

Gobiernos bajo presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso de Córdoba

Martín Lardone y Mónica Cingolani

Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 2006, 276 páginas

Lorena Moscovich

Los diversos niveles de gobierno convergen en múltiples arenas políticas y de gestión. La idea de un gobierno “bajo presión” remite a las situaciones en las que las relaciones entre los actores son asimétricas y, en consecuencia, las decisiones de una de las partes se transforman en un imperativo de acción para los otros protagonistas. *Gobiernos bajo presión* se divide en dos partes, cada una de las cuales contiene un trabajo de investigación independiente y autocontenido. Mientras que el primero, a cargo de Martín Lardone, estudia las relaciones intergubernamentales entre provincia, nación y bancos multilaterales de crédito (BMD) en el marco de la negociación de los préstamos para la reforma del Estado; el segundo, responsabilidad de Mónica Cingolani, se concentra en los vínculos que establecen los niveles de gobierno en el proceso de descentralización de la salud, desde la provincia hacia los municipios.

Esta obra se entiende en el horizonte de análisis de las reformas y mutaciones institucionales que, en busca de una gestión más eficiente y a la altura de los desafíos de una sociedad mayormente integrada al mundo, afectan las relaciones entre niveles de gobierno generando mayores interdependencias y coordina-

ciones. Las administraciones locales, provinciales y municipales han sido actores centrales en estas transformaciones. En ellas se sustancian los equilibrios políticos que distribuyen competencias entre los diversos niveles de gobierno y afectan una variedad de recursos necesarios para realizarlas. Los vínculos entre reformas institucionales y actores políticos, las relaciones entre actores y su impacto en los modelos de gestión innovadores, son el sustrato del libro.

En la primera parte del libro, “Coerción y política. Bancos multilaterales de desarrollo y relaciones intergubernamentales federales en la reforma del estado de la Provincia de Córdoba”, Lardone —docente e investigador de la Universidad Católica de Córdoba— realiza una exhaustiva y documentada descripción de los procesos de negociación y sus actores. En el primer capítulo desarrolla un marco teórico de los procesos de transferencias de políticas públicas para analizar los esquemas de trabajo de los BMD. En este capítulo se plantean tres preguntas que serán los ejes de la investigación: ¿cómo funcionan los mecanismos de intervención y asistencia financiera de los BMD en un procesos de reforma del Estado? ¿Qué recetas o modelos de reforma uti-

lizan estos organismos en sus operaciones? Y por último, ¿cuál es el peso de la política como variable explicativa de este tipo de transferencias?, interrogante que da lugar a la pregunta por el margen de maniobra de los gobernantes para apropiarse de los programas. El capítulo dos describe el funcionamiento interno y la lógica de acción de cada BMD, para vincularlos con las características de los préstamos, su área de intervención y la orientación de los procesos de negociación con los actores locales.

El desarrollo del capítulo tres nos habla en general de la relación provincia-nación y BMD a partir del estudio del caso de la reforma del Estado de la provincia de Córdoba y sus tres momentos: la resistencia a realizarla, una negociación frustrada, y finalmente, la derivación de dos créditos, uno del Banco Mundial y otro del Banco Interamericano de Desarrollo. Mientras el autor describe los procedimientos de transferencias y su evolución en el tiempo, también muestra el modo en el que interviene la política, mostrando casos concretos de las estrategias de los actores. Sin embargo, el lector podría quedarse con ganas de un mayor desarrollo de los ejemplos para conocer con más profundidad, no sólo el qué se hace, sino el cómo se toman y negocian determinadas decisiones. En este capítulo también comienza a delinearse el complejo juego de relaciones e interdependencias producto de la pluralidad de actores intervinientes. Por una parte, está la relación triangular entre gobierno provincial, nacional y BMD, y por otra las diversas dependencias públicas, locales y nacionales que se ocupan, a veces simul-

táneamente, de cada etapa del proceso de asignación y ejecución de los préstamos.

La apropiación y utilización creativa de los préstamos para la reforma, mediante la combinación de áreas de trabajo y plazos de implementación, se analiza en el capítulo cuarto —uno de los puntos más interesantes del trabajo—, y avanza en la presentación de la lógica de acción de cada actor. Las estrategias son sistematizadas en el capítulo quinto, donde se muestra la manera en la que: los BMD buscan prestar bien (mayores montos en mejores condiciones de la devolución) y consideran variables políticas, como el ajuste electoral de los plazos de reembolso. El gobierno nacional utiliza su rol de garante del crédito y operador para su asignación para lograr un mayor equilibrio fiscal provincial y presionar a las provincias opositoras. Y, el último actor, la provincia, busca implementar políticas con el mayor rédito; eligiendo obras públicas que impacten positivamente en la ciudadanía; reduciendo los costos de los créditos mediante su combinación; y reuniendo consensos para tomar medidas impopulares, apelando a la necesidad de cumplir con las “condicionalidades” de los BMD.

Lardone nos habla de un proceso complejo que no puede ser entendido sólo en términos de gestión; introduce la variable política en los ejemplos que elige para ilustrar las negociaciones que describe. Muestra el modo en que una determinada constelación de actores y fuerzas políticas puede bloquear o habilitar un programa de reforma. También enfatiza la manera en la que la provincia hace uso del margen de maniobra para

la implementación de los créditos en beneficio de su proyecto político.

La segunda parte del libro, “Descentralización y relaciones intergubernamentales. La descentralización en salud en la Provincia de Córdoba”, a cargo de la docente e investigadora Mónica Cingolani, aborda los problemas de coordinación entre niveles de gobiernos, coincidentes o asimétricos, y muestra cómo los vínculos originados en cierta área de interdependencia condiciona el desarrollo de las interacciones en otros procesos y áreas temáticas de gobierno. Cingolani apela a un documentado material gracias al cual, en el primer capítulo, desarrolla un marco teórico y una serie de conclusiones relativas al proceso de descentralización del sector salud, y a sus consecuencias. Los procesos de descentralización y las relaciones intergubernamentales tienen una estrecha relación. La descentralización cambia el balance existente entre niveles de gobierno, y las mismas relaciones intergubernamentales impactan en el modo en que operan las funciones y organismos descentralizados. En consecuencia, la autora discute con los presupuestos asociados a las “recetas” estandarizadas de reforma, que no contemplan la singularidad de cada caso y las condiciones bajo las cuales un proceso de descentralización puede significar un aporte sustantivo a una gestión eficiente.

En el segundo capítulo se presentan los aspectos conceptuales y de las dimensiones de análisis de las relaciones intergubernamentales. Las relaciones trascienden aquellos vínculos formalmente establecidos y hablan de una organización no jurídica de los niveles de gobierno. La autora se distancia tanto de las formulaciones que las asocian pura y

exclusivamente con el federalismo, como de aquellas que establecen una analogía total entre estas y las relaciones fiscales —aunque ambos aspectos influyen en su desarrollo—. En el trabajo se diferencian dos dimensiones de las relaciones intergubernamentales, una vertical, central-local, donde existe un tipo de coordinación jerárquica de otra horizontal, interlocal, en la que la coordinación es autogestionada por las partes. Las dimensiones operan sobre tres áreas de interdependencia previstas en el diseño de la descentralización de la salud: la organización para la provisión del servicio, la fiscalización y el control; y el financiamiento. El capítulo tres se ocupa del análisis de estas relaciones, su contenido, desarrollo y restricciones.

Una de las principales conclusiones del artículo, citada en el capítulo cuarto, sostiene que los procesos de descentralización automática, que descansan en los niveles locales sin generar recursos adicionales de gestión, traen como consecuencia la dificultad de los actores locales para el desarrollo de recursos de coordinación y la incapacidad para dar respuestas innovadoras y creativas de gestión, todo lo cual repercute en la declinación de la calidad del servicio prestado. Origen y condicionante, la descentralización ha sido el vector en torno del cual se han conducido las relaciones entre diversos niveles de gobierno. En la práctica, las relaciones horizontales surgen para superar aquellos problemas originados en la falta de cooperación asimétrica lo que permite inferir la interdependencia entre ambas dimensiones de análisis.

Este libro es un aporte sustantivo al análisis de los procesos de reforma del Estado, sus logros y fracasos, y sus conse-

cuencias en las relaciones entre los actores participantes. A partir de trabajos bien documentados, los autores sistematizan información existente, apelan a nuevas fuentes, describen procesos y procedimientos de negociación (Lardone), desarrollan categorías de análisis (Cingolani), identifican componentes de innovación, establecen vínculos entre las instituciones, su funcionamiento, la racionalidad de sus intervenciones y sus interacciones, y hasta se permiten dar recomendaciones sustantivas para los responsables de política pública que, considero, serán de utilidad. Sin perder de vista la teoría, realizan un análisis sustantivo que reincorpora la política en el análisis de los procesos de reforma del Estado.

Los investigaciones que reúne esta obra coinciden en evaluar el proceso general de reformas estatales realizadas en los '90, analizando los condicionamientos políticos producto de las relaciones

asimétricas. Comparten una mirada política de la construcción de capacidades de gestión y estudian los mecanismos formales e informales de las relaciones entre los actores. Estos ejes comunes son citados por Martha Díaz de Landa en el prólogo. Con independencia de las continuidades mencionadas, también hubiese sido de utilidad integrar y armonizar ambos artículos por medio, por ejemplo, de una introducción común que permitiera profundizar en algunas de las coincidencias, y anticipara ciertos conceptos centrales para la comprensión del libro, como lo son las referencias teóricas a las relaciones intergubernamentales. De todos modos, estas observaciones no restan mérito al aporte que este libro representa para aquellos que se dedican al estudio y la práctica de la gestión pública, y de la reforma del Estado en contextos de cambio y creciente complejidad social.