municipio y de la provincia. Como los barrios seleccionados por el municipio tenían problemas con la aptitud hidráulica y los planos de mensura, el municipio tuvo que hacer un convenio con el Instituto Provincial de la Vivienda, la UCN, el Programa Arraigo y la Dirección Provincial de Tierras para realizarlos. Finalmente, en septiembre de 2002, presentaron la documentación ante la UEP.

mayor relevancia. Esta fue una fuente de complejidad que la gestión interorganizacional UCN/UEP/municipios tuvo que enfrentar.

Sin embargo, más allá de las dificultades que los proyectos mostraron en su fase de implementación –sorteadas las dificultades de la formulación–, el camino en el conurbano fue, gracias a dicho proceso, un camino abierto. En marzo de 2004, la provincia de Buenos Aires sancionó una nueva ley de endeudamiento que habilitaba las intervenciones del programa en todo el distrito y aseguraba la puesta en marcha de las nuevas líneas de acción en las que el protagonismo de los municipios y sus capacidades de gobernanza –entendidas como capacidades técnicas y políticas– resultaban cada vez más evidentes. Tras esta gestión inicial fueron varios los municipios del conurbano bonaerense que aplicaron a la política desde que este se integró: San Fernando, La Matanza, Moreno, Florencio Varela, Lanús, Avellaneda, Ituzaingó, Esteban Echeverría, San Martín, José C. Paz, Quilmes y Almirante Brown.<sup>25</sup> El PROMEBA expresó, también, la lógica de los programas financiados por los organismos multilaterales de crédito operando en el territorio. Por último, abriría las puertas al diálogo directo entre la nación y los municipios del conurbano, en un proceso en el cual el papel del gobierno provincial se desdibujará progresivamente.

### **La implementación de los Planes Federales de Vivienda: cuando las capacidades de gobernanza hacen la diferencia<sup>26</sup>**

Los Programas Federales de Vivienda (PFV) son una batería de políticas de gobierno, diseñadas y financiadas desde el ámbito nacional con miras a la ejecución local. En conjunto actuaron en forma complementaria sobre tres ejes: la construcción de viviendas y su mejoramiento, las obras de servicio e infraestructura en el marco del mejoramiento barrial y la regulación dominial (Varela y Fernández Wagner, 2012). Su lanzamiento se desarrolló tras la crisis social, política y económica de 2001, por lo que tuvo un enfoque vinculado a la reactivación económica y la generación de empleo, además de la resolución del déficit habitacional.

---

<sup>25</sup> Según se encuentran registrados en los proyectos ejecutados o en ejecución en <https://www.promeba.gob.ar/proyectos>.

<sup>26</sup> Este apartado recupera los resultados de investigación generados para la tesis de Maestría en Estudios Urbanos (ICO-UNGS): “Los Programas Federales de Vivienda y las estrategias de adquisición de suelo urbano para su concreción: un análisis desde el caso del Municipio de Avellaneda en el conurbano bonaerense (2005-2015)”, realizada por Florencia Aramburu, bajo dirección de la Dra. María Mercedes Di Virgilio y la codirección de la Dra. María Carla Rodríguez.

La política pública tuvo al Gran Buenos Aires como centro de la intervención, donde el 30% de los cupos de obras de vivienda y mejoramiento asignadas a todo el país estuvieron destinados al conurbano bonaerense y a la ciudad de Buenos Aires. Así, la política superó en poco más de una década la cantidad de vivienda social producida en el AMBA en los treinta años precedentes.<sup>27</sup> Esto estuvo vinculado tanto con la dimensión de la política como con una definición que cambió en términos de distribución territorial de los recursos, atendiendo al déficit habitacional registrado en cada jurisdicción según los datos del censo del año 2001. Los criterios se desplazaron de las pautas de distribución de los fondos coparticipables a la distribución del déficit, poniendo a la ciudad y, en especial, al conurbano bonaerense en el eje de la intervención pública.

Hubo diversas líneas programáticas, aunque con un presupuesto diferencial, ya que la principal inversión del estado nacional estuvo apuntada a la construcción de unidades de viviendas nuevas, priorizada por sobre las obras de mejoramiento e infraestructura. Entre ellas, el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) del año 2003 –coloquialmente llamado Techo y Trabajo– fue la primera iniciativa donde se combinó el objetivo de construcción de vivienda con la generación de empleo, a partir de la conformación de cooperativas de trabajo integradas en parte por beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar. Posteriormente, en 2004 surgió el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (PFMV) llamado Mejor Vivir, el cual se proponía abordar el déficit habitacional de viviendas recuperables arrojado por el censo del año 2001, mediante obras de refacción, completamiento y ampliación de viviendas familiares. Paralelamente se lanzó el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), el cual (tal como su nombre lo indica) estuvo destinado principalmente a la construcción de viviendas nuevas y concentró, en términos cuantitativos, la mayor escala de obras y el mayor presupuesto. Por último, en el año 2005 se anunció el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (PFUVyA),<sup>28</sup> que se incorporó como un

---

<sup>27</sup> Según la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), entre 2004 y 2014 el Programa Federal de Construcción de Viviendas, el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos y el Programa Federal de Emergencia Habitacional pusieron en ejecución en el AMBA obras por 54.041 viviendas (Di Virgilio *et al.*, 2016: 169-171), mientras que entre 1976 y 2003 se construyeron 39.856 viviendas en el AMBA mediante obra pública (sobre la base de la reconstrucción realizada por Varela y Fernández Wágnier [2012]).

<sup>28</sup> De este modo, se presentó una operatoria que permitía intervenciones más integrales del hábitat: apertura de calles, mejoramiento, construcción de viviendas, procesos de esponjamiento y dotación de servicios e infraestructura.

subprograma de las operatorias de construcción y mejoramiento de viviendas, a implementarse específicamente en el conurbano bonaerense y La Plata.

El organismo del gobierno nacional encargado del diseño y financiamiento de la política fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) –a partir de su refundación en 2003– y, en particular, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), bajo la órbita de la Secretaría de Obras Públicas (SOP). En todas las líneas programáticas, el gobierno nacional concentró la función de asignar fondos y metas, delinear características básicas de la vivienda (dimensiones, prototipos), definir cupos por región y recibir, así como analizar y escoger, los proyectos presentados por las jurisdicciones, al tiempo que estas estuvieron encargadas de la elaboración de los proyectos, del proceso de gestión del suelo, de la licitación de la obra y de su ejecución, tanto como de la confección de la lista de beneficiarios. Las diversas líneas financiaron primeramente cupos para la construcción de viviendas y, en un segundo plano, otorgaron cupos para mejoramientos y (en menor medida) obras de infraestructura. En ningún caso se financió el suelo donde se construiría la vivienda, ni donde se intervendría con obras de infraestructura (función relegada a las jurisdicciones).

La ejecución se desarrolló a partir de la celebración de una serie de convenios marco y particulares. Aquellos de carácter marco fueron desde donde se desprendieron los lineamientos generales (superficie mínima, inversión por región, condiciones para presentar proyectos, objetivos de los programas); aquellos convenios de carácter particular permitieron imprimir el acuerdo individual “obra por obra” con las jurisdicciones. En estos últimos, participaba el municipio involucrado y/o la provincia de Buenos Aires, así como la nación. Allí se definía cuánto, cómo, para qué y a quiénes se destinaba el recurso. La decisión acerca de qué jurisdicciones y proyectos priorizar era principalmente una definición del gobierno nacional. Las jurisdicciones encargadas podrían ser las provincias, con sus respectivos institutos provinciales de vivienda o los municipios. Mientras, la distribución de cupos y recursos entre las jurisdicciones no estuvo –ni está al día de hoy– estandarizada. Ello dependió del armado y presentación de proyectos y de la aprobación por parte del gobierno nacional. Para hacerlo, además, se debía indicar el predio donde se destinarían las obras, previamente adquiridas por la jurisdicción o en vías para hacerlo, o regularizarlo en el caso del PFUVyA. De este modo, la participación en los Programas Federales implicaba una gran oportunidad de entrada de recursos para los municipios, pasible de ser adaptada y combinada con otra política pública a partir de la ejecución de una gran escala de obras en su territorio. Pero, a la vez, se les presentaba

una dificultad debido a una serie de cuestiones. Primero, debido a que existía una escasez relativa de lotes y predios amanzanados disponibles y aptos para la construcción de viviendas en el AMBA (Clichevsky, 1999, citado en Ostuni, 2007). Asimismo, los municipios tenían exigua experiencia técnica en política de gestión de suelo y limitados recursos técnicos destinados a estas tareas. Por último, los programas estaban pensados para su inmediata implementación, lo que obligaba a los gobiernos locales a contar con suelo disponible en el menor tiempo posible, para no perder los cupos obtenidos, por los que las jurisdicciones competían (Del Río y Duarte, 2012).<sup>29</sup> Frente a esta encrucijada, la participación de los municipios fue heterogénea, ya que mientras muchos lograron generarse márgenes de acción para participar, existieron otros que no lo consiguieron, o lo hicieron en menor medida con el correr de la política. De todos modos, a pesar de las dificultades, en la provincia de Buenos Aires el rol de los gobiernos locales fue protagónico. En las entrevistas a técnicos y funcionarios del IVBA surge que esta prioridad reservada a los gobiernos locales fue una dimensión de la política que no tuvo mucha aceptación en los profesionales del instituto:

*Las líneas más grandes fueron el PFCV “Nación-IVBA” y el “Nación-municipio”, que era el que acotaba directamente a la nación con el municipio; este se priorizó en el conurbano y ahí la provincia fue directamente en ese acuerdo un convidado de piedra, ni siquiera podía decir “ahí no la pongas porque el arroyo te va a pasar por arriba”.*

En el diseño formal del programa, aún en el caso del esquema nación-municipio, el IVBA sí participaba, porque tenía a su cargo la supervisión de la obra —que habilitaba el desembolso de fondos a las jurisdicciones—, el recupero y el proceso posterior de adjudicación y escrituración de las viviendas. Sin embargo, en los hechos ese esquema no necesariamente se aplicó. En la reconstrucción de una de las técnicas del IVBA:

*Para que te des una idea, los convenios se firmaban de manera tripartita, pero la provincia no opinaba, es más, hay convenios que firmaba la provincia donde no hay cláusula de transferencia, eso quiere decir que, a ver la tierra, para que se regularice acá y se inicie el recupero, tiene que ser transferida al instituto inicialmente, eso no estaba...*

---

<sup>29</sup> Según el Convenio Marco, tenían un plazo máximo de seis meses para comenzar la ejecución de los cupos asignados ya que, pasado ese plazo, los recursos iban a ser reasignados.

Este cambio de distribución de tareas implicó menos recursos presupuestarios para la intervención pública ejecutada desde el nivel provincial, pero también la restricción en el acceso a la información a la que la provincia podía acceder acerca de los proyectos de obra de vivienda o los barrios con procesos de urbanización que se ejecutaban en el territorio bonaerense. En términos de una funcionaria del instituto: *“Hasta 2015 los proyectos nación-municipio son los que se priorizan y no vienen para ser aprobados acá, en verdad. Nos dan una copia del proyecto, pero no hay responsabilidad provincial en el convenio aprobado”*. En este sentido, había datos y elementos del proyecto, como la justificación social y urbana o el carácter procesual —cuando las obras integraban etapas de un proyecto urbano más amplio—, que la provincia obtiene recién a partir del supervisor de avance de obra en el territorio. En términos de uno de los supervisores de obra: *“No es algo que nosotros leemos en el proyecto, nos enteramos cuando vamos a supervisar, lo vemos ahí o nos lo cuenta el equipo municipal, por eso lo sabemos, si no nosotros lo que conocemos es el plan de obra y firmamos el avance de obra en función de eso”*.

En la reconstrucción que los entrevistados hacen del proceso, una pauta explicativa para entender el corrimiento del nivel provincial del circuito de ejecución de los Programas Federales tiene que ver con los tiempos de concreción de las obras y el objetivo que acompañaba la política, ya que la premura que existía para la generación de empleo y la reactivación económica no parecía tener consonancia con los vaivenes burocráticos que imprimía la ejecución y la aprobación de la normativa bonaerense. En esta línea, una de las técnicas del IVBA entrevistada decía:

*La provincia, en general, es la que da la aptitud y la factibilidad de los proyectos; se le pide el hidráulico, la ubicación, el dominio, la normativa, y hasta que no están los papeles no sale; eso se evitó todo para decir “empezá ya a construir las viviendas”. Es decir, esta distribución interburocrática de tareas (de la línea nación-municipio) implicó agilizar el comienzo y la ejecución de las obras de vivienda, pero abrió una complejidad posterior, al tiempo de adjudicar las viviendas, iniciar el pago de las cuotas y finalmente regularizar la situación para una futura escrituración de las viviendas de interés social.*

Este trámite, si bien quedaba en manos del nivel provincial, debía ser seguido y apuntalado desde el nivel municipal, que debía tener, al momento de regularizar las viviendas, los diferentes documentos adaptados a la complejidad burocrática bonaerense:

*Son obras que se hicieron con un actor que no intervino, por eso la provincia sacó una Resolución que es la 528 de 2005. Cuando se dio cuenta de que no iba a ser partícipe, que era un convidado de piedra, entonces dijo: “Nosotros somos convidados de piedra, pero cuando vos me pidas que yo regularice, yo te voy a pedir esto, esto y esto”.<sup>30</sup>*

Desde la perspectiva de los funcionarios municipales, estos trámites que involucraban al IVBA eran complejos y con tiempos dilatados; en palabras de uno de los entrevistados: *“Eran carpetas que vos tenías que empujar oficina por oficina”*.

La función protagónica del nivel municipal es la contracara del corrimiento provincial descrito. A pesar de ello, no es posible referir a un único proceso de implementación entre los municipios. De hecho, la puesta en marcha del Programa Federal fue muy heterogénea en el conurbano bonaerense. En el proceso de implementación del Programa Federal en el Gran Buenos Aires, los entrevistados del nivel provincial identifican la presencia de municipios con capacidades de ejecución diferente. En este sentido, los orígenes de estas capacidades diferenciales son múltiples:

*Hay municipios que habían avanzado mucho con anterioridad a los Programas Federales y que tenían criterios propios, por ejemplo, el IDUAR<sup>31</sup> era uno que se tomaba de modelo; Moreno venía generando bancos de suelo, tenían también un análisis para decidir quiénes debían ser los destinatarios, (...) había una ficha social que desarrollaban para conocer las familias que iban a estar involucradas. Otros como el caso de Morón, en la Villa Carlos Gardel, hacían una mesa de gestión que fue impresionante y ahí se implementó el programa. (...) El Municipio de Avellaneda tenía hecho un Plan Urbano,<sup>32</sup> y eso también lo hacía distinto, y de ahí la manera diferente en la que se implementó en Avellaneda, en relación con la de su vecino Quilmes. Avellaneda tenía un plan, conocía su territorio y decía cuáles eran los lineamientos que había que hacer y para dónde había que ir, entonces cuando apareció la plata dijeron bueno, necesitamos acá, allá, allá y los tipos tenían abajo del brazo mil proyectos... (entrevista a técnica del IVBA).*

---

<sup>30</sup> Siguiendo la construcción argumental de la técnica del IVBA entrevistada, ello daba un aviso a los gobiernos municipales que *“sabían que tenían que empezar a juntar los papeles del predio, si querían regularizar las viviendas”*.

<sup>31</sup> Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), organismo descentralizado, Municipalidad de Moreno.

<sup>32</sup> Se refiere al Plan Estratégico Avellaneda 2020.

Surge, entonces, la presencia de capacidades técnicas vinculadas a instituciones previas, con experiencia de gestión del suelo y generación de lotes con servicios (IDUAR-Moreno), de planes y proyectos urbanos y de producción local de información social y habitacional (Plan Estratégico-Avellaneda), de redes entre el gobierno local y organizaciones de base territorial implicadas en la cuestión, aunque no necesariamente incluidas en los lineamientos de los Programas Federales (Carlos Gardel-Morón). Dado que los proyectos se asignaban según selección y que era preciso generarlos con información que justificara la pertinencia de la inversión pública, contar con relevamientos de la población, prioridades o proyectos para distintas áreas de las jurisdicciones era un recurso que habilitaba márgenes de acción entre los municipios.

A la vez, se observa la interacción con otros programas, presentes con anterioridad en el territorio (entre ellos el PROMEBA), que le imprimieron una dinámica de ejecución diferencial a la gestión municipal que contaba con estas experiencias en su haber. El esquema de organización interna y coordinación del equipo técnico, forjado con la ejecución de otras políticas sociales, generaba cierto *expertise* burocrático entre los trabajadores y el desarrollo de áreas especializadas en temáticas vinculadas al hábitat, y ello cobraba protagonismo ante la llegada de los Programas Federales. Por ejemplo, en la explicación de una de las funcionarias del IVBA:

*Avellaneda tenía también un desarrollo de áreas y especificidades de coordinación interna que no tienen otros municipios. El PROMEBA les dio una herramienta en este sentido, así como para otros municipios, también se vio en La Matanza. Al generar unidades ejecutoras de coordinación dentro de los barrios, que a la vez tenían áreas, área social, técnica, dominial, el PROMEBA le permitió al municipio, mientras el municipio lo tome como herramienta y se sume en esta coordinación, pero decía, les brindó a los municipios una organización y una visión integral... y me parece que esa organización que le dio el PROMEBA en su momento, algunos municipios lo explotaron mejor que otros y los que lo hicieron mejor terminaron teniendo herramientas para manejar distinto la llegada del Programa Federal (entrevista a funcionaria del IVBA, coordinación PFUVyA).*

De este modo, en los casos mencionados por los entrevistados del nivel provincial, surgen casos de referencia municipal con una característica común: ante el arribo de los Programas Federales contaban con cierto diagnóstico social, urbano, y/o habitacional, y en algunos casos, también, con cierto registro de

las demandas o cuestiones problematizadas por las organizaciones sociales y los habitantes de los barrios de origen informal. Vale la pena destacar esta variable, si entendemos como una capacidad política<sup>33</sup> la habilidad para “conocer las necesidades de la población, problematizar sus demandas e intereses y tomar decisiones que los representen” (Repetto, 2004).

Las capacidades desarrolladas (o no) colaboraron también al modelado de los Programas Federales para adaptar una política diseñada en el ámbito nacional a las cuestiones sociales problematizadas en los contextos locales a intervenir. En este sentido, hubo modificaciones que los gobiernos municipales propusieron sobre los lineamientos establecidos. Un ejemplo es el lanzamiento del PFUVyA, cuyo desarrollo fue posterior al resto de las líneas programáticas. Esta modalidad tuvo la particularidad de ser la única destinada a abordar de forma más integral la problemática habitacional del conurbano bonaerense, al poder combinar la construcción de vivienda clásica con tareas de esponjamiento, apertura de calles, obras de infraestructura y mejoramiento. Asimismo, fue la única que estuvo pensada para ser implementada en áreas ya ocupadas y (auto) urbanizadas, a diferencia del resto de las políticas de construcción de viviendas, pensadas para generar viviendas nuevas en localizaciones también nuevas (PFCV y PFEH).

De este modo, esta línea programática permitió también saldar la problemática abierta por la falta de suelo urbano para intervenir con los Programas Federales las áreas centrales del AMBA. Al focalizar la intervención en barrios populares, en predios ya ocupados, era posible dar respuesta al cuello de botella que la ejecución encontraba en el conurbano ante la escasez de suelo urbano “libre” (Cravino *et al.*, 2012; Del Río y Duarte 2012).

Desde la perspectiva de los entrevistados del IVBA, el esquema del subprograma también emergió modelado por la participación de los gobiernos municipales que, ante el retorno de la cuestión habitacional a la agenda pública, aprovecharon la ventana de oportunidad<sup>34</sup> (Kingdon, en Di Virgilio, 2006) para colocar el diagnóstico local en escena e impulsar una modalidad que los incluyera. En este sentido, una de las funcionarias del IVBA recoge ambas dimensiones explicativas (la aparición de una posible resolución práctica para

---

<sup>33</sup> Repetto (2004) desagraja la *capacidad de gestión*, incluyendo en su interior distintas categorías, entre ellas la *capacidad política*.

<sup>34</sup> Kingdon (1995) aborda aquellos eventos que acontecen en la corriente política y abren ventanas de oportunidad. El autor relaciona la apertura de ventanas de oportunidad con aquellos momentos en los que convergen los problemas, las soluciones –o proyectos de política pública– y los contextos políticos. Di Virgilio (2006) retoma el instrumento teórico para analizar la revisión de las políticas sociales tras la “ventana de problemas” abierta por la crisis de 2001/2002.

superar el cuello de botella que generaba la ausencia de suelo y la preocupación de la gestión central por impulsar una modalidad con perspectiva local):

*Se decidió utilizar parte del cupo del Programa Federal creando el Programa de Urbanización de Villas y localizando este gran cúmulo de viviendas en el territorio que más lo necesita que es el conurbano bonaerense, y yo creo que para ello hubo presión de los municipios, entre ellos aquellos ubicados en el primer cordón, porque veían que se les pasaba la posibilidad de conseguir ese cupo de viviendas del Federal, porque suelo libre no tenían. Entonces dijeron “ok, no en un terreno nuevo, el déficit que tengo lo tengo acá, en los barrios, lo necesito acá, organicémoslo”, que tiene su asidero y tiene su lógica. Porque ahí hay familias que necesitaban una vivienda, lo que no tenía el municipio era un terreno libre; entonces yo creo que sí hubo mucha participación local para que salga (entrevista a funcionaria del IVBA, coordinación PFUVyA).*

Esta perspectiva dialoga con aquella esgrimida por los funcionarios municipales. En el planteo de uno de los funcionarios municipales entrevistados, aquello que les permitió posicionarse y convertirse en un actor parte en la reformulación del programa lanzado desde el nivel central fue contar con un diagnóstico sociohabitacional para los barrios a intervenir con la política en el territorio:

*El pedido que se hizo en aquel entonces sobre la subsecretaría (SSDUyV) no era una demanda global, sino una demanda detectada, definida y perfectamente cualificada; teníamos desarrollada una propuesta integral, no un número; nos ofrecieron 36 m<sup>2</sup> y nosotros sabíamos cómo eran las estructuras de las familias, tenemos familias de ocho hijos, no podíamos meterlas ahí, teníamos a las personas identificadas, entonces hicieron una vuelta y salió el Programa de Villas y Asentamientos, y eso era un destino sujeto a la demanda que traieras vos, un proyecto; nosotros, por ejemplo, queríamos algunas viviendas de cinco dormitorios (Técnico municipal, Partido de Avellaneda).*

En el argumento y en la reconstrucción de este hecho se puede también entrever la representación que el grupo de funcionarios tiene del rol del Gobierno central en el armado y el diseño de la política pública y de la función del gobierno local en ello. En palabras de uno de los funcionarios municipales entrevistados: “La política que lanza nación tiene que ser un gran paraguas, tienen que delinear objetivos generales, pero dar libertades para que sean ajustados en el ámbito local, tienen que ser herramientas, si no desde allá de un escritorio no pueden decidir sobre situaciones que son muy distintas”. En este sentido, surge de

las entrevistas el modo en que entre los funcionarios municipales se defiende el ámbito local como el espacio de decisión, y se pondera, para ello, la particularidad de cada territorio y el conocimiento que de él se tiene en la gestión municipal. Sin embargo, en las voces de los entrevistados surgen también las limitaciones burocráticas que tiene esta aspiración. Las tareas en lo que respecta a la producción de viviendas sociales y los procesos de urbanización dependen de la gestión provincial para la adjudicación, la regularización y escrituración de las viviendas. Es decir, para concretar el proceso formal; para no inaugurar otra serie de problemas habitacionales vinculados a la informalidad, se precisa una serie de trámites y aprobaciones del gobierno provincial. Procesos que deben ser, a su vez, empujados por los municipios. Asimismo, la dependencia de otros niveles burocráticos también aplica a la gestión del suelo en donde se construirán las viviendas de la política federal y al desarrollo de obras de servicios básicos e infraestructura. Algunos instrumentos requeridos por los municipios para avanzar en la política habitacional (como ser la expropiación en casos de terrenos privados o las desafectaciones en casos de predios públicos de otras agencias de gobierno) dependen de la legislatura provincial y de agencias nacionales como la ADIF, la AABE (hasta 2012 ONABE), así como de la diversas direcciones y secretarías encargadas de la Comisión de Tierra Fiscales Nacionales Programa Arraigo. De este modo, a pesar de los enormes avances en términos de capacidad de gestión y generación de márgenes de acción por parte de los actores municipales, el hecho de que hayan ganado protagonismo en términos ejecutivos de las políticas sociales y habitacionales, no necesariamente implica que suceda lo mismo en términos de competencias ejecutivas, normativas y presupuestarias.

### **Los desafíos pendientes: ACUMAR y la imposibilidad de la cogestión entre los distritos**

Tal y como hemos podido advertir hasta aquí, durante las últimas décadas ha habido una fuerte revalorización de la descentralización y del ámbito local en la atención e intervención pública de las problemáticas de suelo y viviendas. Sin embargo, estas políticas están preponderantemente vinculadas con cuestiones de escala metropolitana, como ser el déficit habitacional, la planificación urbana, la regulación del mercado inmobiliario, los conflictos ambientales, entre otros. En ellas se entrecruzan las escalas y se encuentran una multiplicidad de jurisdicciones gubernamentales, lo que trae un desafío en términos de gestión, que incluye (superándolo) al ámbito local.

Es preciso hacer algunas consideraciones para abordar la cuestión que introducen las problemáticas metropolitanas y los espacios de cogestión municipal e intergubernamental en el ámbito del Gran Buenos Aires. En principio, como señalan varios autores, no existe en el AMBA una instancia de gestión metropolitana formal, tampoco para la RMBA (Clichevsky, 2002; Pérez, 1994 y 2004; Gutiérrez, 2012). De hecho, existen autores que plantean un sesgo antimetropolitano del federalismo argentino (Pérez, 2001). Aun después de las reformas de 1994, ni la Constitución nacional ni la Constitución de la provincia de Buenos Aires hacen referencia a la cuestión metropolitana ni a la necesidad de coordinación metropolitana. Tampoco mencionan a la cogestión entre instancias gubernamentales de equivalente jerarquía (dos municipios, dos provincias).

Sin embargo, cuando reconstruimos la problemática habitacional abordada por los municipios en los apartados anteriores, vemos que por diversos aspectos ello tiende a exceder los límites gubernamentales del ámbito local. En el caso de los barrios de origen popular, la primera razón se vincula con las propias características del proceso de ocupación, urbanización y densificación de las villas y asentamientos. En la explicación de un técnico municipal:

*La gente ocupa y no ocupa ordenado (...) en una villa, o cuando los inmuebles son grandes, tienen recortes, están mezclados, la gente ocupa, pero claro jurídicamente los inmuebles pueden terminar acá en esta raya (dibuja un lote y en el medio una línea) y este es privado y este es del Estado, o este es de una jurisdicción y esta es de otra jurisdicción, y así (...). Por ejemplo, en Villa Azul tenías el predio del Programa Arraigo y nosotros decíamos “bueno pero hay un línea imaginaria que es el límite del Partido de Avellaneda”, porque ahí es muy difícil, el límite de la manzana formal pasa por el fondo de la casa de una vecina, de un lado es Avellaneda y del otro es Quilmes, es algo rarísimo, porque en general es una calle... la casa esta acá (el entrevistado dibuja un lote), el eje que divide los partidos pasa por acá (marca la mitad) (entrevista a técnico municipal, Partido de Avellaneda).*

De este modo, la política del PROMEBA y del Programa Federal permite a los municipios intervenir con proyectos por medio de estas políticas públicas en territorios que en repetidas ocasiones pertenecen a más de una jurisdicción. Coordinar estas acciones se vuelve complejo, en parte porque las coordinaciones de la política pública son directas entre nación-municipios, lo que complica las instancias de cogestión horizontal entre municipios, y se pierde la instancia

provincial como actor que podría aunar objetivos entre distintas jurisdicciones (que no necesariamente tienen las mismas intenciones, los mismos proyectos para el barrio, ni las mismas capacidades técnicas para abordarlos).

En segundo lugar, las cuestiones vinculadas al acceso al hábitat y a la vivienda implican en la gran mayoría de las ocasiones procesos de gestión de suelo, ya sea para proyectos de urbanización, para obras de construcción de vivienda nueva o de extensión de servicios. Y ello también supone la cogestión entre distintos distritos, diferentes niveles de gobierno y diversas agencias estatales. En parte dado que se precisa acceder a información dominial detallada; en este sentido, cuando se les pregunta a los funcionarios municipales cómo es el acceso a la información para reconstruir las situaciones catastrales y si basta con la documentación propia, la respuesta es:

*No, todos los municipios tienen su documentación, su catastro, y después, también está la Escribanía General de Gobierno, y se había hecho un convenio con catastro de la provincia de Buenos Aires, el ARBA, donde de acuerdo con qué convenios se firmaban te pasaban información. Por ahí no era muy actualizada, pero ellos (ARBA) tenían la identificación de lo que eran los dominios de los inmuebles que se solicitaban. A veces en forma específica, cuál eran los dominios, y otras veces, cuando se firmaba un convenio, tenías la información actualizada. Porque más allá de que el municipio tiene su base de datos, son pseudo titulares de dominio. ¿Por qué pseudo? Porque a veces esos titulares se modificaron en el tiempo y nadie se enteró, no se actualizó... (entrevista a funcionario municipal, Partido de Avellaneda).*

De este modo, los gobiernos locales precisan hacer acuerdos con otros niveles de gobierno para acceder a la información que les permita accionar, ya que no pueden resolverlo de forma aislada.

Por otra parte, aun contando con la información de la situación dominial de los inmuebles en donde se precisa operar, los municipios también necesitan cogestionar con otras agencias y niveles de gobierno la adquisición de los inmuebles que no son de propiedad municipal –la gran mayoría–, para llevar adelante las políticas de suelo y vivienda. En estos casos, la complejidad también excede a los municipios, aunque la ejecución de las obras de vivienda o los procesos de urbanización se encuentre en sus manos, la adquisición o el traspaso de los predios –en los casos de terrenos fiscales–, los exceden y condensan responsabilidades yuxtapuestas. Es posible deducir ello de la propia normativa

bonaerense. Por un lado, la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM)<sup>35</sup> atribuye a los municipios competencia –mayormente concurrente– sobre la gran mayoría de las áreas de política pública vinculadas con la planificación urbana y directamente vinculadas con las problemáticas metropolitanas: zonificación, edificación, habilitación e inspección de establecimientos comerciales e industriales, vialidad, tránsito y transporte público y propiedades ribereñas (arts. 27 y 28). Estas competencias para la regulación del suelo y sus usos también se desprenden del Decreto Ley 8912/1977. Y en consonancia con estas competencias, la LOM además establece que corresponde al municipio disponer, en coordinación con la provincia, la provisión de la gran mayoría de los servicios: barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales, transporte y otras necesidades colectivas (art. 52). A la luz de la LOM, los municipios bonaerenses tienen, entonces, amplias responsabilidades en estas temáticas. Sin embargo, cuando nos adentramos en las competencias para gestionar el suelo, de forma tal de consolidar las tareas vinculadas a la planificación urbana recién detalladas, los instrumentos básicos como la expropiación son una atribución cuya iniciación está reservada como una competencia del Estado provincial y el Estado nacional, con sus respectivos Poderes Legislativos (únicos actores que pueden declarar un inmueble de “interés público y sujeto a expropiación”). Por otra parte, en el caso del traspaso o la desafectación de usos de los terrenos fiscales, depende de definiciones de agencias nacionales (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales Programa Arraigo, Vialidad Nacional, ADIF, entre otras) o autárquicas (AABE). Ante estas múltiples administraciones, no hay ámbito de negociación ni representante del ámbito metropolitano que asegure el avance de estas gestiones, por fuera del que excede el desarrollo del nivel local.

Podría pensarse que los avances en temas ambientales, que también tienen el carácter de exceder el ámbito local y jurisdiccional, podrían sentar precedentes y ayudar a construir espacios de cogestión o de autoridad metropolitana, que involucran a más de una jurisdicciones y actor, atravesando diversas escalas, responsabilidades distintas y ámbitos heterogéneos de discusión. Sin embargo, las experiencias recientes no lo demuestran (Gutiérrez, 2012) y, de hecho, a contramarcha del protagonismo local descrito, las organizaciones creadas expresan un sesgo antimunicipal. El caso con mayor peso es la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), que se creó en 2006, con el objetivo primario

---

<sup>35</sup> En la provincia de Buenos Aires las competencias administrativas de los gobiernos municipales son fijadas en detalle por la LOM.

de sanear la cuenca del río Matanza-Riachuelo, la más contaminada de todo el país, y resolver la situación de la población que habita bajo riesgo ambiental y habitacional en el área inmediata al Riachuelo. Sin embargo, a diferencia de los modelos más modernos de gestión de cuencas, “los cuales aconsejan que todos los interesados/involucrados en el uso y preservación de una determinada cuenca participen de la toma de decisiones” (Gutiérrez, 2012: 159), la ACUMAR se compone únicamente por representantes de la nación, de la provincia de Buenos Aires y de la CABA. Mientras tanto, las organizaciones de la sociedad civil, los usuarios directos del agua y los gobiernos municipales bonaerenses pueden participar por medio de comisiones consultivas, pero son excluidos de la toma de decisiones (ídem). De este modo, los municipios tienen que resolver problemáticas habitacionales y conflictos ambientales que afectan a la población que habita el territorio que gobiernan, pero ni ellos ni las organizaciones sociales que las representan tienen incumbencia en las definiciones, aunque sí son los responsables de ejecutar los planes de saneamiento (PISA),<sup>36</sup> gestionar las políticas habitacionales y ordenar la regulación industrial que lo garantice. Por el contrario, existen organizaciones equivalentes que fueron creadas por la provincia de Buenos Aires y no pecan del sesgo descrito, como las autoridades de Gestión cuencas del río Reconquista y del río Luján, que se constituyen como comités con participación exclusiva de los gobiernos municipales.<sup>37</sup> Su objetivo explícito es promover “el desarrollo integrado de la cuenca o región” (Ley 12257/99, art. 121), pero su avance es muy incipiente (incluso más que el de ACUMAR), situación que probablemente esté asociada con su completa falta de presupuesto, dado que los comités de cuencas bonaerenses no tienen asegurado, por parte del gobierno provincial, ningún tipo de mecanismo de financiamiento (ibídem: 159-160).

## Conclusiones

Las distintas formas que asumió la gestión de las políticas urbanas, en general, y habitacionales, en particular, en el conurbano bonaerense durante las últimas tres décadas es la puerta de entrada que elegimos en este trabajo para comprender las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno y su interfaz con el territorio. La primera cuestión que interesa resaltar es que a lo largo del período

---

<sup>36</sup> Plan Integral de Saneamiento Ambiental para la cuenca Matanza-Riachuelo.

<sup>37</sup> Vale aclarar que en ninguna de estas cuencas tiene incumbencia territorial la ciudad de Buenos Aires.

no se observan grandes transformaciones en la institucionalidad que soporta la gestión de la cuestión urbana en los municipios bonaerenses. Antes bien, las transformaciones parecen haber ocurrido más de hecho que por redefiniciones formales en las competencias de los diferentes niveles del gobierno.

En este marco, en la década de 1990, el protagonismo que cobran los ámbitos locales se apoyó fundamentalmente en la acción del gobierno de la provincia de Buenos Aires y en el reconocimiento de sus capacidades para brindar respuestas más ajustadas a problemáticas con un fuerte anclaje territorial. El modelo habilitó, también, la articulación con actores de base territorial y/o colectivos implicados en la gestión de las intervenciones, propiciando procesos de apertura del gobierno hacia un sistema de gobernanza más amplio y pluralista. Sin embargo, el proceso se apoyó fuertemente en la implementación de políticas sociales focalizadas sin capacidad para producir transformaciones en la institucionalidad del sector.

A partir de los años 2000, el gobierno nacional se reposiciona en su relación con los ámbitos subnacionales. Por un lado, la crisis de 2001/2002 lo obliga a repensar la cartera de programas sociales —que incluye a las políticas sectoriales— de una manera más articulada y fuertemente centralizada. Si bien la ejecución de las iniciativas se apoyó en instancias desconcentradas preexistentes que, inicialmente, supusieron la toma de posición por parte de los gobiernos provinciales (es el caso de las Leyes de Endeudamiento para habilitar la gestión del PROMEBA en cada jurisdicción provincial), el gobierno nacional recuperó para sí el protagonismo en la definición de los contenidos de la política pública sectorial. Desde entonces, el diálogo con los gobiernos municipales o bien ha obviado la intermediación del gobierno provincial, o bien la redujo a cuestiones burocráticas y/u operativas. En este proceso, los gobiernos locales han cobrado progresivamente cada vez mayor protagonismo. Sin embargo, el balance no necesariamente deja un saldo positivo.

Por un lado, si bien los gobiernos municipales han tenido cierta capacidad para incidir en los lineamientos de las políticas emanadas desde el nivel central, no han podido generar respuestas horizontalmente coordinadas. La cuestión urbana (por ejemplo, los conflictos ambientales, la cuestión del suelo o las dinámicas del mercado inmobiliario) en un área como lo es la Región Metropolitana de Buenos Aires tiene, por definición, una escala metropolitana, que contiene y al mismo tiempo desborda el nivel local. Sin embargo, ninguno de los niveles del gobierno que intervienen en el conurbano “levantaron” en su agenda la cuestión metropolitana. Este no parece haber sido un tema relevante ni para el Estado provincial ni para el nacional (Pérez, 2001). Esta no parece ser

una cuestión menor, sobre todo, si tal como plantea Chiara (en este volumen), la forma en la que se resuelven las relaciones entre los niveles del gobierno tiene un impacto directo en la profundización (o no) de las desigualdades.

Por otro lado, este protagonismo progresivo no parece haber tenido capacidad de producir rearticulaciones de las relaciones entre el sistema institucional y el territorio. Antes bien, su trabajo parece haber sido sortear la carrera de obstáculos que la implementación de políticas diseñadas en los niveles centrales les impone, fundamentalmente, para asegurarse el acceso a recursos.

De este modo, en el sector de las políticas urbanas y habitacionales, el protagonismo del nivel local parece estar conectado a procesos más amplios de rearticulación operativa de los aparatos públicos (Jordana y Gomà, 2004), sin que ello suponga necesariamente mayores capacidades para dar una respuesta efectiva a la cuestión urbana.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos y Repetto, Fabián (2006). “La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina”. *Diálogo Regional de Política*, vol. 6, pp. 1-63.
- Aramburu, Florencia (2020). “Los Programas Federales de Vivienda y las estrategias de adquisición de suelo urbano para su concreción: un análisis desde el caso del Municipio de Avellaneda en el conurbano bonaerense (2005-2015)”. Tesis de Maestría en Estudios Urbanos. Los Polvorines: UNGS.
- Arias, N. y Rodríguez, G. (1999). *Crisis social, medios y violencia. A diez años de los saqueos en Rosario*. Rosario: VVAA, CEHO, CECYT, CEA-CU, Universidad Nacional de Rosario.
- Camou, Antonio y Di Virgilio, María Mercedes (2009). “Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad en Argentina: gobernando el conflicto a nivel local”. En Mariñez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal (coords.), *Política pública y democracia en América Latina*, pp. 145-182. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Canestraro, María Laura (2008). “De la teoría del derecho al derecho practicado: la lucha por el espacio urbano”. En Muraca, Matías; Andriotti Romanin, Enrique y Groth Terrie (comps.), *Teoría y práctica de la política. Argentina y Brasil: nuevas formas de la dependencia, nuevos desafíos para el desarrollo*. Los Polvorines: UNGS.

- Catenazzi, Andrea y Di Virgilio, María Mercedes (2006). “Habitar la ciudad: aportes para el diseño de instrumentos y la definición de una política urbana”. En Andrenacci, Luciano (ed.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, pp. 251-287. Buenos Aires: Prometeo.
- Cenecorta, Alfonso y Smolka, Martim (2000). “Access to serviced land for the urban poor: the regularization paradox in Mexico”. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 8, pp. 757-789.
- Chiara, Magdalena (2000). *La Gestión del subsector público de salud en el nivel local: Estudios de caso en el Conurbano Bonaerense*. Los Polvorines: UNGS.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.
- (2006). “Políticas sociales orientadas hacia el desarrollo y debates acerca de su institucionalidad”. *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 13, n° 28, pp. 213-230.
- Chiara, Magdalena; Di Virgilio, María Mercedes; Cravino, Cristina y Catenazzi, Andrea (2000). *La gestión del subsector público de salud en el nivel local. Estudios de caso en el Conurbano Bonaerense*. Los Polvorines: ICO-UNGS.
- Clichevsky, Nora (2002). *Pobreza y políticas urbano-ambientales en la Argentina*, Serie Medioambiente y Desarrollo, n° 49. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cravino, Cristina; Arenaza, Soledad; Bettatis, Clarisa; Del Río, Juan Pablo; Duarte, Juan Ignacio; Wagner, Raúl y Ostuni, Fernando (2012). *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el AMBA (2004-2009)*. Los Polvorines: UNGS.
- Cuenya, Beatriz (1997). “Entre la equidad y la sumisión del mercado. Propuestas y dilemas entorno a la Conferencia de las Naciones Unidas, Hábitat II (Estambul, Turquía, 1996)”. *Estudios del Hábitat*, n° 5, pp. 150-160. La Plata: Instituto del Estudio del Hábitat, UNLP.
- Cuenya, Beatriz; Rofman, Alejandro; Di Loreto, María; Fidel, Carlos (1990). “Organizaciones no gubernamentales y proyectos alternativos de hábitat popular en Argentina”. *Medioambiente y urbanización*, vol. 32, año 8, número especial, septiembre, pp. 50-77.
- Del Río, Juan Pablo y Duarte, Juan Ignacio (2012). “Vivienda, suelo y localización. Una articulación compleja para la política habitacional actual en el Conurbano Bonaerense”. En Cravino, Cristina (coord.), *Construyendo*

*barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, pp. 49-102. Los Polvorines: CICCUS-UNGS.

- Di Virgilio, María Mercedes (2006). “¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002-2003)”. Estudio realizado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Taller para Estudios de Caso de Gerencia Social. Washington: Publications Inter-American Development Bank.
- Di Virgilio, María Mercedes y Rodríguez, María Carla (2016). “Los límites del derecho a la ciudad: las encrucijadas del déficit habitacional en Argentina”. *Voces en el Fénix*. Disponible en: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/los-limites-del-derecho-a-la-ciudad-las-encrucijadas-del-deficit-habitacional-en-la-argentina/>.
- Di Virgilio, María Mercedes y Chiara, Magdalena (2009). “La gestión de la política social: aspectos conceptuales y problemas”. En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (eds.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Los Polvorines: UNGS-Prometeo.
- Di Virgilio, María Mercedes y Galizzi, Daniel (2009). “Los actores en el entramado de la gestión de la política social: una aproximación conceptual y elementos para el análisis”. En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (eds.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, pp. 319-345. Los Polvorines: UNGS-Prometeo.
- Di Virgilio, María Mercedes; Aramburu, Florencia y Chiara, Camila (2016). “Los Planes Federales de Vivienda en el Conurbano Bonaerense. Un derrotero por los barrios del Municipio de Avellaneda”. En Rodríguez, María Florencia y Di Virgilio, María Mercedes (eds.), *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas en principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004-2015 (AMBA y Córdoba)*, pp. 165-206. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Di Virgilio, María Mercedes y Rodríguez, María Carla (2009). “Idas y vueltas: el derrotero de las políticas descentralizadas de producción de vivienda social en las principales áreas metropolitanas de la Argentina”. *Ecuador Debate*, pp. 75-92.
- Di Virgilio, María Mercedes; Rodríguez, María Carla y Mera, Gabriela (2016). “La vivienda, un problema persistente. Las condiciones habitacionales en

- el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1991-2010". *CIS*, vol. 13, n° 20, pp. 21-48.
- Donzelot, Jacques (2006). *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues?* París: Seuil.
- Feiock, Richard (2004). "Politics, institutions and local land-use regulation". *Urban Studies*, vol. 41, n° 2, pp. 363-375.
- Fernández Gatica, Ignacia y Serrano, Claudia (2005). "Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza". Documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 18 al 21 de octubre, Santiago.
- Gutiérrez, Ricardo (2012). "Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina". *Eure*, vol. 38, n° 114, pp. 147-171.
- Herzer, Hilda; Di Virgilio, María Mercedes; Redondo, Adriana; Lago Martínez, Silvia; Lanzetta, Máximo y Rodríguez, María Carla (1998). "Hábitat popular, organizaciones territoriales y Gobierno local en el Area Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso". Informe final de investigación proyecto UBACyT CS032 programación 1995-1997. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Jordana, Jacint y Gomà, Richard (2004). "Introducción: democracia, descentralización y política social". En Jordana, Jacint y Gomà, Ricard (eds.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, pp. 11-26. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Kingdon, John (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper Collins College Publishers.
- Kohan, Gustavo y Fournier, Marisa (1999). *Estructura social y desigualdades socioespaciales: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS (mimeo).
- Lapsenson, Susana (2001). "Propuestas de políticas participativas y nuevas modalidades de gestión en la República Argentina". En *Actas de Seminario sobre marcos y políticas para la participación ciudadana en el nivel municipal*. Cochabamba, 29 al 31 de julio de 1998. Área de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas, Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), Organización de los Estados Americanos (OEA).

- Lungo, Mario y Baires, Sonia (2001). "Socio-spatial segregation and urban land regulation in Latin American cities". En Seminario Internacional Segregation in the City. Cambridge.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José: Editorial UCR (Universidad de Costa Rica).
- Mendoza, Mariana (2008). "La participación de los sectores populares en las políticas de vivienda y hábitat en Argentina. El caso PROMEBA en Villa Tranquila". En V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNPL.
- Nelson, Arthur; Dawkins, Casey y Sanchez, Thomas (2004). "Urban containment and residential segregation: a preliminary investigation". *Urban Studies*, vol. 41, n° 2, pp. 423-439.
- Ostuni, Fernando (2007). *Del Fonavi al Federal: Transformaciones socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional*. Documento n° 38. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- Pérez, Pedro (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina/Centro, Estudios Sociales y Ambientales.
- (2001). "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina". En Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, pp. 256-286. Rosario: Homo Sapiens.
- (2004). "Instituciones políticas y gestión urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En VIII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), 25 al 28 de mayo, Río de Janeiro.
- Relli Ugartamendía, Mariana (2009). "Regularización de la informalidad urbana: notas para el estudio de las acciones emprendidas en la provincia de Buenos Aires, Argentina". *XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, 3 al 7 de abril de 2009*, Montevideo, Uruguay. Caminando en una América Latina en Transformación. Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.12549/ev.12549.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.12549/ev.12549.pdf).
- (2011). "Provincia de Buenos Aires: el Estado frente al déficit habitacional de los sectores 'desafiliados' durante la década de 1990. En Di

- Virgilio, María Mercedes (ed.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*, pp. 81-106. Buenos Aires: Prometeo.
- Repetto, Fabián (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Documento de Trabajo, INDES. Banco Interamericano de Desarrollo. Julio 2004. Serie de Documentos de Trabajo I-52.
- Repetto, Fabián y Alonso, Guillermo (2004). *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Social, oct. 2004. Santiago de Chile: CEPAL.
- Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2004). “Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización”. En Gomà, Ricard y Jordana, Jacint (eds.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, pp. 187-242. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Repetto, Fabián y Moro, Javier (2004). “Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino”. En Bertranou, Julián; Palacio, Juan Manuel y Serrano, Gerardo (comps.), *En el país de no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, pp. 167-194. Buenos Aires: Prometeo.
- Rodríguez, María Carla y Di Virgilio, María Mercedes (2011). “El caleidoscopio de las políticas urbanas. Un rompecabezas para armar”. En Di Virgilio, María Mercedes (ed.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*, pp. 17-50. Buenos Aires: Prometeo.
- Subirats, Joan y Blanco, Ismael (2008). “¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable”. En Fleury, Sonia; Subirats, Joan y Blanco, Ismael (eds.), *Respuestas locales a inseguridades globales: innovación y cambios en Brasil y España*, pp. 110-140. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Varela, Edgar (2015). “Nuevos roles de los Gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global”. *Eure*, vol. 41, n° 123, pp. 213-237.
- Varela, Omar y Fernández Wagner, Raúl (2012). “El retorno del Estado. Los Programas Federales de vivienda en el AMBA”. En Lombardo, Juan (comp.), *La construcción del espacio urbano. Sus características en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: CICCUS-UNGS.

- Ward, Peter; Jiménez, Edith y Di Virgilio, María Mercedes (2014). *Housing Policy in Latin American Cities: A New Generation of Strategies and Approaches for 2016 Un-Habitat III*. Londres: Routledge.
- Wilson, Robert; Ward, Peter; Spink, Peter y Rodríguez, Victoria (2008). *Governance in the Americas: decentralization, democracy and subnational government in Brazil, Mexico and the USA*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Ziccardi, Alicia (comp.) (2008). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO-Siglo del Hombre Editores.

# Capítulo 6

## **Dilemas de coordinación intersectorial e implementación subnacional en la prevención y atención del embarazo no intencional en la adolescencia**

*Gimena de León y Fabián Repetto*

### **Introducción**

El embarazo no intencional en la adolescencia es una de las manifestaciones de la inequidad de una sociedad para con sus adolescentes y jóvenes y, por su fuerte concentración en los sectores más vulnerables, es una expresión clara de la desigualdad social. La maternidad temprana afecta las oportunidades educativas y laborales. Desde el enfoque de las transiciones a la vida adulta, el calendario de la fecundidad tiene consecuencias decisivas, como la finalización de la educación media y la inserción en el mercado de trabajo, lo que incide en la trayectoria futura de las y los adolescentes. De este modo, cuando se adelanta la tenencia del primer hijo/a sin haber completado otros eventos de transición, se generan situaciones que potencian la exposición a la exclusión social, tanto presente como futura.

En la Argentina, entre 1990 y 2015, el embarazo en la adolescencia se mantuvo relativamente estable en un valor alto. En 2015, 111.699 niñas y adolescentes menores de 20 años tuvieron un hijo/a (el 15% de los nacidos

vivos en el país). A partir de ese año se registra una disminución y pasa al 13,6% en 2017 y al 12,7% en 2018. Aún con esa tendencia a la baja, es sin dudas preocupante la alta proporción de no intencionalidad en los embarazos de adolescentes. En 2015, el 70% fue no intencional, mientras que, para la franja de 10 a 14 años, esta proporción es del 84,4%. Los determinantes en esta franja de edad se asocian frecuentemente con las situaciones de abuso sexual y coerción que dan lugar a embarazos y maternidades infantiles forzadas (Unicef y Plan ENIA, 2018).

Si bien la preocupación en torno al embarazo en la adolescencia estaba presente en las áreas del sector de salud argentino, hasta 2017 no había existido una estrategia intersectorial de abordaje del tema, que involucrara también a otras iniciativas de los Ministerios de Educación y/o Desarrollo Social. En 2017, desde Presidencia de la Nación se le encargó a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) la generación de un diagnóstico y una propuesta para su abordaje. Se conformó, así, una mesa de trabajo liderada por este organismo y la asistencia técnica de dos organizaciones de la sociedad civil, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), con la activa participación de los programas y áreas del Estado nacional con intervenciones en el tema: el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva,<sup>1</sup> el Programa de Salud Integral en la Adolescencia (PNSIA),<sup>2</sup> el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI), el Instituto Nacional de Juventud y la propia SENNAF como organismo coordinador del proceso. Este culminó en la formulación del Plan de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (en adelante, Plan ENIA o simplemente Plan), una política pública de carácter intersectorial de implementación territorial, que puso de relevancia el impacto del embarazo no intencional en la vida de las y los adolescentes y la necesidad de garantizar sus derechos a la salud sexual

---

<sup>1</sup> Los programas y las áreas estatales que integran el Plan ENIA modificaron tanto su denominación como su dependencia a lo largo de los años. En lo sucesivo, se los menciona con el nombre que tenían al momento de la situación que se relata. Entre 2017 y 2020, el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y el Programa de Salud Integral en la Adolescencia cambiaron su denominación, jerarquía y dependencia. En marzo de 2018 pasó a ser la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva (DSSyR) del Ministerio de Salud de la Nación (Decisión Administrativa N° 307/2018) y en 2020, Dirección Nacional de Salud Sexual Reproductiva (Decisión Administrativa N° 457/2020).

<sup>2</sup> En 2020, el Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (PNSIA) pasó a ser la Dirección de Adolescencia y Juventudes (DIAJU) del Ministerio de Salud.

y reproductiva, a través de la toma de decisiones informadas en virtud de su autonomía progresiva, fomentando, además, el crecimiento y el desarrollo en un entorno libre de violencia y sin estereotipos de género.

El carácter intersectorial de la intervención, su formulación basada en la evidencia, el establecimiento de una meta de resultados, la escala de implementación en territorios específicos de las provincias seleccionadas según criterios objetivos y la construcción de un sólido sistema de monitoreo que permite informar sobre sus avances concretos sitúan al Plan ENIA como un caso arquetípico para la indagación analítica. El presente capítulo analiza dicha política pública a la luz de dos tensiones que cruzan tanto el diseño como la implementación: por un lado, la coordinación intersectorial dentro del Estado nacional; por el otro, la coordinación entre el nivel central y las provincias.

En cuanto a la organización del capítulo y luego de esta introducción, la primera sección presenta el Plan poniendo de relevancia su construcción intersectorial, la formulación basada en la evidencia, el establecimiento de una meta de alcance y los principales resultados alcanzados en sus dos años de ejecución. La segunda parte analiza la tensión que presenta la coordinación horizontal en un Plan que integra prestaciones y dispositivos de tres sectores del Estado nacional: salud, educación y protección de derechos. En tercer lugar, se discute la implementación a nivel subnacional de un Plan de rectoría nacional, en el marco de la descentralización de los servicios de educación y salud en las provincias, proceso generado décadas atrás. Por último, la cuarta sección esboza los desafíos hacia adelante en el marco de una nueva etapa de implementación, caracterizada por dos procesos en tensión: por un lado, cambios en la institucionalidad del Plan a partir del nuevo signo político en el liderazgo del gobierno nacional; por el otro, la incertidumbre sobre los efectos concretos que la pandemia de covid-19 tendrá sobre la gestión pública argentina.

### **Plan ENIA: descripción general y principales resultados<sup>3</sup>**

La Argentina carecía, transcurrida gran parte de la segunda década del siglo XXI, de una política amplia y coherente en materia de salud sexual y reproductiva,

---

<sup>3</sup> El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una preocupación de los autores. Sin embargo, dado que no hay un acuerdo sobre la manera de hacerlo en español y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y masculino en simultáneo para visibilizar la existencia de todos los géneros, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico refieren siempre a todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

aún con antecedentes vigentes en lo programático y normativo. “Los avances en esta área son claves para garantizar la posibilidad de los adolescentes y los jóvenes de elegir el momento en que desean unirse a una pareja, así como cuántos hijos desean tener y cuándo, incluidas las garantías básicas para que puedan tomar decisiones libres e informadas sobre ello” (Rossel y Filgueira, 2015: 145). El Plan ENIA intentó desde un inicio llenar ese vacío. Se creó en septiembre de 2017 mediante la Resolución Ministerial N° 1790 del Ministerio de Desarrollo Social, organismo que lideró políticamente el diseño y puesta en marcha de esta intervención a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF). En cuanto a la política pública orientada a prevenir el embarazo no intencional en la adolescencia, se buscaba atender un problema clave para el desarrollo y las oportunidades de vida de las niñas y adolescentes. Se constituyó desde su diseño como una intervención intersectorial, y en la actualidad se implementa en doce provincias del país. Los organismos involucrados desde un inicio (hasta la fecha) son: la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y la Dirección de Adolescencia y Juventudes del Ministerio de Salud, el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI) del Ministerio de Educación y la propia SENNAF del Ministerio de Desarrollo Social.

### **Objetivos y enfoques**

El Plan trazó cuatro objetivos para lograr disminuir la incidencia del embarazo no intencional en la adolescencia: i) sensibilizar a la población en general y a los adolescentes en particular sobre la importancia de prevenir y disminuir el embarazo no intencional en la adolescencia; ii) mejorar la oferta de servicios de salud sexual y reproductiva; iii) potenciar las decisiones informadas de los adolescentes para el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos; y iv) fortalecer políticas para la prevención del abuso y violencia sexual y para el acceso a la interrupción legal del embarazo (ILE), según el marco normativo vigente. El Plan contempló desde un inicio la convergencia de los enfoques de derechos y de género, en el marco de la importancia que tiene el embarazo en esta etapa de la vida para la trayectoria futura de las y los adolescentes y jóvenes.

El enfoque de derechos busca garantizar que todos los adolescentes puedan gozar y ejercer los derechos a la salud sexual y reproductiva por el solo hecho de ser adolescentes, como imperativo de su ciudadanía. Por ello, el Estado debe garantizar su cumplimiento a través de la universalidad en la provisión de servicios y prestaciones. Como se establece en el documento fundante del Plan, la aplicación de este eje en las políticas públicas implica crear un sistema

integral que cumpla con los estándares mínimos específicos que aseguren los compromisos jurídicos asumidos por el Estado argentino (Presidencia de la Nación, 2017).

El enfoque de género entiende que este se encuentra en el centro de un sistema de poder que organiza las relaciones entre varones y mujeres, de manera jerárquica y desigual para con ellas. Por ello, las políticas públicas deben garantizar su autonomía para tomar sus propias decisiones de manera libre. A partir de esta perspectiva, se toma conciencia de que el embarazo no intencional en la adolescencia tiene un impacto decisivo en la vida de las adolescentes y cercena su autonomía. Esto implica que garantizar la toma de decisiones libres, informadas y seguras sobre el inicio de su vida reproductiva es una medida clave para el goce de sus derechos y el acceso a mayores oportunidades.

En síntesis, ambos enfoques se encuentran en la base del Plan y sostienen su visión de ampliar el horizonte de posibilidades de las y los adolescentes, a partir del reconocimiento del impacto que un embarazo no intencional tiene en sus vidas y de su derecho a tener una vida sexual libre y plena sin discriminaciones de género, tomar sus propias decisiones de manera informada y crecer y desarrollarse en entornos libres de violencia (Presidencia de la Nación *et al.*, 2019).

### **Componentes y despliegue territorial**

A inicios del año 2020, ya en marcha un nuevo gobierno nacional, el Plan se ejecutaba en 36 departamentos de 12 provincias del país, territorios que muestran la incidencia más alta del embarazo en la adolescencia. Los departamentos fueron seleccionados acorde con una jerarquización de la evidencia como aspecto constitutivo de la política pública (Jaime y Vaca Ávila, 2017; J-PAL, 2018), siguiendo dos datos cruciales: la incidencia del fenómeno y la densidad de población adolescente. Con esos criterios de focalización, los territorios de implementación del Plan quedaron conformados de la siguiente manera:

- Buenos Aires: Almirante Brown, San Martín, Lanús, Morón, Quilmes y San Isidro.
- Catamarca: Capital, Belén y Valle Viejo.
- Chaco: General Güemes, San Fernando y Chacabuco.
- Corrientes: Capital y Goya.
- Entre ríos: Gualeguaychú, Paraná y Concordia.
- Formosa: Capital y Pilcomayo.

- Jujuy: Manuel Belgrano y San Pedro.
- La Rioja: Capital, Arauco, Chilecito y Rosario Vera Peñaloza.
- Misiones: Capital y Guaraní.
- Salta: Capital y Orán.
- Santiago del Estero: Capital, Banda, Río Hondo y Robles.
- Tucumán: Capital, Cruz Alta y Tafí Viejo.

El Plan integró y potenció programas y dispositivos que, con diferentes niveles de ejecución y alcance, eran preexistentes a su diseño. Profundizó dichas intervenciones, generando además una implementación a nivel territorial fuertemente coordinada, con eje en la asociación entre escuelas y servicios de salud. Este es quizás el aspecto más innovador de su modelo de intervención.

Para la definición de los dispositivos y demás intervenciones, se partió de un diagnóstico exhaustivo de la ocurrencia del fenómeno del embarazo no intencional en la adolescencia y, a partir de un análisis informado sobre los aspectos causales que explican su incidencia, se elaboró la teoría del cambio que plasmó la racionalidad a partir de la cual se pretendían introducir modificaciones que generasen la reducción del fenómeno. El diagnóstico inicial relevó datos estadísticos, informes de organismos especializados y modelos explicativos sobre la fecundidad y sus determinantes. El argumento de base de la teoría del cambio es que las y los adolescentes no asisten de manera espontánea a los servicios de salud, y que es necesario reforzar las intervenciones a través de las cuales se llega a ellas y ellos con información. Es menester señalar que las políticas públicas argentinas no se caracterizan, en general, por tener formulada explícitamente su teoría de cambio, lo cual constituye sin duda un activo del Plan ENIA.

Atendiendo a lo indicado, una apuesta central desde el inicio fue fortalecer y expandir la ESI, garantizando su implementación en todas las escuelas de aquellos territorios donde el Plan se desarrollase. Esto implicó atender fuertemente lo que señalaba la evidencia, ya que los estudios muestran que la ESI resulta clave para estimular el interés y la demanda de información sobre medidas de prevención del embarazo. Pero, además de tener un impacto importante sobre los derechos sexuales y reproductivos, la ESI tiene el potencial de prevenir y reducir la violencia y discriminación basadas en el género, apoyar normas que promuevan la confianza en uno mismo y la igualdad sustantiva de género, desarrollar la autoestima y las habilidades para la toma de decisiones entre las y los estudiantes, aspectos necesarios para el fortalecimiento de su autonomía (Unesco *et al.*, 2018).

El Plan adoptó, además, otra estrategia complementaria a la recién indicada para el trabajo con los adolescentes en las escuelas: las asesorías en salud integral en escuelas secundarias. Este componente consiste en un “espacio de escucha, asesoramiento y consulta en el ámbito escolar brindado por un profesional capacitado en salud integral que depende del servicio de salud” (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud, 2019). A partir de turnos protegidos, se prevé que se facilite la atención de adolescentes en los servicios de salud. Además, se establecieron mecanismos para optimizar la atención, a través de la mejora en la disponibilidad de insumos de anticoncepción y de la ampliación de las consejerías en salud sexual y reproductiva.

Un aspecto central que el Plan se propuso atender, en consonancia con un reto fundamental del sistema de protección de la niñez y la adolescencia, fue la cuestión del importante número de embarazos en niñas y adolescentes de entre 10 y 14 años, los cuales son producto de situaciones de abuso sexual. El cuarto objetivo del Plan busca reforzar así la respuesta pública frente a estos casos a partir de diversas intervenciones, cuya implementación se puso en marcha en 2019, tardíamente respecto de los demás componentes.

A nivel nacional, el Plan cuenta con una serie de líneas de acción transversales a los dispositivos programáticos, vinculadas con el fortalecimiento de los servicios, la incidencia, la promoción de legislación, el desarrollo de protocolos, entre otros. Cabe mencionar algunas de las más relevantes:<sup>4</sup>

- *Desarrollo de lineamientos técnicos.* Se elaboraron lineamientos conceptuales e instrumentales y de apoyo a la implementación destinados a los equipos focales territoriales del Plan y a los agentes territoriales.
- *Producción y gestión del conocimiento.* Se diseñaron y desarrollaron estudios especiales, en acuerdo con instituciones académicas, orientados a informar aspectos del problema y/o de las soluciones implementadas y, con ello, orientar la toma de decisiones sobre la marcha y el desarrollo estratégico del Plan. Los temas fueron: evaluación de procesos de gestión, costos de implementación y escalamiento, impacto económico del embarazo en la adolescencia, evaluación de dispositivos desde la perspectiva de beneficiarios/as y análisis de brechas en la educación sexual integral.
- *Capacitación y asistencia técnica.* A través de cursos virtuales, presenciales o líneas de asistencia técnica, se buscó fortalecer las competencias de los

---

<sup>4</sup> En esta enumeración se sigue el documento *Plan ENIA, recorrido, logros y desafíos* (Presidencia de la Nación *et al.*, 2019).

agentes del Plan. En esta línea se puso en marcha el curso virtual Plan ENIA destinado a todas las personas involucradas en su implementación, con el objetivo de construir un lenguaje común, desarrollar competencias y fortalecer la acción intersectorial. Este se desarrolla a través de la plataforma del INFoD del Ministerio de Educación de la Nación.

- *Gestión del monitoreo y la evaluación del Plan.* Comprendió el desarrollo del sistema de indicadores de proceso, resultados e impacto, la coordinación de ese sistema, la elaboración de informes de seguimiento y evaluación destinados a diversos actores político-institucionales. También incluyó la asistencia técnica a los equipos territoriales y agentes del Plan sobre gestión y uso de la información.
- *Estrategia de incidencia.* Se llevaron a cabo diferentes acciones para incidir en el cambio de normativa o adopción de decisiones en temas clave para el funcionamiento del Plan y para el fortalecimiento de su institucionalidad. En esta línea, se elaboró el proyecto de ley Ejercicio profesional de las/os licenciadas/os en Obstetricia, junto con la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia (hasta finales de 2019 bajo la órbita del Ministerio de Salud y Desarrollo Social), con el propósito de habilitar a las/os obstetras a proveer métodos anticonceptivos reversibles de larga duración. Para ello se realizaron reuniones técnicas con asesores/as y legisladores para impulsar la sanción de la ley.
- *Comunicación interna y externa.* Se realizaron presentaciones oficiales sobre el Plan a diversos actores estatales y de la sociedad civil. También se mantuvo la comunicación oficial del Plan entre los agentes que lo integran a partir de diversos soportes comunicacionales, como el periódico ENIA y las comunicaciones de la coordinación técnica. Además, se difundió la página institucional del Plan ENIA, la página “Hablemos de Todo” y otros dispositivos digitales que dependen del Instituto Nacional de Juventud y el 0800 de Salud Sexual y Reproductiva. En septiembre de 2018 se elaboraron insumos para la campaña comunicacional elaborada en conjunto con la Presidencia de la Nación.

Mientras, a nivel territorial, el Plan ofrece una serie de intervenciones y prestaciones dirigidas a la población adolescente, las cuales se efectúan en el ámbito de la escuela, los servicios de salud y las comunidades. Las intervenciones de fortalecimiento institucional consisten en capacitaciones, insumos y materiales que buscan mejorar la calidad de los servicios. Las prestaciones, por su parte,

se expresan en servicios concretos destinados a la población adolescente, organizados en los siguientes dispositivos:<sup>5</sup>

1. Educación sexual integral (ESI).
2. Asesorías en salud integral en escuelas secundarias.
3. Consejerías en salud sexual y reproductiva y provisión de métodos anti-conceptivos con énfasis en los de larga duración.
4. Asesorías de base comunitaria.

El dispositivo de la ESI se propone fortalecer la educación sexual integral en las escuelas que se incorporan al accionar del Plan. Para ello, se busca expandir las capacitaciones a docentes y directivos, considerándolos agentes centrales de cambio en el ámbito escolar. A instancias del Plan ENIA, el Programa ESI incorporó la figura del asesor pedagógico (AP), que es quien acompaña a las escuelas en la institucionalización de la ESI en sus prácticas, brindando apoyo en el diseño de los planes curriculares institucionales, garantizando la disponibilidad de materiales del Programa ESI, los espacios curriculares en los que se implementa, entre otras funciones.

En el marco del Plan, el Programa ESI fortaleció la capacitación a docentes y directivos a través del diseño de un material específico que incorporó contenidos para la prevención del embarazo no intencional, el abordaje del abuso sexual y el acceso a la Interrupción Legal del Embarazo (ILE). Las cartillas ESI-ENIA focalizan en algunos de los temas sobre los que versa la ESI en general, volviendo más específica la información y orientación a las y los estudiantes, conforme los objetivos del Plan.

El dispositivo de salud integral en las escuelas secundarias, como ya fue mencionado, constituye un espacio de asesoramiento, consulta y contención para adolescentes en el ámbito escolar, donde pueden acceder a información adecuada, confiable y oportuna sobre su salud integral, brindada por un/a agente especializado/a. Este dispositivo es un nexo intersectorial entre salud y educación con capacidad de responder a las necesidades específicas de adolescentes y jóvenes, que con poca o nula frecuencia acuden a las instituciones del sistema sanitario al momento de buscar un interlocutor para la resolución de dificultades. Este dispositivo logró una expansión importante a partir del Plan.

---

<sup>5</sup> En la descripción de los dispositivos se sigue el siguiente documento: *Implementación del Plan Nacional ENIA. Documento técnico N° 2, Modalidad de intervención y dispositivos* (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud (2019).

Se estableció que las/os asesoras/es que se incorporan al Plan tendrían a su cargo, cada uno, la atención de tres escuelas, haciendo base en el efector de salud establecido como de referencia. A través de los “turnos protegidos” que manejan los asesores, se esperaba que las y los adolescentes incrementen la asistencia a los servicios de salud, acorde con la teoría del cambio previamente descrita.

El dispositivo de salud sexual y reproductiva ofrece consejerías, concebidas como un espacio de escucha e información en los centros de salud donde se brinda tanto información adecuada y oportuna, como asesoramiento personalizado a las/os adolescentes, para que puedan tomar decisiones autónomas e informadas sobre su sexualidad, el cuidado de su cuerpo y su salud reproductiva. Es un espacio donde se pueden expresar inquietudes, dudas, deseos y temores. Se acompaña a las/los adolescentes en el proceso de construcción de autonomía y concientización de sus derechos sexuales y reproductivos, se los orienta y se les facilita el acceso a determinadas prácticas y cuidados. En el marco de este espacio, se asesora para la elección de un método anticonceptivo y se garantiza la provisión y/o colocación gratuita. El Plan fortalece la disponibilidad de insumos y la capacidad de respuesta del sistema de salud para proveer estos servicios a través de una gestión adecuada de los insumos de anticoncepción, con énfasis en los métodos de larga duración, práctica que va acompañada de capacitación y asistencia técnica continua a los equipos de salud.

El dispositivo de base comunitaria constituye una estrategia de promoción de los derechos sexuales y reproductivos destinada a adolescentes que se acercan a espacios comunitarios establecidos, en los cuales se brinda información, asesoramiento y apoyo en relación con estos derechos, facilitando además el acceso a los servicios de salud. A partir de la red de agentes territoriales que dependen de la SENNAF y de asesores comunitarios, este dispositivo se apoya en la red comunitaria e institucional de las localidades, a la vez que promueve la participación de los adolescentes. En los espacios físicos donde se establecen las asesorías en la comunidad, se brinda información y asesoramiento a los adolescentes sobre salud sexual y reproductiva y, a través de un acompañamiento activo, se les facilita el nexo con los servicios de salud.

Ya con el Plan en funcionamiento a través de los dispositivos mencionados, se diseñó de modo adicional el dispositivo de acceso a la justicia.<sup>6</sup> A partir de la detección de una alta cantidad de casos de embarazo no intencional que son producto de abuso sexual, se firmó un Convenio Marco de cooperación entre la Secretaría de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos

---

<sup>6</sup> Este dispositivo se empezó a implementar en septiembre de 2019.

Humanos de la Nación y la SENNAF, para brindar patrocinio jurídico gratuito a las víctimas de abusos sexuales identificadas por los agentes territoriales del Plan. Su implementación es todavía muy incipiente. Se prevé que cualquier institución del Plan ENIA que tome intervención directa con la niña y/o adolescente víctima de abuso sexual, puede acercarse al Centro de Acceso a la Justicia (CAJ) más cercano para ingresar el caso, con el consentimiento previo de la niña o adolescente víctima. Además, se trabaja de forma coordinada con los CAJ y los Centros de Asistencia a las Víctimas de Delitos (CENAVID), instituciones a cargo del acompañamiento integral de las víctimas.

Un aspecto clave en el diseño del Plan resultó ser el armado de su implementación con fuerte impronta territorial. En tal sentido y sintetizando lo ya planteado, en los 36 departamentos donde se implementa, se conformaron unidades de intervención asociando tres escuelas y un efector de salud. La asociación permitió poner en marcha el sistema de referencia de las y los adolescentes que son atendidos en las asesorías de salud que funcionan en las escuelas. Por su parte, los servicios de salud aledaños fueron abastecidos desde el orden nacional con insumos y estrategias de capacitación, destinados a mejorar las consejerías en salud sexual y reproductiva (Presidencia de la Nación *et al.*, 2019).

### **Plantel técnico**

Aun cuando la gobernanza central del Plan se desarrollará en la siguiente sección en términos de retos de rectoría y coordinación (horizontal y vertical), sí es menester adelantar, a efectos de describir lo relacionado al recurso humano a nivel nacional, que hasta fines de 2019 el Plan organizaba su estructura institucional a través de la Unidad Ejecutora Nacional (UEN), ámbito intersectorial de toma de decisiones donde están representados los cuatro programas o áreas que lo integran. Se definió además una Coordinación General, de quien dependían tres coordinaciones: técnica, operativa y administrativa. Los integrantes de estas tres coordinaciones son recursos contratados específicamente para desempeñar esa función y son financiados por el propio Plan. A su vez, este también financia a un representante y referente de cada programa/dirección en la UEN. Por último, el Plan también financió la expansión del plantel técnico de los programas/direcciones a nivel nacional que se necesitaban para apoyar los procesos administrativos y/o técnicos que se requerían como contrapartida a las funciones crecientes que los programas/direcciones asumieron. Los recursos humanos que el Plan financió a nivel nacional alcanzaban a un total de entre cincuenta y sesenta personas hasta finales de 2019. Mientras, a

nivel provincial, el Plan está a cargo de la contratación de quienes integran los equipos focales territoriales intersectoriales (EFTI) que implementan el Plan en las provincias (ver sección 3). Asimismo, el Plan también financia a los agentes territoriales, quienes son los referentes de cada programa o dispositivo que brindan las prestaciones, o sirven de apoyo a los servicios de salud y las escuelas para garantizar el funcionamiento de las prestaciones previstas. Ellos son los asesores en salud integral en las escuelas, los acompañantes pedagógicos de los equipos docentes, los asesores en la comunidad y los equipos territoriales de salud sexual y reproductiva. En total, hasta finales de 2019, sumaban alrededor de ochocientas personas contratadas.

Para hacer frente a todas estas erogaciones en materia de recursos humanos, sea a nivel central o subnacional/territorial, era importante contar con los recursos presupuestarios suficientes, aspecto que se aborda en la sección 2. Hasta fines de 2019, los recursos económicos del Plan ENIA eran una línea específica que dependía de la SENNAF en el presupuesto nacional, ejecutándose a través de un proyecto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

### **Resultados basados en la evidencia**

Tal lo señalado, el uso de la evidencia para la toma de decisiones ha sido desde un inicio un aspecto central del diseño y funcionamiento del Plan. No solo informó el diagnóstico inicial, sino también nutrió regularmente la toma de decisiones desde el momento inicial de su puesta en marcha. El sistema de monitoreo ha resultado clave en este proceso. Su diseño e instalación debió sortear la insuficiencia de registro y monitoreo de las intervenciones programáticas preexistentes. En la instancia de formulación del Plan no existía suficiente información sobre resultados e impactos en la población destinataria de dichos programas. Por ejemplo, existía información sobre cantidad de métodos de larga duración distribuidos a las provincias, pero se desconocía el destino final de esos insumos en los servicios, así como no había información precisa sobre la cantidad de adolescentes y mujeres protegidas con métodos de larga duración. En el campo educativo, existía información sobre la cantidad de capacitaciones dictadas a los docentes o cantidades de materiales distribuidos, pero se desconocía la cantidad de alumnos que había participado en clases o actividades de ESI en las escuelas.

El sistema de monitoreo desarrollado por el Plan logró superar esas falencias y pasar de la medición de acciones, bienes o servicios, a medir niveles de

cobertura en las prestaciones. En su construcción, se adecuaron los registros de información existentes en los programas, se diseñaron nuevos instrumentos de recolección de datos y se instalaron nuevos circuitos de relevamiento y procesamiento. El sistema está a cargo de un equipo central que supervisa la Coordinación Técnica del Plan, pero está integrado por representantes de cada dispositivo en una composición multisectorial. El circuito de información del sistema atraviesa cinco instancias: i) registro de información en territorio; ii) centralización de registros; iii) sistematización nacional de registros; iv) procesamiento y análisis; y v) producción de reportes y bases. Y produce informes de tres tipos: informes nacionales para reportar a autoridades y para rendir cuentas del avance del Plan en su conjunto con una frecuencia bimestral, informes por dispositivo e informes provinciales.

Cabe destacar al menos tres elementos del sistema de información y monitoreo y la centralidad que adquirió para el plan. Primero, su institucionalización a partir de una estructura propia dentro del Área Técnica, que a su vez está conformada por referentes de monitoreo de cada programa/dirección que integran el Plan. Segundo, la regularidad de la producción de sus diversos reportes e informes, lo cual ha permitido consolidar la función de seguimiento de resultados como una característica central del Plan. Por último, la utilización de la información que se produce para la identificación de nudos críticos y la toma de decisiones, lo cual ha podido advertirse en diversas oportunidades. Quizás el ejemplo más paradigmático de este tercer aspecto fue la creación del grupo de trabajo sobre insumos de anticoncepción, destinado a agilizar su distribución a los servicios de salud.

Los resultados a febrero de 2020<sup>7</sup> muestran que el Plan ha logrado una cobertura significativa que supera el 65%, tanto en términos de adolescentes protegidas con métodos anticonceptivos de larga duración, como en otros indicadores. Particularmente en uno de ellos se superó el objetivo. El cuadro 1 muestra las metas fijadas a través de un número de indicadores denominados “trazadores”, porque permiten estimar el avance general del Plan con un conjunto acotado de indicadores.

---

<sup>7</sup> Los datos se toman del informe de monitoreo oficial del Plan ENIA (Ministerio de Salud de la Nación, 2020). Si bien existen datos más actuales, se aportan los datos a febrero 2020 ya que la pandemia de covid-19 afectó significativamente los resultados, debido al cierre de las escuelas y la concentración de los servicios de salud en la atención de la emergencia sanitaria.

**Cuadro 1. Metas y resultados del Plan en indicadores seleccionados**

Metas establecidas a junio 2020	Cumplimiento a febrero 2020	Porcentaje de cumplimiento
116.978 adolescentes cubiertas con métodos anticonceptivos, 81.885 con LARC.	55.575 adolescentes cubiertas con LARC.	67% de adolescentes con LARC.
1.245 escuelas con asesorías en salud integral en funcionamiento.	1.115 escuelas con asesorías en salud integral en funcionamiento.	89%
611 servicios de salud con asesorías en salud integral en funcionamiento.	485 servicios de salud con asesorías en salud integral en funcionamiento.	79%
282.939 estudiantes alcanzados con actividades ESI/ENIA.	193.413 estudiantes en 2019.	74%
11.131 docentes capacitados en ESI/ENIA.	13.046 docentes capacitados en ESI/ENIA.	117%
1.709 escuelas con acompañantes pedagógicos.	1.541 escuelas con acompañantes pedagógicos.	90%

Fuente: Presidencia de la Nación *et al.* (2019).

### **Dispositivo de salud sexual y reproductiva: consejerías y dispensa de métodos anticonceptivos de larga duración<sup>8</sup>**

#### ***Adolescentes protegidas con métodos anticonceptivos de larga duración (LARC)***

- El Plan cubrió con consejería y dispensa de métodos anticonceptivos de larga duración (LARC) a 55.575 adolescentes, y logró alcanzar el 61% de la meta establecida (81.885 adolescentes). En 2018 y 2019 la dispensa de LARC fue de 52.479, mientras que en 2020 fue de 3.096. Se dispensaron 51.551 implantes y 958 dispositivos intrauterinos (DIU) entre 2018 y

<sup>8</sup> El Plan ENIA fijó inicialmente una meta de cobertura de métodos anticonceptivos de larga duración (LARC, por sus siglas en inglés) del 75%, para adolescentes sexualmente activas en los 36 departamentos donde se implementa. Este número representa 116.978 adolescentes a ser cubiertas con métodos anticonceptivos. El Plan asume que el 70% de ellas (81.885) optarán por métodos de larga duración. Sobre esa meta, a febrero de 2020, el Plan habría cubierto al 61%. Sin embargo, en mayo de 2020 se corrigió el establecimiento de esa meta, que actualmente es de 176.335.

2019. En 2020 la distribución fue de 3.036 implantes y 60 DIU. La proporción de dispensa de DIU se mantiene constante en el orden del 1,8% promedio: 1,7% en 2018, 1,9% en 2019 y en los dos meses de 2020 que toma el informe.

### ***Distribución de insumos en los servicios de salud***

- Entre 2018 y 2020, el Plan abasteció de manera significativa a los servicios de salud de las provincias con insumos de anticoncepción. Se distribuyeron 105.150 implantes subdérmicos y DIU a los depósitos provinciales, desde donde son distribuidos a los servicios de salud.

### ***Dispositivo Educación Sexual Integral (ESI)***

Estudiantes que participan de actividades ESI-ENIA en las escuelas:

- La meta de estudiantes a cubrir con actividades de la cartilla ESI-ENIA prioriza la matrícula del ciclo básico (1.<sup>er</sup> a 3.<sup>er</sup> año) y se estableció en 284.476 estudiantes.
- El Plan cubrió, en 2018, el 31% de la meta (89.590 estudiantes), mientras que, en 2019, con mayor cantidad de docentes capacitados y la consolidación del Plan en las provincias, la cobertura fue del 74% (193.413 estudiantes).

### ***Docentes capacitados***

- El Plan definió como meta capacitar al 10% de los docentes frente a cursos de cada escuela. Del total de escuelas cubiertas con docentes capacitados en ESI-ENIA, el 67,8% cumple con la meta de haber capacitado al 10% de su plantel.

### ***Asesorías en salud integral en escuelas secundarias (ASIES)***

- En el período 2018-2019 se instalaron un total de 1.115 asesorías en escuelas y 481 en servicios de salud.
- Entre 2018 y 2019, un total de 97.209 adolescentes fueron asesorados a través de 134.963 asesoramientos brindados en escuelas y servicios de salud. El número mayor de asesoramientos indica que los adolescentes concurren más de una vez a los espacios de asesorías.
- La puesta en marcha de estos dispositivos permitió cubrir el 86% de las escuelas y el 92% de los servicios de salud previstos como meta.

### **Desafíos de rectoría y coordinación intersectorial**

Una política pública de las características del Plan ENIA se fundamenta en un abordaje integral, el cual requiere el despliegue –y la convergencia– de dos funciones críticas de toda intervención con dichas pretensiones: la de gobierno y la de coordinación, ambas constitutivas de la gobernanza del plan.

El ejercicio de la función de gobierno (rectoría) se refiere a la posibilidad de fijar objetivos y metas para un sistema, de acuerdo con una mirada integral; definir prioridades y estrategias de intervención, asignar responsabilidades a los actores involucrados en la atención de una determinada problemática, distribuir recursos, monitorear los avances y el alcance de metas, sistematizar información y evaluar e introducir las redefiniciones necesarias. La función de coordinación, por su parte, remite a la relación entre actores que requieren hacer converger recursos de poder dada su interdependencia para atender problemas complejos en una división, pero también complementariedad de tareas y responsabilidades, enmarcadas en una dirección estratégica común (Repetto, 2015). Cabe indicar que, en algunas ocasiones, no se trata de funciones expresadas en instancias organizacionales diversas, sino que un mismo ámbito puede ser el espacio político-técnico en el cual ambas funciones se conjugan en fronteras porosas, no exentas de conflictos y tensiones.

Ahora bien, ¿qué aspectos complementarios a los de rectoría (como sinónimo de la función de gobierno) y coordinación se requieren para que dicho abordaje integral se encamine a generar buenos indicadores de gestión y condiciones para una virtuosa continuidad en el tiempo? En Repetto y Potenza Dal Masetto (2015) se sintetiza parte de la literatura sobre institucionalidad social

en clave de seis de sus atributos fundamentales, cuyos aspectos principales se retoman en la lectura de la experiencia del Plan ENIA:

- La perspectiva de una estrategia de largo plazo consistente y sostenida que no muta su esencia frente a cambios de gobierno, crisis políticas o situaciones coyunturales. Esto no implica que la política social en cuestión sea rígida e invariante frente a la situación socioeconómica o los énfasis que cada color político le quiere imprimir a la intervención en cuestión, pero sí que se mantienen sus objetivos y componentes fundamentales.
- La existencia de reglas claras y conocidas por todos los actores es uno de los atributos más importantes de la institucionalidad, dado que permite definir cómo operan los programas en cada uno de sus componentes y en su interacción, a qué población van dirigidos, qué tipo de apoyo ofrecen, cuáles son los criterios para acceder a los beneficios, entre otras cuestiones críticas. Las reglas de operación –y los lineamientos en general– sirven, entre otras cosas, para que los servidores públicos tengan claridad sobre cómo deben gestionarse los programas sociales y para homogeneizar su actuación, facilitando la coordinación interjurisdiccional e intersectorial, en la medida en que aquellas atribuyen responsabilidades, tareas y recursos concretos a cada dependencia o nivel de gobierno.
- El desarrollo de capacidad técnica permanente en los organismos encargados de las distintas etapas de la política pública en cuestión. Para llevar a cabo una intervención estatal eficaz resulta fundamental contar con cuadros profesionales capacitados para ejercer las distintas funciones. Y, en caso de requerirse nuevas competencias de gestión, será crucial contar con un plan de fortalecimiento de las capacidades del recurso humano, ya sea a nivel de la unidad central o subnacional, o en el ámbito territorial de implementación concreta de la intervención.
- La existencia de mecanismos de recolección y análisis de información confiable que permitan monitorear y evaluar el avance de la estrategia, con el explícito propósito de mejorar la política pública. Toda acción estatal debe velar por el uso eficiente de los recursos escasos para atender los problemas públicos más importantes. Para hacer esto, es clave contar con información adecuada para la toma de decisiones, con ámbitos institucionales dedicados a la evaluación y seguimiento de las acciones instrumentadas y su impacto, lo cual requiere que hayan sido establecidas metas claras y medibles.

- Los mecanismos de control y fiscalización permiten la rendición de cuentas sobre el funcionamiento de una política pública. El ciclo de la rendición de cuentas será realmente virtuoso cuando existan mecanismos que permitan sancionar a aquellos funcionarios que no se apeguen a la normativa vigente. Tales son los atributos que se agrupan bajo la categoría de mecanismos de control y fiscalización. Se pueden identificar tres requisitos asociados con estos mecanismos: i) que las políticas públicas cuenten con mecanismos que permitan conocer *a priori* los indicadores contra los cuales se medirá su grado de avance o desempeño (lo que se conoce como “matriz de indicadores de resultados”); ii) que el desempeño y los resultados de dichas intervenciones estatales sean evaluados de forma periódica; y iii) que esas políticas públicas contemplen mecanismos que posibiliten la presentación de quejas y denuncias cuando se presenten anomalías o sean utilizados con fines políticos, y que dichos mecanismos y su modo de utilización sean difundidos tanto entre el personal de las áreas estatales involucradas como entre la población beneficiaria.
- La participación de actores sociales en aspectos críticos de la política pública. Toda intervención pública debe estar liderada por el Estado, en cualquiera de sus niveles, según la dinámica que adquieran en cada caso, incluyendo sus potenciales relaciones intergubernamentales. Dicho esto, es posible señalar que, en algunas situaciones, el saber técnico de organizaciones expertas externas al Estado puede generar virtuosas contribuciones en tanto y en cuanto hagan plena sinergia con el saber estatal acumulado (y con aprendizajes propios de la puesta en práctica). Dichas contribuciones pueden expresarse en la fase de formulación del problema sobre el cual intervenir, el diseño de la política pública o el monitoreo y acompañamiento técnico durante su ejecución (entre otras variantes).

Es interesante remarcar, con estas referencias conceptuales y antes de ingresar de lleno en la descripción y el análisis de la estructura de la gestión política, técnica y operativa del Plan, una tensión que estuvo en su germen y cuya resolución explica mucho de su dinámica a lo largo de los dos primeros años de implementación: ¿cuál debería ser su asiento institucional? El saber experto estatuido, en confluencia no siempre explícita con la opinión informada de quienes gestionaban las intervenciones críticas para enfrentar el embarazo no intencional en la adolescencia, generaba *a priori* una posible –pero enfática– respuesta: el diseño y la gestión deberían liderarse desde el Ministerio de Salud.

Razones técnicas y de oferta programática así podrían justificarlo, sumado a un embrionario esfuerzo de convergencia que se venía gestando entre las áreas sanitarias y educativas ya involucradas en la problemática. No obstante, ese no fue el camino elegido por las autoridades del gobierno nacional. Desde la presidencia se encomendó a la SENNAF, con mandato genérico y poco preciso en sus orígenes, la elaboración de un plan destinado a enfrentar el embarazo adolescente. Sin precisión sobre la magnitud y las causas del problema, resultó crucial la apertura de quien lideraba dicha institución al inicio de la administración de Cambiemos, para iniciar un diálogo con CIPPEC y CEDES a efectos de avanzar en una mejor caracterización de la temática y los posibles cursos de acción a seguir. Fue en esa etapa preliminar en la que se convocó a los preexistentes programas de salud y educación a que se sumaran a lo que aún era una idea de política pública sin concreción alguna. Los primeros pasos fueron lentos y solo a nivel de equipos técnicos, sin que se generasen las condiciones para un mínimo acuerdo político intersectorial que permitiese avanzar con bases firmes.

Fue recién con el cambio de autoridad en la SENNAF, ya entrado el año 2017, que el esbozo del Plan comenzó a avizorar un horizonte de factibilidad. Y entonces, aquella presunción de que debería ser el ámbito de la salud quien liderase el diseño y puesta en marcha de una política pública para atender los altos niveles de embarazo no intencional en la adolescencia, comenzó a dar paso a otro escenario. Sería la SENNAF quien, amparándose en aquel mandato presidencial y como autoridad de aplicación de la Ley 26061 (de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes), llevase adelante la iniciativa. Pero convergieron, además, otros dos elementos asociados con el común denominador de quien ejercía por entonces el liderazgo de la SENNAF: por un lado, su activo involucramiento en la fase de diseño del Plan, brindándole al personal técnico de salud y educación ciertas certezas de futuros cambios de escala de sus prácticas, además de la escucha atenta superior a las de sus propios jefes políticos sectoriales; por el otro, el estrecho vínculo entre la mencionada autoridad de la SENNAF y altos funcionarios de la Jefatura de Gabinete de Ministros, instancia clave para la asignación o reasignación presupuestaria de todo el Estado nacional. Esto último resultó fundamental ya que cuando el Plan comenzó a ponerse en marcha, el contexto macroeconómico del país era relativamente favorable, lo cual generó condiciones para que los recursos presupuestarios necesarios para la puesta en marcha estuviesen disponibles (y con ello, el convencimiento de los programas de salud y educación de que era apropiado acompañar colaborativamente el liderazgo de la SENNAF).

Detenerse en esos antecedentes resulta relevante para reconocer que, tal lo esbozado, el inicial abordaje integral del Plan tuvo, como condición necesaria, un apropiado alineamiento de factores que facilitaron avanzar. La rectoría del Plan, desde su creación en 2017 hasta diciembre de 2019, estuvo entonces a cargo de la SENNAF que, según lo adelantado, se constituyó en un ámbito con mandato político, asignación presupuestaria, potestad para la toma de decisiones sobre cuestiones estratégicas y responsabilidad de rendir cuentas ante la autoridad política superior y la sociedad, así como mandato para la coordinación de los sectores del Estado nacional involucrados en el Plan (Presidencia de la Nación *et al.*, 2019). Todo esto, aún sin contar con experiencia práctica ni personal especializado en materia de embarazo adolescente no intencional. El saber técnico externo ayudó, en buena medida y sobre todo en la fase de diseño, a suplir estas últimas carencias.

La falta de trayectoria de la SENNAF en el tema, el historial previo de los programas sanitarios y educativos pertinentes y la presencia de actores externos al Estado, obligó de entrada a un bienvenido y no siempre presente hito de la gestión pública: la planificación, que en este caso debía ser sí o sí participativa para sumar los aportes específicos propios de cada uno de los actores mencionados. Martí *et al.* definen algunos criterios para evaluar la calidad del proceso de planificación participativa:

*Transparencia:* toda la información respecto al proceso y el contenido es fácilmente accesible por múltiples canales.

*Adaptabilidad:* el proceso es capaz de manejar conflictos internos, así como también aquellos aspectos exógenos que interfieran en él.

*Inclusividad y diversidad:* todos los actores relevantes han sido invitados a participar, y tanto aquellos que han participado como los que no, lo han hecho independientemente de sus capacidades y de sus recursos.

*Distribución equitativa del poder:* todos los actores tienen las mismas posibilidades de influir en el resultado final.

*Deliberación:* se habilitan espacios de deliberación basados en el respeto y la reciprocidad; el resultado es incorporado en las decisiones finales.

*Satisfacción de los participantes:* satisfacción de los participantes con el proceso (2016: 36).

En el diseño original de la estructura de gobernanza del Plan se buscó contar con mecanismos que facilitaran aspectos críticos de esa planificación participativa:

el diálogo intersectorial, el codiseño de la intervención y el despliegue territorial conjunto. A nivel nacional, el Plan se organizó desde sus orígenes a partir de dos ámbitos: la Mesa Estratégica y la Unidad Ejecutora Nacional (UEN).

Por un lado, se previó que la Mesa Estratégica definiese los lineamientos fundamentales del Plan y estableciera acuerdos políticos para el diseño y la gestión intersectorial. La integran, hasta 2019, importantes autoridades con responsabilidad política sobre los programas/intervenciones contempladas: el secretario de Niñez, Adolescencia y Familia, el secretario de Promoción de la Salud, Prevención y control de riesgos (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, actualmente Ministerio de Salud) y la secretaria de Innovación y Calidad de la Educación (Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología, actualmente Ministerio de Educación). Por el otro, la conformación de la UEN se llevó adelante con el propósito de que fuese el ámbito destinado a la toma de decisiones de gestión técnica. Esta instancia, desde los inicios del Plan, estuvo integrada por el entonces Programa de Salud Sexual y Reproductiva (actualmente Dirección Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable),<sup>9</sup> el entonces Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (actual Dirección de Adolescencia y Juventudes),<sup>10</sup> el Programa de Educación Sexual Integral (ESI), el Instituto Nacional de Juventud y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF).<sup>11</sup> Al momento de la formulación del Plan, se previeron las siguientes funciones para la UEN (Ministerio de Desarrollo Social y otros, 2019):

- Acordar los objetivos estratégicos, objetivos específicos, líneas de acción y metas del Plan, y generar un proceso de revisión continua de su progreso.
- Definir lineamientos de acción a escala nacional que orienten el accionar de los programas y áreas del gobierno provincial involucrados en la gestión territorial del Plan Nacional.
- Preparar el Plan Operativo Anual que establezca, anualmente, las metas a alcanzar y las condiciones para su logro efectivo.

---

<sup>9</sup> Al inicio del Plan esta área constituía el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. El 13/03/2018 se transformó en Dirección, por Decisión Administrativa N° 307/2018, y en abril de 2020 pasó a ser una Dirección Nacional (Decisión Administrativa N° 457/2020).

<sup>10</sup> Al inicio del Plan esta Dirección era un programa (Programa Nacional de Educación Sexual Integral) dependiente de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia. Con el cambio de gestión política en 2019, pasó a ser Dirección Simple.

<sup>11</sup> En 2020 el organismo pasó a denominarse Instituto Nacional de Juventudes.

- Gestionar los aspectos operativos, administrativos y contables que permitan las acciones del Plan Operativo del Plan Nacional, a través de las coordinaciones específicas.
- Coordinar los equipos focales territoriales intersectoriales (EFTI) provinciales designados y proveerles los insumos para el logro de los objetivos del Plan Nacional en cada jurisdicción provincial, atendiendo a las competencias que le corresponden al Estado nacional.
- Desarrollar un sistema de información, monitoreo y evaluación de las acciones comprendidas en el Plan.
- Recibir y procesar la información provincial que sea pertinente para monitorear la gestión operativa del Plan, resolviendo de modo particular o agregado aquellas situaciones que estén a su alcance, o derivando a la Mesa Estratégica (ME) las cuestiones que requieran, por su complejidad y/o escala, su intervención.

Una figura clave para la representación intersectorial en la gobernanza del Plan fueron los referentes de cada programa, participantes en la Unidad Nacional Ejecutora. Ellos son la interfase entre cada programa y el Plan. Sus funciones resultan clave, pues facilitan al mismo tiempo la doble coordinación (horizontal y vertical): por un lado y a nivel nacional, articulan la implementación de su propio dispositivo con la Coordinación General del Plan; por el otro, coordinan la implementación del dispositivo en las provincias, actuando de nexo entre el programa nacional al que representan y el EFTI.

El Plan convocó a organizaciones de la sociedad civil y del Sistema de Naciones Unidas con trayectoria en el tema a conformar un Consejo Consultivo cuyas funciones son: brindar opinión sobre el contenido del Plan y sobre los informes semestrales de avance, apoyar la elaboración de la estrategia comunicacional y acompañar la implementación brindando recomendaciones para su mejora. El Consejo se reúne mensualmente. El Plan fue diseñado, desde un inicio, bajo el supuesto —y la necesidad— de altos y confluyentes niveles de coordinación que, tal como afirman Nun y Madariaga:

... permiten operacionalizar determinados principios normativos en pautas de acción concretas. De este modo, al querer llevar a cabo alguna acción en determinado ámbito, los agentes se encuentran con un espacio social poblado de definiciones previas y elementos que permiten reducir la carga

informativa necesaria para tomar sus decisiones. De esta manera se van generando pautas habitualizadas de interacción (2010: 74).

Tal lo señalado entonces, la coordinación intersectorial constituyó una característica central del Plan, que da cuenta del abordaje multidimensional que primó desde la misma interpretación de la problemática que se propuso abordar. Ella permite la movilización de recursos y potenciar los resultados, por la riqueza de una intervención múltiple que pone en juego el saber técnico de diversas disciplinas e intervenciones. En esta cuestión, el brazo ejecutivo del Plan lo constituyó desde sus inicios y hasta finales de 2019 la Coordinación General (liderada por un alto funcionario de la SENNAF), de la cual dependían tres coordinaciones: la Coordinación Técnica, la Coordinación Operativa y la Coordinación Administrativa.<sup>12</sup>

La Coordinación Técnica (actual Área Técnica –AT–) tiene a su cargo la orientación estratégica del Plan y la definición de las acciones a partir de las decisiones técnicas que se toman en la UEN, donde están representados todos los programas que intervienen. El Área Técnica vela por el normal cumplimiento de las acciones del Plan en su conjunto. Además de ello, desarrolla líneas de acción transversales que por su naturaleza tienen un carácter centralizado. Ellas son: gestión de monitoreo y evaluación del Plan, desarrollo de lineamientos técnicos, gestión de la información y el conocimiento, capacitación, estrategia de incidencia, comunicación interna y externa y planificación. A su vez, cumplió con cuatro funciones que debían ejercerse de manera centralizada y que constituyen parte fundamental de los apropiados atributos de una buena institucionalidad social: i) la gestión del sistema de información y monitoreo; ii) la capacitación general de los agentes del Plan; iii) la planificación, de manera conjunta con la coordinación operativa; y iv) la comunicación interna y externa.

Esta instancia también desarrolló algunas tareas que *stricto sensu* correspondían a las áreas sectoriales que integran el Plan, pero que por su criticidad fueron centralizándose a lo largo del proceso. Cabe mencionar, entre las más relevantes, la gestión de los insumos de anticoncepción y el desarrollo del dispositivo de abordaje del abuso sexual y embarazo forzado (este último, transversal a los otros dispositivos presentados previamente).

La Coordinación Operativa (actual Área de Implementación en Provincias –AIP–) tiene a su cargo la relación con la gestión subnacional del Plan en cada

---

<sup>12</sup> A partir de diciembre de 2019 las coordinaciones se denominan áreas: Área Técnica, Área de Implementación en Provincias y Área Administrativa.

una de las doce provincias donde este se desarrolla, a través de los ya mencionados EFTI. Coordina, supervisa y acompaña a estos equipos. Actúa como nexo de la comunicación entre el nivel central (Áreas Técnica y Administrativa del Plan y la UEN) y los EFTI y otros actores provinciales y locales, asegurando un desempeño alineado con los objetivos y procedimientos definidos en el nivel central. Para esto, también estableció coordinaciones con los referentes programáticos del Plan. En su gestión, el AIP identifica nudos críticos propios de su incumbencia y propone líneas de acción para su resolución.

Finalmente, la Coordinación Administrativa (actual Área Administrativa) lleva adelante los procesos de adquisición de bienes y servicios esenciales para el funcionamiento del Plan, a partir de la gestión y administración cotidiana de los procesos de acuerdo con el marco normativo y administrativo del PNUD para la gestión de proyectos. El Área Administrativa tiene a su cargo la relación con este organismo, la elaboración de informes de avance y el seguimiento presupuestario.

Es conocido el concepto de “brecha de implementación” (Grindle, 2009), léase aquello que cambia –en general hacia una menor generación de valor público– entre lo que se diseña y se pone en marcha, tanto en el plano de su arquitectura institucional como en sus componentes sustantivos. El Plan ENIA no fue la excepción, y aun cuando la brecha de incumplimiento respecto a la mayoría de sus componentes no fue significativa y podría dar lugar a análisis específicos a cada uno, aquí habremos de centrar la atención en lo que aconteció en materia de gobernanza. Centramos nuevamente aquí la atención en el período 2017-2019.

El ejercicio de la rectoría no estuvo libre de tensiones. Si bien la coordinación del Plan la ejercía la SENNAF, ámbito que aseguraba los recursos provistos por el presupuesto nacional y rendía cuentas frente a la autoridad política superior (Jefatura de Gabinete de Ministros), las decisiones que afectaban el funcionamiento de los dispositivos sectoriales debían consensuarse entre los cuatro actores programáticos que integran el Plan (la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva –DNSSR–, la Dirección de Adolescencia y Juventudes –DIAJU–, la ESI y la SENNAF). Algunas decisiones técnicas que tomaba la Coordinación General del Plan, sobre la base de lo que se requería para el avance de las acciones, luego debían ejecutarse a través de los programas que, siendo partícipes protagonistas del Plan, no dependen orgánicamente de él, sino de sus propios ministerios. Esta situación no estuvo libre de conflictos que pusieron de manifiesto la tensión entre las prioridades del Plan, por un lado, y las de los propios programas, por el otro. No siempre coincidieron plenamente.

Lo descrito deja en evidencia uno de los “nudos gordianos” fundamentales de toda política pública que se presume integral: la lealtad técnica-operativa... ¿es hacia el Plan que lo cobija en lógica de trabajo colectivo y cooperativo, o es hacia el ministerio sectorial que lo cobija en términos temático-funcionales, de cultura organizacional y, asunto no menor, salariales? Cuando esas tensiones se manifiestan, las “soluciones puntuales y de corto plazo” asociadas con la buena voluntad de los funcionarios necesita ser superada por acuerdos políticos de alto nivel, lo cual requiere, a su vez, actores políticos más dispuestos a “premiar” la intersectorialidad que la sectorialidad.

En cuanto a la coordinación intersectorial y tal como se mencionó, la designación de los referentes de cada programa que participan en la Unidad Nacional Ejecutora y que son la interfase entre cada programa y el Plan fue un factor que facilitó la coordinación. A su vez, también lo fue la ubicación del Plan en la esfera de la SENNAF hasta 2019, organismo que, si bien tiene rectoría sobre la población adolescente, al no ser un ámbito sectorial en sentido estricto, terminó favoreciendo durante los primeros dos años el equilibrio entre los sectores y la integralidad de la intervención, mitigando el riesgo de que el Plan terminase siendo una política netamente sanitaria (y se perdiese así el potencial del abordaje integral). No obstante, y siguiendo la previa línea argumental, los esfuerzos de coordinación estuvieron atravesados por tensiones derivadas de la coexistencia de lógicas y saberes sectoriales que muchas veces compiten con la lógica integral y los objetivos agregados del Plan. Una tensión clara lo ejemplifica: la difícil construcción de una visión común (Plan) vis a vis las miradas sectoriales (programa). Toda intervención o iniciativa de carácter intersectorial pone en juego experticias y culturas organizacionales específicas de cada sector, y el desafío fue lograr que conviviesen en un diálogo que ponga en valor las trayectorias particulares de cada intervención, pero con vistas al logro de un objetivo común. Este aspecto quedó en evidencia desde la fase misma de formulación del problema y la teoría de cambio de la intervención y, con matices, siguió vigente desde entonces.

Aún con aspectos críticos que debió enfrentar el Plan ENIA desde sus inicios en materia de gobernanza, puede afirmarse, siguiendo a Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015), que esta intervención puede caracterizarse como portadora de elementos propios de una “intersectorialidad de alta intensidad”. Entre dichos aspectos que permiten definirla de ese modo, destacan los siguientes:

A partir de una visión común se comparte la formulación de las decisiones (incluidas las de asignación) y su seguimiento y evaluación (inclusividad

del ciclo de políticas). Existe algún mecanismo de definición conjunta del problema o al menos de compartir visiones sobre el diagnóstico de la problemática. Programación presupuestaria común. Seguimiento y evaluación compartidos (ibídem: 416).

Lo anterior es consistente, desde lo conceptual, con el proceso de planificación participativa y gestión convergente entre múltiples actores que llevó adelante el Plan, en lo que a coordinación horizontal se refiere.

La preocupación por el logro de una efectiva coordinación se vio beneficiada por la generación de una estructura y roles destinados tanto a esa función (el área de implementación, los referentes de programas en la UEN) como a propiciar ámbitos específicos para facilitar el diálogo intersectorial, como la propia UEN. A su vez, se destinaron recursos específicos para financiar esas funciones (ver sección 1). Un reto siempre crítico es cuando se alcanza una institucionalización suficiente que haga más costoso retroceder que consolidar y mejorar estructuras y procesos.

## **La compleja coordinación entre el Estado nacional y las provincias**

La Argentina afronta, en un amplio y complejo grupo de políticas públicas, el desafío de llevarlas adelante en clave de relaciones intergubernamentales, entendiendo por estas a un conjunto de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales que integran un mismo Estado (Wright, 1997). Al respecto, y para entender el caso de política pública que aquí nos ocupa, sigue vigente la interpretación realizada oportunamente por Jordana (2001). Refiere, por un lado, a la idea de “monopolio institucional”, en el cual el gobierno central maneja de modo exclusivo determinadas áreas. Por otra parte, denomina “monopolio institucional distribuido” al manejo de determinadas áreas de forma exclusiva por parte de los gobiernos subnacionales. Finalmente, habla de “pluralismo institucional” cuando se trata de áreas donde distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades. El mismo autor señalaba, recién entrado el nuevo siglo:

En la mayor parte de los países se encuentran en buena parte mezcladas las tres modalidades mencionadas, con mayor o menor presencia de una u otra, según su estructura política y administrativa, su tradición centralista y los avances realizados en las últimas décadas en materia de descentraliza-

ción. Además, en cada ámbito sectorial de políticas públicas pueden surgir configuraciones relativamente distintas (ibídem: 29).

Un aporte adicional de Serafinoff permite adentrarse de lleno en el análisis de la coordinación vertical del Plan ENIA. Afirmar la autora:

Si bien las políticas públicas y programas del gobierno nacional pueden establecer distintas lógicas y estrategias de articulación intergubernamental, los ámbitos subnacionales promueven estrategias adaptativas que pueden modificar el alcance y las particularidades de la política pública. En consecuencia, la estrategia de abordaje requiere trabajar sobre un nivel de análisis centrado en las provincias, lo que permite abordar las estrategias desarrolladas por estas unidades, generando insumos para analizar los resultados de las políticas en términos de las capacidades estatales que promueven su integralidad y coherencia (2017: 3).

La estructura de gobernanza del Plan a nivel provincial se organizó desde un inicio alrededor de los EFTI, brazo operativo de la intervención en las provincias. El carácter descentralizado de las políticas de salud y educación, proceso acontecido en la Argentina en las décadas previas, implicaba que la dinámica y eficiencia/eficacia de estos espacios se volviese central para el funcionamiento del Plan. Recayó en cada EFTI la tarea de generar los mecanismos y acuerdos a nivel territorial destinados a garantizar la implementación de los diversos dispositivos del Plan. Tendrían a su cargo, además, la elaboración del Plan Operativo Anual (POA), su ejecución y el seguimiento de las acciones.

La conformación de los EFTI buscó garantizar la representación de los programas nacionales que integran el Plan, así como de los propios programas provinciales involucrados. Cada provincia en la cual se despliega esta política pública cuenta con un EFTI, el cual se compone de nueve personas:

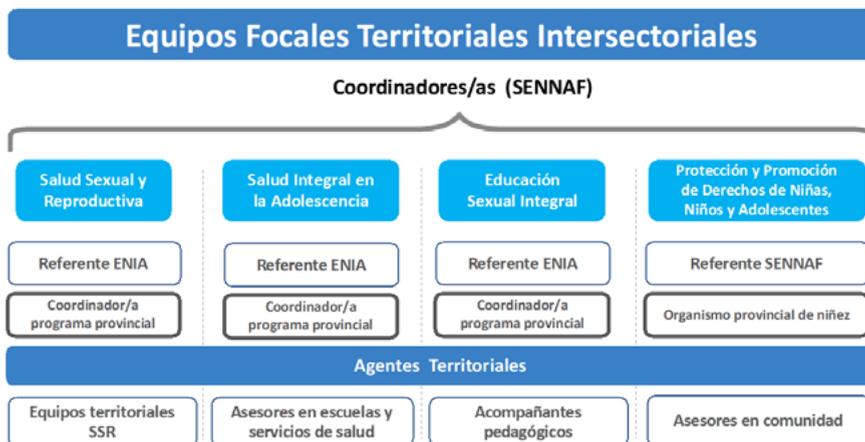
- Coordinador/a. Es un referente de la SENNAF que cumplía otras funciones en la provincia pero que, a partir del establecimiento del Plan, pasó a desempeñarse con dedicación exclusiva a este. Es el máximo referente del Plan en la provincia y cumple funciones de coordinación general en dicho ámbito.
- Referentes de cada programa (cuatro en total, a razón de uno por cada programa) contratados específicamente para el Plan. Lideran la implementación de su intervención/dispositivo en la provincia. Para ello coordinan

las acciones con el programa nacional y con el referente de ese programa en la provincia.

- Referentes de los programas provinciales. Son recursos humanos de la provincia que implementan el programa/intervención de la nación a nivel provincial. Preexisten al Plan y actúan en coordinación estrecha con sus referentes nacionales.

Los referentes de cada programa/dispositivo designados por el Plan lideran la implementación de su línea de acción y acompañan y supervisan la labor de los agentes territoriales involucrados en la intervención. Esta figura es la que garantiza los servicios/prestaciones de cada dispositivo a sus destinatarios (población adolescente). Son los equipos territoriales de salud sexual y reproductiva, los asesores en las escuelas y los servicios de salud, los acompañantes pedagógicos en las escuelas y los asesores en la comunidad. El gráfico 1 ilustra esta composición.

**Gráfico 1. Composición de los equipos focales territoriales intersectoriales (EFTI)**



Fuente: Presidencia de la Nación *et al.* (2019).

Esta particular conformación de los equipos territoriales buscó desde un inicio promover la coordinación intersectorial en el territorio, así como con la coordinación del Plan a nivel nacional, tanto en materia de apoyo a la implementación

como para avanzar en definiciones estratégicas. El EFTI funciona –con algunas singularidades según las provincias– a través de reuniones semanales donde participan los referentes de cada dispositivo y reuniones quincenales en las cuales, además, se suman los coordinadores de los programas provinciales. El EFTI valida la programación sectorial y realiza planificaciones trimestrales, enmarcadas en las planificaciones anuales en las que se fijan para cada componente las prioridades a ser atendidas en cada provincia.

Los EFTI se han constituido desde el primer momento en un pilar esencial del Plan. Su estructura institucional, compleja y novedosa, tuvo la virtud de vehiculizar, con lógica capilar, la toma de decisiones desde el nivel Ejecutivo nacional hasta el agente territorial que desempeña sus tareas en los lugares más inaccesibles de las provincias involucradas, pasando a través de múltiples instancias. Sus integrantes fueron cuidadosamente seleccionados y capacitados por el nivel nacional, con un certero criterio de que conociesen bien el territorio y sus entramados sociales, potenciando además su propio capital social (el cual en ocasiones ha sido vital en la ejecución del Plan). Al constituir el brazo técnico-operativo en los territorios en los que se interviene, los EFTI resuelven de manera cotidiana múltiples y diversas cuestiones técnicas, operativas e incluso algunas de carácter político acotadas a la escala local. No obstante, hay aspectos críticos de su funcionamiento que deben ser considerados. Un estudio realizado por el Plan (SIEMPRO, Unicef y UBA, 2019) advirtió, entre otros, dos problemas fundamentales: a) por un lado, la excesiva carga de trabajo administrativo, relacionado tanto con compras y contrataciones como con los procesos de registro y recepción de la información; y b) por el otro, problemas institucionales (sobre los cuales nos vamos a detener en el análisis ya que abona la sustancia de este capítulo).

Si bien la particular conformación de los EFTI fue un facilitador para la coordinación intersectorial a nivel territorial, en el plano político e institucional la gestión de estos se vio inmersa en 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. Tanto los referentes ENIA como los agentes del Plan dependen orgánicamente y son financiados por el Plan, pero sus decisiones y labores se han visto condicionadas por dinámicas propias de cada ámbito provincial, sobre las cuales el Plan tuvo injerencia limitada. Este complejo juego de relaciones intergubernamentales entre nación y provincias a nivel territorial imprimió, como no podía ser de otra manera, tensión en la labor de los EFTI. Si bien cabría repetir aquí el argumento ya planteado de “doble lealtad” (en este caso, hacia lo nacional que da instrucciones

y paga los salarios de parte de sus integrantes y hacia lo provincial, que es donde se trabaja día a día y que paga los salarios del resto del equipo), parece aún más pertinente recurrir al dilema de “principal-agente” al que se ven enfrentados en su gestión cotidiana los funcionarios de estos equipos: ¿quién es realmente su “principal”: las autoridades nacionales tanto de la Mesa Estratégica como de la UEN, o las autoridades provinciales con quienes la interacción resultaba, en tiempos prepandemia, personal y permanente?

Por otro lado, el Plan armó su intervención reconociendo de antemano las limitaciones estructurales propias de las áreas sectoriales provinciales involucradas, vinculadas con los recursos humanos y físicos y las regulaciones y normativas de esos sectores, aunque por la dinámica del funcionamiento y las responsabilidades intergubernamentales, el Estado nacional no logró afectar dichas restricciones. Estas cuestiones limitaron de algún modo su accionar y condicionaron su funcionamiento. Las intervenciones que propuso el Plan tuvieron que ser consensuadas política y técnicamente con las provincias y las propias estrategias adaptativas del Plan, puesto que de ellas dependen orgánicamente los efectores que brindan las principales prestaciones (centros de salud y escuelas).

En el caso de las prestaciones de salud sexual y reproductiva, léase consejerías y dispensa de métodos anticonceptivos, emergieron durante la implementación las dificultades propias de los servicios de salud específicas a cada provincia. En términos agregados a las jurisdicciones en que se implementa el Plan, cabe destacar las siguientes: a) insuficiencia de equipos de salud dispuestos a brindar prácticas integrales de salud sexual y reproductiva que satisfagan las necesidades de las y los adolescentes, a veces por cuestiones de índole religiosa; b) falencias en la preparación técnica para realizar algunas prácticas (colocación y remoción de LARC); c) falta de equipamiento e infraestructura adecuada; y d) deficiencias actitudinales para garantizar servicios amigables a las y los adolescentes. La falta de incentivos, o la sobrecarga de tareas de los equipos provinciales de salud en general, se encuentran en la base de la deficiencia de los servicios en materia sanitaria. Estos aspectos dificultaron que los servicios sanitarios provinciales absorbieran una demanda que se vio incrementada a merced de las acciones del propio Plan. A la luz de sus primeros años de gestión, puede afirmarse que esta política pública no contó con instrumentos suficientemente robustos como para resolver, de modo sistémico y estructural, las mencionadas debilidades sanitarias preexistentes en aquellas provincias donde se desplegó.

En el caso de la educación sexual integral en las escuelas, la práctica del programa que la lleva adelante, en la etapa previa al Plan, consistía en designar

dos docentes y un directivo por escuela para participar de las capacitaciones masivas brindadas desde el nivel nacional, lo que en la práctica resultaba insuficiente para garantizar la institucionalización de la ESI en las escuelas. El Plan puso a disposición la figura de los acompañantes pedagógicos que, con bastante éxito no exento de dificultades, logró sortear aquella situación de bajo desempeño. Un desafío cultural y estructural (a veces aspectos convergentes) del funcionamiento de la ESI fue lidiar con las resistencias de diversos sectores sociales en algunas provincias que, por motivos de principios religiosos, se oponían al dictado de la ESI en las escuelas.<sup>13</sup>

Puede afirmarse, en síntesis, que la coordinación vertical del Plan, con todas las complejidades propias de un esquema de relaciones intergubernamentales cercano a la categoría de “pluralismo institucional”, presentaba hacia finales de 2019 avances importantes que coexistían con asignaturas pendientes. Respecto a los aspectos positivos, esta política pública fortaleció las intervenciones en el territorio a través de más recursos, adaptaciones de los modelos de intervención y mayor calidad en las prestaciones. La convergencia de estos factores, aunque no lograron mitigar del todo algunas dificultades preexistentes, sí ayudaron a ampliar la escala y mejorar la efectividad de algunas intervenciones. Para los programas significó un desafío permanente propio de la salida de una “zona de confort”, en la medida en que les exigió un mayor ritmo de ejecución del que estaban acostumbrados, una mayor escala en las intervenciones y un reporte sistemático de las acciones.

En materia de coordinación entre nación y provincias, a pesar de los aciertos y las dificultades propios de cualquier iniciativa de política pública, aquella se vio beneficiada por la creación de una estructura específica (los EFTI) bajo la coordinación de un referente con diálogo asiduo con el nivel nacional y, también en este aspecto, por haber destinado recursos específicos para su financiamiento (ver sección 1).

---

<sup>13</sup> El despliegue del Plan a nivel territorial se dio en 2018, coincidiendo temporalmente con el debate del proyecto de ley sobre interrupción voluntaria del embarazo. La fuerte radicalización de las posturas en contra del proyecto enfatizaba la necesidad de hacer énfasis en la prevención a través de la educación. Luego de que el proyecto fuera rechazado por el Senado de la Nación, el sector en contra (llamado “celestes”) se volvió también en contra de la ampliación y el fortalecimiento de la Educación Sexual Integral (ESI) en las escuelas, que antes habían defendido como estrategia de prevención del embarazo, sobre todo en las provincias donde el Plan se ejecuta, con estructuras societales más conservadoras. Surgieron grupos de padres en contra de la ESI que boicotearon su dictado en las escuelas y se manifestaron en la vía pública y los medios de comunicación, bajo la consigna *#ConMisHijosNoTeMetas*.

En cuanto a los aspectos críticos, al Plan le resultó muy difícil enfrentar las debilidades propias de los sectores que lo integran en su expresión territorial, ya que careció de mecanismos que lograran resolverlos de manera estructural, pese al denodado esfuerzo del equipo central. El Plan tuvo que lidiar con las debilidades propias de los sectores que lo integran, lo cual representó un (obvio) condicionante en su ejecución. Aun cuando se constituyó en una política pública que integró y potenció intervenciones preexistentes haciéndolas converger en el territorio, la intervención careció de instrumentos para enfrentar debilidades estructurales de los sectores (como por ejemplo, insuficiencia de recursos humanos). Si bien promovió el fortalecimiento en materia de insumos y capacitaciones, no pudo sortearse, por ejemplo, la limitación de un plantel insuficiente en los servicios de salud de aquellas provincias en las cuales se intervino. O la sobrecarga de tareas que realizan habitualmente los equipos docentes, lo cual dejó al descubierto las limitaciones para anexar las responsabilidades propias de gestionar el Plan al interior de cada institución educativa.

## **Desafíos a futuro**

Como resulta habitual en la institucionalidad social argentina, el cambio de signo político en el gobierno nacional suele traer consigo reorganizaciones de las intervenciones estatales más visibles. La disputa por el control sobre las políticas públicas que gozan de prestigio es moneda corriente, razón por la cual no debe sorprender que el Plan ENIA fuese disputado entre su antigua pertenencia institucional (la SENNAF) y el recién recreado Ministerio de Salud, donde finalmente quedó alojado a partir de diciembre 2019, más precisamente en la órbita de la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva del mencionado organismo. Se corona así el cierre de un círculo, en el cual finalmente el Plan se aloja en el área estatal donde muchas voces promovían su ubicación al momento mismo del diseño, allá por 2017.

La preeminencia de las intervenciones sanitarias en el Plan resulta sin duda indiscutible. Y el lugar donde quedó alojado es entonces claramente pertinente, atendiendo a la organización interna del ministerio rector de la salud pública. El cambio institucional abrió, desde el mismo instante en que se produjo, un par de interrogantes, ambos fundamentales y asociados con lo aquí desarrollado. Por un lado, y en clave de coordinación horizontal, ¿se perdería acaso el abordaje integral, donde los acuerdos políticos tripartitos generaban condiciones para que lo sanitario se nutriese con lo educativo y la promoción de derechos de la población adolescente? Por el otro, y en términos de coordinación vertical, ¿la

dinámica federal del sector salud generaría suficientes sinergias con las demás relaciones intergubernamentales que se motorizaron previamente para hacer efectivo el funcionamiento del Plan en el territorio?

La pandemia de covid-19 dejó en suspenso la respuesta a estos y demás interrogantes respecto al futuro del Plan ENIA. No es posible aún avizorar el impacto real y duradero que esta enorme crisis sanitaria y social tendrá sobre el país en general, y la acción estatal en particular. Las necesidades y los derechos vulnerados de la población tienden a acentuarse, y los más recientes datos oficiales de pobreza en la niñez y la adolescencia así lo demuestran, con cerca del 57% de la población de 0 a 17 años bajo la línea de pobreza según registros de junio 2020. Ese dato se complementa, además, con proyecciones confiables que dan cuenta de que más de un millón de adolescentes no regresarán a la escuela secundaria una vez que esta active la anterior práctica de la presencialidad.

En un año dramático de la historia de la humanidad (2020), el Plan inevitablemente debió reorientar sus prácticas e intervenciones adaptando varias de sus prestaciones al modo virtual en un contexto marcado por el aislamiento y el teletrabajo de sus equipos de gestión, además de un sistema educativo que en la emergencia no apuntaló de modo prioritario la educación sexual integral. Las provincias intentan, por su lado, acomodarse a un nuevo y dramático escenario, plagado de incertidumbre. No parece, por ende, un contexto favorable para que a nivel subnacional se multipliquen los esfuerzos por fortalecer e institucionalizar el Plan ENIA dentro de su andamiaje de políticas públicas. En este contexto, la pretensión de universalidad de esta política pública se observa lejana en el horizonte.

Cabe concluir afirmando, en semejante contexto, que el Plan constituyó, en su diseño y puesta en práctica prepandemia, 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 armónicamente desde la formulación del problema a la implementación, con una sólida teoría de cambio que enhebró las etapas críticas que debieron y se deben seguir atravesando. El modo en que se afrontaron los desafíos de rectoría y coordinación propios de la gobernanza de una intervención con pretensiones integrales y de gestión territorial dan cuenta de que es posible avanzar en la dirección correcta, aún con los claroscuros aquí analizados. Entiéndase por “dirección correcta” la racional e institucionalizada movilización de recursos políticos, presupuestarios, técnico-analíticos y operativos en dirección a un objetivo claro y metas acordadas entre las áreas estatales involucradas, cuya concreción requiere apropiadas relaciones intergubernamentales. Pero tratándose de

la gestión pública argentina, tan atravesada siempre por mitos refundacionales, no puede dejarse de alertar, parafraseando a Marshall Berman, que todo lo sólido se puede desvanecer en el aire.

## Bibliografía

- Cunill-Grau, Nuria; Repetto, Fabián y Bronzo, Carla (2015). “Coordinación intersectorial prointegralidad de las instituciones de protección social”. En Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo y Rossel, Cecilia (eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, pp. 407-442. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grindle, Merilee (2009). “La brecha de la implementación”. En Mariñez Navarro, Freddy y Garza-Cantú, Vidal (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, 33-52. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Jaime, Fernando y Vaca Ávila, Penélope (2017). “Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas”. *Estado Abierto, Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, vol. 2, n° 1, pp. 51-76. Disponible en: [publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44).
- Jordana, Jacint (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Serie Documentos de Trabajo I-22UE. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- J-PAL (2018). *Creating a culture of evidence use: lessons from the J-PAL's government partnerships in Latin America*. Disponible en: [www.povertyactionlab.org/sites/default/files/creating-a-culture-of-evidence-use-lessons-from-jpal-govt-partnerships-in-latin-america\\_english.pdf](http://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/creating-a-culture-of-evidence-use-lessons-from-jpal-govt-partnerships-in-latin-america_english.pdf).
- Martí, Marc; Blanco, Ismael; Parés, Marc y Subirats, Joan (2016). “Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso”. En Rofman, Adriana (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio*, pp. 27-52. Los Polvorines: UNGS.
- Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Educación y Ministerio de Salud (2019). *Implementación del Plan Nacional ENIA. Documento técnico N° 2. Modalidad de intervención y dispositivos*, edición revisada. Buenos

- Aires: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación.
- Ministerio de Salud de la Nación (2020). *Plan ENIA, Informe de monitoreo mayo*. Buenos Aires: Ministerio de Salud.
- Nun, Eleonora y Madariaga, Aldo (2010). “La protección social como problema de coordinación”. *Revista de Sociología*, n° 23, pp. 67-87.
- Presidencia de la Nación (2017). *Plan Nacional de Prevención del Embarazo en la Adolescencia 2017-2019 (Plan ENIA)*. Documento oficial. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Presidencia de la Nación; Ministerio de Salud y Desarrollo Social; Ministerio de Educación; Unicef; UNFPA y PNUD (2019). *Plan ENIA, recorrido, logros y desafíos*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Repetto, Fabián (2015). “La economía política de las políticas sociales y la dimensión político-institucional de los procesos de coordinación prointegrabilidad”. En Bronzo, Carla y Repetto, Fabián (eds.), *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, pp. 177-198. Madrid: Eurosocietal.
- Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2015). “Documento final de consultoría. Institucionalidad social y autoridad social en América Latina y el Caribe. Abordaje conceptual, avances y desafíos de la institucionalidad de la política social y de la protección social”, inédito. Santiago: División de Desarrollo Social de CEPAL.
- Rossel, Cecilia y Filgueira, Fernando (2015). “Adolescencia y juventud”. En Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo y Rossel, Cecilia (eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, pp. 127-170. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Serafinoff, Valeria (2017). “Desafíos para la integralidad de las políticas: la experiencia argentina de coordinación de políticas públicas entre organismos del Estado nacional, provincial y local”. En el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 14 al 17 de noviembre, Madrid.
- SIEMPRO; Unicef y UBA (2019). “Estudio sobre procesos y diseño del Plan”. Documento de consultoría, inédito. Buenos Aires: Plan ENIA.
- Unesco; ONU SIDA; UNFPA; Unicef; ONU Mujeres y OMS (2018). *Orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad. Un enfoque basado en evidencia*. París: Unesco.

Unicef y Plan ENIA (2018). *Abusos sexuales y embarazo forzado en la niñez y adolescencia. Lineamientos para su abordaje interinstitucional*. Buenos Aires: Unicef-Plan ENIA.

Wright, Deil (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

# Capítulo 7

## Desafíos para la coordinación intergubernamental para la prevención, atención y reparación de las violencias por razones de género

*Valeria Serafinoff\**

### Introducción

Los Estados federales se caracterizan por la existencia de múltiples y solapadas instancias de decisión. En la Argentina se superponen territorialmente tres niveles estadales: el Estado nacional, los 24 Estados provinciales<sup>1</sup> y los municipios.<sup>2</sup> Esto implica que ninguna política pública bajo responsabilidad de un nivel de gobierno puede ejecutarse fuera del ámbito territorial de los otros dos, de manera que en la formulación e implementación de dicha política se entrecruzan distintas arenas de decisión y lógicas políticas y de gestión pública.

---

\* Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS).

<sup>1</sup> Se incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, por su carácter de ciudad capital, tiene algunas características diferenciales (art. 129 de la Constitución nacional).

<sup>2</sup> En este sentido, es pertinente aclarar dos cuestiones: 1) no todo el territorio nacional está organizado bajo un gobierno municipal, especialmente, esto se observa en relación con zonas rurales; y 2) la Constitución nacional establece que cada provincia puede dictar su propio régimen municipal (art. 5), lo cual da lugar a una fuerte heterogeneidad en términos de la autonomía, capacidad de generar/administrar recursos y las funciones y competencias de estos.

La definición misma del federalismo hace referencia a las complejidades surgidas en estos sistemas, ya que refieren a la participación de dos o más niveles de gobierno o comunidades políticas en un mismo espacio. Cada uno de estos niveles estatales tiene un gobierno autónomamente elegido que puede estar expresando la formación de intereses incongruentes en cada una de estas instancias político-decisionales (Escolar, 2009; Escolar *et al.*, 2011). Las agendas políticas son relativamente autónomas y pueden expresar distintas orientaciones sobre el rol del Estado y las políticas públicas. En consecuencia, se conforma una compleja matriz decisional. Al mismo tiempo, la estructura federal del Estado implica la coexistencia de administraciones públicas (nacional, provincial y municipal) que no se relacionan a través de jerarquías formales de autoridad y que responden a distintos regímenes de función pública, así como también a lógicas y dinámicas de trabajo diferenciadas. Las normas formales e informales que regulan las estructuras, los procesos de trabajo, la asignación y el uso de recursos, así como los sistemas de servicio civil difieren. Como resultado de esto, la implementación de las políticas públicas se realiza en el marco de redes en las que el control y el poder son difusos (Frederickson, 2004) y cuya gestión implica cierta horizontalidad (Peters y Pierre, 1998). En consecuencia, para desarrollar políticas públicas eficaces e integrales parece necesario definir ciertos acuerdos básicos iniciales y la combinación de reglas comunes (Watts, 1998; Karmis y Norman, 2005) que remiten al problema de la coordinación en el marco de las relaciones intergubernamentales.

En la Argentina, desde la transición a la democracia, se han producido numerosas transformaciones que incidieron sobre el tipo e intensidad de las relaciones entre los actores del sistema político argentino. La consolidación misma del régimen democrático y el proceso descentralizador definieron un nuevo esquema de distribución de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Como consecuencia, se amplió el espacio para la toma de decisiones en políticas públicas y también el entramado de actores con responsabilidades de implementación de dichas políticas. También se incrementó el nivel de influencia de los actores subnacionales en el resultado de las políticas públicas y la calidad de los bienes y servicios que recibe la ciudadanía. La descentralización promovió una cierta centrifugación de poder, que derivó en la transferencia de autoridad y recursos hacia los gobiernos subnacionales. Se abrieron, entonces, nuevos espacios para las transacciones y se ampliaron las arenas de decisión y los espacios de coordinación para la implementación de las políticas públicas.

Como varios trabajos han demostrado, el proceso de descentralización no fue acompañado por un fortalecimiento de las capacidades de los Estados provinciales y municipales, de forma que comenzaron a observarse problemas asociados: la ineficiencia en el uso de los recursos y el incremento del gasto público consolidado en los tres niveles de gobierno (Oszlak, 2003); el aumento de la disparidad regional, en términos de niveles de desarrollo y calidad de bienes y servicios brindados, entre las provincias periféricas y centrales (Cao, 2002) y los vinculados con la falta de coherencia e integración de las políticas públicas y coordinación multinivel (Martínez Nogueira, 2010; Repetto, 2010). Por otro lado, la crisis económica de finales de la década del noventa dejó en evidencia el rol preponderante de los gobernadores para garantizar estabilidad democrática y la incapacidad de las provincias para garantizar ciertos derechos sociales. Como respuesta, en el proceso de recuperación económica que se produce posteriormente se observa cierta recentralización a partir de la formulación de políticas con fuerte incidencia reguladora y distribuidora desde el nivel nacional.

En términos del campo teórico, la relevancia de este capítulo radica en que aun cuando los estudios de política comparada entre estados se han ido expandiendo desde la posguerra, son pocos los trabajos que realizaron estudios sobre las estrategias de vinculación intergubernamental desde una perspectiva de políticas públicas y gestión de Estados multinivel.<sup>3</sup> En los últimos años, varios autores han abordado el estudio del federalismo para explicar las características del sistema político argentino, principalmente, desde una perspectiva centrada en la coordinación electoral e integración partidaria (Gibson y Calvo, 2000; Calvo y Abal Medina, 2001; Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Gibson y Suarez Cao, 2010; Escolar, 2014). Algunos de estos estudios asignan un rol central al Poder Legislativo y, en particular, a la Cámara Alta, como espacio donde la distribución de poder en países federales se modela en virtud de la relación con la base de poder local (Samuels y Abrucio, 2000; McKay, 2001; Gibson, Calvo y Faletti, 2004; Lodola, 2005; González y Mamone, 2011). Mientras, otros aportes se concentraron en el federalismo fiscal y las reglas de distribución de recursos (Tommasi, *et al.*, 2001; Cetrángolo y Jiménez, 2004; Tommasi, 2006; Gordin, 2006; González, 2009; González y Mamone, 2011; Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2010; Bonvecchi y Lodola, 2011; Olmeda, 2013; Jiménez y Ruelas, 2017). Estos estudios contribuyen fundamentalmente a reconocer la importancia de las instituciones del federalismo para comprender

---

<sup>3</sup> Un aporte en esta línea, aunque más centrado en el nivel de autonomía de los Estados subnacionales para definir las políticas públicas, es el de Bonvecchi (2008).

la dinámica de interacción entre los actores y su capacidad de veto, así como para analizar los condicionantes políticos y/o fiscales que afectan la interacción entre los actores.

Este trabajo es una primera aproximación al análisis de distintos mecanismos desplegados por el Ejecutivo nacional y los Ejecutivos provinciales para la coordinación de políticas públicas. Su objetivo es describir diseños institucionales y dinámicas generadas alrededor de las relaciones intergubernamentales (RIG) para la implementación de políticas públicas para la prevención, atención y reparación de las violencias por razones de género.

Prevenir la violencia por motivos de género refiere a la necesidad de modificar prácticas y normas sociales que promueven estereotipos de género y desigualdades. Para ello, las principales estrategias refieren a la implementación de campañas de prevención, educación, sensibilización, capacitación y/o concientización sobre valores y prácticas de respeto a los derechos humanos, así como a la creación de contextos institucionales seguros para lo cual el rol de los medios de comunicación, la creación de redes entre actores sociales e institucionales y la creación de agendas multisectoriales tienen un papel clave (PNUD, 2016). El eje de atención requiere, por definición, de una fuerte coordinación intersectorial entre un conjunto de servicios de atención que incluyen servicios de atención médica, psicológica y social, así como espacios de acompañamiento, acogimiento y refugio, servicios de seguridad, asesoramiento y patrocinio jurídico. También se consideran cuestiones vinculadas con lo que en el PNUD (2016) se define como el eje de sanción, y que considera la adopción de medidas para garantizar protección legal de personas en situación de violencia, el fortalecimiento de la articulación de la labor de la policía y los operadores de justicia, la disponibilidad de órdenes de protección a víctimas/sobrevivientes y las medidas para promover cambios en las conductas de los agresores. Entretanto, para la reparación de los derechos vulnerados y los daños morales de las personas en situación de violencia y/o sobrevivientes resulta central el empoderamiento económico de las mujeres, el acceso a la vivienda, insumos médicos y otros requerimientos que permitan su reintegración social y laboral (PNUD, 2016).

Este trabajo aborda la coordinación desarrollada en un plano tecnoburocrático, una dimensión que se considera fundamental para promover la coordinación en contextos donde prevalecen lógicas interejecutivas de articulación centradas en relaciones bilaterales e informales.

El abordaje de la cuestión se realiza a través del análisis de distintos programas y proyectos, puesto que se considera que no existe un patrón cristalizado

de RIG. En su lugar, estas se construyen a partir de estrategias propias definidas por los perfiles de los distintos programas y políticas públicas, formulados en el ámbito nacional. La ausencia de un patrón homogéneo de RIG genera la necesidad de realizar un abordaje a través de distintos casos de estudio. Por ello, dado que estos múltiples patrones se constituyen a partir de distintas coyunturas, la expectativa es poder reconstruir estas lógicas de interacción a través de distintas políticas públicas relevantes y que involucran una fuerte articulación entre la nación, las provincias y los municipios.

La formulación e implementación de políticas para la eliminación de las violencias por motivos de género requiere un entramado institucional efectivo, de nuevas formas de coordinación de las políticas públicas, de un aumento en la disponibilidad de recursos financieros y de infraestructura y servicios, así como de una mayor cantidad y profesionalización de los recursos humanos comprometidos en la prevención y atención de las violencias. La naturaleza transversal de la temática impulsa la necesidad de articulación entre distintos sectores de políticas, servicios y operadores de servicios que, en su mayoría, se encuentran descentralizados. A nivel local, se suman también distintas fuerzas sociales, los movimientos de mujeres y organizaciones sociales promotoras de los derechos de mujeres y población LGTBIQ+ que desempeñan un importante papel en promover acciones de prevención y, principalmente, en términos de atender y acompañar a personas que atraviesan situaciones de violencias por motivos de género.

Se considera que si bien las políticas públicas y los programas del gobierno nacional pueden establecer distintas lógicas y estrategias de articulación intergubernamental, los ámbitos subnacionales promueven estrategias adaptativas que pueden modificar el alcance y las particularidades de la política pública. En consecuencia, la estrategia de abordaje requiere trabajar sobre un nivel de análisis centrado en las provincias, lo que permite tratar las estrategias desarrolladas por estas unidades y generar insumos para analizar los resultados de las políticas en términos de las capacidades estatales que promueven, su integralidad y coherencia. Por ello, en este trabajo se presentan conclusiones obtenidas a través de un relevamiento de campo en distintas provincias argentinas y se hace foco en los dispositivos de prevención y atención implementados en distintas localidades de la provincia de Buenos Aires.

Las hipótesis que preliminarmente intentan validarse indican 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. En ese sentido, los movimientos de mujeres y las organizaciones promotoras de sus derechos cumplen un papel clave a través de la construcción de comunidades epistémicas que promueven la coordinación. A su vez, se busca testear que aun cuando no están dadas las condiciones políticas, la existencia de una mayor estabilidad y continuidad de los funcionarios en las distintas unidades, agencias y niveles estatales tienden a promover el surgimiento de esquemas más cooperativos de intercambio.<sup>4</sup> Por ello, en países federales, descentralizados y con fuertes heterogeneidades regionales e institucionales, es fundamental el rol del Estado nacional contribuyendo a desarrollar capacidades estatales en los niveles subnacionales, por ejemplo, a través de los esquemas de implementación definidos en sus líneas de acción y programas de política pública. Cuando estos programas logran generar esas capacidades en el nivel subnacional, tiende a incrementarse la coherencia y convergencia de las políticas públicas que se implementan sin que haya una pérdida de la autonomía subnacional. Una dinámica similar podría plantearse respecto del rol de la autoridad política provincial en relación con el desarrollo de capacidades para la implementación de políticas de prevención, atención y reparación de violencia por razones de género a nivel local. Por las características de la cuestión, las organizaciones de base comunitaria desempeñan un papel. En algunos casos, en la articulación con el Estado, en otros, supliendo la baja capacidad y/o ausencia del Estado.

La siguiente sección analiza distintos aportes conceptuales para caracterizar las relaciones intergubernamentales y los desafíos para la coordinación de políticas públicas. Posteriormente, se analizan algunos condicionantes estructurales en un país desigual y con fuertes heterogeneidades regionales como la Argentina. A partir de allí, se analizan las particularidades de las relaciones intergubernamentales y la coordinación vertical y horizontal para la prevención, atención y reparación de las violencias por motivos de género.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, en línea con lo planteado por Huber y Martínez Gallardo (2008) para analizar los cambios en gabinete y sus consecuencias sobre los resultados de las políticas.

## Las relaciones intergubernamentales y los condicionamientos a la coordinación de las políticas públicas

El trabajo se encuadra en el estudio de las RIG.<sup>5</sup> Wright (1997) define las RIG como un conjunto de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales que integran un mismo Estado. Para Méndez (1997), el concepto se refiere a los vínculos entre las distintas unidades de gobierno existentes al interior de un Estado. En definitiva, las RIG son los mecanismos políticos y administrativos que permiten regular, organizar y, en última instancia, viabilizar la gestión pública entre los distintos niveles estatales que integran un Estado (Escolar *et al.*, 2011).

El análisis de las RIG recupera enfoques jurídicos, pero se refiere, particularmente, a la influencia que ejercen sobre dicho tipo de relaciones el régimen político, las reglas de decisión y participación política, los mecanismos de representación y los clivajes sociales que inciden, en su conjunto, sobre las dinámicas de interacción. La existencia misma de estas relaciones implica cierto nivel de articulación (institucionalizada o no) y la consolidación de un tejido de relaciones entre distintos niveles de gobiernos. Jordana (2001) analiza este tejido como una canasta de reglas, incentivos y mecanismos de control. Para el autor, esta canasta tiene una fuerte incidencia en el funcionamiento de la vida política subnacional y puede facilitar mejoras en los ajustes de las políticas públicas locales, aunque también considera que podría darse un efecto contrario.

Las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental formales e incluyen una amplia variedad de relaciones entre distintos niveles de gobierno y también entre múltiples instituciones de un mismo nivel gubernamental. En tal sentido, los canales a través de los cuales pueden configurarse las RIG se expresan, siguiendo a Jordana (*idem*), en tres grandes categorías:

- Las estructuras institucionales formales, cuyos contenidos se establecen a través de la Constitución y las normas aprobadas. Estas estructuras establecen pautas para la coordinación intergubernamental y el control a partir de la división de poderes y de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

---

<sup>5</sup> Este concepto nace hacia la década del treinta, vinculado a la provisión de bienes y servicios públicos en el marco de las políticas impulsadas por el *New Deal* (Escolar *et al.*, 2011). Las RIG han sido trabajadas y analizadas desde distintas perspectivas teóricas (Wright, 1997; Méndez, 1997; Jordana, 2001; Stephen y Wikstrom, 2007; O' Toole, 2007).

- La actividad de los partidos políticos, por medio de la integración partidaria. Los partidos políticos se constituyen como agentes centrales del federalismo como proceso, ya que pueden armonizar las políticas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.
- Las relaciones entre funcionarios técnicos y políticos con responsabilidad en la gestión de las distintas políticas públicas que se implementan sobre el territorio.<sup>6</sup> Esta categoría, central para este análisis, se refiere al conjunto de mecanismos y prácticas recurrentemente utilizadas para la toma de decisiones y resolución de problemas de coordinación intergubernamental. Esta categoría hace referencia tanto a la vinculación e integración funcional de la gestión pública entre áreas y agencias específicas como a los acuerdos y negociaciones desarrollados por los jefes ejecutivos y miembros de los gabinetes gubernamentales.

Los desafíos de coordinación vertical resultan de la existencia de intereses diferenciados que son reconocidos por la organización federal del Estado, específicamente, a partir de la autonomía política de las unidades subnacionales, la existencia de instituciones que representan los intereses provinciales y de procesos electorales diferenciados para elegir autoridades (Gibson, 2004; Stepan, 2004). La configuración que adoptan las RIG da lugar a distintos esquemas o modalidades de coordinación intergubernamental de tipo vertical que impactan sobre los resultados de las políticas públicas, y estos esquemas difieren en función de ellas. Desde la perspectiva de este trabajo, las particularidades de la gestión en cada sector pueden dar lugar a esquemas diferenciados de coordinación. Este estudio es un primer avance que no logra validar esta proposición, pero contribuye en la caracterización de los estilos de coordinación configurados en la trayectoria de dos programas federales que han definido distintas estrategias concretas orientadas a mejorar los vínculos de coordinación entre el Estado nacional y los Estados provinciales.

La coordinación es interpretada en este trabajo como un proceso observable a través del conjunto de “instrumentos y mecanismos desplegados con el objetivo de mejorar la alineación voluntaria o forzada de las tareas y los esfuerzos de las organizaciones del sector público” (Bouckaert *et al.*, 2010: 16). Especialmente, nos concentramos en los mecanismos que promueven esta alineación entre organismos públicos de distinto nivel de gobierno (coordinación vertical). Al

---

<sup>6</sup> Jordana (2001) se refiere a las relaciones informales, pero consideramos un espectro más amplio de estas.

mismo tiempo, interpretamos a la coordinación como un proceso técnico y político. Como señala Repetto (2010), los mejores instrumentos burocrático-administrativos generan pocos resultados en ausencia de direccionalidad político-estratégica. Mientras, esas prioridades se quedan a mitad de camino sin funcionarios que permitan poner en marcha acciones en ese sentido. Por lo tanto, la coordinación vertical requiere de acuerdos entre actores políticos de los distintos niveles gubernamentales involucrados, pero también del desarrollo de instrumentos, mecanismos y ciertas capacidades técnicas que vuelvan operativos los acuerdos alcanzados en un nivel político-estratégico. Siguiendo a Moro y Repetto (2005), la coordinación es un requisito del *cómo* diseñar e implementar una política pública,<sup>7</sup> por lo que analizar la capacidad de coordinación integral implica adoptar una mirada complementaria que mire al interior de los sectores específicos donde se despliegan las *policies*.

El enfoque adoptado por este trabajo es relacional y considera, en línea con lo planteado por Moro y Repetto (*ídem*), dos planos analíticos para comprender los aspectos que condicionan la coordinación de políticas y programas: a) uno de tipo *estructural*, que trasciende las interacciones coyunturales de los sujetos y se refiere a las condiciones institucionales y sociales; y b) otro *de interacción*, que es más dinámico y que se constituye y define en relación con las tensiones y relaciones entre los actores clave. En definitiva, la coordinación:

Se trata del proceso mediante el cual se va generando sinergia entre acciones y recursos de los diversos actores involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o redefiniendo) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de los intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí (*ibídem*: 7).

El tipo de coordinación vertical que se genera será definido en función del:

- *Alcance*: en términos de cobertura de los mecanismos e instrumentos desplegados en el proceso de coordinación. Podría ser:
  - i. *Federal*, en referencia a una cobertura de mayor amplitud, que involucra a organismos de distintos sectores de política y tiene una intención más estructurante de las relaciones intergubernamentales multinivel.

---

<sup>7</sup> En tal sentido, no es una garantía de eficacia, equidad ni resolución de los problemas sociales.

- ii. *Sectorial*, define mecanismos e instrumentos orientados a coordinar las acciones en un sector específico de política pública. Se trata de acuerdos entre las máximas autoridades de los organismos que, en distintos niveles de gobierno, coordinan acciones.
- iii. *Programático*, la coordinación se produce en el nivel más operativo y restringida a la implementación de acciones en el marco de un programa o proyecto de política pública.
- *Liderazgo que guía el proceso*: esta dimensión se orienta a caracterizar el tipo de actores que lidera el proceso de definición de instrumentos y mecanismos. Así, puede tratarse de un liderazgo:
  - i. *Político*, liderado por autoridades políticas electas o designadas por estas para ocupar los más altos cargos de conducción (ministros, secretarios y subsecretarios, además de máximas autoridades de organismos descentralizados).
  - ii. *Técnico*, promovido en forma preponderante por la burocracia y/o equipos técnicos responsables de implementar distintas políticas.
  - iii. *Mixto*, se refiere a modelos que buscan y logran promover una modalidad de coordinación que combina instancias de liderazgo político con otras de liderazgo técnico.
- *Tipo de institucionalización*: en función de la forma en que se constituyen las expectativas sobre los comportamientos referidos a los instrumentos y mecanismos que definen la relación entre los organismos estatales multinivel:
  - i. *Formal*, reglas y procedimientos que son creados, comunicados y establecidos por canales oficiales (Helmke y Levitsky, 2006). En general, se trata de reglas de juego escritas.
  - ii. *Informal*, reglas socialmente aceptadas y, habitualmente, no escritas. Se trata de reglas y procedimientos creados, comunicados y establecidos por fuera de los canales oficialmente pautados (ídem). O'Donnell agrega que una cuestión clave es el conocimiento que los actores involucrados tienen y que “cada actor conoce las reglas y sabe que el resto de los actores, en el contexto específico de interacción, también conoce esas mismas reglas” (2006: 286).
- *Orientación*: en términos de la forma en que se definen los instrumentos y mecanismos en el marco de las relaciones entre actores estatales multinivel, considerando que pueden estar más cercanas a relaciones jerárquicas de

mando/obediencia o de colaboración voluntaria (Cao *et al.*, 2016). Por su orientación, estas relaciones podrían ser de tipo:

- i. *Verticalizada*, cuando los instrumentos suelen definirse en un esquema más cercano a las relaciones jerárquicas, en el cual uno de los actores (esperablemente, los Ejecutivos provinciales) pierden ciertos niveles de autonomía.
  - ii. *Horizontalizada*, entre actores que mantienen mayores niveles de autonomía y, por lo tanto, los acuerdos requieren de un mayor nivel de negociación e intercambio entre las partes involucradas.
- *Número de partes intervinientes en la negociación*: en términos de la cantidad de Ejecutivos provinciales involucrados en la definición de los acuerdos que definen el carácter de las políticas federales, los instrumentos y mecanismos a través de los que se coordina:
    - i. *Bilaterales*, entre autoridades del Poder Ejecutivo nacional y de un Poder Ejecutivo a nivel subnacional, es decir, una provincia.
    - ii. *Multilateral*, de forma que participan de la negociación autoridades Ejecutivas de varias unidades subnacionales, por ejemplo, por región, afectación por una problemática o conjunto de dichas unidades.

A fin de indagar en las modalidades de las RIG, se trabajará sobre los condicionantes estructurales (N1), comunes a los distintos sectores de política, que configuran un conjunto de reglas de juego sobre las que se asienta la interacción. Luego, se trabajará sobre las características particulares del tipo de sector en el que se inserta la política analizada (N2). El objeto de trabajar sobre este segundo nivel es reconstruir la orientación y los principales problemas de la agenda pública asociada con la prevención, atención y reparación de la violencia por motivos de género, en la medida en que esto sirve para establecer un nuevo conjunto de condicionantes a las relaciones que se establecen entre los actores. Estas orientaciones son bastante estables, pero tienden a modificarse más fácilmente que el conjunto de condicionamientos estructurales. Finalmente, se abordarán las características específicas de la política en cuestión (N3) en la que se configuran un conjunto de reglas formales e informales que afectan en forma más directa el plano de interacción. Cada uno de estos tres niveles de análisis será abordado desde una perspectiva que recuperará tres conjuntos de variables: a) *política*, centrada en la relación entre Ejecutivos y los niveles de autonomía y discrecionalidad en las distintas arenas de decisión; b) *funcional*, relativo a la división de funciones y competencias entre los distintos niveles de competencia; y c) *material*, vinculado

con los arreglos institucionales que caracterizan las transferencias de recursos en general (inspirado en Oszlak, 1997).

## Condicionantes estructurales

El análisis de este tipo de condicionantes a las RIG se concentra en la revisión de una serie de dimensiones vinculadas con las características del federalismo argentino y algunas resultantes del proceso descentralizador, así como también indicadores macroeconómicos orientados a caracterizar la desigualdad en términos territoriales. La Constitución nacional define las potestades federales y concurrentes, mientras que todas las funciones y competencias no especificadas se mantienen a cargo de los gobiernos provinciales. A su vez, estos definen las características y atribuciones del régimen municipal de gobierno. La organización federal que presenta la Argentina ha sido fuente de múltiples conflictos políticos y financieros a lo largo de su historia. Resulta indispensable introducir alguna idea de esas disparidades, que se han manifestado desde el origen de la conformación del Estado. Una mirada sobre las últimas estimaciones disponibles del producto bruto geográfico (PBG) resalta la elevada concentración de la producción nacional en cinco provincias (75,8%). Mientras, Cetrángolo y Goldschmit, en el capítulo 2, muestran que la relación de las regiones más y menos desarrolladas en términos de la relación del PIB por habitante para 2012-2015 es de 7,6%, entre las más altas a nivel internacional. Asimismo, al interior de estas provincias también se vislumbran patrones similares de concentración con enclaves de mayor desarrollo productivo junto con otras áreas poco desarrolladas (Anlló y Cetrángolo, 2012; Cetrángolo y Goldschmit, 2013). La brecha del PBG per cápita muestra que la ratio entre la más rica (Santa Cruz) y la de menor desarrollo relativo (Formosa) asciende a 7,8.<sup>8</sup> Como señalan Cetrángolo y Goldschmit (*idem*), más allá del esfuerzo efectuado por distintas regiones por promover su desarrollo, así como los programas nacionales de desarrollo regional puestos en marcha durante las últimas décadas, no se identifican modificaciones sustantivas en la estructura productiva regional. A

---

<sup>8</sup> Los datos elaborados por Cetrángolo y Goldschmit (2013) corresponden a una proyección de la desagregación del Producto Nacional realizada sobre los datos del año base (1993) y corregidos parcialmente a partir de información de cuentas públicas provinciales y algunos sectores de actividad de los que se dispuso de estimaciones más recientes. Adicionalmente, cuando fue posible, esos datos fueron comparados con cálculos de PBG que desarrollan algunas provincias. Esta estimación fue realizada a través de un convenio entre la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y la oficina en Buenos Aires de la CEPAL.

las fuertes disparidades observadas se suman situaciones de extremo contraste al interior de cada una de las provincias, lo que presenta grandes desafíos en materia de garantizar los derechos de la ciudadanía.

En cuanto al desarrollo provincial, en 2017 el PNUD elaboró el Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP), el cual se compone de tres dimensiones: i) crecimiento económico (ingreso per cápita y capital humano); ii) inclusión social (empleo, pobreza, salud y educación); y iii) sostenibilidad ambiental (emisiones y residuos). La media provincial del IDSP se encuentra en 0,57,<sup>9</sup> pero la brecha entre la jurisdicción con mejores resultados (CABA) y la de peores resultados (Santiago del Estero) es de 0,48. La brecha se mantiene cuando se observa la dimensión de inclusión social.

Desde el punto de vista fiscal, la profundización de los procesos de descentralización del gasto y la paulatina concentración de recaudación tributaria en el gobierno central ha derivado en un fuerte y creciente desequilibrio vertical (ídem). Desde la transición democrática hasta la actualidad, ha aumentado la concentración de recursos en el nivel nacional de gobierno, mientras que en ese mismo período disminuyó la presencia del gasto público nacional en el gasto consolidado. En consecuencia, la dependencia de los gobiernos provinciales de las transferencias de recursos provenientes del gobierno nacional aumentó, pero la autonomía financiera de las provincias resulta muy dispar. Jiménez y Ter-Minassian (2016), a partir de datos de 2013, indican que esta autonomía varía entre un 90% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 11% en Santiago del Estero y Jujuy. Todo esto en paralelo a una fuerte discrecionalidad en la distribución de los recursos fiscales por la ausencia de un sistema de coparticipación.

En términos macroeconómicos, pocos meses después del colapso del régimen de convertibilidad, se inició en la Argentina un período de fuerte y sostenido crecimiento económico que impactó positivamente en los indicadores laborales y sociales: aumentó la tasa de ocupación y mejoraron los ingresos en los hogares. Asimismo, con la reducción de los problemas de solvencia fiscal, comenzó un proceso de aumento de la iniciativa del gobierno nacional en política social.<sup>10</sup> Para la caracterización del plano material partiremos de una

<sup>9</sup> Si se excluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), cuyo índice (0,79) se encuentra muy por encima del resto de las jurisdicciones, la media es de 0,53.

<sup>10</sup> Rey *et al.* (2015) muestran que durante el período se incrementó la participación de carteras como Desarrollo Social y Salud en el presupuesto público nacional. Por ejemplo, en 2002 la participación del Ministerio de Salud en el gasto alcanzaba el 1,2% y en 2014 representaba 1,9%. El punto más alto de participación se produjo hacia 2004 con un 2,4% de participación en el gasto total por jurisdicción.

serie de aspectos que condicionan la dinámica de las RIG: i) la ausencia de esquemas estables de reparto; ii) la lógica cortoplacista que guía la actuación de los diferentes actores; y iii) la debilidad institucional en la regulación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Olmeda, 2013).

En términos del diseño institucional es preciso resaltar los poderes proactivos que otorga la Constitución y las distintas normas y prácticas informales a los presidentes argentinos. Así, en este período, la centralización fiscal fue acompañada por una centralización política (Gervasoni, 2011; Ollier, 2015), aunque en un contexto caracterizado por la fragmentación y desnacionalización del sistema de partidos (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Navarro y Rodríguez, 2014). Legados históricos y las reglas del juego político hacen del Congreso argentino un escenario débil y carente de profesionalismo para la formulación de políticas (Spiller y Tommasi, 2011), caracterizado por su bajo nivel de iniciativa y su naturaleza reactiva.

La heterogeneidad en las capacidades institucionales de los Estados subnacionales genera importantes dificultades al momento de implementar políticas orientadas a garantizar derechos en forma equitativa a lo largo de todo el territorio nacional. Las administraciones públicas provinciales y municipales difieren fuertemente en términos de los esquemas organizativos, los procesos de trabajo definidos y la disponibilidad de los recursos humanos, presupuestarios, tecnológicos y de infraestructura.<sup>11</sup> Además, los regímenes de empleo público y las habilidades específicas del personal que se desempeña en ese sector resultan muy disímiles. La coordinación vertical resulta clave no solo en la identificación de problemáticas comunes y en la formulación de políticas tendientes a revertirlas, sino también en términos de la capacidad de articular acciones en contextos tan heterogéneos.

## **Marco normativo e institucional para la prevención, atención y reparación de las violencias por motivos de género**

La Argentina ratifica en 1996 la Convención de Belém do Pará, firmada dos años antes, en la que los Estados condenan toda forma de violencia contra la mujer y convienen en adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. Esta convención establece que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y de las libertades

---

<sup>11</sup> Para profundizar, ver Chudnovsky (2014).

fundamentales, y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades. La convención adopta una perspectiva amplia acerca de la violencia contra las mujeres e indica que se trata de “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (art. 1). A través de esta convención, los Estados se comprometen a sancionar normas penales, civiles y administrativas con esta finalidad. Anteriormente, el Estado había adherido a la Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), firmada en 1979 y ratificada por ley en 1985. Posteriormente, la Argentina adhirió a otras convenciones como la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y el Protocolo Facultativo de la CEDAW, firmado en 1999 y ratificado en el país mediante una ley en 2006.

En abril de 2009, en la Argentina se sanciona la Ley de Protección Integral a las Mujeres (Ley 26485), para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en todos los ámbitos en que estas desarrollen sus relaciones interpersonales. Esta ley busca promover y garantizar la eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida y aspira garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia. Para ello, promueve condiciones para sensibilizar y prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia, así como el desarrollo de políticas públicas de carácter interinstitucional, la remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres, el acceso a la justicia y la asistencia integral a aquellas que padecen violencia.

La mencionada ley garantiza todos los derechos reconocidos por la CEDAW, la Convención de Belém Do Pará, así como también la Convención sobre los Derechos de los Niños y la Ley de Protección Integral de los derechos de NNyA (Ley 26061). Dentro de los derechos que se busca garantizar se encuentran el derecho a la salud, la educación, la seguridad personal, la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, recibir información y asesoramiento adecuado y decidir sobre la vida reproductiva, entre otros. Esta ley puede considerarse como parte de la segunda generación de leyes que promueven los derechos de la mujer puesto que adopta un enfoque integral de la violencia. En el marco de la ley nacional se entiende por violencia contra las mujeres:

Toda conducta, acción u omisión, basada en razones de género que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad,

dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, participación política, como así también su seguridad personal (art. 4, modificado por la Ley 27533 de diciembre de 2019 que incorpora la violencia público-política).

Dentro de la definición se incluye la violencia que puede ser perpetrada desde el Estado o por sus agentes (violencia institucional) y toda conducta que, por acción u omisión, ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón (violencia indirecta). Los tipos de violencia que quedan comprendidos en la definición son: a) física; b) psicológica; c) sexual; d) económica y patrimonial; y e) simbólica. Por otro lado, se identifican distintas formas en que se manifiesta la violencia contra las mujeres según el ámbito. Así, se definen distintas modalidades de violencia: a) doméstica; b) institucional; c) laboral; d) contra la libertad reproductiva; e) obstétrica; f) mediática; y g) política.

Como se mencionó anteriormente, esta ley se encuadra en lo que se define como una segunda generación de leyes. Estas leyes basadas en las disposiciones planteadas por la Convención de Belém do Pará adoptan un enfoque integral que incluye figuras penales y medidas de protección a las víctimas/sobrevivientes. A diferencia de estas leyes, la primera generación de normas sancionadas a nivel regional se concentró en proteger los derechos de las víctimas y sobrevivientes de la violencia doméstica o intrafamiliar. No obstante, esta mirada más integral de los derechos de las mujeres convive con normas y regulaciones nacionales y, fundamentalmente, en algunas provincias donde persiste un enfoque más restringido.<sup>12</sup> Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires se adopta una mirada restringida a la violencia familiar (Ley 12569, aprobada en el año 2000 y reglamentada cinco años después).<sup>13</sup> En la actualidad, hay algunos proyectos orientados a la reforma de dicha normativa.

La autonomía de las provincias genera que las normas aprobadas a nivel nacional no necesariamente reflejen los derechos, obligaciones e instrumentos

---

<sup>12</sup> La legislación nacional establece que las provincias pueden fijar los procedimientos previos o posteriores a la instancia judicial y dictar sus normas de procedimiento o adherir al régimen procesal previsto a nivel federal.

<sup>13</sup> En la reglamentación de esta ley se conforma la Red Provincial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar. Dicha red queda conformada inicialmente por el Ministerio de Desarrollo Humano y sus correspondientes secretarías, los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos, los hospitales, los centros de atención jurídica gratuitos y comunitarios, las organizaciones no gubernamentales que trabajan la temática, las comisarías (particularmente, las Comisarías de la Mujer), las facultades de Derecho y Ciencias Sociales y los colegios y asociaciones profesionales.

que definen las reglas de juego en las distintas provincias. A diferencia de la trata de personas, el femicidio y la violencia de género no son delitos federales. Por lo tanto, para considerar la situación del reconocimiento de los derechos de las mujeres y niñas, así como los instrumentos disponibles para promover el cumplimiento de esos principios y derechos y sancionar su incumplimiento, es necesario analizar la legislación provincial.

La legislación sancionada a nivel nacional invita a la adhesión de las provincias. En algunos casos, a) las provincias adhieren a la legislación nacional sin modificar la legislación propia, lo que puede generar contraposiciones y contradicciones en el marco jurídico (ver más adelante la situación con la normativa en la provincia de Buenos Aires); en otros, b) sancionan nuevas leyes provinciales para ajustarlas a los principios de la ley nacional; y, finalmente, c) otra opción es sostener una legislación provincial que puede estar en tensión con la perspectiva y los derechos garantizados a nivel nacional. También, algunas provincias deciden referenciar la adecuación de sus marcos normativos a las convenciones y estándares internacionales previo a la aprobación de la legislación nacional. Estos procesos de adecuación y adaptación a la normativa nacional suelen ser largos. Por ejemplo, la adhesión de las provincias a la Ley 26485, sancionada en 2009, se extendió hasta 2015 con la adhesión de San Juan y Misiones y hasta 2016 cuando adhiere Córdoba. Es decir, se necesitaron siete años para que el conjunto de las 24 jurisdicciones nacionales adhiere a esta ley. Otro ejemplo que permite mostrar la dispar situación y los avances normativos en las provincias puede observarse en la adhesión a la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 26061) sancionada en 2005. Esta legislación cuenta con la adhesión parcial de La Pampa (aprobada ocho años después de la ley nacional), mientras que, quince años después de la sanción de la norma nacional, aún resta la adhesión de una provincia: Formosa, cuya legislación sobre la temática de niñez y adolescencia fue sancionada en 1981. A esto se suma que el proceso de descentralización modeló distintas matrices político-institucionales. Estas tramas diversas conviven con profundas brechas entre territorios tanto en relación con las condiciones socioeconómicas bajo las cuales se desarrolla la vida de las personas, familias y comunidades, como en las capacidades y recursos con que disponen las organizaciones estatales para responder a los problemas. La diversidad de posiciones entre los actores (propia de las matrices descentralizadas) y la desigualdad entre territorios genera condiciones muy dispares para la implementación de estrategias e iniciativas de protección de derechos. Esto es particularmente relevante para analizar los sistemas de salud, educación y seguridad, así como los marcos normativos

que encuadran la prestación de dichos servicios. Por lo tanto, las autonomías y competencias provinciales tienen un rol clave para entender el sistema de justicia y la diversidad de instituciones con responsabilidad en garantizar los derechos sancionados.

A nivel nacional pueden observarse tres etapas de desarrollo y consolidación de la normativa orientada a la prevención, atención y reparación de la violencia. La primera etapa podría extenderse entre 1985 (con la aprobación de la CEDAW) y 1998, ya que en 1999 comienzan a sancionarse leyes con un enfoque más integral. El país adhirió a las convenciones antes mencionadas, sancionó la ley de protección de violencia intrafamiliar pero también se legisó sobre acoso sexual, igualdad de trato y no discriminación en el ámbito de la administración pública, y se elaboró un Plan de Igualdad de Oportunidades en el mundo laboral. En la segunda etapa, que podría indicarse se extiende hasta 2009, se sancionaron distintas normas que constituyen el marco en que se desarrollan las iniciativas en las que se concentra el presente informe. Durante estos años, dichas normas fueron delineando el alcance de las políticas públicas orientadas a promover la equidad y los derechos de la mujer, así como la institucionalidad responsable de llevar adelante estas acciones. Hacia fines de este período se sancionó la ya mencionada Ley de Protección Integral a la Mujer. Antes, se sancionaron normas claves como: i) el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (2002); ii) el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (2006); iii) el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (2006); y iv) la prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas (2008).<sup>14</sup> También se aprobaron normas contra los delitos de integridad sexual y se avanzó en materia de violencia institucional y obstétrica. También se creó el Sistema de Protección Integral de los derechos de NNyA y se avanzó, además, en materia de trata de personas y violencia laboral, entre otras cuestiones. Finalmente, una tercera etapa en la legislación sobre la temática se inicia en forma posterior a la aprobación de la Ley Integral y su reglamentación. A lo largo de esta última década, se sancionaron normas orientadas a la consolidación de una institucionalidad más articulada que permita coordinar esfuerzos de distintas áreas y ámbitos estatales como, por ejemplo, la creación

---

<sup>14</sup> Esta norma fue modificada en 2012. El informe CEDAW (2015) señala que la modificación realizada buscó superar diferencias acerca de no considerar el consentimiento de las víctimas, así como la creación del Comité Federal de Lucha contra la Trata, que otorga nueva institucionalidad y coordinación del Estado nacional.

de la Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de Violencia de Género (CONSAVIG) o la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad que sucede, en diciembre de 2019, al Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), ente descentralizado que reemplazaba al Consejo Nacional creado en 1992. Además, se sancionaron normas para la erradicación de la difusión de mensajes e imágenes que estimulen explotación sexual (2011).<sup>15</sup> En 2015, se creó por ley el Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Antes, se modificó el Código Penal incorporando el delito de homicidio agravado por motivos de género, orientación sexual, identidad o expresión de género (2012);<sup>16</sup> también se creó el Registro Nacional de Datos Genéticos Vinculados a Delitos Contra la Integridad Sexual (2013). En cuanto a las políticas reparatorias, se aprobó la Ley Reparación Económica para hijos/as de víctimas de femicidio (2018) y se crearon licencias especiales por violencia de género para el personal de las fuerzas de seguridad (2017). Finalmente, en enero de 2019 se publicó la Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en Género y Violencia contra las Mujeres para capacitar y sensibilizar a quienes integran los diferentes poderes del Estado.

El relevamiento realizado incluye 61 normas (leyes, decretos y resoluciones) sancionadas entre 1985 y la actualidad.<sup>17</sup> La mayoría de las normas sancionadas sobre la temática son leyes (41%). Solo el 28% de las normas hace referencia explícita a las convenciones internacionales en su articulado, el 49% refiere a alguna otra norma de nivel nacional, mientras que el 46% incorpora

---

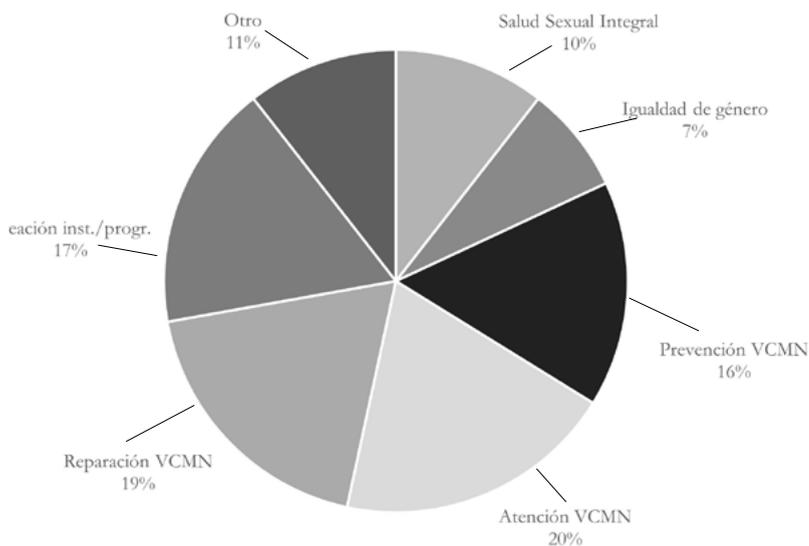
<sup>15</sup> En el marco de una reforma significativa del sistema de medios, se sancionó en 2009 la Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual que buscó, entre otras cosas, promover imágenes equilibradas y variadas de hombres y mujeres en los medios de comunicación, buscando el tratamiento igualitario y no estereotipado. Asimismo, se creó la Defensoría del Público en 2012, con el propósito de velar por los derechos de las audiencias, procurar el dialogo, la reflexión crítica y proveer distintas medidas reparatorias de los derechos vulnerados.

<sup>16</sup> El Informe de la CEDAW sobre la situación en la Argentina publicado en 2015 señala que solo ocho países de Latinoamérica incorporaron el femicidio a su legislación.

<sup>17</sup> El relevamiento se realizó incluyendo normas sancionadas hasta el mes de marzo de 2019. No incluye otras normas vinculadas a la temática, tales como: a) las relativas a la diversidad (matrimonio igualitario); b) paridad política (cupos femenino, paridad legislativa, cupo sindical); c) salud (salud mental); d) ampliación de derechos (jubilación de amas de casa, personal de casas particulares, deudores alimenticios morosos, reproducción médicamente asistida); y e) conmemoraciones especiales.

explícitamente una definición de violencia contra mujeres/violencia de género.<sup>18</sup> En cuanto al tipo de acción, observamos que el 44% de las normas promueven un solo tipo de acción, el 13% promueve dos, mientras que el 26% se refiere a tres tipos de acciones diferentes. El gráfico 1 presenta los tipos de acciones que promueve la normativa relevada (para ello se considera como unidad de análisis el tipo de acción).<sup>19</sup> Más de la mitad de las acciones planteadas por la normativa se refiere a la prevención (16%), a la atención (20%) y a la reparación de la violencia (19%).

**Gráfico 1. Normativa sancionada por tipo de acción que promueve (N=133)**



Fuente: elaboración propia.

A nivel nacional, el marco normativo existente responde a las convenciones y estándares internacionales. Se tipifican y sancionan distintos tipos de violencia con una mirada integral y de derecho de las mujeres y niñas, así como también se avanzó en la tipificación de la figura de homicidio agravado por razones

<sup>18</sup> Esta definición fue aclarada en todos los casos en que se mencionó. Lo mismo respecto de la normativa nacional vinculada.

<sup>19</sup> Como se describe anteriormente, una ley puede referir a múltiples tipos de acción.

de género y en la reparación económica de las víctimas NNyA. Sin embargo, quedan pendientes varios desafíos.

En primer lugar, estos desafíos se vinculan con la diversidad de marcos normativos y enfoques que coexisten a lo largo de todo el territorio nacional puesto que, como se señaló anteriormente, las provincias desarrollan sus propios marcos normativos. En tal sentido, existen 24 realidades diferentes en términos de la adecuación de la normativa a estándares internacionales y la incorporación de los derechos de segunda generación es heterogénea. Al mismo tiempo, la convivencia de marcos normativos que establecen distintos procedimientos de intervención para la prevención, atención y reparación de violencia en donde no solo se entrecruzan aspectos legislados a nivel nacional o provincial, sino también vinculados a distintos servicios y áreas de atención. En segundo lugar, persisten algunos vacíos normativos. Por un lado, vinculados con nuevos tipos y modalidades de violencia. Aun cuando las normas puedan hacer referencia a la violencia simbólica, mediática y/o económico-patrimonial, resulta muy incipiente. Por otro lado, tampoco se definen sanciones específicas para quienes infringen la ley y se observa una fragmentación entre los fueros civil y penal. Asimismo, se observan vacíos vinculados con la adecuación de la normativa a grupos atravesados por múltiples discriminaciones. Por último, en cuanto a las políticas reparatorias, se sancionó la Ley de Reparación Económica para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar o de género y están en tratamiento legislativo varios proyectos que incluyen licencias laborales por violencia de género (ya se aprobó para el caso de las empleadas de la Administración Pública Nacional y en algunas provincias).<sup>20</sup> En tercer lugar, persisten fuertes brechas de implementación puesto que hay una débil correspondencia entre la situación formal y la situación real observada. Entre otras cuestiones, esto se asocia con políticas y programas que, como se verá a continuación, garantizan derechos específicos y no necesariamente adoptan una mirada integral en el abordaje de la cuestión y/o los casos de violencia por razones de género.

En la provincia de Buenos Aires, las primeras normas que promueven la equidad de género se sancionaron a comienzos de la década de 1990. Sin embargo, la mirada adoptada está centrada en el rol de la mujer como madre o parte constitutiva de una familia. Una modificación en el Código Procesal Penal incorporó como medida cautelar la exclusión del hogar. Esto se establece en

---

<sup>20</sup> En la Administración Pública Nacional primero se aprobó esta licencia para empleadas de las fuerzas de seguridad. A partir de enero de 2019, luego de un acuerdo entre los gremios y la Secretaría de Modernización, se extendió a toda la administración.

el marco de procesos por lesiones dolosas y cuando las personas convivan bajo un mismo techo. Se establece que esta medida se aplique con posterioridad a la indagatoria del imputado, considerando circunstancias personales y las características y gravedad del hecho (Ley 11243, art. 143 bis y 143 ter). En 2000, a partir de la sanción de la Ley de Violencia Familiar, se avanza en la legislación vinculada con el acoso y el abuso sexual. En respuesta a las iniciativas nacionales sobre salud sexual y reproductiva, se crea en 2003 el Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable. También se aprueban normas orientadas a garantizar la protección integral de los derechos de la niñez. En 2012 se declara la emergencia pública en materia social por violencia de género en la provincia. Esta situación se prorrogó hasta 2015. La declaración de emergencia se sustenta en el incremento de casos de violencia, que se reconoce como una violación de los derechos humanos de las mujeres. A través de esta ley, la provincia adhiere a la Ley de Protección Integral a las Mujeres, por lo que incorpora, en 2012, una perspectiva más amplia respecto de los tipos y modalidades de violencia. Sin embargo, las diferencias en el alcance definido por la ley provincial de violencia familiar y la ley nacional de protección, crea cierta tensión jurídica. Otros principios que establece la ley se vinculan con: a) potenciar los recursos provinciales; b) preservar y resguardar la identidad de las víctimas (aún en los registros de autoridades públicas); y c) articular los recursos y programas necesarios vinculados con el acoso sexual en el ámbito laboral de la administración pública y la salud sexual y procreación responsable.

La ley promueve la acción urgente del Estado provincial y los municipios para la asistencia integral de las mujeres en situación de violencia, pero también promueve acciones para transformar estereotipos y patrones culturales. La declaración de emergencia es el instrumento mediante el cual el Poder Legislativo insta al Poder Ejecutivo a priorizar la política y asignar fondos. Además, en los fundamentos de la Ley, se insta la creación del registro de datos de causas judiciales del Poder Judicial<sup>21</sup> y el Consejo Consultivo de Violencia de Género que tiene como objetivo efectuar sugerencias y analizar la implementación de la ley y propiciar reformas. Este espacio está conformado por representantes de los tres poderes del Estado, las universidades y organizaciones de la sociedad civil que actúan en la temática.

---

<sup>21</sup> En 2014 se crea el Registro Único de Casos, que viene desarrollándose desde entonces y en el que se ha ido sumando información de distintos servicios brindados por el Poder Ejecutivo provincial y, progresivamente, se fueron incorporando municipios. También se creó el Observatorio Provincial de Investigaciones de Muertes Violentas.

En 2015 la emergencia se prorrogó por dos años más. En 2018 se presentó un proyecto en este sentido, pero no consiguió apoyo parlamentario. Durante la última década se expandieron distintos derechos y en diciembre de 2019 se creó el Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual, así como también se ampliaron las áreas responsables de igualdad y género a nivel municipal.

Tal como se observa, no existen etapas claras en términos del tipo y la orientación de la normativa sancionada en la provincia de Buenos Aires. La descripción realizada permite observar que la provincia, en algunas temáticas, siguió la normativa sancionada a nivel nacional (*v. g.*, trata, salud sexual, identidad de género). En otros casos, sancionó normativas en el marco de debates más amplios, pero sin que a nivel nacional pudiera llegarse a acuerdos (*v. g.*, paridad de género en los cargos electivos, licencia por violencia en la administración pública).

## **Diseño institucional para la implementación de políticas contra la violencia por motivos de género**

Se observan situaciones muy diversas en cuanto a los diseños institucionales para la implementación de políticas contra la violencia por motivos de género. Esta heterogeneidad también se manifiesta en la asignación de fondos presupuestarios para implementar estas políticas que, en la mayoría de los casos, no se encuentran reflejados como programa presupuestario. Asimismo, existen fuertes diferencias en la forma de organización del Poder Legislativo (unicamerales y bicamerales, pero también en la organización de las distintas comisiones) y del Poder Judicial.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, observamos que las unidades organizativas con responsabilidades de rectoría en la temática de violencia contra mujeres y niñas tienen diversas denominaciones. Con la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad en diciembre de 2019 se han jerarquizado estos espacios no solo a nivel nacional, sino también provincial y municipal. La forma más frecuente es denominar la unidad como de mujer (doce provincias) o género (cuatro provincias). Otras provincias incorporan en la denominación de la unidad temáticas como la diversidad (Buenos Aires y Mendoza), la paridad y/o equidad (Jujuy y Chubut) o especifican explícitamente la temática de la

violencia y/o la trata de personas (Córdoba y San Luis).<sup>22</sup> Por último, en algunas provincias aún se mantiene una perspectiva más tradicional para la organización de estas áreas y se consideran como parte de las políticas de familia e infancia (Misiones y Catamarca).

Como puede observarse en la tabla 1, el tipo de unidad que lidera la política de género a nivel provincial difiere en tipo y nivel de jerarquía. El mayor nivel en la estructura organizativa es el de Secretaría, denominada de gobierno en forma genérica, que refiere al conjunto de secretarías que dependen en forma directa de la unidad gobernador/a. Dentro de la categoría “otros” se incluyen, por ejemplo, los Consejos Provinciales de la Mujer en las provincias de Corrientes y Río Negro.

**Tabla 1. Tipo de unidad organizativa provincial con responsabilidades en políticas de prevención y atención de las violencias<sup>23</sup>**

Tipo de unidad	Cantidad
Dirección	7
Subsecretaría	7
Secretaría	3
Secretaría de Gobierno	4
Otro	3

Fuente: elaboración propia.

En su mayoría, las unidades organizativas rectoras en la temática de la prevención, atención y reparación de estas violencias se encuentran en un tercer nivel de jerarquía (catorce provincias). Esto es que dependen de una unidad con dependencia directa de la gobernación. Por otro lado, en cinco provincias estas unidades tienen un nivel menor de jerarquía y, por lo tanto, una instancia gubernamental adicional para llegar a la máxima autoridad provincial (cuarto nivel jerárquico). Entre estos casos se encuentran: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Salta, Catamarca, Chubut y Santiago del Estero.

Existen diferencias respecto de las áreas de las que dependen estas unidades del Poder Ejecutivo. Esta situación puede tener efectos sobre el perfil

<sup>22</sup> Esta última provincia mencionada incorpora en la denominación de la Secretaría de la Mujer la consigna “Ni una menos”, expresión adoptada por el movimiento de mujeres para reclamar políticas contra la VCMN (violencia contra las mujeres y niñas) y el femicidio en la Argentina.

<sup>23</sup> Información actualizada a abril 2019.

del equipo que lidera la unidad con responsabilidades específicas sobre la cuestión y la mirada que se adopta. Una amplia mayoría de provincias aborda la violencia de género desde áreas de desarrollo/promoción social o desarrollo humano (trece provincias). En otras cuatro provincias, las unidades que lideran la formulación e implementación de políticas de prevención, atención y reparación de las violencias dependen de áreas de derechos humanos. Pero, en tres provincias dependen de distintos ámbitos: Ministerio de Ciudadanía (Neuquén), Ministerio de Familia y Promoción Social (Chubut) y Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos (Mendoza). Por último, como se mencionó anteriormente, en cuatro provincias hay Secretarías de la Mujer que dependen en forma directa del gobernador/a. Esta situación se observa en Formosa, La Pampa, La Rioja y San Luis.

Los responsables del Poder Ejecutivo de las 24 jurisdicciones participan del Consejo Federal de la Mujer,<sup>24</sup> al que nos referiremos posteriormente, pero también de otros espacios de coordinación vertical entre el Estado nacional y los Estados provinciales en áreas vinculadas. Por ejemplo, del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, del Consejo Federal de Salud o del Consejo Federal de Educación. Sin embargo, las provincias mantienen autonomía para adherir a los planes y políticas definidas por el gobierno nacional.

El primer Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres 2017-2019 culminó sin que adhieran siete provincias: Córdoba, Entre Ríos, San Juan, Chubut, Formosa, La Pampa y Santiago del Estero. En estas provincias no existen planes provinciales propios. No obstante, en algunos casos, como en Córdoba, se establecen una serie de acciones concretas que definen la misión institucional pero también las metas de gestión. En otros casos, como Entre Ríos, la web institucional de la Subsecretaría de la Mujer difunde el plan nacional mencionado. La no adhesión al plan puede deberse al desacuerdo sobre algunos compromisos explícitos en él, como a desacuerdos político-partidarios entre el gobierno provincial y el gobierno nacional. En este segundo caso, la no adhesión no se vincula con la temática en particular sino con la dinámica propia del sistema de partidos en la Argentina.

En cuanto al Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) 2018-2020, se establecieron distintas etapas para su expansión y consolidación. Recientemente, se aprobó el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por

---

<sup>24</sup> A partir de 2020, denominado Consejo Federal del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad.

motivos de Género 2020-2022, elaborado a través de un proceso participativo y federal.

En América Latina, los movimientos de mujeres y grupos feministas tuvieron un rol protagónico en la creación y consolidación de la institucionalidad promotora de los derechos de las mujeres en el Estado (Rodríguez Gustá, 2018). La Argentina no es la excepción, y la creación en 1992 del Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) tuvo una fuerte incidencia de la sociedad civil. Di Marco (2010) menciona que en la década de 1990 comienzan a constituirse las agendas de género producto del entrelazamiento del activismo del movimiento de mujeres y la nueva agenda de los Estados de la región para aceptar la presión internacional y presentar un cierto liderazgo en temas de derecho ciudadano.<sup>25</sup> Sin embargo, la participación activa en la agenda gubernamental de los movimientos sociales y las organizaciones feministas para la transversalización de un enfoque de igualdad de género en las políticas públicas no se realizó a través del CNM, sino de otros espacios alternativos. Por ejemplo, en el Congreso Nacional, en el sector salud a través del Programa de Salud Sexual y Reproductiva, en el sector trabajo con la CTIO-Género (Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades) o, posteriormente, en la Corte Suprema de Justicia a partir de las oficinas especializadas (Oficina de Violencia Doméstica –OVD– y Oficina de la Mujer). Rodríguez Gustá (2018) sostiene que el desarrollo de programas de igualdad de género en otras áreas del Estado restó presión de los actores feministas para la jerarquización del CNM.

El activismo feminista, la presencia de actores de veto, el tipo de partido en el gobierno, las coyunturas de la democratización y el liderazgo de las autoridades son algunos factores que contribuyen a explicar los diseños institucionales vinculados con la igualdad de género y atención de las violencias (Rodríguez Gustá, 2018). En el caso de la Argentina, el análisis que realiza la autora respecto del rol del Consejo Nacional de las Mujeres (1992- 2016) le asigna un rol que va a denominar “ceremonial”<sup>26</sup> por su escaso valor. La autora va a observar que el rol del CNM tiene un valor simbólico, puesto que contaba con escasas herramientas de gestión para el *mainstreaming* de género (transversalización), no contaba con vinculaciones significativas con los movimientos de mujeres y tenía un presupuesto acotado.<sup>27</sup> Esto fue revertido parcialmente con la crea-

---

<sup>25</sup> La autora menciona que durante esa década surgieron más de la mitad de las organizaciones de mujeres registradas en las bases de datos consultadas.

<sup>26</sup> Para la caracterización de esta categoría, Rodríguez Gustá (2018) cita a Meyer y Rowan (1977).

<sup>27</sup> Como veremos a continuación, no es hasta fines de 2017 que el INAM, organismo que reemplaza al CNM, logra conformar un Consejo Consultivo del que participan representantes

ción del INAM y, claramente, dicha situación se ha modificado a partir de la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad.

### **Mecanismos para la coordinación interinstitucional**

Tal como se señaló anteriormente, la Ley de Protección Integral sancionada en 2009 establece la importancia de la coordinación como un aspecto clave para la eficacia de las acciones desarrolladas para garantizar los derechos de las mujeres. La perspectiva de derecho promueve el despliegue de un abordaje integral que requiere del desarrollo de capacidades para la coordinación.

La coordinación entre actores es relevante a la vez que compleja, pues presupone la existencia de actores autónomos que, en el mismo acto de coordinar, deben proteger su autonomía (paradoja de coordinación) (Ghymers, 2005).<sup>28</sup> El objeto de su consecución es aprovechar las sinergias para ganar márgenes de autonomía, mejorar la eficiencia de las decisiones individuales y contribuir a un mejor entendimiento, así como también incrementar la capacidad estatal en el proceso de las políticas públicas.

Entre las condiciones para la consecución de buenos niveles de coordinación es posible mencionar: a) el dialogo entre actores y su interacción permanente; b) un clima de confianza; c) la planificación de instancias específicas para tal fin;<sup>29</sup> d) la estabilidad de los gobiernos; e) la permanencia de los funcionarios en sus cargos, que al igual que el ítem anterior se orienta a generar en los actores la percepción de horizontes relativamente largos; f) el afianzamiento técnico de los programas y políticas; y g) la historia de prácticas horizontales efectivas (Jordana, 2001; Peters, 2002; Ramírez y Peñaloza, 2006; Stein *et al.*, 2006).

### **Cristalizaciones institucionales para la coordinación**

Un mecanismo institucional para el adelanto de la mujer en la Argentina es el Consejo Federal de las Mujeres (CFM).<sup>30</sup> Los Consejos Federales son instancias formalizadas o con cierto nivel de formalización cuya misión consiste en la coordinación vertical (entre distintos niveles de gobierno) de áreas específicas de políticas públicas (Serafinoff, 2007). Si bien el Consejo se crea en el año

---

de distintas organizaciones de la sociedad civil.

<sup>28</sup> Ver Ramírez y Peñaloza (2006).

<sup>29</sup> Ramírez y Peñaloza señalan que “la coordinación es una acción, un mecanismo o un propósito que se construye, se planea y se define, y que no puede ser dejada al azar” (2006).

<sup>30</sup> A partir de 2020, Consejo Federal del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad.

1995 (Decreto 291/95) y se pone en marcha en diciembre de 1996, se trató de un espacio con largos períodos de inactividad.

El decreto de creación establecía que el CFM sería presidido por quien ejerciera la dirección del CNM, y se conformaba por representantes designados/as por los gobiernos provinciales (vocales). Sus funciones formales son poco precisas.

La gestión que asume en diciembre de 2015 el organismo rector para el adelanto de las mujeres definió al CFM y la articulación con la institucionalidad de género provincial como un instrumento central para establecer lineamientos estratégicos que puedan implementarse a lo largo de todo el territorio nacional. Durante 2016 se solicitó a las provincias que designen las consejeras y se aprobó la Carta Orgánica y el Reglamento Interno. La Carta establece la realización de, al menos, tres reuniones anuales en diferentes provincias del país. Asimismo, se definió la conformación de una Secretaría Permanente que facilita dar seguimiento a los compromisos asumidos en este ámbito. Entre 2016 y 2018 se realizaron doce encuentros.

Las reuniones del CFM también sirvieron como espacio para que funcionarias/os de distintas áreas del Poder Ejecutivo nacional presenten los avances alcanzados en el marco del PNA (Plan Nacional del Acción). Las restricciones presupuestarias, en el marco de reducción del gasto público, están comenzando a afectar la posibilidad de realizar los encuentros en distintas regiones del país y contar con la participación amplia de consejeras provinciales.

Otro mecanismo institucional clave para el adelanto de la mujer en la Argentina es la conformación del Consejo Consultivo Ad honorem de la Sociedad Civil. La construcción de un espacio para organizaciones de la sociedad civil se planteaba como un mandato en el decreto de creación del CNM en 1992.<sup>31</sup> Por otro lado, la Ley de Protección Integral a las Mujeres (Ley 26485) establece como responsabilidad del organismo rector “convocar y constituir un Consejo Consultivo *ad honorem*, integrado por representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del ámbito académico especializadas”. La misión del Consejo es constituir un espacio de consulta y participación activa de la sociedad civil con el fin de realizar recomendaciones de estrategias y acciones tendientes a promover la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres. Asimismo, se espera que asesore en todo lo atinente a la transversalización de la

---

<sup>31</sup> Se establece como función coordinar la construcción y mantenimiento de un directorio permanente de organizaciones comunitarias dedicadas a los problemas de la mujer.

perspectiva de género en el diseño de políticas públicas. El Consejo no se reunió entre 2013 y 2016. En 2020 se conformó una nueva estructura del Consejo.

Existen otras instancias de coordinación interinstitucional como el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la protección y asistencia a las víctimas, creado en 2008. Dicho Consejo se pone en marcha en 2015, siete años después de su creación, y entre 2016 y 2018 se llevaron adelante siete encuentros. Además de seis ministerios nacionales y de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, participan de este Consejo representantes de ambas cámaras, del Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal (MPF) y un representante por cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También se garantiza la participación de la sociedad civil a través de tres organizaciones.<sup>32</sup> En mayo de 2019 se definieron las tres organizaciones que componen este espacio: Mujeres en Igualdad, Fundación María de los Ángeles y Acción Católica.

La coordinación entre distintos actores para la formulación e implementación de políticas públicas difícilmente se alcanza a través de la jerarquía de la estructura organizativa o los acuerdos formales. Si bien la voluntad política es importante y los distintos acuerdos y protocolos que se puedan establecer para organizar el trabajo son relevantes, necesitan ir acompañados por otros instrumentos. La confianza construida en el tiempo, la pertenencia de los actores a las mismas redes/comunidades de política, el liderazgo técnico, la estabilidad de las burocracias involucradas y el intercambio regular y recíproco contribuyen, sin dudas, a mejorar las capacidades de coordinación.

En el marco del Plan Nacional de Acción contra la Violencia hacia las Mujeres (2016-2019) se desarrollaron distintas mesas de trabajo, que abordan cuestiones específicas en forma colaborativa entre diferentes actores involucrados. Estas comenzaron a organizarse durante 2016 y tuvieron su mayor nivel de desarrollo en 2017. Durante 2018 solo se identificaron unas pocas convocatorias que dieran continuidad a estas iniciativas. Distintas tensiones políticas y cambios en las prioridades de gestión atentaron contra la sostenibilidad de espacios como la mesa con Familiares Víctimas de Femicidio,<sup>33</sup> la mesa de

---

<sup>32</sup> Se realizó una convocatoria abierta y se establecieron como únicos requisitos para participar: i) tres años de existencia; y ii) personería jurídica. Las veinte organizaciones que se presentaron y que cumplían con el requisito participaron de un sorteo para designar las primeras integrantes del Consejo: Casa del Encuentro, Cruz Roja Argentina y Foro no a la Trata San Juan.

<sup>33</sup> Medida 19 del PNA. Durante 2016 se realizaron talleres con familiares. Buscaba constituirse como un mecanismo de participación ciudadana para la formulación conjunta, entre el Estado y los familiares de víctimas de femicidios, de iniciativas que den visibilidad a la temática.

trabajo con Sindicatos,<sup>34</sup> la mesa de Mujeres Privadas de su Libertad, la mesa de trabajo de Mujeres Rurales<sup>35</sup> y la mesa de Mujeres de Pueblos Originarios.<sup>36</sup>

Hasta la actualidad,<sup>37</sup> los planes elaborados y las acciones han mostrado la escasa capacidad del organismo rector de la política de protección de los derechos de las mujeres para convocar a otras áreas y comprometerlas en la realización de acciones conjuntas. No obstante, podrían favorecer la coordinación la alta visibilidad que tiene la temática en la agenda, la fuerte participación de la sociedad civil y un detallado plan de acción en el que se establecen no solo instrumentos de coordinación sino también la especificidad de las medidas, acciones específicas, la asignación de responsabilidades y la participación de socios necesarios. Esto asociado con metas, indicadores y plazos específicos de cumplimiento para facilitar el monitoreo y la evaluación.

La tabla 2 que se presenta a continuación muestra el conjunto de instrumentos de coordinación interinstitucional que se implementó en los últimos cuatro años en el marco del organismo rector en la política para la erradicación de las violencias por motivo de género. Estos instrumentos se clasifican por el tipo de coordinación al que buscan contribuir. Tal como se señaló anteriormente, la existencia del instrumento no implica necesariamente que se produzca la coordinación.

---

<sup>34</sup> Orientada a transversalizar la perspectiva de género en el ámbito sindical.

<sup>35</sup> Se sumaron a este espacio las siguientes instituciones: el Ministerio de Desarrollo Social (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria), el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), el gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Dirección de Agricultura y Consejo Provincial de Asuntos Indígenas), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Registro de Femicidios de la Secretaría de Derechos Humanos), el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (Programa Equipos Comunitarios), la Secretaría de Gobierno de Modernización (Dirección de Cultura y Desarrollo de Internet) y la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE).

<sup>36</sup> Se sumaron a este espacio: el INADI, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Consejo Provincial de Asuntos Indígenas), el Ministerio de Justicia (Registro de Femicidios de la Secretaría de Derechos Humanos), el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable, y Programa Salud Indígena) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

<sup>37</sup> Es muy reciente la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad como para realizar una evaluación de la gestión.

**Tabla 2. Instrumentos de coordinación interinstitucional (con liderazgo y participación del INAM)**

<b>Tipo de coordinación</b>	<b>Instrumento desarrollado</b>
Coordinación horizontal	Convenios y acuerdos
Coordinación vertical	Consejo Federal de la Mujer
	Consejo Federal de Modernización (temática específica)
Articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil	Consejo Consultivo Ad Honorem de la Sociedad Civil
	Mesa con Familiares Víctimas de Femicidio
	Mesa de Trabajo con Sindicatos
	Mesa de Mujeres Privadas de su Libertad
	Mesa de Trabajo de Mujeres Rurales
Orientada a la integralidad	Mesa de Mujeres de Pueblos Originarios
	Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y la Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas
	Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PNA) 2017-2019
	Plan de Igualdad de Oportunidades (PIOD) 2018-2020

Fuente: elaboración propia.

## **Entramado responsable de la implementación de políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN**

Otros organismos y programas tienen un papel importante para garantizar el acceso al paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia.

### **Servicios esenciales en el ámbito de la salud**

En el ámbito de los servicios de salud, una respuesta de calidad es crucial no solo para garantizar que las víctimas/sobrevivientes tengan acceso al máximo nivel de salud alcanzable, sino también debido a que es probable que el personal

sanitario sea el primer punto de contacto profesional para las mujeres que han sido objeto de violencia. En tal sentido, es clave la detección de la violencia y el nivel de riesgo. Desde el ámbito de la salud se desarrollan tanto acciones de prevención como de atención de la violencia (atención primaria y atención especializada) (ONU Mujeres, UNFPA y PNUD, 2015).

A pesar del derecho de todo ciudadano a recibir una cobertura básica, el nivel y el tipo de cobertura es muy diferente según el nivel socioeconómico y el lugar del país en que se habite. El sistema argentino de salud es el resultado de una compleja y relativamente corta evolución en la que la cobertura depende de tres subsectores: público, de la seguridad social y privado. El sistema se caracteriza por su excesiva fragmentación, segmentación y la falta de articulación, al tiempo que atenta contra el uso eficiente de recursos y la equidad en su cobertura (Cetrángolo, 2011). Los hospitales y centros de salud fueron descentralizados y, en su mayoría, dependen de los Estados provinciales. En algunos contextos como, por ejemplo, la provincia de Buenos Aires, la descentralización ha llegado al nivel municipal.

Las entrevistas realizadas en Centros de Salud comunitaria muestran importantes resistencias, principalmente, por parte de los/as médicos/as para incorporar la perspectiva de derechos de la mujer y de salud sexual y reproductiva en la práctica cotidiana. En primer lugar, aunque no se cuenta con estadísticas oficiales, los equipos responsables de implementar las distintas capacitaciones en el marco de distintos programas nacionales como Salud Sexual y Reproductiva, ENIA y Sumar manifiestan que los/as médicos/as son quienes tienen mayor resistencia a participar. En segundo lugar, aun cuando se cuenta con protocolos específicos para la actuación en caso de identificar una situación de violencia, en muchas oportunidades no se aplican por desconocimiento, por temor a las instancias legales que se pueden abrir o a las represalias comunitarias (esta última causa se observa principalmente en comunidades más pequeñas). Finalmente, en algunas regiones del país es muy alta la presencia de profesionales de la salud que se desempeñan en el sector público y que se presentan como objetores de conciencia. En algunos casos la objeción se limita a la práctica de la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) y en otros se amplía a la asesoría y/o colocación de métodos anticonceptivos. En algunas regiones la objeción de conciencia alcanza al 100% de los/as profesionales de la salud, lo que dificulta, de no mediar derivación oportuna, el acceso a los derechos de salud sexual y reproductiva.

## Servicios esenciales en la esfera policial y judicial

Una respuesta de calidad por parte de los servicios policiales y judiciales es crucial para garantizar que las leyes contra la violencia se adecúen a las normas internacionales, se apliquen, protejan a las mujeres y las niñas frente a la violencia y eviten que esta se repita. Por lo tanto, esta situación debería promover que los autores de la violencia rindan cuentas y que la legislación establezca reparaciones efectivas para las víctimas y sobrevivientes. El principio que organiza el análisis de estos servicios es el reconocimiento de que las víctimas y las sobrevivientes necesitan disponer de una amplia variedad de opciones para obtener justicia (ONU Mujeres, UNFPA, PNUD, 2015).

Para caracterizar la situación en la Argentina, el Informe sobre Femicidios publicado por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OM), a partir de la compilación de datos realizada en 2019, muestra con relación a las causas judiciales que el 75% de estas causas se encuentra en etapa de investigación. En el 3% de los casos se emitió sentencia y el 15% se encuentra en etapa de juicio. El 7% restante corresponde a causas archivadas por suicidio u otro tipo de muerte del imputado/sindicado.<sup>38</sup> En cuanto a las imputaciones presentes en las causas judiciales se pudo observar que el 60% de estas contemplan la violencia de género como agravante, mientras que el 13% no contempla los vínculos, ni la violencia de género, a la hora de realizar imputaciones por las muertes violentas de mujeres. En el resto de los casos aparecen otro tipo de agravantes que contemplan vínculos y otras situaciones. Por último, en el registro se identificaron al menos 266 sujetos activos de femicidio directo en 249 causas judiciales. El 65% de estos sujetos se encuentra privado de su libertad (en domicilio y/o unidad carcelaria, con sentencia firme o no), el 23% falleció (suicidio u otras causas) y el 5% no fue identificado o se encuentra en rebeldía (OM-CSJN, 2020). No se cuenta con estadísticas que permitan identificar la proporción de casos de violencia contra las mujeres que son denunciados ante la policía. Sin embargo, el registro de la OM nos permite identificar, para los casos de femicidio, la presencia de denuncias y actuaciones previas. Obviamente, como aclara el informe, esta información debe considerarse con cautela por el previsible subregistro de información. A partir de los 269 casos de femicidio producidos en todo el país en 2019 se constató que existieron al menos 98 hechos previos de violencia entre víctimas e imputados/

---

<sup>38</sup> Se aclara que “se deben considerar estos porcentajes teniendo en cuenta que son causas iniciadas en 2019 y que en algunos casos llevan poco tiempo de iniciadas” (OM-CSJN, 2020: 4).

sindicados (36%). En 42 casos se realizó una denuncia formal y en 52 casos se verificó por otro tipo de actuaciones presentes en las causas judiciales (*idem*).

El marco normativo contribuye a promover en forma efectiva la protección integral de las mujeres. Asimismo, en los últimos años se realizaron algunas modificaciones orientadas a promover el acceso a la justicia y/o para acelerar los tiempos de las actuaciones judiciales.

El sistema de justicia argentino está compuesto por el Poder Judicial de la Nación y los Poderes Judiciales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa.<sup>39</sup> El carácter federal del Estado se refleja en la organización del sistema de justicia. La Justicia Federal, con competencia en todo el país, atiende delitos como el de trata de personas, pero también contrabando, lavado de dinero y evasión fiscal, entre otros. La Justicia Provincial, en cambio, trata los delitos comunes (también denominada Justicia Ordinaria). Cada provincia tiene facultades constitucionales para organizar sus propios órganos judiciales y legislación procesal (art. 5, 121 y 123 de la Constitución nacional –CN–). Además, en algunas provincias se crearon órganos extrapoder. En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las oficinas dependientes de la Corte con responsabilidades específicas en promover la igualdad de género y una vida libre de violencia para las mujeres y niñas, así como la Procuraduría y las oficinas especializadas que dependen de esta no tienen competencia sobre los ámbitos provinciales. Nuevamente, los esfuerzos para promover la coordinación resultan claves.

En términos de la organización del sistema de justicia, es preciso destacar la existencia de distintas fiscalías especializadas en violencia de género y/o trata de personas. Algunas provincias han avanzado en la creación de fueros especializados en violencia de género. Por ejemplo, en el caso de la provincia de Jujuy, este fuero especializado se creó en 2015 y se puso en marcha luego de la designación de dos juezas especializadas y de sus equipos en 2017.<sup>40</sup> La ley establece la creación de un Cuerpo Interdisciplinario de Profesionales de Asistencia a la Víctima de Violencia de Género para asistir técnica y profesionalmente a los juzgados especializados. Además de la elaboración de informes y dictámenes, se espera que asista directa e integralmente a las víctimas (*v. g.*, asistencia médica, sanitaria, preventiva y psicológica).

---

<sup>39</sup> La Constitución reformada en 1994 establece que el Ministerio Público Fiscal es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera. Está integrado por un procurador general de la Nación y un Defensor General de la Nación.

<sup>40</sup> La ley establece la creación de seis cargos de juez especializado, seis de secretario/a de los juzgados especializados y seis de fiscal especializado con sus respectivos ayudantes fiscales.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través de distintas unidades y programas, tiene un rol clave en la prevención, atención y reparación de la VCMN. Dentro del ministerio, la Secretaría de Acceso a la Justicia ocupa un lugar clave para garantizar este acceso a las mujeres en situación de violencia, debido a que es responsable de coordinar el diseño y la implementación de políticas federales de acceso a la justicia. Tal como señala un documento de dicha subsecretaria:

El sistema de justicia no fue originalmente diseñado para abordar casos de violencia intrafamiliar y/o sexual. En efecto, el sistema surgió y se reprodujo con el objetivo de atender situaciones de violencia que acontecían entre personas extrañas, es decir, entre el ofensor y la víctima no había vínculos necesariamente afectivos (2017).

El documento, orientado a promover la creación del Cuerpo Especializado de Abogados/as, plantea un conjunto de problemas del sistema de justicia para abordar cuestiones como: las responsabilidades compartidas, los cuidados de los/as hijos/as, el pago de alimentos y la circunstancia de que una persona imputada por un delito no acarrea la exclusión de su domicilio. Al mismo tiempo, se observa un problema vinculado con el abordaje a través de múltiples fueros (civil, familiar y penal) de las causas vinculadas con violencia intrafamiliar y abuso sexual. De esa forma, el proceso judicial se fragmenta y resulta poco eficiente. Cada fuero tramita su expediente sin información de lo que ocurre en los otros. En este sentido, por ejemplo, el Ministerio Público de la Defensa destacó que:

Una misma situación de violencia puede generar la solicitud de medidas de protección y demandas de fondo en el fuero civil, procesos penales en el fuero nacional (correccional o criminal) o de la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En los distintos procesos judiciales, las víctimas se verán obligadas a interactuar con abogados/as que las patrocinan o que las enfrentan con fiscales, con magistrados/as, con trabajadores/as sociales, con médicos/as y psicólogos/as forenses, con agentes de las fuerzas de seguridad, con oficinas de asistencia, sin tener necesariamente en claro qué es aquello que persigue cada uno de los procesos en trámite, ni las diferentes competencias y atribuciones de los actores involucrados (ibídem).

La falta de coordinación entre juzgados y otras dependencias afecta el acceso a la información sobre el estado de las causas y las disposiciones adoptadas por el sistema de justicia, por parte de la mujer cuyos derechos han sido vulnerados.

En general, se han manifestado importantes inconvenientes con las comunicaciones y notificaciones, que afectan no solo que la mujer esté al tanto de la situación procesal, sino que también demora los procesos. Esto desincentiva la denuncia de la víctima y aumenta su nivel de vulnerabilidad.

Tal como puede observarse, el sistema de justicia argentino desarrolla múltiples acciones orientadas a la prevención de la violencia y a mejorar la calidad del trato y del contacto inicial con la mujer en situación de violencia. Distintos organismos y programas desarrollan acciones de sensibilización y capacitación de los equipos, así como también protocolos y guías específicos. La Oficina de la Mujer (CSJN) hizo un fuerte trabajo de capacitación y desde su creación hasta diciembre de 2017, momento en que se realizó la evaluación citada, capacitó a 26.506 agentes/funcionarios. Esto es un 25,7% del total del personal del Poder Judicial, sin considerar el Consejo de la Magistratura. En ese período se realizaron cuatro tipos de talleres: i) perspectiva de género (82% de los asistentes a cursos OM); ii) trata de personas y explotación sexual; iii) violencia doméstica; y iv) lesa humanidad (ELA, 2018). En su evaluación, el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) concluye la importancia de fortalecer los contenidos que orientan a la modificación de prácticas laborales y actitudes personales, que alcanzan niveles de logro que informan sobre la voluntad e interés de las personas favorable a estos cambios (alrededor del 50% mujeres/44% varones) (ídem). Más allá de la positiva evaluación de los cursos y las recomendaciones que realizan los/as asistentes, persisten problemas por la ausencia de perspectiva de derecho y de género en las sentencias que se dictan.

En la Argentina, cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires organiza su propio sistema de seguridad y policía. El Sistema de Seguridad Interior se compone de cuatro fuerzas federales: Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, la Policía Federal y Policía de Seguridad Aeroportuaria, además de las policías provinciales. El mapa institucional muestra además un alto grado de fragmentación política de las instancias de diseño, ejecución y evaluación de políticas que directa o indirectamente afectan los estándares de seguridad de la población. No obstante, en la prevención y atención de las violencias por motivos de género, el Ministerio de Seguridad ha realizado importantes avances en los últimos años. Se desarrollan distintas iniciativas orientadas a reducir distintas prácticas discriminatorias en el sistema de seguridad. Entre estas: i) Centros Integrales de Género en las Fuerzas Policiales y de Seguridad, responsables de dar respuesta a cuestiones vinculadas a las violencias de género en el ámbito laboral y doméstico cuando se encuentre involucrado personal de la institución; y ii) Licencia Especial por Violencia

de Género para el personal de las cuatro fuerzas federales, extensiva para los cadetes/as, aspirantes, cursantes, alumnos/as o estudiantes y candidatas/os de los institutos de formación.

En cuanto al fortalecimiento de la capacidad del sistema de seguridad para responder a las demandas vinculadas con la VCMN se: i) publicó la Guía de actuación para las Fuerzas Policiales y de Seguridad federales para la Investigación de Femicidios en el lugar del hallazgo, aprobado en noviembre de 2017, con el objetivo de establecer lineamientos de acción con perspectiva de género que guíen el accionar policial en el lugar del hecho desde su función como agentes de prevención y como auxiliares de justicia, a través de las divisiones científico-periciales, buscándose la adhesión provincial; ii) al cierre de este informe, se creó el Sistema Nacional Unificado de Denuncias Policiales por Violencia de Género; y iii) se generó el Protocolo de Actuación para la recepción y registro de denuncias por violencia de género (estos últimos a través de la Res. Min. de Seguridad 351/19).

Otras dos coordinaciones resultan claves en el marco de la política de seguridad y violencias de género: i) la Coordinación de Articulación con el Ámbito Judicial en materia de violencia de género sugiere mecanismos de monitoreo y cumplimiento de medidas cautelares dispuestas en el marco de causas judiciales por violencia de género, en lo referido a la intervención y el desempeño de las fuerzas policiales y de seguridad; y ii) la Coordinación de Investigaciones contra la Trata de Personas y Delitos contra la Integridad Sexual, dependiente de la Dirección de Investigaciones de la Criminalidad Organizada. En 2020 se creó el Programa Interministerial de Abordaje Integral de las Violencias Extremas por Motivos de Género, del que participan el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, el Ministerio de Seguridad de la Nación y el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad.

Se observan inconvenientes vinculados con los tiempos y la posibilidad real de hacer la denuncia en la sede policial. Lamentablemente, aún persisten resistencias de algunos/as operadores/as de las fuerzas de seguridad para registrar las denuncias por violencia de género. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires existen las Comisaría de la Mujer y Oficinas descentralizadas de Atención a las Víctimas de Violencia de Género, que son ámbitos especializados para la recepción de denuncias por violencia familiar y abuso sexual y cuentan con personal capacitado para realizar asesoramiento y articular la contención. A pesar de ello, el resto de las comisaría (de seguridad) mantienen la obligación de recibir estas denuncias (Decreto provincial 2875/05). Sin embargo, las entrevistas realizadas mostraron que varias comisaría niegan la recepción de

la denuncia puesto que consideran que solo debe tomarlas la Comisaría de la Mujer. Es de destacar que, en varias ocasiones, dichas comisarías se encuentran alejadas de las áreas céntricas. Asociado con los problemas para la recepción de la denuncia se observan inconvenientes vinculados con el registro de los incidentes asociados.

### **Servicios sociales**

La prestación de servicios sociales de calidad a las mujeres y niñas que sufren violencia representa un componente crucial de las respuestas multisectoriales. Estos se refieren a un conjunto de servicios que son fundamentales para respaldar los derechos, la seguridad y el bienestar de las mujeres y niñas. Entre ellos se encuentran: las líneas de atención telefónica, la información en situaciones de crisis, alojamientos seguros e información y asesoramiento en materia jurídica y sobre los derechos.

Dada la naturaleza heterogénea de las prestaciones y la descentralización de los servicios sociales existe una fuerte fragmentación. Entretanto, el nivel de accesibilidad y la calidad de los servicios resulta muy dispar. En este tipo de servicios la capacidad de rectoría se encuentra aún más fragmentada que en los anteriormente descritos. La estructura y el nivel de recursos disponibles suele, además, ser más limitado que en otros servicios y el nivel de inestabilidad y rotación de los recursos humanos mayor.

Durante el año 2016 se avanzó en la integración de una única línea para asesoramiento y asistencia a mujeres y niñas en situación de violencia (línea 144). Ese año se avanzó en incorporar los equipos de atención telefónica de la provincia de Buenos Aires y la CABA. En 2020, el 78% de las llamadas de esta línea correspondió a la región del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Los municipios son, en muchos casos, los articuladores de las prestaciones en el nivel territorial. Tal como se señaló anteriormente, la disponibilidad de recursos, el nivel de autonomía y la capacidad técnica con la que cuentan los municipios para afrontar este desafío suelen ser un problema al momento de evaluar la disponibilidad, calidad y accesibilidad a estos recursos. El fortalecimiento de los sistemas para el seguimiento de los casos que ingresan, por ejemplo, a través de la línea 144 es relevante para promover un abordaje holístico y mejorar las condiciones de prestación de estos servicios.

La difusión de información no solo sobre los derechos de las mujeres sino también sobre los servicios de atención disponibles resulta clave. Dadas la forma de organización federal, la extensión territorial y los problemas de

conectividad en algunas regiones del país, la actualización de esta información y su accesibilidad resultan complejas.

En cuanto a los servicios de alojamiento y refugio para mujeres en situación de alto riesgo, estos son de competencia provincial o, en el caso de la provincia de Buenos Aires, principalmente, municipales. En la prestación directa también debe mencionarse una importante red de hogares de protección y espacios de cuidado liderados por organizaciones de la sociedad civil. El Estado nacional no cuenta con un hogar de protección de mujeres en situación de violencia.

En cuanto al acceso de las mujeres a algún tipo de asistencia material y/o económica no se observan, a nivel nacional, dispositivos que lo contemplen en la actualidad. Desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>41</sup> se asignaba un seguro para mujeres en situación de violencia en proceso de formación laboral (\$200 por mes). Dicho seguro no se actualizó y perdió relevancia en el contexto inflacionario actual. En la provincia de Buenos Aires se implementa un dispositivo para garantizar la disponibilidad de recursos en el marco de casos de emergencia por violencia de género. Otros programas e iniciativas de la Coordinación de Equidad de Género y Diversidad Sexual (Ministerio de Producción y Trabajo) no están directamente orientados a mujeres en situación de violencia, pero pueden contribuir a fortalecer sus capacidades para el ingreso al mercado laboral (*v. g.*, formación en oficios no tradicionales, transversalización de género, líneas blandas para emprendedoras, red de mujeres y diversidad sexual, entrenamiento para el trabajo a través de convenios con empresas o acceso a crédito fiscal) o a mejorar sus condiciones de trabajo (*v. g.*, licencia por violencia de género –VG–). Algunas empresas, por ejemplo, Arredo<sup>42</sup> tienen programas para la incorporación de mujeres en situación de violencia. El principal problema que se presenta en la actualidad con este tipo de iniciativas es el contexto macroeconómico, la reducción del consumo y la disminución de fuentes de trabajo. En un contexto de recesión como el actual, promover acciones de formación para un mercado de trabajo que presenta pocas posibilidades de inserción resulta insuficiente. Al mismo tiempo, no parece una etapa en la que pueda preverse un mayor compromiso de las empresas para desarrollar iniciativas como la anteriormente mencionada.

En el Ministerio de Salud y Desarrollo Social se implementa el Programa Hacemos Futuro. El antecedente de este programa, el Ellas Hacen, tenía un

---

<sup>41</sup> A partir de 2018, Ministerio de Producción y Trabajo.

<sup>42</sup> Empresa argentina, especializada en la confección y comercialización de productos para el hogar.

módulo específico para mujeres en situación de violencia de género. En el marco del programa también se capacitaba a las beneficiarias para que actúen como preventoras de violencia de género, para que puedan interpretar conductas y signos de alerta y puedan volcarlo en sus comunidades. Para ello se desarrollaban distintos talleres sobre la temática, en los que se buscaba romper prejuicios y concientizar sobre la problemática.

## **Notas a modo de conclusión**

La fuerte heterogeneidad en la normativa sancionada, en la institucionalidad existente y en la disponibilidad y calidad de los servicios disponibles a lo largo del territorio nacional genera importantes diferencias en cuanto al tipo, alcance y eficacia de las políticas de prevención, atención y reparación de las violencias por motivos de género que se implementan en el país. Por ello, es clave el rol de un organismo rector a nivel nacional, así como el fortalecimiento de espacios de coordinación como el Consejo Federal de la Mujer.

En los últimos años se amplió la recurrencia de los encuentros y la participación de consejeras provinciales. En 2020 se fortaleció su rol a partir de la creación del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad y la jerarquización de las áreas de género en distintas provincias; el Consejo Federal adquirió mayor relevancia. Además, desde 2020 está compuesto por ministras y funcionarias que ocupan los máximos cargos con competencia en materia de género, igualdad y diversidad de las distintas jurisdicciones del país.

Es preciso avanzar en la transformación de este espacio de un ámbito de deliberación a uno que potencie las capacidades de planificación, seguimiento y evaluación. Asimismo, si se potencia una secretaría ejecutiva permanente puede potenciarse el rol como financiador/distribuidor de recursos para proyectos especiales alineados con el PNA. El análisis de la trayectoria de institucionalización de otros espacios similares como el Consejo Federal de Educación podría contribuir en el fortalecimiento de este ámbito de coordinación.

Promover la sistematización y difusión de iniciativas que hayan contribuido a mejorar las condiciones de acceso, la calidad y/o prestación de servicios esenciales y de iniciativas innovadoras para la gestión o la promoción de la participación a nivel local, provincial y/o de articulación es otro aspecto clave. Esto puede incentivar acuerdos e intercambios entre distintas áreas responsables de implementar políticas para la eliminación de la violencia contra las mujeres, así como también contribuye al intercambio de experiencias y a la reflexión sobre los aprendizajes realizados.

La creación de programas federales que generen incentivos para la adhesión de las provincias y promuevan la puesta en marcha de acciones consideradas estratégicas para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres también es otro aspecto que puede promover una respuesta efectiva y oportuna. Estos programas podrían promover la articulación no solo entre áreas de género, sino también con programas y servicios implementados por otras áreas de gobierno. Por ejemplo, acciones vinculadas con los contenidos ESI relativos a la prevención de la violencia o la informatización de las áreas de atención de violencia para el registro de información. La eficacia de estas acciones como medio para promover la articulación interinstitucional se relaciona con la posibilidad de financiar acciones que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades estatales provinciales y locales. Para ello se requieren recursos presupuestarios nacionales en forma sostenida que modelen e incentiven la puesta en marcha de distintas estrategias de actuación y trabajo.

La consolidación de los lazos entre los organismos rectores en materia de violencia por razones de género con el movimiento de mujeres y organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos de las mujeres es relevante en términos de impulsar políticas públicas legitimadas socialmente y lograr articular distintos recursos y capacidades existentes a nivel local. La Argentina cuenta con una sociedad civil activa y participativa. En el país, el movimiento de mujeres tiene una larga tradición de lucha por los derechos que ha redundado en la visibilización de injusticias y permitió avanzar en la consolidación de una agenda que adopta una perspectiva de derecho. En la actualidad, la movilización social está potenciada por la amplia participación de niñas, adolescentes y jóvenes y distintas acciones vinculadas con consignas como “Ni una Menos” y “Mirá como nos ponemos”. Su participación puede contribuir a potenciar la agenda de trabajo y visibilizar las acciones desarrolladas, así como contribuir a la construcción de agendas de trabajo común entre distintas jurisdicciones.

Las dificultades para la conformación del Consejo Consultivo en 2016 son un indicador de la necesidad de potenciar a las organizaciones de la sociedad en algunos contextos regionales. En tal sentido, se sugiere trabajar en una agenda orientada a formalizar el trabajo de organizaciones, principalmente, organizaciones de base que realizan trabajos de asistencia y acompañamiento a mujeres en situación de violencia.

Promover un presupuesto sensible al género y una mayor asignación presupuestaria, con compromisos interanuales no solo a nivel nacional sino en las provincias. La planificación debe estar asociada con el presupuesto asignado. En tal sentido, es necesario consolidar compromisos plurianuales respecto de la

asignación presupuestaria. La cuestión de las violencias por razones de género ha adquirido una fuerte visibilidad, por lo que resulta central que el Estado cuente con los instrumentos necesarios para dar respuesta a las demandas que se generen. Tener claramente definidas las prioridades y líneas de acción contribuye a mejorar la coordinación intergubernamental y garantiza un uso más eficiente de los recursos.

Finalmente, para promover las relaciones intergubernamentales, resulta fundamental consolidar sistemas de información para la toma de decisiones informada. El análisis realizado demuestra que la información generada es escasa, se encuentra fragmentada, conceptualiza y registra en forma diferenciada y, en algunos casos, está poco actualizada. En los últimos años se hicieron esfuerzos por publicar periódicamente información nacional sobre femicidio (OM y Secretaría de Derechos Humanos) y para el asesoramiento y la atención a mujeres en situación de violencia (línea 144 y OVD). Se consolidaron observatorios sobre género y violencia de género y se publicaron distintos informes que analizan los datos generados por alguna fuente particular y/o grupo poblacional específico (por ejemplo, el Observatorio de Violencia contra las Mujeres –VCM–, MPF, OVD, Defensoría del Pueblo, Secretaría de Derechos Humanos y Subsecretaría de Acceso a la Justicia). Se avanzó en la implementación del Registro Único de Casos de Violencia Contra las mujeres<sup>43</sup> que incorporó nuevos organismos que reportan y publicó por segundo año consecutivo las estadísticas disponibles. Sin embargo, persisten problemas relevantes en la consolidación de información sobre la cuestión. Entre estos problemas se observan: a) la existencia de múltiples organismos que relevan la misma información con distintos criterios; b) las metodologías se modifican frecuentemente; c) los registros no son sistemáticos, sino que se relevan a través de procedimientos específicos muchas veces discontinuados en el tiempo; y que d) la información sigue siendo fragmentada y no se comparte entre organismos. Los incipientes esfuerzos para la creación de un Sistema Integrado de Casos de Violencia por razones de Género (SIUCV) contribuye a revertir la situación observada.

Promover la igualdad de género y contribuir a la reducción de la violencia requiere de fuertes esfuerzos de coordinación tanto interjurisdiccional como intersectorial. Por tal motivo, la creación de una institucionalidad clara y orientada a la planificación estratégica y operativa, así como a la generación de

---

<sup>43</sup> Ahora reformulándose en términos del Sistema Único de Casos de violencias por motivos de género.

intercambios de información, definición de responsabilidades y generación de acuerdos resulta prioritario.

## Bibliografía

- Anlló, Guillermo y Cetrángolo, Oscar (2012). “Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos”. En Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, pp. 395-424. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ardanaz, Martín; Leiras, Marcelo y Tommasi, Mariano (2010). “The Politics of Federalism in Argentina and its effects on governance and accountability”. Julio de 2010, mimeo.
- Beccaria, Luis y Maurizio, Roxana (2012). “Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina, 1990- 2010”. *Desarrollo Económico*, vol. 52, n° 206, pp. 205-228.
- Bonvecchi, Alejandro (2008). “Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada”. *Desarrollo Económico*, vol. 48, n° 190/191, pp. 307-339, julio-diciembre.
- Bonvecchi, Alejandro y Lodola, Germán (2013). “La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el presidencialismo fiscal argentino”. En Falleti, Tulia; González, Lucas y Lardone, Martín (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Educa.
- Bouckaert, Geert; Peters, Guy y Verhoest, Koen (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations, Shifting Patterns of Public Management*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel (eds.) (2001). *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

- Cao, Horacio (2002). *La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Cao, Horacio; Rey, Maximiliano y Serafinoff, Valeria (2016). “Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 16, n° 27, pp. 67-99.
- CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) (2015). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer Séptimo informe periódico que los Estados partes debían presentar en 2014*. Nueva York: ONU.
- Cetrángolo, Oscar (coord.) (2011). *Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2011, n° 6. El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Cetrángolo, Oscar y Goldschmit, Ariela (2013). *La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chudnovsky, Mariana (2014). “Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa”. En Walter, Jorge y Pando, Diego (comps.), *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad de San Andrés.
- Di Marco, Graciela (2010). “Los movimientos de mujeres en la Argentina y la emergencia del pueblo feminista”. *La Aljaba Segunda época*, vol. 14, pp. 51-67.
- ELA (2018). “Informe sobre las capacitaciones en género al Poder Judicial”. Documento de trabajo.

- Escolar, Marcelo (2009). "Integración del sistema político, coordinación de la gestión pública y relaciones intergubernamentales. Argentina en perspectiva comparada", mimeo.
- (2014). "Juntos pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras". En Escolar, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (coord.), *Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Escolar, Marcelo; González, Lucas; Caminotti, Mariana; Quillici, Federico y Del Cogliano, Natalia (2011). "Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. Fragmentación política y federalismo ejecutivo: el caso argentino". Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP, Córdoba.
- Faletti, Tulia (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Frederickson, George (2004). "Editorial". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 14, n° 4, pp. 441-442.
- Gervasoni, Carlos (2011). "Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas". En *Desarrollo Económico*, vol. 50, n° 200, 2011, pp. 579-610.
- Ghymsers, Christian (2005). *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina: el método REDIMA para salir del dilema del prisionero*. Santiago: CEPAL.
- Gibson, Edward (2004). "Federalism and democracy: theoretical connections and cautionary insights". En Gibson, Edward (ed), *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2000). "Federalism and low-maintenance constituencies: territorial dimensions of economic reforms in Argentina". *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, n° 3, pp. 32-55.
- Gibson, Edward; Calvo, Ernesto y Faletti, Tulia (2004). "Unity by the Stick". En Gibson, Edward (ed), *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward y Suarez Cao, Julieta (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and an Empirical Application to Argentina". *Comparative Politics*, vol. 43, n° 1, pp. 21-39, octubre.

- González, Lucas y Mamone, Ignacio (2011). “La economía política de la distribución federal de obra pública en Argentina”. *Desarrollo Económico*, vol. 51, n° 201, pp 59- 80.
- González, Lucas (2009). “Pujas Redistributivas en el Sistema Federal Argentino”. *Revista de la Red KAS, El Federalismo Argentino en el Mundo de Hoy*. Konrad Adenauer Stiftung, Pontificia Universidad Católica Argentina, ICDA-Universidad Católica de Córdoba, ASEP, INCASUR, CIMA.
- Gordin, Jorge (2006). “The politics of intergovernmental fiscal relations in Argentina”. IBEI Working Papers. Barcelona: CIDOB.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (2006). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Huber, John y Martínez Gallardo, Cecilia (2008). “Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies”. *American Political Science Association*, vol. 102, n° 2, pp. 169-180.
- Jiménez, Juan Pablo y Ruelas, Ignacio (2017). “El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos”. Serie Macroeconomía del Desarrollo n° 186. CEPAL: Santiago.
- Jiménez, Juan Pablo y Ter-Minassian, Teresa (2016). *Política fiscal y ciclo en América Latina. El rol de los gobiernos subnacionales*. CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo n° 173. Santiago: CEPAL.
- Jordana, Jacint (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Serie Documentos de Trabajo I-38 UE. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Karmis, Dimitrios y Norman, Wayne (2006). *Theories of Federalism. A Reader*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.
- Martínez Nogueira, Roberto (2010). “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”. En Acuña, Carlos (comp.), *Los desafíos de la coordinación e integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Mckay, David (2001). “William Riker on federalism: sometimes wrong but more right than anyone else?”. Documento presentado en William Riker

- Conference on Constitutions, Voting and Democracy, 7 y 8 de diciembre, Washington University.
- Méndez, José (1997). “Estudio Introductorio”. En Wright, Deil, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moro, Javier y Repetto, Fabián (2005). “La política como restricción y como oportunidad: alcances y ámbitos de coordinación de la política social”. En X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 al 21 de octubre, Santiago.
- Navarro, Mario y Rodríguez, Gustavo (2014). “Fragmentación y des-nacionalización del sistema de partidos en Argentina: una mirada de largo plazo”. En Escolar, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (coords.), *Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- O’Toole, Laurence (2007). “American intergovernmental relations. Foundations, perspectives and issues”. Washington: CQ Press.
- Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia (2020). “Informe sobre Femicidios publicado por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OM)”. Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- Ollier, María Matilde (2015). “Emergencia y consolidación del presidente dominante (Sudamérica: Néstor Kirchner en la Argentina, Hugo Chávez en Venezuela y Rafael Correa en Ecuador)”. Ponencia presentada en el Seminario internacional sobre las mutaciones de la Democracia. Buenos Aires: Instituto Gino Germani, UNR, UNSAM, Universidad de Roma Tres.
- Olmeda, Juan (2013). “De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino”. En Falletti, Tulia; González, Lucas y Lardone, Martín (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Educa.
- ONU Mujeres, UNFPA y PNUD (2015). “Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia”. Panamá.
- Oszlak, Oscar (1997). *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*, volumen 1, colección CEA-CBC. Buenos Aires.
- (2003). “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”. *Desarrollo Económico*, vol. 42, nº 168, enero-marzo.
- Peters, Guy (2002). *Politics of Bureaucracy*. Londres: Routledge.

- Peters, Guy y Pierre, John (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n° 2, pp. 223-243.
- Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2012). "La implementación del Plan Nacer en ámbitos provinciales". Documento de trabajo n° 82, marzo. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- PNUD (2016). "Mapeo de políticas públicas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe". Área de Género del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, Panamá.
- Ramírez, Juan C. y Peñaloza, M. Cristina (2006). "La coordinación en las políticas públicas. Elementos e institucionalidad". Reunión de Expertos CEPAL. Gestión y Financiamiento de las políticas que afectan a las familias, realizada los días 16 y 17 de octubre.
- Repetto, Fabián (2010). "Coordinación de políticas sociales: abordajes conceptuales y revisión de experiencias latinoamericanas". En Acuña, Carlos (comp.), *Los desafíos de la coordinación e integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Rey, Maximiliano; Packmann, Martín y Ferrari Mango, Cynthia (2015). "La administración pública en una década de transformación. Cambios en la estructura organizativa y en el patrón de gestión de las políticas públicas 2003-2014". Jornadas de Investigación 2015, 16 y 17 de abril, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008). "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención". *Temas y Debates*, vol. 16, pp. 109-129.
- (2018). "Institucionalidad de género, capacidades estatales y gobiernos de izquierda. Contrastes entre Argentina y Brasil". Seminario Internacional Construyendo Capacidades. La economía política del Desarrollo a la luz de la experiencia reciente en Argentina y Brasil, 7 y 8 de junio. Buenos Aires.
- Samuels, David y Abrucio, Fernando (2000). "Federalism and Democratic Transitions: The 'New' Politics of Governors in Brazil". *Publius*, vol. 30, n° 2, pp. 43-61.
- Serafinoff, Valeria (2007). "Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante

- tensión”. Trabajo presentado en the Latin American Studies Association, Montreal, 5 al 8 de septiembre.
- Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2011). “Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?”. En Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (eds.), *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, pp. 75-116. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, Eduardo y Payne, Mark (coords.) (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Nueva York: Planeta.
- Stepan, Alfred (2004). “Veto players in unitary and federal systems”. En Gibson, Edward (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Stephen, Ross y Wikstrom, Nelson (2007). *American intergovernmental relations. A fragmented federal polity*. Oxford: Oxford University Press.
- Tommasi, Mariano (2002). “Federalism in Argentina and the reforms of the 1990s”. Documento de trabajo n° 48, mayo. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Tommasi, Mariano; Saiegh, Sebastián y Sanguinetti, Pablo (2001). “Fiscal Federalism in Argentina: Politics, Policies and Institutional Reform”. *Journal of the Latin American and the Caribbean Economic Association*, vol. 1, n° 2, pp. 157-201.
- Vickers, Jill (2011). “Gender and state architectures: the impact of governance structures on women’s politics”. *Politics and Gender*, vol. 7, n° 2, pp 254-262.
- Watts, Ronald (1998). “Federalism, Federal Political Systems, and Federations”. *Annual Review of Political Science*, vol. 1, n° 1, pp. 117-137.
- Wibbels, Erik (2005). *Federalism and the market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wright, Deil (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.



## Capítulo 8

# Notas para caracterizar las relaciones intergubernamentales (RIG) en el campo de la política social en la Argentina

*Magdalena Chiara y Valeria Serafinoff*

Los estudios compilados en este libro analizan el derrotero de las relaciones intergubernamentales (RIG) en distintos campos de la política social en la Argentina. Con focos e intereses diversos, indagan en los factores estructurales e institucionales que condicionan las relaciones entre niveles de gobierno, las estrategias desplegadas por los distintos actores gubernamentales, así como también distintas iniciativas y programas orientados a generar incentivos para promover prácticas más cooperativas de articulación y políticas públicas integrales e integradas.

La mirada es relacional y se analizan los procesos e interacciones entre actores alrededor de la formulación e implementación de políticas sociales, en el contexto de un Estado federal organizado en tres niveles. Algunos estudios abordan la implementación de políticas en todo el territorio nacional y se concentran en los desafíos derivados de las heterogeneidades regionales existentes y la distribución de poder, competencias y recursos entre el Estado nacional y los Estados provinciales. Otros ponen la lupa en las interacciones que se dan en un Estado provincial y, por lo tanto, se orientan en analizar los desafíos de la implementación de políticas sociales de carácter nacional y/o provincial a

nivel territorial. En estos casos, se hace foco principalmente en la relación entre la provincia y los municipios.

Estas contribuciones abonan a componer (en lo metodológico y desde estudios empíricos) un campo del conocimiento que muestra tener una importancia cada vez más decisiva en la comprensión de los procesos de implementación de políticas públicas. En general, las RIG son consideradas como un elemento desafiante que pone en tensión el curso “normal” de la política pública. Por ese motivo, muchas veces son consideradas como el factor explicativo del fracaso y/o demora en alcanzar los logros previstos en la implementación de una política. En otros casos, los trabajos empíricos sobre políticas públicas abordan las RIG desde una perspectiva normativa, aunque sin adentrarse en las particularidades y dinámicas propias que se generan y cómo esto impacta en los resultados de las políticas analizadas. Se trata de un campo complejo en el que las instituciones y los actores en los distintos niveles se imbrican con las políticas.

Los trabajos compilados en este libro tienen en común el interés por generar un análisis que, centrado en la caracterización de las RIG y los factores que han contribuido a potenciar relaciones de tipo colaborativas o a tensionarlas, recorren distintos sectores de políticas públicas, actores y dinámicas de interrelación. Por tal motivo, este libro busca ser una contribución para la formulación e implementación de políticas sociales, puesto que contribuye a comprender la dinámica de los actores involucrados en las distintas políticas y las condiciones en las que estos se interrelacionan. Con diferentes focos, los capítulos revisitan y reconceptualizan aportes provenientes de la teoría de la democracia, las políticas públicas, el federalismo y su impacto en el ciclo de estas políticas, así como también, y más específicamente, el análisis de las redes sociales y la coordinación de políticas públicas. La posibilidad de analizar estas dinámicas y estrategias, así como la forma en que distintos condicionantes estructurales e institucionales operan sobre diferentes ámbitos de la política social y/o en diferentes interrelaciones específicamente situadas, compone una mirada más acabada sobre el campo de estudio de las RIG y su impacto en la formulación e implementación de políticas sociales.

Este libro persigue también un objetivo vinculado con la acción: contribuir con el proceso de formulación de políticas y programas sociales en contextos federales con fuertes desigualdades y diferencias regionales, contemplando la convivencia de múltiples miradas y perspectivas de actores con capacidad de decisión y veto, para promover los marcos de negociación, acuerdo y colaboración.

## **Aportes específicos al análisis de las RIG en la Argentina**

Los capítulos de Chiara, Cetrángolo y Goldschmit aportan al análisis de los condicionantes históricos y a la forma en que el proceso descentralizador impacta en el federalismo argentino y las condiciones de implementación de las políticas. Chiara refiere a las dinámicas políticas en las instituciones de bienestar y la forma en que estas se derivan de la diversidad de intereses de base territorial en distintos niveles gubernamentales. Indaga en la fragmentación institucional y las condiciones institucionales bajo las cuales se reproduce la desigualdad. La autora construye un modelo metodológico para abordar el estudio de las RIG en un nivel meso, concentrándose en los dispositivos e instrumentos para orientar acciones en el campo de los servicios sociales. Por su parte, Cetrángolo y Goldschmit se proponen analizar las dificultades de la provisión descentralizada de los servicios de salud. Los autores realizan un análisis del contexto regional para entrar de lleno en las características del federalismo argentino y el impacto del proceso descentralizador. De esta forma contribuyen a visibilizar, a través de distintos indicadores, lo que varios de los estudios empíricos definen como las condiciones iniciales o punto de partida. La desigualdad entre territorios (provincias y municipios) hace imperiosa la necesidad de establecer mecanismos de coordinación de políticas sectoriales que compensen esas brechas. El foco de indagación está puesto entre los mecanismos de recaudación, la distribución de recursos, los aportes nacionales y provinciales, así como en su impacto en la cobertura. También, Cetrángolo y Goldschmit construyen una tipología de casos provinciales que contempla las disparidades en el desarrollo humano. Para estos autores, las particularidades provinciales y los problemas derivados de las diferencias entre las localidades son claves para comprender y evaluar los sistemas de salud. De León y Repetto, por su parte, se centran en la coordinación intersectorial vinculada con la prevención y atención del embarazo no intencional en la adolescencia, y el capítulo de Serafinoff echa luz sobre los desafíos de coordinación para la atención de violencia por motivos de género, con particular foco en la coordinación. Estos trabajos abordan principalmente los desafíos y oportunidades que se presentan en la implementación de políticas públicas en un territorio nacional heterogéneo y en el que las miradas acerca de los problemas y las alternativas para abordarlos no necesariamente están alineadas entre los distintos niveles de gobierno. Ambos trabajos profundizan en los condicionantes institucionales para promover la coordinación y analizan distintos instrumentos y dispositivos desarrollados con este sentido.

El trabajo de Di Virgilio y Aramburu, centrado en la cuestión de la vivienda y el suelo en el AMBA, analiza las transformaciones en la gobernanza del territorio y el rol destacado para la coordinación de políticas públicas que tienen los gobiernos locales. Las autoras concluyen el análisis destacando que el protagonismo local se vincula con la rearticulación operativa de los aparatos públicos, sin que ello suponga una ampliación de las capacidades de dar respuesta efectiva. Siguiendo una línea de análisis que privilegia las interrelaciones entre la provincia y el nivel local, los trabajos de Soldano y Beretta (centrados en la política social en la provincia de Santa Fe) y el de Moro y Orizaola (que aborda la implementación de un cambio de paradigma en las políticas de niñez y adolescencia en la provincia de Buenos Aires) contribuyen a visibilizar el rol de los municipios y la diversidad de expresiones y dinámicas que asumen las relaciones entre este nivel de gobierno, con el nivel provincial y el nacional. Estos trabajos empíricos contribuyen a analizar las RIG a la luz de las transformaciones en el rol que vienen desempeñando los municipios y otros actores a nivel local. Estos procesos muestran cómo los cambios en el abordaje de la cuestión social y/o una política pública en particular son capaces de reconfigurar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y de crear y/o potenciar a determinados actores mientras debilita a otros. Tal como puede verse en los trabajos mencionados, estas transformaciones se van delineando en procesos que terminan configurando no solo la “política en acción”, sino también la posibilidad efectiva de implementación de esa política, su orientación y *timing*, así como el plazo requerido para su real penetración a nivel territorial.

Los capítulos echan luz sobre distintas problemáticas y ejes de intervención que configuran el campo de la política social. El eje niñez y adolescencia es abordado por Moro y Orizaola, a partir del cambio de paradigma y la adopción de un enfoque de protección integral de derechos. Este eje también es retomado por De León y Repetto a través del Plan de Prevención del Embarazo no intencional en la adolescencia (ENIA), articulando a su vez con la problemática de la prevención y atención de la violencia por motivos de género, abordado en el estudio de Serafinoff. Cetrángolo y Goldschmit trabajan sobre el sector de salud y Di Virgilio y Aramburu sobre las políticas del suelo y la vivienda. Soldano y Beretta adoptan una mirada más amplia en la definición del referente empírico al abordar “las políticas de bienestar”. Estos trabajos tienen un atributo en común: se centran en algún elemento disruptivo que genera la necesidad de recrear una institucionalidad específicamente orientada a promover las RIG. Para captar esas condiciones, reconstruyen los contextos político-institucionales en los que se problematiza la cuestión, el juego de los actores, las alternativas

que se diseñan y, principalmente, las marchas y contramarchas asociadas con la implementación de las políticas y/o programas. Soldano y Beretta analizan las RIG a partir de un cambio electoral que inaugura el ascenso al gobierno provincial de una fuerza política que, si bien gobernaba una de las ciudades más importantes del país, iniciaba una nueva experiencia a nivel provincial. Este estudio incursiona en la trayectoria de la estrategia del Frente Progresista Cívico y Social orientada a construir una institucionalidad que promueva las interacciones a nivel provincial, municipal y comunal, al tiempo que una gobernanza participativa. La regionalización, la planificación estratégica y la creación de espacios y programas que promueven la coordinación se recuperan como principales instrumentos para promover las RIG. Por su parte, Moro y Orizaola abordan las tensiones y conflictos en las RIG y lo hacen a partir de la implementación de un cambio de paradigma en la política de niñez. Una transformación de este tipo requirió, entre otros, del ajuste normativo, de la adecuación de los alcances y responsabilidades de algunas instituciones, de la creación y/o del fortalecimiento de otras, así como de la reformulación del financiamiento y uso de los fondos entre distintos niveles gubernamentales y roles institucionales. Este estudio alerta sobre los conflictos que se generan a partir de diseños institucionales poco claros o que dan lugar a tensiones por el entrecruzamiento de responsabilidades y la forma en que este tipo de situaciones derivan en la cristalización de RIG heterogéneas y sostenidas desde vínculos informales. En línea con lo argumentado por Cetrángolo y Goldschmit, se observa en este estudio el peso que tienen las capacidades estatales, en este caso municipales, cuando se incorporan nuevas responsabilidades para entender las dinámicas de articulación y los resultados de las políticas que se implementan en un ámbito territorial particular. La creación de una nueva institucionalidad, los convenios de adhesión y los mecanismos de distribución de fondos son algunos de los instrumentos analizados. Tres estudios (Moro y Orizaola sobre políticas de niñez y adolescencia, De León y Repetto sobre el Plan ENIA y Serafinoff en relación con las políticas de prevención y reparación de las violencias por razones de género) destacan los desafíos de coordinación que supone la inclusión de una perspectiva integral de derechos. Finalmente, Di Virgilio y Aramburu ponen el foco en la confluencia entre los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales y la crisis político-económica y social de 2001. Las autoras analizan la implementación de los Planes Federales de Vivienda y concluyen que las capacidades de articulación son un factor clave para el alcance de los resultados. En tal sentido, llaman la atención sobre la

ausencia de la cuestión metropolitana en la agenda pública y la forma en que esto termina impactando en la profundización de las desigualdades.

Los trabajos que componen este libro también profundizan sobre los instrumentos y dispositivos que promueven la coordinación interinstitucional. De León y Repetto analizan los dilemas de la coordinación intersectorial e interjurisdiccional a partir del estudio del Plan ENIA. Este Plan es una excelente puerta de entrada para el análisis de las RIG, ya que desde sus inicios priorizó la construcción de capacidades para la coordinación estatal. En ese marco, se incorporaron distintas decisiones asociadas con el diseño institucional del Plan y la creación de mesas específicas para su coordinación, y se realizó un importante esfuerzo para la elaboración de líneas de base y el desarrollo de capacidades de planificación, monitoreo y evaluación. El Plan invirtió en desarrollar capacidades de coordinación y rectoría. Los resultados más significativos, en este sentido, requieren de mayor tiempo para ser evaluados. Sin duda, la sostenibilidad de los esfuerzos es el gran desafío en términos de consolidar estas capacidades. Serafinoff también se concentra en los desafíos de la coordinación. El interés de la autora refiere a la capacidad de coordinar políticas asociadas con la prevención y atención de la violencia por motivos de género. El marco garantizado por las normas sancionadas amplía derechos y se asienta sobre la efectiva coordinación de servicios sociales, de seguridad, justicia y salud, entre otros. Estos servicios tienen distintos niveles de descentralización, responden –en varias ocasiones– a patrones no concurrentes de regionalización, cuentan con una heterogénea extensión en sus prestaciones y con capacidades administrativas y político-estratégicas diferenciadas. Por lo tanto, la consolidación de capacidad rectora, los lineamientos claros en términos de los resultados esperados y la planificación de una estrategia orientada a alcanzarlos, como así también la existencia de espacios de coordinación interjurisdiccional e interinstitucional resultaron clave. Soldano y Beretta analizan la forma y dinámica de articulación generada alrededor de programas formulados en la provincia de Santa Fe con el propósito de mejorar las condiciones y capacidades de coordinación. Entretanto, Di Virgilio y Aramburu profundizan en el análisis de los desafíos de la coordinación considerando a los actores sociales que despliegan un rol protagónico en la gestión del bienestar a nivel local. Las autoras señalan que el involucramiento de organizaciones sociales de base territorial y ONG en la gestión de programas les permitió jerarquizar su lugar como generadoras de intercambios de recursos e información.

## **Condicionantes para pensar las RIG en la Argentina**

Analizar las RIG en la Argentina requiere considerar una serie de factores estructurales e institucionales que condicionan la naturaleza, orientación e intensidad de estas relaciones. A lo largo de los distintos estudios que componen este libro se reflexiona sobre estos aspectos y se indaga en la forma en que impactan sobre las estrategias y dinámicas seguidas por los actores.

Un primer aspecto es la desigualdad que existe entre territorios (provincias y municipios) en el país. Cetrángolo y Goldschmit muestran que la Argentina se encuentra entre los países con una brecha más amplia en la relación entre el PIB por habitante en las regiones más y menos desarrolladas (7,6), junto con México, Ecuador y Perú.<sup>1</sup> Asimismo, se observa una fuerte concentración de la riqueza en muy pocas jurisdicciones. Cao (2002) diferencia entre: i) provincias centrales, que abarcan el centro este del país, caracterizadas por el peso del producto bruto y la población; ii) provincias periféricas, provincias de la franja norte y centro-oeste del país, son las de menor nivel de ingreso per cápita y tienen los mayores índices de deterioro social; y, finalmente, iii) provincias despobladas, posicionadas en el sur del país, con escasa población. A partir de distintos indicadores muestra las brechas significativas que existen entre las provincias; la concentración de la economía en cinco jurisdicciones genera tensiones y obliga a definir políticas compensatorias respecto de las provincias que tienen estructuras productivas menos desarrolladas. En términos de políticas sociales, estas brechas se manifiestan en diferencias muy significativas en el acceso a los servicios y su calidad entre provincias y al interior, entre municipios. Tanto Soldano y Beretta como Moro y Orizaola indagan en estas diferencias al interior de dos provincias centrales: Santa Fe y Buenos Aires.

El sistema recaudatorio es un segundo factor condicionante del tipo de RIG. En la Argentina, nación concentra un 76,5% de la recaudación (Cetrángolo y Goldschmit, en este volumen). La tendencia creciente en la recolección de impuestos a nivel nacional no se condice con la recaudación a nivel subnacional y la distribución de funciones y responsabilidades.<sup>2</sup> Cetrángolo y Goldschmit

---

<sup>1</sup> González y Lodola (2020) muestran, a partir de un índice Gini para capturar el producto bruto per cápita, que la Argentina es el país que tiene la mayor desigualdad entre unidades subnacionales de los cinco países más grandes en la región. El Gini provincial en la Argentina es de 33 respecto de, por ejemplo, Brasil (30) y México (24).

<sup>2</sup> Cetrángolo y Jiménez (2004) concluyen que el nivel de centralización en la recaudación impositiva ha crecido en proporción con el aumento en el gasto de los gobiernos subnacionales, lo que generó una creciente brecha entre gasto y recursos a nivel subnacional.

destacan que la dependencia de los gobiernos subnacionales respecto de las transferencias de recursos provenientes de otros niveles de gobierno ha generado un importante conflicto en las relaciones financieras intergubernamentales. Estas disputas se vinculan con los escasos esfuerzos de coordinación en componentes como el gasto, endeudamiento y crédito público, y se manifiestan en la proliferación de acuerdos de emergencia en reemplazo de esquemas estables de reparto, así como en la discrecionalidad en el manejo de las relaciones entre la nación y las provincias (Cetrángolo y Jiménez, 2004). Moro y Orizaola analizan la institucionalización de la política de niñez y adolescencia en la provincia de Buenos Aires y observan las características del esquema recaudatorio a nivel nacional como condicionante decisivo en la implementación de políticas públicas a nivel provincial; las tensiones antes señaladas se reproducen en las RIG entre la provincia y los municipios.

El tercer atributo refiere a la organización federal del país y su institucionalización en la representación política de los intereses provinciales en el Poder Legislativo, como así también la intervención de la Corte Suprema como garante constitucional en los problemas entre jurisdicciones y/o las Cortes Provinciales. Las dinámicas de los distintos actores del Poder Judicial en torno al control legal de los actos de gobierno son analizadas por Moro y Orizaola en relación con las tensiones entre el gobierno de la provincia de Buenos Aires y los municipios, alrededor de la construcción institucional para la implementación de las políticas de niñez y adolescencia.

La Constitución argentina establece un predominio de las provincias, pues conservan los poderes no delegados al Estado nacional. Los procesos descentralizadores consolidados durante la década de 1990 transformaron las características del federalismo argentino y constituyeron al Estado nacional como un “Estado cajero”, como instancia recaudadora de impuestos (Oszlak, 2003). No obstante, esas transformaciones también impactaron en la gobernabilidad y el incremento del poder político de las autoridades subnacionales: gobernadores, pero también intendentes.

Vinculado a lo anterior, el proceso descentralizador es un cuarto factor que ha tenido fuerte impacto en la fragmentación y naturaleza de las RIG. La transferencia de funciones y responsabilidades a las provincias y municipios ha tenido un impacto muy fuerte en las desigualdades entre las provincias y al interior de estas. Sin dudas, el ajuste fiscal como “motor” de la descentralización ha impactado de manera decisiva en las fuertes brechas en el acceso a los bienes y servicios en función del lugar en el que se habita, como destaca Chiara, y, en el caso de salud, Cetrángolo y Goldschmit.

Dicha situación se asocia no solo con los recursos disponibles, sino también con las capacidades institucionales de los organismos y programas estatales responsables de implementar las políticas. A través del proceso de descentralización, los esquemas de implementación de políticas sociales se complejizaron, nuevos actores ingresaron en la escena y las estrategias adoptadas para enfrentar los nuevos/viejos problemas públicos se multiplicaron y adquirieron características muy heterogéneas. Tal como describen Di Virgilio y Aramburu en los municipios del conurbano bonaerense y Soldano y Beretta en la provincia de Santa Fe, las estrategias adoptadas por provincias y municipios para enfrentar el nuevo escenario y desempeñar nuevas funciones y competencias han sido bien diversas. Mientras que los procesos descentralizadores no fueron acompañados por un fortalecimiento de las capacidades en el nivel subnacional,<sup>3</sup> las respuestas locales derivaron de trayectorias y capacidades preexistentes en torno a algunas cuestiones en particular. La ausencia de procesos de fortalecimiento de esas capacidades de los organismos del Estado que asumen nuevas competencias incrementa, en asociación con las características del esquema fiscal argentino, las brechas de acceso y la eficacia de la política social.

## **Arreglos institucionales de coordinación**

Como señala Chiara en su capítulo, la reducción de las desigualdades (el “qué” de las políticas sociales) en contextos como el argentino no puede ser analizado sin considerar las condiciones institucionales bajo las cuales se procesan (el “cómo”). Por ello, la cuestión institucional no puede reducirse a la implementación, sino que, en contextos federales y descentralizados, es un aspecto central en la construcción de los sistemas de bienestar. En tal sentido, disponer de arreglos institucionales de coordinación resulta clave.

Los estudios presentados en los distintos capítulos identifican diversos tipos de factores que condicionan las características de las RIG y definen su impacto en los resultados de las políticas sociales implementadas.

---

<sup>3</sup> En contraposición, el trabajo de De León y Repetto muestra un programa nacional que busca consolidar capacidades en el nivel provincial para enfrentar el problema del embarazo no intencional adolescente.

### **Factores institucionales**

Un primer factor remite a la importancia del marco institucional. La claridad en la definición de las competencias y los marcos de acción resulta clave, así como los consensos previos generados alrededor de la aprobación de estas normas y otros instrumentos asociados. Algunos casos han mostrado la forma en que la ausencia de consensos sobre el marco normativo ha impactado en la posibilidad efectiva de implementar los diseños institucionales generando ámbitos de disputa. Como observan Moro y Orizaola en la institucionalización de política de niñez y adolescencia, esa tensión bifronte genera que los mismos sujetos a los que se busca restituir derechos sean los responsables de asumir los costos de la falta de coordinación y/o se termine apelando a una intervención judicial orientada a dirimir el conflicto.

La construcción de espacios institucionales para promover la coordinación es uno de los instrumentos que más se ha observado en las experiencias analizadas. La construcción de espacios para: i) la articulación a nivel federal como el Consejo Federal de Salud y/o el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia; ii) la coordinación intersectorial como el Gabinete Social (en Santa Fe), la Comisión Interministerial en la Promoción y Protección de los Derechos del Niño (en la provincia de Buenos Aires –PBA–) o las mesas de articulación del Plan ENIA; y iii) las mesas locales y/o espacios que promueven la coordinación entre actores estatales y del Estado y la sociedad civil, para implementar distintas políticas a nivel local. El potencial de cooperación de estos espacios se asocia estrechamente con su operatividad en la medida en que pueden trascender el carácter meramente deliberativo y ser capaces de sostener en el tiempo la definición y/o articulación de acciones conjuntas y/o distribuir recursos. Asimismo, resulta clave el liderazgo político y la participación en dichas instancias de personas con capacidad política para tomar decisiones y movilizar los acuerdos. Finalmente, se requieren determinadas capacidades técnicas para institucionalizar roles y organizar la agenda, compilar antecedentes y decisiones, promover interacciones y motorizar el cumplimiento de los acuerdos.

En distintos capítulos se muestran los desafíos que enfrentan este tipo de espacios: en particular, Di Virgilio y Aramburu dan cuenta de los problemas que genera la ausencia de este tipo de mecanismos para la coordinación intergubernamental del AMBA y la forma en que proliferan las redefiniciones informales de competencias y funciones.

## **Rol de actores políticos y técnicos**

La voluntad política de promover esquemas más cooperativos de relaciones intergubernamentales parece central. No obstante, su mera existencia no garantiza la articulación si no está acompañada de un conjunto de decisiones y medidas. Los estudios muestran la importancia decisiva que tienen las trayectorias y experiencias previas para comprender el carácter, el grado de automaticidad y la institucionalización de las RIG.

El estudio del Plan ENIA muestra que el interés de los actores políticos más predispuestos a premiar la coordinación y una mirada intersectorial fueron factores clave para que las soluciones a las tensiones no fueran solo puntuales y de corto plazo.

La legitimidad de los actores involucrados, la fortaleza política y capacidad rectora resultan relevantes para promover acuerdos y sostenerlos en el tiempo. La continuidad político-partidaria entre los distintos actores involucrados no garantiza una mejor capacidad de coordinación. El análisis del Plan Abre muestra que la debilidad en las capacidades locales puede afectar las RIG y los resultados de la política. Por otro lado, el análisis de las políticas de niñez muestra que municipios oficialistas pueden tener menos libertades para plantear las problemáticas.

La reconfiguración de actores a nivel territorial muestra la incidencia de organizaciones sociales y su peso en reorientar las políticas, así como en el protagonismo de actores estatales locales con mayor capacidad y/o experiencia de articulación en ese plano. No obstante, esto no es un indicador de mayor horizontalidad en las respuestas coordinadas (Di Virgilio y Aramburu).

## **Capacidades institucionales**

Como se viene planteando, las capacidades institucionales son claves para promover esquemas más cooperativos. Más allá de las capacidades político-estratégicas, resulta central el desarrollo de capacidades administrativas y de gestión. Di Virgilio, Aramburu y Serafinoff profundizan en la heterogeneidad de capacidades de los niveles locales y en los problemas que genera la falta de capacidades de los municipios para promover esquemas más efectivos de coordinación. Entretanto, De León y Repetto analizan los desafíos que enfrentan los equipos de trabajo con responsabilidades de coordinación y la centralidad que adquiere el desarrollo de capacidad técnica permanente del recurso humano involucrado en la gestión de la política social.

Distintos trabajos (Soldano y Beretta, De León y Repetto y Serafinoff) se concentran en la importancia que tiene la producción de información confiable, así como en el desarrollo de capacidades de planificación, monitoreo y evaluación, como factores críticos para generar esquemas sostenibles de coordinación intergubernamental. En el caso analizado por Soldano y Beretta se va más allá, y se incorporan instrumentos para el monitoreo de las percepciones de la población.

### **Disponibilidad de recursos y distribución de fondos**

La escasez de recursos para enfrentar los problemas públicos es una constante en las distintas políticas sociales. A esa escasez se suma la opacidad en la distribución de fondos que contribuye a ampliar las desigualdades. La poca claridad en los esquemas de distribución de fondos y/o la incapacidad de llegar a acuerdos que formalicen estos esquemas promueven tensiones que son fuente de la proliferación de acuerdos de emergencia y/o excepción. Estas condiciones contribuyen a la discrecionalidad en la distribución de fondos y afectan el rol compensador de inequidades que podrían desempeñar.

La condicionalidad asociada con la adhesión a una política/norma, el cumplimiento de distintas tareas o de alguna meta son instrumentos analizados en los casos de las políticas de niñez (Moro y Orizaola), de salud (Cetrángolo y Goldschmit) y del ENIA (De León y Repetto). La condicionalidad asociada con el logro de resultados tiene potencial para contribuir a evitar el uso discrecional de los recursos asociados con otras políticas, pero puede afectar a provincias/municipios con menores niveles de desarrollo relativo y población en condiciones de mayor vulnerabilidad. La condicionalidad asociada con la adhesión a una norma no se muestra efectiva si no se ajustan las partidas presupuestarias en función de dicho criterio. La incorporación de criterios de distribución poblacional y costos asociados parece relevante.

Algunas recomendaciones surgidas del análisis de los distintos casos que comprenden este libro son:

- a. Consolidar la capacidad de rectoría del Estado nacional y/o Estado provincial, según el caso. De esa forma, se podrá contribuir a consolidar capacidades estatales político-estratégicas, administrativas y financieras.
- b. Generar acuerdos político-estratégicos alrededor de cuestiones claves. En la medida en que haya un acuerdo sobre las orientaciones de la política social y los resultados que buscan alcanzarse, la coordinación interinstitucional

se ve facilitada. La fragmentación del sistema de partidos políticos genera tensiones en este sentido.

- c. Aumentar las capacidades de planificación y evaluación, construyendo y manteniendo actualizadas bases integradas de información que contribuyan a la toma de decisiones basadas en la evidencia. Ampliar las capacidades de planificación contribuye a la definición de lineamientos estratégicos comunes y estructura, en cierta medida, a las RIG alrededor de resultados que se buscan alcanzar. Contar con sólidos sistemas de información que integren datos generados por distintos organismos, en distintos sectores y niveles de gobierno, contribuye a identificar la necesidad de compensar brechas y habilitaría a su vez la integración de mecanismos y fuentes de financiamiento.
- d. Por último, generar condiciones políticas, institucionales y económicas para aumentar los niveles de coordinación intergubernamental. La coordinación no es un proceso automático y promoverla requiere de un entramado institucional orientado a generar espacios de intercambio y de acuerdos. Asimismo, se requiere de la asignación de fondos específicos para sostener esos espacios y desarrollar capacidades técnicas para gestionar información, planificar, monitorear y evaluar. La sostenibilidad de los acuerdos es otro factor clave para la coordinación. Como señala Metcalfe (1994), la coordinación siempre es precaria por las múltiples fuerzas centrífugas que se superponen. No obstante, coordinar implica no impedir, frustrar o negar las responsabilidades, acciones y orientaciones de otros actores involucrados.

La política social ha sufrido importantes transformaciones en las últimas décadas en el país y el análisis de la dimensión subnacional adquirió un peso significativo. Un largo camino queda por recorrer en términos de caracterizar las RIG en la Argentina y el análisis político, social y económico alrededor de estas. Avanzar en estudios comparativos que permitan observar la forma en que se dan estas relaciones en distintos sectores de política, en distintas unidades subnacionales y en Estados federales en el contexto latinoamericano parece central. Este es un paso más en ese sentido.

## **Bibliografía**

Cao, Horacio (2002). “La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina”. Tesis de

Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).

- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González, Lucas y Lodola, Germán (2020). “Federalismo en el Siglo XXI”. Informe Foro Universitario del Futuro. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Metcalf, Les (1994). “International Policy Co-Ordination and Public Management Reform”. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 60, n° 2.
- Oszlak, Oscar (2003). “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”. *Desarrollo Económico*, vol. 42, n° 168, enero-marzo.

## **Autores**

### **Florencia Aramburu**

Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones en Ciencia y Técnica (Conicet) con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Licenciada y profesora de Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y maestranda en Estudios Urbanos (UNGS). Su línea de investigación se orienta al análisis de las políticas habitacionales y los procesos de adquisición de suelo para su concreción, con foco en el ámbito de gestión local.

### **Diego Beretta**

Licenciado en Ciencia Política, magíster en Gestión Pública y doctorando en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario –UNR–). Docente en la cátedra Trabajo Social, Organización y Gestión Institucional (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral –UNL–) y en la cátedra Estado y Políticas Públicas (Facultad de Ciencia Política y RR. II., UNR). Investigador del equipo Política social y condiciones de vida, del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL.

## **Oscar Cetrángolo**

Licenciado en Economía (UBA), MPhil en Estudios de Desarrollo (University of Sussex). Es Investigador del IIEP (UBA-Conicet), profesor titular de Finanzas Públicas y director de la carrera de Licenciado en Economía en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Se ha desempeñado como director de la Maestría en Economía en la misma institución. Ha sido experto en Políticas Públicas en la CEPAL y consultor en otros organismos internacionales como la OIT, la OPS, Unicef, el BID, el Banco Mundial y el PNUD. En el ámbito público ha desempeñado diversos cargos y ha sido subsecretario de Relaciones con las Provincias del Ministerio de Economía.

## **Magdalena Chiara**

Doctora de la UBA en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, UBA) y antropóloga (Facultad de Filosofía y Letras, UBA); con estudios de posgrado en Sociología Económica, Desarrollo Regional y Urbano. Desde 1995 es investigadora docente del Instituto del Conurbano de la UNGS en el Área de Política Social, abocada a las políticas de salud. Los resultados de dichas investigaciones fueron publicados en artículos de revistas especializadas, libros y capítulos. Ejerce la docencia universitaria, participa en diversas actividades de formación de recursos humanos. Profesionalmente ha trabajado en la planificación, implementación y evaluación de políticas sociales y urbanas en distintos campos (política alimentaria, hábitat, educación y salud). En la actualidad es directora académica de la Diplomatura en Gestión de las Políticas de Salud en el Territorio (UNGS).

## **Gimena De León**

Máster en Política Social y Planificación de la London School of Economics and Political Science del Reino Unido; magíster en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba y Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Consultora independiente de política social y género de organismos internacionales como Unicef, el PNUD, la OIT, la Unión Europea y agencias estatales. Ha dictado cursos de posgrado en género, política social y mercado de trabajo en la Universidad Católica de Córdoba, la Universidad de Tres de Febrero y la Maestría de Desarrollo Humano de FLACSO. De 2016 a 2019 fue investigadora asociada del Programa

de Protección Social de CIPPEC y entre 2008 y 2016 fue funcionaria del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la Argentina. En el ámbito público fue consultora del Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia (ENIA) y de programas de género, empleo y formación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Coautora del libro *El Género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos* (CIPPEC, 2019).

## **María Mercedes Di Virgilio**

Socióloga (1992). Doctora en Ciencias Sociales (2008). Es profesora titular de Metodología de la Investigación en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones de Argentina) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Su investigación se centra en los procesos de movilidad residencial de los hogares de clase media y baja, en particular, sus estrategias de vivienda y carreras residenciales. También se interesa por las políticas públicas y las políticas sociales en la ciudad. El estudio de la movilidad urbana le permitió avanzar en otras direcciones de investigación como los procesos de movilidad social y las relaciones entre desigualdades y espacio. Es autora/coautora/coeditora de numerosas publicaciones. Esto incluye libros como *Disputas por el espacio urbano. Desigualdades persistentes y territorialidades emergentes* (Perelman y Di Virgilio, 2018) y *Housing Policy in Latin American Cities. A New Generation of Strategies and Approaches for 2016 UN-HABITAT III* (Di Virgilio, Jiménez Huerta y Ward, 2014). Sus principales trabajos incluyen: “Gentrification processes in the City of Buenos Aires: new features and old tendencies” (2020), “Housing policy in Argentina: reflections on a decade of progressive social policy” (2017) y “A city for all? Public policy and resistance to gentrification in the southern neighborhoods of Buenos Aires” (2016).

## **Ariela Goldschmit**

Licenciada en Economía (UBA). Posee experiencia en investigación sobre políticas públicas, inversión social, economía de la salud y protección y seguridad social. Es investigadora del IIEP (UBA-Conicet), ayudante regular de Finanzas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y secretaria académica del Departamento de Economía (FCE-UBA). Ha sido consultora de organismos internacionales como Unicef, la CEPAL, ONUSIDA, el PNUD, el Banco Mundial y la OPS. En el ámbito público

ha trabajado como funcionaria de la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación, en la Subgerencia de Estadísticas en Salud, como asesora de la Dirección General de Prestaciones del IOMA y de la Gerencia de Prestaciones Médicas del PAMI.

## **Javier Moro**

Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos (FLACSO-México); antropólogo y doctorando de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. En la gestión pública desempeñó funciones de asesoramiento, evaluación y coordinación en áreas sociales; coordinó áreas de capacitación en el SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) y en la Dirección General de Niñez y Adolescencia del gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Ha sido consultor de organismos regionales como el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (Unesco), el Instituto Interamericano del Niño (OEA), Unicef-Argentina, PNUD-Argentina, OIT-Brasil, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID), donde fue profesor internacional dos años para el Programa Nacional en Guatemala y consultor del BID en temas vinculados con el desarrollo de los pueblos originarios. Durante cuatro años fue consultor del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur. Profesor de posgrados en universidades nacionales y de la Licenciatura de Política Social en la UNGS. Realizó publicaciones sobre políticas públicas y sociales, gestión local en salud, ciudadanía y derechos humanos, género, interculturalidad, infancia y juventud.

## **Guillermo Orizaola**

Licenciado en Política Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Actualmente es asesor en materia de políticas sociales en la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires. Ha dictado cursos de capacitación en relación con políticas de niñez en diferentes organismos como la Sociedad Argentina de Pediatría, el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, la Universidad de Morón y la Secretaría de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires, entre otros. Se desempeñó durante seis años como director de Coordinación del Sistema de Promoción de los Derechos de los Niños del municipio de La Matanza. En su experiencia profesional se destaca el diseño, la implementación y coordinación de proyectos y programas

locales dirigidos a las niñas y las adolescencias. En el marco de sus actividades de vinculación universitaria participó como adscrito en proyectos de investigación respecto de políticas sociales de infancia y adolescencia en el Instituto del Conurbano (ICO-UNGS).

### **Fabián Repetto**

Doctor de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Licenciado en Ciencia Política (UBA), con veinticinco años de experiencia en asesoría nacional e internacional en políticas sociales. En su gestión pública ocupó oportunamente el cargo de subcoordinador del SIEMPRO y más recientemente el de defensor nacional adjunto de niñas, niños y adolescentes de Argentina. Ha sido consultor de organismos multilaterales como Unicef, Unesco, la CEPAL, el PNUD, el BID y el Banco Mundial. Entre 2005 y abril de 2008 ha sido profesor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Desde el año 2008 hasta 2015 se desempeñó como director del Programa de Protección Social del CIPPEC. Ha publicado como autor o editor seis libros y ochenta artículos en revistas y libros especializados. En la actualidad es consultor internacional de políticas sociales.

### **Valeria Serafinoff**

Doctora en Ciencia Política (UNSAM), magíster en Administración Pública (UBA) y licenciada en Ciencia Política (USAL). Se desempeña como investigadora docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento, en el Área Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano (ICO). También es docente en cursos de posgrado en la UBA, la UNSAM, FLACSO y San Andrés. Ha realizado numerosos trabajos de consultoría e investigación aplicada para el PNUD, Unicef, la OIT, el BID, la Unión Europea (UE) y la Red INPAE, además de trabajar como asesora en distintos organismos públicos.

### **Daniela Soldano**

Doctora en Ciencias Sociales (UBA), magíster en Política Social (FLACSO) y politóloga (UBA). Profesora titular e investigadora en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Fue decana

(2010-2014) e investigadora del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Se especializa en el estudio de las políticas sociales y la cuestión social y cultural urbana. Ha publicado, entre otros textos, los libros *Viajeros del conurbano bonaerense. Una investigación sobre las experiencias de la movilidad en la periferia* (2017) y *Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina* (2018).



La colección **Política, políticas y sociedad** reúne los textos relacionados con las temáticas de política, política social, economía, sociología, relaciones del trabajo y otras. Todas estas temáticas son abordadas en las investigaciones de la Universidad, siempre vinculadas al desarrollo de nuestra oferta académica y de docencia y al trabajo con la comunidad.

En los Estados federales conviven múltiples y solapadas instancias de decisión. Esto implica que los procesos de formulación e implementación de políticas públicas discurren por distintas arenas de decisión y se ven tensionados por diferentes lógicas políticas y de gestión. El proceso de descentralización modeló distintas matrices político-institucionales. Estas tramas diversas conviven con profundas brechas entre territorios tanto por las condiciones socioeconómicas bajo las cuales se desarrolla la vida de las personas, familias y comunidades, como por las capacidades y recursos de que disponen las organizaciones estatales para responder a los problemas.

En este contexto, abordar la dimensión subnacional al estudiar la política social supone asumir en simultáneo la diversidad de posiciones entre los actores y la desigualdad entre territorios. Desde una mirada relacional, este libro busca analizar distintas políticas sociales implementadas en la Argentina e invita a reflexionar sobre la relación entre las políticas y las condiciones político-institucionales bajo las cuales estas se procesan. El foco está puesto en el carácter federal y multiescalar de las políticas públicas.

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 



Libro  
Universitario  
Argentino

