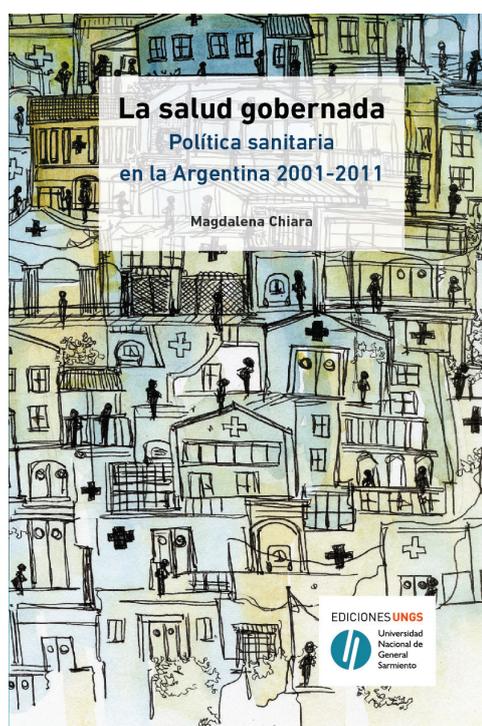


Reseñas

La salud gobernada.
Política sanitaria
en la Argentina 2001-2011
Dra. Magdalena Chiarar^a



Reseña a cargo de:

Mgter. Clara Pierini*

Lugar y fecha
de publicación:

Los Polvorines
Provincia de Buenos Aires, 2018

Editorial:

Ediciones Universidad Nacional de General
Sarmiento,
Número de edición: Primera edición.
ISBN: 9789876303774

a. Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Directora Académica de la Diplomatura en Gestión de las Políticas de Salud en el Territorio - UNGS

*. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. email: clara.pierini@gmail.com

La organización federal de la Argentina, la historia y características de su sistema sanitario, y las desigualdades entre territorios han dibujado un escenario singular y complejo de responsabilidades, relaciones y tareas en materia de atención de la salud en la Provincia de Buenos Aires y -en particular- en el Gran Buenos Aires (GBA). "La salud gobernada. Política sanitaria en la Argentina 2001-2011" toma este contexto como punto de partida y, desde allí, indaga cómo la política de salud fue condicionada y transformó los patrones de interacción gubernamental en el subsector estatal del GBA entre 2001 y 2011.

Una pregunta, con plena vigencia y que la autora define como del campo de la práctica, guía el recorrido: "(...) qué políticas (y bajo qué condiciones) logran armonizar o regular intereses de los actores en los distintos niveles de gobierno para igualar el acceso a derechos" (Chiara: 2018:12). Este interrogante sitúa al trabajo en la intersección de los estudios de política sanitaria con aquellos enfocados en las relaciones intergubernamentales (RIG) y, al mismo tiempo, vislumbra una tensión entre el derecho a la salud y la autonomía de los actores gubernamentales en contextos de fuerte desigualdad.

El libro es el resultado de la investigación doctoral de la autora y de su larga trayectoria en investigación, docencia y gestión en el campo de la política social y sanitaria -especialmente como investigadora docente en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento-. En este sentido, Chiara se esfuerza para que sus interrogantes y aportes trasciendan el ámbito de las políticas de salud y se trasladen a otros campos de la política social e, incluso, para que "salten" la cerca académica y brinden herramientas de gestión principalmente en los niveles subnacionales.

En relación al diseño metodológico, sobresale la decisión de tomar al GBA como un caso único de estudio, dado la singularidad de sus características estructurales (alta densidad demográfica, importancia político-electoral, grandes desigualdades entre territorios, fragmentación institucional y una estructura sanitaria compleja). Por otra parte, la amplitud del período analizado, entre los años 2001 y 2011, permitió profundizar sobre los cambios en los roles de los tres niveles gubernamentales

(nación, provincia y municipios) y las posibilidades de acción de los actores involucrados luego de la crisis de principios de siglo XX.

La garantía explícita en la Constitución Nacional del derecho a la salud, la responsabilidad de las provincias en la materia y el rol saliente de los municipios en la Provincia de Buenos Aires (como resultado, principalmente, de la crisis y descentralización de los años noventa), dan cuenta de la necesidad de trabajar en una escala subnacional y atender a la trama de relaciones que sostiene los servicios. El enfoque de relaciones intergubernamentales cobra centralidad en el marco teórico-conceptual y, en los resultados, habilita necesarias reflexiones sobre los vínculos de autonomía relativa entre niveles de gobierno en contextos federales como también acerca de las funciones estratégicas en el sector salud y los mecanismos de coordinación y articulación.

Desde una perspectiva neoinstitucional, la propuesta considera las políticas desde sus dispositivos e instrumentos (tanto en su reconstrucción histórica y análisis, como al mirar su dinámica de instrumentación). Particularmente, el concepto de instrumento le permitió trascender los límites de los programas y lo que ellos dicen acerca de sí mismos en su diseño (o, como mencionó Chiara en la presentación del libro¹, "desarmar las cajas negras de los programas") y atender a las políticas en acción. Así, se seleccionaron cuatro dispositivos salientes: para dar cuenta de la política nacional, el Plan Nacer y el Programa Remediar; como parte de la política provincial, el Seguro Público de Salud y el Régimen de Salud de la Coparticipación.

La meticulosa organización de la obra, el modo en que se estructuran sus apartados y el planteo de nuevas preguntas al inicio de cada capítulo (y cómo estas son hiladas con la pregunta inicial), guían al lector y lo acompañan en la vertiginosa tarea de comprender cómo se hace política y se construye salud en la escala subnacional. El libro se organiza en dos partes. La primera ofrece un análisis histórico de la política sanitaria nacional y provincial, desde una perspectiva macroinstitucional. Sobresale en sus cuatro capítulos, organizados de acuerdo a una original subperiodización, la centralidad que asume la perspectiva histórica. La historia larga en salud

1. La presentación del libro "La salud gobernada. Política sanitaria en la Argentina 2001-2011" se realizó en la Universidad Nacional Arturo Jauretche el día 16 de abril de 2019.

(y sus legados) y la historia reciente (vinculada a las crisis de principios de siglo) se presentan detalladamente y los juegos entre estructura y coyuntura son analizados en profundidad. El recorrido da cuenta de cómo este contexto incide en la dimensión institucional, en las posibilidades de los actores, en sus relaciones y arreglos y, finalmente, en la gestión sanitaria.

En la segunda parte, desde un análisis del nivel mesoinstitucional, pone foco en la implementación y atiende a la intersección entre política sanitaria y RIG. Aquí se destaca el modo en que dialogan sus dos apartados. El capítulo 5 indaga acerca de cómo influyeron las características del entramado de relaciones intergubernamentales -federalismo y descentralización- en la dinámica de la política de atención de la salud. En el capítulo siguiente se invierte la pregunta y el foco está en el papel productor de las políticas, se indaga en cómo incidió la política sanitaria nacional y provincial en la trama de

RIG que sostiene los servicios del GBA. Interesa, en el último apartado, la reflexión acerca de las nociones e ideas sobre los instrumentos que poseen los actores (que pueden variar de acuerdo al actor y no necesariamente coinciden con aquellos diseñados)

Por último, interesa destacar el lugar central que asumen en la reflexión el nivel local y sus actores, dado el protagonismo que adquieren por la proximidad al territorio y a su población y, principalmente, en relación las consecuencias prácticas de la acción (los municipios están a cargo de sostener los servicios del primer nivel de atención y algunos hospitales, responsabilidades que no devienen del débil marco institucional). En este sentido, el análisis en los capítulos 5 y 6, a partir del foco en la dinámica recíproca entre relaciones intergubernamentales y política social, advierte que el derecho a la salud es una construcción social compleja y la existencia de diversos caminos en vistas a garantizarlo.

