

¿UNIDAD EN LA DIVERSIDAD? ESTUDIOS SOBRE POLÍTICA PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

**Julián Bertranou, Fernando Isuani y
Elsa Pereyra (eds.), UNGS, Los
Polvorines, 2016, 377 páginas.**

El libro aborda la cuestión de los “modos de producir políticas públicas” en los estados subnacionales. Se pregunta: ¿tiene la Provincia de Buenos Aires un estilo relativamente homogéneo y particular de hacer políticas en los distintos campos de gestión estatal? La respuesta, que da contenido a la obra, se estructura en tres partes. La primera (capítulos 1 y 2) brinda el soporte teórico-conceptual y caracteriza a la provincia en su singularidad, identificando los determinantes de su producción de políticas. La segunda (capítulos del 3 a 7) analiza sectores de políticas estratégicos de la provincia, en búsqueda de evidencias empíricas. La tercera (capítulo 8), integra las anteriores en una reflexión sobre la pertinencia del desarrollo conceptual y caracteriza la forma de hacer políticas de la provincia.

El capítulo 1, a cargo de Elsa Pereyra, reconstruye la trayectoria y las estructuras de la Provincia de Buenos Aires a fin de dar cuenta de sus particularidades. Esta breve pero rica introducción socio-histórica presenta la realidad compleja de la provincia, signada por la concentración de recursos y de población, superiores a la de sus pares; las responsabilidades impuestas por la coparticipación; las heterogeneidades del territorio y los dilemas sociales de larga data; y la dinámica política dual, resultante de su

relación con el nivel federal y su posición dentro del conjunto de las provincias.

Completando la primera parte, el capítulo 2, elaborado por Julián Bertranou y Fernando Isuani, desarrolla el marco conceptual para analizar la producción de políticas. La categoría principal está dada por el “Patrón de Producción de Políticas Públicas (PPPP)”, esto es, el conjunto de rasgos institucionales y organizacionales más o menos estables que caracterizan la formulación e implementación de políticas públicas en una unidad política. Las dimensiones analíticas que componen el PPPP se organizan en dos grupos: “relacionales” (remiten a la división del trabajo entre niveles de gobierno) e “internas” (aluden a los rasgos endógenos del escenario local). Asimismo, brinda una primera caracterización del PPPP de la provincia, que es precisada más adelante.

En el capítulo 3, Elsa Pereyra aborda el primer estudio sectorial: la política y la administración tributaria desde el retorno a la democracia y hasta el año 2011. Pone de relieve la existencia de una correlación entre los momentos de crisis económicas y los cambios en los impuestos. Explica cómo la relación histórica de la provincia con la nación condicionó la política tributaria y distingue, en este escenario, dos etapas: una de estabilidad en los objetivos y supuestos de la política, comprendida entre 1987 y 2003, seguida de otra que introdujo innovaciones en el menú de impuestos y en su administración. En ambas, política y administración se entrelazaron en la construcción de capacidades y la legitimación del Estado.

El capítulo 4, por Julián Bertranou, Sergio Agoff y Carolina Foglia, analiza la

política educativa reciente, a partir de cuatro “puntos de entrada”: la relación con la nación, la particularidad de la burocracia educativa y la dinámica que imprime a la producción de decisiones, la distribución de competencias entre los poderes ejecutivo y legislativo y el marco territorial de producción de la política. Como resultado descubre rasgos estructurales y coyunturales que condicionan la forma de hacer política educativa. Entre los primeros, se cuentan la alta institucionalización y gerencia técnico-política de la burocracia y el rol activo del poder legislativo. Entre los segundos, que son clasificados como “rasgos en tensión”, las díadas centralización vs. descentralización, apertura a actores externos al sistema vs. endogamia e incidencia sobre el gobierno nacional vs. dependencia del mismo.

Continuando con los estudios sectoriales, el capítulo 5, colaboración de Fernando Isuani, describe el desarrollo de la institucionalidad ambiental entre los años 1975 y 2012. En 1975 se crea el Sistema Provincial para la Preservación del Medio Ambiente, inaugurando un período en el que, aunque con vaivenes e inconsistencias, comienza a materializarse la institucionalidad ambiental provincial. La dictadura militar clausura esta fase y, en el año 1991, comienza un nuevo período, que llega hasta nuestros días y comprende una producción institucional significativa, reflejada en la creación de nuevas normas y organizaciones. Isuani concluye que si bien se asiste una consolidación de dicha institucionalidad, ésta presenta un carácter fragmentado que dificulta el gobierno de la cuestión ambiental.

Por su parte, en el capítulo 6 Verónica Cáceres reseña el proceso de institu-

cionalización de los servicios de agua y saneamiento iniciado hacia fines del siglo XIX. Identifica tres subsistemas para la prestación del servicio que conviven en el territorio provincial y, en este contexto, revisa los intentos de conformar instancias de coordinación entre los niveles de gobierno. Resalta el papel del Estado provincial en la prestación del servicio y la creación de un conjunto de una burocracia especializada para la gestión del agua. Finalmente, sintetiza los problemas persistentes en la provisión de servicios, entre los que se destacan la fragmentación institucional y los escasos espacios de participación social.

El capítulo 7, por Gabriel Costantino, presenta el último estudio sectorial dedicado a la política de seguridad. Considera la estructura constitucional y burocrática entre los años 1984 y 2011, identificando las normas, actores y recursos involucrados en la producción de estas políticas. Destaca que, desde mediados de los 90, la cuestión de la seguridad adquiere relevancia central para ganar las elecciones. Por otro lado, descubre aspectos de las políticas de seguridad coincidentes con las de otros sectores y enfatiza sus particularidades, como el ser un medio a partir del cual el gobernador comunica al electorado su identidad.

La tercera parte del libro, compuesta por el capítulo 8, recoge los resultados anteriores para demostrar que, efectivamente, la Provincia de Buenos Aires posee una forma particular de producir políticas: existe cierta “unidad en la diversidad”, respondiendo a la interpelación del título. El PPPP de la Provincia de Buenos Aires se caracteriza por seis rasgos (identificados en todos los estudios

sectoriales, aunque de manera distinta y diferenciada), a saber: por resultar de procesos decisorios en los que, no obstante la centralidad del poder ejecutivo, el legislativo posee incidencia; por sustentarse en burocracias diversificadas que disponen de capacidad de producción de conocimiento, y desarrollarse sobre la base de instituciones y organizaciones con una lógica predominantemente centralizada; por implicar relaciones con pares provinciales en las que la provincia tiende a liderar pero, por otra parte, relaciones conflictivas y ambivalentes con la nación; y por último, por estar sujeto a la vulnerabilidad financiera de la provincia, más allá de su capacidad productiva.

La construcción del PPPP posibilita una mejor comprensión de la dinámica de la formulación e implementación de políticas en la provincia. Más allá del interés puramente académico, resulta valioso para la clase política y los fun-

cionarios públicos, pues explica las trayectorias de las políticas y permite prever sus resultados y desafíos a enfrentar. Además, dicha información es de particular importancia toda vez que la política provincial delinea la política nacional y afecta directamente a cerca del 40 por ciento de la población y las actividades productivas del país. Por otra parte, el PPPP, como modelo teórico, resulta superador a propuestas anteriores en tanto considera la producción de políticas en relación a una amplia variedad de elementos, que van más allá del régimen o el sistema político, y contempla un horizonte temporal amplio, corriéndose de la práctica dominante de acotar el corte temporal de los estudios a los períodos de gobierno. En definitiva, el libro contribuye a llenar el vacío en un área de investigación de vacancia, inaugura una nueva línea de discusión y proporciona conceptos originales para su estudio.

Sofía Marzioni