

RÉGIMEN POLÍTICO, GESTIÓN ESTATAL E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS A NIVEL SUBNACIONAL. EL CASO DE SANTIAGO DEL ESTERO, ARGENTINA¹

Political regimes, state administration and implementation of policies at the subnational level. The case of Santiago del Estero, Argentina

Marisol MANCINI²

Universidad Nacional de San Martín

Buenos Aires, Argentina

✉ solmancin@gmail.com

Vol. IX, n° 15, 2011, 151-176

Fecha de recepción: 18 de agosto de 2011

Fecha de aceptación: 4 de octubre de 2011

Versión final: 4 de diciembre de 2011

RESUMEN: El presente artículo tiene por objetivo analizar la implementación de una política pública vinculándola con el régimen político subnacional en el cual se inscribe. Es decir, la implementación será estudiada en relación con el contexto político –institucional de una unidad subnacional de Gobierno, entendiendo que este condiciona el desempeño de la política. Se analiza,

¹ Este artículo es una versión resumida de dos capítulos de mi tesis de maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. Agradezco los comentarios y las sugerencias realizados por la Mg. Paula Ferro Ariella, directora de la tesis de maestría.

² Estudiante del doctorado en Ciencia Política. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires, Argentina. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. CONICET

a través de un estudio de caso, la implementación de una política pública de salud, el Programa de Salud Materno-Infantil Provincial, Plan Nacer, en una provincia argentina, Santiago del Estero, durante los años 2005-2008. La tesis sostenida es que el modo específico de ejercicio del poder del Estado en Santiago del Estero limita las transformaciones burocráticas y los resultados que se esperan alcanzar en materia de impactos sobre la gestión de la política pública.

Palabras clave: régimen político subnacional, implementación de políticas, interacciones burocráticas

ABSTRACT: This paper attempts to analyze the implementation of public policies linked to political regimes. The matter will be studied in relation to the political-institutional context of a sub-national unit of government, in the understanding that this influences the very performance of policies. The subject is analyzed through a case study, the implementation of a public health policy, the Maternal and Child Health Program “Plan Nacer”, in an Argentinean province -Santiago del Estero—between 2005 and 2008. The hypothesis stated is that the exercise of state power in Santiago del Estero limited both bureaucratic changes as well as the results to be achieved in terms of their impact on the administration of public policies.

Keywords: sub-national political regimes, policies implementation, bureaucratic interactions

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo analizar la implementación de una política pública vinculándola con el régimen subnacional³ en el cual se inscribe. De este modo, consideramos que la ejecución de dichas políticas no puede ser estudiada escindida del régimen político en el cual se inserta. Esta relación, no obstante, ha sido escasamente estudiada. En otras palabras, en este trabajo el “momento de la implementación” no será considerado solo como una etapa más en el ciclo de las políticas públicas,⁴ sino que se analizará en relación con el contexto político-institucional de una unidad subnacional de Gobierno, entendiendo que este condiciona el desempeño de esa política. El foco del análisis estará en esa relación y en cómo a través de la misma, es posible ver

³ Utilizamos los términos subnacional y provincial como sinónimos.

⁴ El llamado ciclo de políticas comprende genéricamente cuatro etapas, ellas son: formulación, implementación, evaluación y terminación. La desventaja del modelo del proceso de las políticas es que los estudiosos se han ocupado de cada una de ellas por separado, negando el proceso completo. Asimismo, la idea de proceso implica una cierta linealidad en contraste con las acciones de retroalimentación y vueltas recursivas que caracterizan a las operaciones de un proceso de políticas. No obstante, Peter de León considera que el esquema de proceso de políticas sirve como una herramienta heurística valiosa. (Peter de León, 2007).

los cambios, las resistencias y persistencias de un régimen y cómo este condiciona las formas y los resultados de la implementación de una política.

El concepto de régimen político utilizado se construyó sobre la base de las contribuciones de Gibson (2007), Gervasoni (2005), Oszlak (1980) y Mazzuca (2002). Se lo considera compuesto por dos dimensiones: la del *acceso al poder* y la del *ejercicio del poder* (Mazzuca, 2002). Al hablar de régimen político democrático o autoritario se hace referencia a la *dimensión del acceso* y se lo utiliza para analizar la presencia o ausencia —en mayor o menor grado— de los componentes de la poliarquía. (Gibson, 2007 y Gervasoni, 2005). Por otro lado, para hacer referencia a la *dimensión del ejercicio del poder* —el cual puede ser burocrático o patrimonial— la misma será operacionalizada, siguiendo a Oszlak (1980), en función del *estilo de gestión estatal*. Este se define por el tipo de interacciones que se da entre las distintas unidades al interior del aparato del Estado, las cuales pueden ser: *materiales, jerárquicas y funcionales*. Es decir, que estos tres tipos de interacciones permiten observar el funcionamiento del Estado, esto es, la dimensión del ejercicio de su poder.

Para estudiar la relación entre régimen e implementación de políticas la estrategia analítica elegida es el estudio de caso. Se observará la implementación de una política pública de salud, el Programa de Salud Materno-Infantil Provincial, Plan Nacer,⁵ en una provincia argentina, Santiago del Estero.⁶

La relevancia de estudiar la implementación de esta política en el nivel subnacional y en relación con el régimen político provincial radica, primero, en las características particulares de esta provincia, cuyo régimen político ha sido frecuentemente caracterizado como autoritario, no democrático y/o patrimonial (Gibson, 2007; Gervasoni, 2005 y 2009). En Santiago del Estero, Carlos Juárez fue la figura política dominante durante aproximadamente cinco décadas. En el año 2004 una intervención federal⁷ puso fin a la dominación juarista, sin embargo, es posible observar con el Gobierno que asciende, una continuidad de las prácticas patrimoniales propias del juarismo en lo que se refiere al ejercicio del poder del Estado. Estas características nos permiten analizar la implementación en un contexto institucional y políticamente diferente al que da por supuesto el análisis tradicional.

Segundo, la importancia de estudiar la implementación de una política pública de salud en el nivel provincial reside en las características propias del sistema

⁵ Si bien son diferentes, política y programa son conceptos relacionados. Aunque en la práctica de la gestión y en el discurso técnico pueden presentarse como sinónimos, cada concepto refiere a distintas maneras de construir el problema de la gestión de la política social. “Si con ‘política pública’, se hace referencia necesariamente a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, cuando se habla de ‘programa’ podría estar haciéndose referencia a una construcción meramente técnica, con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema al que se refiere” (Chiara y Di Virgilio, 2009: 55).

⁶ Santiago del Estero forma parte de la denominada área periférica de Argentina. Esta comprende las provincias de la franja norte y centro-oeste del país.

⁷ La intervención federal es una atribución que la Constitución Nacional le confiere al Gobierno federal por la cual este se encuentra autorizado a intervenir en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de administración o repeler invasiones exteriores. También puede intervenir a pedido de las autoridades provinciales para sostener su estabilidad o reestablecerla.

público de salud en Argentina, en donde la provisión de servicios se encuentra descentralizada en las provincias, lo cual nos permite observar las particularidades de la autonomía de la gestión y del área programática a nivel provincial. De hecho, las distintas estrategias de descentralización de servicios de salud en las provincias originaron un proceso de *provincialización* de la salud que tiene como característica principal el traspaso de facultades y competencias (normativas, operativas y programáticas) a todas las provincias, minimizando el papel del nivel federal.

La política de salud estudiada, el Plan Nacer, se comienza a implementar en las provincias del noroeste (NOA) y el noreste (NEA)⁸ en el año 2005 en el marco del Plan Federal de Salud, el cual se planteó como la respuesta del sector a la crisis económica política y social de los años 2001 y 2002. En el Plan Federal se señala que se debe lograr mejorar los servicios para la población más pobre y reconocer el rol central de las provincias en la provisión de dichos servicios. Si bien el Plan Nacer tiene como objetivo reducir la tasa de morbi-mortalidad materna e infantil en la población sin cobertura formal en esta materia, también se propone lograr un “fortalecimiento institucional” de los ministerios de salud y de los efectores a través de un cambio sustancial en la gestión de los sistemas sanitarios.

El recorte temporal del estudio, período que abarca los años 2005-2008, se debe a que las características del diseño del Plan Nacer permiten hacer esta distinción, ya que estos cuatro primeros años se relacionan con la etapa en la que el financiamiento corresponde completamente a la nación.⁹ Este hecho nos permite observar, dado el origen del financiamiento del plan, cómo, a pesar de ello, la lógica política e institucional de la provincia impacta en la implementación.

De acuerdo a lo expuesto, surgen las siguientes interrogantes: ¿de qué manera el tipo de ejercicio del poder del Estado afecta en la ejecución de las políticas públicas?, y específicamente: ¿de qué manera el ejercicio del poder del Estado en Santiago del Estero afectó la implementación del Plan Nacer entre los años 2005 y 2008?

Para responder a estas preguntas el artículo se encuentra estructurado de la siguiente manera: en la primera parte se realiza una conceptualización del régimen subnacional y su importancia en la implementación de políticas, en la segunda parte se avanza hacia una caracterización del régimen en Santiago del Estero y, por último, en la tercera parte se presenta el análisis del caso.

La tesis sostenida en este trabajo es que el modo específico de ejercicio del poder en Santiago del Estero limita las transformaciones burocráticas y los resultados que se esperan alcanzar en materia de impactos sobre la gestión de la política pública.

⁸ Se comienza en estas regiones por ser las que poseen los peores indicadores socioeconómicos del país.

⁹ Para los años subsiguientes se prevé que las provincias progresivamente se hagan cargo del financiamiento del plan, es decir, se prevé su transferencia a las provincias.

Hacia una conceptualización del régimen político subnacional

En relación con el concepto de régimen político O'Donnell (2007: 36) lo define como “el conjunto de pautas formales e informales, explícitas e implícitas, que determinan los canales de acceso a los principales cargos de Gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos de tal acceso, y los recursos y estrategias que pueden emplear para lograr los mismos”.

De esta definición es importante resaltar el aspecto informal e implícito de las pautas que rigen el acceso al poder, ya que tener en cuenta estas dimensiones implica que el régimen no se agota en lo que se estatuye formalmente en las leyes y constituciones, lo cual habilita, de este modo, a una mejor comprensión de los regímenes existentes.

En los estudios acerca de los procesos de democratización en América Latina también se ha centrado la atención en la dimensión vinculada al acceso al poder (Mazucca, 2002). En efecto:

Las causas de la democratización fueron factores que provocaron una apertura del acceso al poder político. Sin embargo, no hay por qué suponer a priori que esos mismos factores van a eliminar la corrupción, reducir el clientelismo, o profesionalizar a las fuerzas de seguridad, todos fenómenos que implican cambios en el ejercicio del poder político. (Mazucca, 2002: 2)

Si bien la dimensión del acceso y la del ejercicio del poder político están íntimamente relacionadas, *resaltar la dimensión del ejercicio del poder político contribuye a una mejor distinción analítica entre ambas dimensiones y a una mayor comprensión de los fenómenos empíricos con ellas vinculados.*

Mazucca considera necesario remarcar esta distinción porque, según él, en la literatura especializada el concepto de democratización designa tres escenarios en América Latina. El primero consiste en la crisis de los Gobiernos autoritarios y su reemplazo por regímenes políticos democráticos o poliarquías. El segundo escenario corresponde al fortalecimiento o estabilización de las instituciones democráticas una vez completada la transición. Finalmente, el tercer escenario pone de manifiesto una serie de problemas interconectados, tales como la corrupción de los funcionarios públicos a nivel nacional y regional, la debilidad de las agencias de control del poder ejecutivo, la iniquidad en la provisión de servicios públicos básicos y en la administración de justicia y las amenazas a la seguridad ciudadana, a veces como consecuencia de excesos por parte de las fuerzas policiales, otras, como resultado de su ausencia o su asociación con ejércitos privados o bandas criminales.

Así, de acuerdo con la literatura especializada en democratización, ella comienza con la transición democrática, continúa con la consolidación de la democracia y luego, con el tratamiento de los problemas que hacen a la “calidad democrática”. Y es precisamente este concepto de calidad democrática el que trae algunos problemas. Gervasoni (2005) sostiene que uno de los problemas es que tal concepto puede consagrar las preferencias políticas particulares de eruditos como estándares objetivos

de calidad. El otro problema tiene que ver con lo que señala Mazzuca, en el sentido de que es frecuentemente poco claro si el concepto se refiere solo a la democracia (entendida como poliarquía) o a la democracia y a la calidad del Gobierno.¹⁰

Teniendo en cuenta esta aclaración, el autor considera que la corrupción, los ejércitos privados, el nepotismo, la complicidad entre las fuerzas de seguridad y las organizaciones criminales, etc. no son problemas de *democratización*, sino de *burocratización* del poder del Estado. De este modo, se coincide con este cientista político cuando afirma:

Autoritarismo versus democracia es la dicotomía que distingue a los regímenes políticos a lo largo de la dimensión del acceso. En cuanto a las variaciones en las formas del ejercicio del poder del Estado, la distinción patrimonialismo¹¹ versus burocracia parece ser la más apta. (Mazzuca, 2002: 9)

Para este analista esto no implica que los cambios en el acceso no afecten a los cambios en ejercicio y viceversa. Una dimensión puede afectar muchísimo a la otra, pero para poder estudiar cómo pasa, la condición lógica sine qua non es concebirlas como fenómenos distintos.

Que el ejercicio del poder del Estado se burocratice es un proceso diferente de que se democratice. Esto es así, porque los *actores interesados en la burocratización* del Estado *no son los mismos que los interesados en su democratización*; es decir, los actores afectados negativamente por el patrimonialismo no son los mismos que los sectores oprimidos por el autoritarismo (Mazzuca, 2002).

Oszlak (1980) define al patrimonialismo de la siguiente manera:

Es la dominación de un solo hombre, que necesita de funcionarios para ejercer su autoridad. . . Aunque modernamente éste asume el rol de presidente (o su equivalente), y se rodea de las instituciones formales de una democracia, ejerce de hecho un cuasi-monopolio sobre todas aquellas decisiones relativas a la designación,

¹⁰ Esta definición difiere de la de O'Donnell (1993) que considera que los atributos democrático y autoritario no corresponden solamente al régimen político, sino también al Estado. Para este autor esto es así, porque en un sistema autoritario se afecta una dimensión constitutiva del Estado: el tipo de legalidad. La "legalidad trunca" del Estado autoritario hace que no se respeten los derechos y las garantías (del constitucionalismo occidental) que los grupos e individuos pueden esgrimir contra los gobernantes.

¹¹ El precursor del concepto de patrimonialismo ha sido Max Weber. Según este autor, la dominación patrimonial presenta algunas características que merecen ser destacadas. En la administración patrimonial, el soberano organiza en forma análoga a su poder doméstico el poder político. Los funcionarios patrimoniales carecen de la distinción burocrática entre la esfera privada y la oficial, ya que la misma administración política es considerada como una cuestión puramente personal del gobernante, y la posesión y ejercicio de su poder político son considerados como parte de su fortuna. Por lo tanto, su capricho decide sobre los límites que corresponden a las competencias de sus funcionarios. De este modo, la administración política se convierte en una "administración ocasional" que el soberano confía al individuo que le parece el más calificado y que está personalmente más próximo. En este tipo de dominación, faltan las normas fijas y los reglamentos obligatorios propios de la administración burocrática; y por oposición a la dominación burocrática, el funcionario patrimonial es el resultado de la subordinación personal al señor (Weber, 1992).

reemplazo, traslado o remoción de funcionarios en cualquier nivel, jerarquía o función de gobierno. Este poder de decisión se extiende además a otras esferas de la actividad estatal. (Oszlak, 1980: 28)

Asimismo, la estructura de autoridad adquiere un carácter radial. El presidente —o su equivalente— ocupa el centro de la escena política desde donde ejerce un poder basado en relaciones personales y obligaciones recíprocas, conformando una estructura informal, relativamente cohesionada de funcionarios subordinados (Oszlak, 1980).

La diferencia central con los tipos de patrimonialismos weberianos es que los regímenes patrimonialistas actuales son formalmente democráticos: llevan a cabo elecciones que, además, están institucionalizadas, dando por sentado que se seguirán realizando por tiempo indeterminado¹² (O'Donnell, 2007: 30).

Cabe mencionar que Oszlak realiza esta conceptualización analizando casos nacionales. Sin embargo, en el presente artículo es utilizada para estudiar un caso subnacional. En este sentido, consideramos que el concepto de régimen político —en este caso patrimonial— y su relación con la implementación de políticas públicas también constituye una herramienta analítica útil para estudiar casos subnacionales debido a que diferentes autores han advertido la presencia en Estados nacionales de esferas de “poder local autónomo” (O'Donnell, 1993), que han sido caracterizadas como patrimoniales.

En este sentido, Oszlak y O'Donnell (2007) llaman la atención sobre la presencia, en Estados nacionales democráticos, de regímenes subnacionales que conservan rasgos patrimonialistas, liderazgos caudillistas, estilos nepotistas y personalistas de ejercicio del poder. Constituyen lo que O'Donnell (1993) ha denominado *zonas marrones*, que son regiones periféricas al centro nacional que crean sistemas de poder local que tienden a alcanzar grados extremos de dominación personalista, violenta, patrimonial y hasta “sultanística” (O'Donnell, 1993: 169). En estas zonas el alcance funcional y territorial del Estado nacional es limitado, por lo que las políticas generadas a nivel nacional no tienen efectividad en todo el territorio (O'Donnell, 1993). Si bien, en un Estado federal como el argentino, los gobernadores poseen esferas de poder decisorial autónomas, el proceso de reforma del Estado nacional durante la década del 90 contribuyó a que los gobernadores se conviertan en actores estratégicos de la política provincial, ya que se produjo el traspaso de áreas de competencia nacional a las provincias (salud, educación, seguridad social, etc.) (Schnyder, 2009).¹³ Asimismo, estas esferas de poder local están representadas en la política nacional principalmente a través del Congreso Nacional, donde se manifiestan los intereses de “legisladores marrones”: mantener el sistema de dominación privatizada

¹² Debido a esto se justifica el uso del prefijo *neo* para este tipo de patrimonialismos (Trocello, 2009).

¹³ Para el caso de Santiago del Estero, Schnyder (2009) sostiene la hipótesis de que las características inherentes del sistema político argentino, las transformaciones ocurridas en los partidos políticos en términos de su territorialización (principalmente el Partido Justicialista) y la reforma del Estado contribuyeron a fortalecer la dominación juarista durante el período 1983-2003.

que los ha elegido, canalizar hacia él la mayor cantidad de recursos estatales y de esta manera asegurar su dominación (O'Donnell, 1993).

Respecto de los regímenes políticos subnacionales, resulta necesario remarcar un aspecto que señala Gervasoni que los diferencia de los regímenes nacionales, a saber: que las características de estos últimos siempre actúan como un techo tanto para la democracia como para el autoritarismo a nivel subnacional. Esto es, si el régimen nacional es autoritario, los regímenes subnacionales no pueden ser totalmente democráticos y, a la inversa, si el régimen nacional es democrático, los regímenes subnacionales no pueden ser completamente autoritarios. Así, en Estados federales democráticos como Argentina, se presentan factores a nivel nacional que permiten o permitirían castigar prácticas autoritarias a nivel subnacional.

De este modo, las provincias tienen un piso democrático impuesto por fuerzas fuera de su control. Todas tienen más de un partido, derechos electorales, una oposición capaz de criticar y competir con la autoridad de turno y algún acceso a fuentes alternativas de información (Gervasoni, 2005).

En síntesis, el concepto que será la guía a través de la cual se construye este trabajo es el de régimen político subnacional y, en vistas a lo que nos proponemos analizar, se construye articulando aspectos de las definiciones presentadas por Gibson (2007), Gervasoni (2005), Oszlak (1980) y Mazzuca (2002). Sostendremos que el régimen político se encuentra compuesto de dos dimensiones: la del acceso al poder y la del ejercicio. Para realizar el análisis nos centraremos en la dimensión del ejercicio del poder, la cual remite al estilo de gestión estatal tal como lo desarrolla Oszlak (1980), por lo tanto, para operacionalizar esa dimensión tomaremos las tres variables desarrolladas por este último autor: las interacciones jerárquicas, las funcionales y las materiales al interior del aparato del Estado.

Por lo demás, para pertinencia y caracterización del régimen patrimonial subnacional sostendremos lo antes dicho por Oszlak y O'Donnell: es una forma de dominación donde el centro de la escena política es ocupado por un hombre, en este caso el gobernador, quien ejerce un poder basado en relaciones personales y obligaciones recíprocas, con una estructura administrativa informal y de relativa cohesión de funcionarios subordinados y rodeado de instituciones democráticas.

Dado lo anterior, a continuación se presentará una tipología de posibles regímenes subnacionales que se construye al considerar los conceptos y las dimensiones evaluados anteriormente.

Entonces, y teniendo en cuenta las dos dimensiones del régimen, a nivel subnacional podrían darse las siguientes combinaciones:

FIGURA. REGÍMENES POLÍTICOS SUBNACIONALES

Democrático-patrimonialista	Autoritario-burocrático
Democrático-burocrático	Autoritario-patrimonialista

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los conceptos desarrollados en esta sección.

Se sostendrá, como se verá a continuación, que el fin de la dominación de Carlos Juárez cambió la dimensión del acceso al poder, esto es, se democratizó, pero la dimensión del ejercicio continúa siendo patrimonial, por lo que, en los primeros años del gobierno de Zamora (es decir, el período aquí estudiado) se podría caracterizar al régimen como democrático-patrimonialista. Remarcamos en los primeros años porque, a la luz de los acontecimientos posteriores que serán desarrollados al final de este artículo, se abren interrogantes acerca de la efectiva democratización del régimen político.

El régimen político y su vinculación con la implementación de políticas públicas

El *policy analysis* ha tendido a estudiar el ciclo de las políticas sin tener en cuenta el marco político-institucional en el que las mismas se desarrollan, o partiendo de la premisa de que tal marco es democrático (Oszlak, 1980), sin embargo, otros estudios señalan la importancia de tener en cuenta el régimen al momento de analizar las políticas públicas. En esta línea se encuentran las investigaciones de Oszlak (1980), Medellín Torres (2006) y Cabrero Mendoza (2007).

Como afirma Oszlak (1980) el mérito de este enfoque consiste en que al contrastar las características e intenciones del régimen con las trabas burocráticas se hacen más evidentes los factores que explican el éxito o fracaso de los procesos de implementación de políticas públicas.

Para Medellín Torres (2006: 105) la importancia del régimen político reside “en que es el ordenamiento que define las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio del Gobierno y con él la estructuración de las políticas públicas”.

Por su parte, Cabrero Mendoza (2007) centra su análisis en los límites de los conceptos y las categorías de la *policy sciences* cuando se utilizan para escenarios cultural y políticamente diferentes al de su escenario de origen, Estados Unidos. Así, para este autor el régimen es una dimensión insoslayable al momento de analizar una política pública.

De este modo, al vincular las políticas públicas con el régimen proponemos poner en relieve la importancia de *la política* al momento de analizar las políticas y su implementación. Es decir, sostendremos la postura contraria a aquellas concepciones que afirman que el ámbito propio de las políticas públicas es el de la administración y abogan por la separación entre esta última y la política. El régimen constituye “un espacio” fundamental de la política. Por ello, es necesario tenerlo en cuenta, atendiendo especialmente a la dimensión de ejercicio del poder y de las burocracias “a través” de las cuales se lleva a cabo la implementación de las políticas (Oszlak, 1980).

Al momento de analizar los regímenes también cobra importancia “el peso del pasado sobre las políticas públicas del presente” (Surel, 2006: 50). El peso del pasado, o la herencia, se puede explicar tanto por variables jurídicas

como institucionales. Desde el punto de vista institucional, trabajos sobre microsociología administrativa demostraron cómo la implementación de nuevos dispositivos de acción pública puede tropezar con hábitos reales adoptados por los funcionarios (Surel, 2006: 51).

En el mismo sentido, Oszlak (1980) afirma que el accionar de las instituciones estatales no puede ser considerado solo como implementación de políticas. En realidad, al interior del Estado se realizan acciones tendientes a compatibilizar intereses de sus clientelas y los suyos propios, con aquellos sostenidos por diversos regímenes que se sucedieron en el poder.

Si bien es difícil explicar qué dimensiones influyen en los procesos de implementación de políticas, Oszlak (1980) propone distinguir las modalidades que presentan relaciones de interdependencia al interior de la burocracia estatal, vinculándolas con las características del régimen. De este modo, afirma que *las interacciones burocráticas pueden diferenciarse analíticamente*; pero que la forma que asuman esas relaciones se modificará según el *tipo de régimen*.

De manera que analíticamente podemos diferenciar, siguiendo a Oszlak, *tres tipos de interdependencias burocráticas*:

1. Las *materiales*, derivadas de la necesidad de procurar y suministrar el flujo de bienes materiales y financieros necesarios para el funcionamiento de cada unidad.
2. Las *funcionales*, destinadas a producir y recibir información y conocimientos relativos a su especialidad.
3. Las *jerárquicas*, dirigidas a impartir y acatar directivas emanadas de la autoridad competente con el fin de cumplir objetivos comunes a las partes involucradas.

En el caso de los regímenes patrimoniales, estas formas de interdependencia adoptan las siguientes características (Oszlak, 1980):

- *Interdependencia jerárquica*: la estructura de autoridad adquiere un carácter radial. El presidente (o su equivalente) ocupa el centro de la escena política desde donde ejerce un poder basado en relaciones personales y obligaciones recíprocas. Mediante estas relaciones, se constituye una estructura informal, relativamente cohesionada de funcionarios subordinados, controlada por una claqué personal de hombres responsables de los organismos administrativos. A partir de esta estructura, se logra controlar a cualquier movimiento contestatario¹⁴ y a la oposición organizada. También recurre al control personalista, el cual se realiza designando funcionarios en cargos contemplados o no en la jerarquía formalmente establecida, lo que plantea problemas para la interdependencia jerárquica. De este modo, se desnaturalizan las relaciones de autoridad, crece el nivel de incertidumbre en

¹⁴ De todos modos, como señala Oszlak, en contextos patrimonialistas existe un bajo grado de organización y activación de la sociedad civil.

las relaciones intraburocráticas, desaparece el liderazgo y disminuye la capacidad de negociación de las unidades, ya que se refuerza el sistema de lealtades personales y contraprestaciones prebendales. El objetivo de mantener este tipo de vínculos es evitar presiones y frentes internos, no crear derechos adquiridos ni aumentar el poder de negociación de funcionarios u organismos.

- *Interdependencia funcional*: las burocracias de los regímenes patrimonialistas presentan una marcada estratificación institucional. Por un lado, un conjunto de procedimientos tradicionales, con procedimientos y rutinas obsoletos, bajos salarios y precarias condiciones de trabajo. Por otro lado, instituciones más modernas que cumplen las funciones centrales en términos del proyecto político dominante. A esta estructura se superpone un elenco de confianza, una corte integrada por secretarios sin cartera, algunos organismos ad hoc y un pequeño *staff* que administra programas de magnitud. En este contexto, las relaciones informales y los lazos de obligación personal recíproca constituyen mecanismos insustituibles para reducir la incertidumbre. Asimismo, la deliberada superposición de funciones y estructuras permite limitar las atribuciones y el poder de ciertos organismos. Se crea una modalidad de “imperialismo burocrático”, es decir, una progresiva invasión o absorción de ciertas áreas funcionales por parte de organismos que poseen una misión en otros ámbitos y, como consecuencia, algunos de estos resultan marginados.

- *Interdependencia material*: existe un férreo control en la asignación y obtención de los recursos. Se utilizan mecanismos poco compatibles con la ortodoxia de la administración presupuestaria. Por ejemplo, fondos especiales discrecionalmente afectados por el ejecutivo, control de gastos mediante la subestimación de los ingresos presupuestarios y la asignación de recursos mediante criterios ad hoc como partidas fijas para gastos corrientes. De este modo, existe gran incertidumbre en todo el sector público acerca del monto de recursos destinados para gastos e inversiones.

Si bien estas características que se mencionan como propias de la interdependencia material en un régimen patrimonial también podrían encontrarse, en mayor o menor medida, en otros Gobiernos, como señala Oszlak al atribuir a un régimen determinado estilo de gestión estatal, se destacarán los rasgos dominantes que lo distinguen de otros. Además, en el caso de Santiago del Estero lo distintivo es que la administración del Estado provincial y sus recursos constituye un mecanismo de poder de gran importancia para el ejercicio de la dominación, ya que los principales recursos de la economía provincial, como la importancia que el Estado desempeña en ella, provienen de fondos nacionales, lo que facilita el uso discrecional por parte del gobernador.

En síntesis, las dimensiones *tipo de interdependencia* y *tipo de régimen*, “recorran espacios analíticos en los que es posible reconocer *diferentes estilos de gestión estatal* que afectan de manera diversa los procesos de implementación de políticas públicas”¹⁵ (Oszlak, 1999: 16).

¹⁵ Como ya se ha mencionado, el *policy analysis* ha tendido a ignorar este presupuesto y parte de la premisa de un marco político-institucional democrático. Si el marco político-

Caracterizando al régimen político en Santiago del Estero

Carlos Juárez fue elegido gobernador por el Partido Justicialista, por primera vez en el año 1948 y, posteriormente, fue reelecto para esa función en cuatro ocasiones más: 1973, 1983, 1995 y 1999.

Desde entonces, también hubo seis gobernadores electos, tres de los cuales no finalizaron su mandato, mientras que los restantes fueron nombrados por Gobiernos de facto o por intervenciones federales. Durante las etapas en las que no se desempeñó como gobernador, Juárez fue senador nacional en los períodos que comenzaron en 1952, 1987, 1998 y 2001. Asimismo, su esposa, Mercedes Aragónés, fue electa diputada nacional en varios períodos y también fue gobernadora a partir del mes de diciembre del año 2002.

El régimen juarista se caracterizó por utilizar al Estado provincial para lograr el apoyo, tanto de los sectores más pobres como el de los más ricos de la sociedad santiagueña. Su amplia base electoral procedía de los sectores más pobres del interior de la provincia y de los barrios periféricos de la ciudad de Santiago del Estero y de La Banda.¹⁶ La llegada a estos sectores se realizaba mediante una red clientelar gestionada por “punteros políticos”. Asimismo, el acceso a la administración pública también dependía de esta red, dado que se accedía al estado provincial a través de un contacto (Dargoltz, Gerez y Cao, 2006).

El acceso al empleo público dependía de la discrecionalidad del funcionario político de turno dado que no existían concursos ni selección para poder ingresar a la administración pública provincial. El puesto de trabajo se recibía como recompensa a la militancia, ya que los dirigentes que ocupaban cargos en la administración tenían un cupo de empleados a los que podían contratar para retribuir a la mano de obra que se utilizaba con fines políticos. Mediante el empleo público provincial, el juarismo lograba la adhesión de las clases medias y sectores pobres no marginales (Dargoltz, Gerez y Cao, 2006).

En el año 2005, luego de que en 2004 se interviniera la provincia¹⁷ debido a la muerte de dos jóvenes en la localidad de La Dársena, cuyos autores tenían vinculaciones con el poder político de la provincia, asume la gobernación Gerardo Zamora, perteneciente a la Unión Cívica Radical, el tradicional partido opositor.

En este contexto, algunos hechos que se dan desde la caída de los Juárez permitieron identificar líneas de continuidad con el pasado en el gobierno de Zamora, principalmente en lo que se refiere al manejo del estado provincial.

institucional es diferente, como suele ocurrir, la premisa se convierte en una variable (Oszlak, 1980).

¹⁶ La Banda es una ciudad que se encuentra separada de Santiago del Estero por el río Dulce. Ambas localidades conforman la misma unidad urbana.

¹⁷ Cabe recordar que en el año 1993 se produjo una intervención federal en la provincia debido a una protesta social conocida como “santiagueñazo” que estalló en diciembre de ese año luego de que el gobierno provincial, encabezado por Carlos Mujica, debiera tres meses de sueldos a los empleados públicos. En dicha protesta se quemaron cubiertas en las calles y se incendiaron y destruyeron la casa de Gobierno, los tribunales y la sede de la legislatura. Sin embargo, luego de la intervención, en 1995 Juárez asume su cuarto período.

En primer lugar, la intervención federal de 2004 buscó desmontar las bases de la dominación juarista, sin embargo este objetivo se vio dificultado por tres motivos: 1) la “juridización” de su accionar¹⁸ (Godoy, 2009), 2) la postura de no intervenir los municipios (uno de los bastiones de la dominación juarista), y 3) su fracaso en la negociación con los factores locales de poder en el intento de reformar la Constitución provincial (Dargoltz, Gerez y Cao, 2006).

En segundo lugar, por las prácticas políticas de la oposición. Hacia fines del 2003 se da un proceso de “juarización de la oposición” (Silveti, 2004), donde se observa el acercamiento de los principales actores opositores a los dirigentes justicialistas, básicamente por problemas financieros en los gobiernos locales, pero también se da un proceso de reproducción de prácticas y mecánicas de relaciones del propio juarismo.

En tercer lugar, se observa una continuidad en las características de la provincia y su relación con la nación y; de la importancia del empleo público como fuente de trabajo. De hecho, los principales ingresos de la provincia siguen viniendo mayoritariamente de la nación e incluso se han incrementado desde el año 2005: el porcentaje de ingresos tributarios de origen nacional en el año 2003 (último año del juarismo) fue de 74,18%, mientras que en el año 2005 alcanza al 79,01%, aumentando cada año y llegando al 82,20% en el 2008.¹⁹

En relación con el empleo público, sigue siendo esta una fuente de trabajo muy importante, y de hecho, la cantidad de funcionarios públicos cada mil habitantes y la planta ocupada aumentó de manera significativa a partir de 2005, como queda demostrado en la siguiente Tabla:

TABLA. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Planta ocupada	34.118	34.361	35.392	36.386	42.098	47.300	48.287
Empleados por mil hab.	42,41	41,95	42,96	43,75	50,13	55,77	56,36

Fuente: Ministerio del Interior/ Provincias.

Si bien un aumento en el número de empleados públicos no refleja a priori el uso político que se pueda hacer de esto, teniendo en cuenta el análisis previo, se puede conjeturar que este incremento en el número se trata de una continuidad en las prácticas referidas a la asignación discrecional del mismo como un aspecto fundamental de una forma de ejercicio del poder patrimonial. Asimismo, como se verá más adelante, en lo referido a la política de recursos humanos de la administración provincial no ha habido avances en la designación por concursos y proliferan las formas precarizadas de relación laboral.

¹⁸ Juárez siempre había utilizado al poder judicial en su provecho y había montado un aparato represivo durante la etapa democrática solo asimilable al que luego existió con la dictadura. Estos hechos hicieron que la intervención se centrara en cambiar la estructura política de Santiago mediante la reforma del régimen judicial y la policía provincial. Los interventores entendieron que estos cambios en el ámbito jurídico se trasladarían directamente al ámbito político.

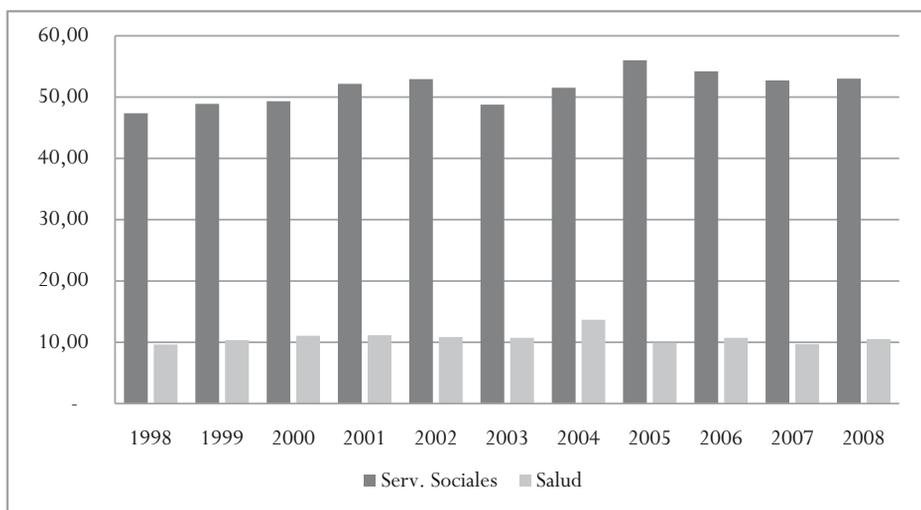
¹⁹ Según se pueden observar en las leyes de presupuesto de la provincia desde el año 2005.

También hay que mencionar que debido a la escasez de oportunidades que brinda el mercado de trabajo, el peso del empleo público históricamente ha centralizado en la provincia casi el 40% de la población activa. En este sentido, según el censo del año 2001 el empleo público concentraba más del 36,5% de la población económicamente activa. Este porcentaje da una idea del impacto del empleo público, casi un 40% superior al valor que este mismo registro tiene en la provincia de Buenos Aires, a pesar de que Santiago del Estero cuenta con una tasa de actividad menor (Dargoltz, Gerez y Cao, 2006).

En relación con el gasto público, el gobierno de Zamora manifestó que en la distribución de los gastos se le dará preferencia al destino social²⁰ comprendiendo entre ellos el gasto en salud.²¹

Sin embargo, si comparamos el gasto social en general y el gasto en salud en particular de los primeros años de Zamora con el gasto de los últimos años de juarismo, encontramos que no hay una diferencia sustantiva con respecto al porcentaje y a la composición de este, especialmente desde el año 2001:

GRÁFICO. PORCENTAJE DE GASTO EN SERVICIOS SOCIALES Y EN SALUD DEL PERÍODO 1998-2008



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos del Ministerio del Interior/Provincias y a los proyectos de ley de presupuesto de la provincia de Santiago del Estero, de los años 2006, 2007 y 2008.

De todos modos, a pesar de las similitudes en los porcentajes y la composición del gasto sectorial es importante mencionar que, desde el año 2005, el

²⁰ El gasto social comprende salud, educación, promoción social y vivienda y urbanismo.

²¹ Discurso de Zamora en el mensaje de ley del proyecto de presupuesto del año 2007.

gasto total en millones de pesos se incrementó notablemente, destinándose, de este modo, una mayor cuantía de recursos al gasto social. El incremento del presupuesto destinado a servicios sociales fue de \$112 millones en 2006, de \$186,7 millones en 2007 y de \$393,4 millones en 2008.²² Con respecto al gasto en salud el incremento del presupuesto fue de \$40,5 millones en 2006, de \$21 millones en 2007 y de \$95,8 millones en 2008.²³

Ahora bien, aunque estos factores permitieron que en el nuevo Gobierno se dieran líneas de continuidad con el pasado, también encontramos algunas discontinuidades con respecto a la dominación juarista. El Gobierno liderado por Zamora es una fuerza transpartidaria, el Frente Cívico y Social (FCyS), liderada por un radical, el cual accedió al poder sosteniendo las banderas de la democratización (Ortiz de Rozas, 2010: 272).

En el plano electoral el escenario político ha ido adquiriendo un aspecto “monocromático”, en contraste con la época juarista, cuando la política provincial estaba más polarizada, siendo en parte el liderazgo de Juárez el que explicaba tal polarización. A pesar de ello, no es posible afirmar que la provincia asista a la conformación de un poder más omnímodo que el de Juárez, “ya que se asienta sobre bases más ‘endebles’”, como es el comportamiento pragmático de las redes peronistas (justicialistas) en su alineamiento con el oficialismo provincial. Se trata asimismo de un poder “más repartido” (Ortiz de Rozas, 2009: 5).

Con respecto a la dimensión del acceso al poder, luego de varios años en el Gobierno, el FCyS se ha conformado en una fuerza política que rige casi todo el territorio provincial y la oposición política tiene casi nulas chances de ganar una elección. Al mismo tiempo, subsisten déficits en torno a las libertades de prensa y la independencia de la justicia (Ortiz de Rozas, 2010: 272).

En síntesis, si bien con la intervención federal de 2004 se puso *fin a la influencia de Juárez en la vida política de la provincia* —hecho que no había ocurrido con anterioridad a pesar de haber atravesado coyunturas políticas adversas— es posible observar, con el nuevo Gobierno, una continuidad de las prácticas patrimoniales propias del juarismo en lo que se refiere al ejercicio del poder del Estado.

En ese sentido, habiendo cambiado, al menos en el período analizado en este estudio, la *dimensión de acceso* (con la asunción de Zamora como gobernador), el análisis se centra en cómo la *dimensión de ejercicio del poder* afecta la implementación de una política. Esta particular articulación de las dimensiones genera a su vez un tipo particular de régimen que denominaremos “democrático-patrimonial”.²⁴

El análisis de la siguiente sección se centrará en una de las dimensiones del régimen político, la del ejercicio del poder del Estado, dimensión que será

²² Un peso argentino es equivalente a 0,2352 dólares.

²³ Datos obtenidos de los proyectos de ley de presupuesto de la provincia de Santiago del Estero, de los años 2006, 2007 y 2008.

²⁴ Si bien la categorización de Oszlak (1980) no contempla casos intermedios como este, podríamos decir que los casos intermedios constituyen casos de transición, ya que desde ellos se puede producir el paso a un régimen democrático-burocrático o se puede asistir a una recomposición de régimen anterior.

observada a través de las interacciones burocráticas que se dan al interior del aparato del Estado: la material, la funcional y la jerárquica (Oszlak, 1980). Estas interacciones serán estudiadas, atendiendo a las características que ellas adquieren en un régimen patrimonial.

Análisis del caso

El Proyecto de Inversión en Salud Materno-Infantil Provincial (PISMIP, denominado Plan Nacer), creado por el Decreto P. E. N. 2.724/04, tiene como objetivo mejorar el acceso a servicios básicos sanitarios para la población no cubierta por los subsistemas privado, de obras sociales o similares, a través de la implementación de Seguros de Salud Materno-Infantiles Provinciales. La finalidad es disminuir la morbi-mortalidad de este grupo. El plan propone a las provincias un cambio sustantivo en la gestión de los sistemas de salud sobre la base de conceptos tales como: la distinción de roles de financiación y de provisión de los servicios adecuados, la generación de incentivos a los resultados sanitarios, la corrección de problemas usuales vinculados al registro clínico y administrativo de las prestaciones, etc. El Decreto 1.140/2004 aprobó el modelo de Convenio de Préstamo 7.225-AR suscripto entre la República Argentina y el Banco Mundial destinado a solventar parcialmente la ejecución del PISMIP.

El Plan Nacer Santiago del Estero se puso en marcha en febrero de 2005. En documentos oficiales de este se afirma que:

El Gobierno Nacional pretende incursionar en una modalidad novedosa de intervención que no se orienta básicamente a la entrega de insumos sino a la generación de condiciones de gobernabilidad, organización, administración y financiamiento para que las autoridades subnacionales puedan producir resultados, introduciendo las mejoras necesarias en los servicios de salud en beneficio de la población objetivo asegurada.²⁵

El componente número dos del plan corresponde al fortalecimiento de la capacidad institucional de los ministerios involucrados. Consiste en desarrollar actividades que fortalezcan la función de rectoría del Ministerio de Salud de la nación y de los ministerios de salud provinciales.

En virtud de lo establecido por el Convenio Marco y el Reglamento Operativo que rige el acuerdo firmado entre la nación y la provincia de Santiago del Estero se creó la Unidad de Gestión del Seguro Provincial (UGSP).

El Ministerio de Salud Provincial debe intervenir a través de la UGSP, la cual posee una estructura jerárquica, en cuya cúspide se encuentra el coordinador ejecutivo, quien es el responsable de asegurar la ejecución de las tareas inherentes al desarrollo e implementación del Proyecto de Inversión en Salud Materno-Infantil

²⁵ Proyecto de inversión en salud materno-infantil provincial. Elementos para la revisión de medio término. Resumen ejecutivo. Mayo de 2007.

Provincial. La UGSP está conformada por las siguientes áreas:²⁶ Técnica, Operaciones, Control de Gestión Promoción, Difusión y Educación para la Salud y Administración.

Cada una de las áreas posee un responsable, quien coordina las actividades a desarrollarse en cada una de ellas. Estos responsables responden y deben reportar a la Coordinación Ejecutiva.

Además, la UGSP posee un asistente técnico y un asesor legal. El primero, asiste al coordinador ejecutivo y a los responsables de área en las actividades de apoyo técnico-administrativo. El segundo, apoya al coordinador ejecutivo y a la UGSP en general, en la cuestiones de tipo legal.

Con respecto a la modalidad de contratación de este personal, el coordinador ejecutivo y los cinco responsables de área tienen convenio con el Banco Mundial a través del Ministerio de Salud, es decir que cuando la nación se retire por completo para que la provincia se haga cargo del plan los mismos cesarán en sus funciones. En cambio, para los demás agentes de la UGSP, el plan prevé que sean absorbidos por la provincia, sin embargo, las condiciones en las que se desempeñó durante los primeros cuatro años de implementación hacen presuponer que esto será difícil de cumplir.

En Santiago del Estero, la UGSP funciona en un edificio anexo del Hospital Regional Ramón Carrillo, el más importante de la provincia. Si bien el Ministerio de Salud de la provincia es responsable de la ejecución del plan a través de la UGSP, en la práctica, se puede observar que no se ha apropiado del plan de manera adecuada, lo cual constituye un problema, especialmente si tenemos en cuenta que el objetivo es que a largo plazo la provincia se haga cargo de la totalidad del mismo. En relación con la internalización por parte del Ministerio de Salud de la provincia de los objetivos que pretende lograr el plan, en una entrevista realizada al responsable del área de Control de Gestión expresaba que:

Desde el área de salud se lo ve como un plan bueno simplemente porque aporta fondos. Con eso se brindan soluciones que por ahí la provincia no las puede dar en su totalidad. Entonces el plan se lo usa como un aportante de fondos al sector público.

En el mismo sentido, en otra entrevista uno de los integrantes del grupo de auditores del área de Control de Gestión²⁷ expresó:

En otras provincias el Plan Nacer se vio diferente que en Santiago. En otras provincias el funcionario provincial se hace cargo del Plan, la provincia lo asume como propio. Acá en muchos casos están en veredas opuestas o en competencia.

Como se desarrolla a continuación, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social ha manifestado una escasa apropiación del plan que se refleja especialmente

²⁶ Información obtenida del Manual de Procedimientos del Plan Nacer Santiago del Estero.

²⁷ Será identificado como integrante 1 del grupo de auditores de Control de Gestión.

en: a) la deficiente política de recursos humanos, b) en las escasas relaciones entre la UGSP y otras dependencias ministeriales, c) en el insuficiente rol de rectoría y supervisión de las actividades propias de la UGSP y de los efectores de salud (los tres puntos anteriores abarcan la interdependencia funcional y jerárquica), y d) en la asignación del presupuesto (interdependencia material). Las características que adquieren estos aspectos nos permiten ubicarlas dentro de los tipos de interdependencia patrimoniales.

Relaciones de interdependencia funcional y jerárquica

En relación con la gestión de los *recursos humanos*, la mayor parte del personal de la UGSP es pasante o es pagado por contraprestación de servicios. Además, los salarios percibidos son muy bajos y hay continua rotación de empleados. En cuanto a los recursos humanos necesarios para el funcionamiento adecuado del plan, en una entrevista, el responsable de Control de Gestión dijo lo siguiente:

[...] Otra cosa que he visto es que dado que no hay una política de recursos humanos en el sector salud y en general en el sector público, los cargos no se dan por concurso, ni hay términos de referencia ni perfil del puesto, entonces, son compulsivos los nombramientos, se necesita alguien y por alguna razón fuera de decisiones orgánicas se toma una persona.

La provincia tiene que aportar todos los empleados, porque la idea es que cuando el plan se vaya, se vayan los consultores, porque se va el Banco Mundial, y esta gente que ha sido contratada como contraparte de la provincia queda a cargo del plan. Pero la provincia no aportó... aportó, si aportó creo que cuatro cargos hace dos años y nunca aportó más de lo que el plan le pedía. Así que tuvimos que "vernós en figurillas" para poder completar los cargos que se necesitan en el organigrama, y lo hicimos con pasantes, lo cual no es adecuado. Porque la figura del pasante no es para el perfil de esos puestos. Yo en mi área tengo todos pasantes y con eso vamos zafando.

Por otro lado, en relación al punto b) correspondiente a *las relaciones intraburocráticas* y *las relaciones entre las distintas dependencias*, las mismas se ven dificultadas por varios motivos. El Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la provincia posee un organigrama confuso. Con respecto al Plan Nacer no queda claro de qué autoridad depende, más allá del ministro. En el organigrama del Ministerio de Salud de la nación y de otras provincias adheridas, el plan se encuentra en la órbita del área de Maternidad e Infancia. Sin embargo, en el precario organigrama que figura en la página web del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Santiago del Estero no hay referencias a dicho plan²⁸ y tampoco quedan claras las incumbencias

²⁸ Si bien hay una página web destinada al Plan Nacer Santiago del Estero, la misma depende del Ministerio de Salud de la nación.

del Programa Materno-Infantil.²⁹ A pesar de que el Programa Materno-Infantil y el Plan Nacer están destinados a la misma población objetivo no se han articulado en sus funciones en pos de brindar una mejor atención.³⁰

Dadas las características del plan, además de tener vinculación con el Programa Materno-Infantil, también se vincula con la Dirección General de Atención Primaria de la Salud (APS). La Dirección General de APS se creó durante el gobierno de Gerardo Zamora. Sin embargo, no están claramente delimitadas la dependencia jerárquica, sus incumbencias y la relación con el resto de las funciones del ministerio. El responsable de Control de Gestión del Plan Nacer señaló que:

No se supo ni se sabe qué incumbencia tiene la dirección de APS. Hoy el director de APS nos dice que su incumbencia es Santiago y La Banda. Es decir, que los agentes sanitarios del interior dependen del director del interior.

En la entrevista con el director general de APS de la provincia, informó acerca de la dificultades pasadas y presentes en lo que se refiere a la implementación de la Estrategia de Atención Primaria de la Salud en la provincia dada la falta de recursos y el poco compromiso y conocimiento por parte de las autoridades ministeriales acerca su funcionamiento: “APS es una estrategia para organizar un sistema de salud, no es una dirección [...] Cuando asumí he pedido un equipo que saben teoría y saben ejecutar, por supuesto me han dicho que no”.

Con la idea de hacer funcionar a la estrategia, el director de APS intentó conformar un equipo de capacitación de agentes sanitarios, sin embargo, esto se vio dificultado por la falta de colaboración de las demás dependencias del ministerio.³¹

Con respecto al punto c) que se refiere al *rol de rectoría y supervisión de las actividades propias de la UGSP y de los efectores de salud*, el Ministerio de Salud provincial ha mostrado falencias. No posee información necesaria acerca de las Unidades Primarias de Atención (UPA), ni de la cantidad de agentes sanitarios, ni de la población cubierta con ronda sanitaria. Asimismo, tampoco ha controlado la labor que realizan los efectores de salud, de hecho, gran parte de las rondas sanitarias no

²⁹ El Programa Materno-Infantil es el programa que históricamente ha existido en la provincia destinado a esa población. Si bien debe cumplir con las mismas tareas que el Plan Nacer en lo relacionado con la salud materno-infantil, en la práctica ha consistido en la entrega de leche sin que se realicen los controles médicos necesarios.

³⁰ En relación con este punto, uno de los integrantes del área de Control de Gestión señaló: “Hay muchas cuestiones que son propias del Plan Nacer o propias de Maternidad e Infancia, pero nunca se lo ve como algo en conjunto, que se articulan para dar una mejor atención. El año pasado [2008] ha habido algunas cuestiones vinculadas a lo que es trabajo en conjunto, en lo que es Plan Nacer y Maternidad e Infancia, que ha sido la primera vez en que Maternidad e Infancia se interioriza en el nomenclador del Plan Nacer (integrante 1 de Control de Gestión).”

³¹ “Tenemos un equipo de capacitación trabajando con técnica, teóricamente. Convenciendo de que esto es útil. Para abajo no me cuesta nada convencer, los coordinadores de UPA, los agentes. Arriba es, y para los costados. Para arriba no entienden cuál es la función. Me da la impresión que yo cada vez que tengo la oportunidad de hablar y les trato de convencer que nos tenemos que juntar, debatir cómo hacemos funcionar el sistema, y esa propuesta de juntarnos, cuando llega arriba, lo ven como confabulación, como que estás moviendo el piso a alguien” (Director de APS).

aportan información fidedigna. Con respecto al control de las rondas sanitarias, el director de APS dijo lo siguiente acerca de cómo había funcionado y sobre la situación con la que se encontró cuando asumió el cargo:

Yo he asumido en marzo [de 2008], las rondas son trimestrales, o sea en enero, termina la ronda, me muestran todo, no llegaba al 32% de la población cubierta por ronda, la información no sirve. Hago análisis de la información de la ronda, eran mentidas el 20 o 30%. O sea, se le cumple el plazo de los tres meses al agente sanitario, no ha hecho su trabajo e inventa, copia de la ronda anterior [...] Por ejemplo yo acabo de ir al programa de chagas, a tal población porque hay vinchuca, y allá dicen, no esperá, en enero he fumigado toda esta zona, algo debe haber pasado con el veneno. Se van a controlar y no había. Lo que pasa es que en la ronda anterior había, y ahora le han puesto que había.

La falta de control del ministerio también se evidenció en el registro de las historias clínicas. Así, un problema fundamental que enfrentan los efectores de salud es que la mayoría de ellos no realizaba ese registro. Dado que el cumplimiento de las metas sanitarias del Plan Nacer debe quedar anotado en la historia clínica; la historia clínica quedó circunscrita al plan y en los centros de salud consideran que es el plan el que exige la existencia de la misma. Esto nos decía en una entrevista el integrante 1 del grupo de auditores de Control de Gestión:

Hace cuatro años, cuando se implementa el Plan Nacer, se empieza a facturar y se cobra lo que se presta... Nosotros íbamos y auditábamos, carnet del niño sano de la década del 80, vacunatorio, papelitos [...] el tema era que apareciera alguna fecha, la atención. Primero era: que registren. Hace dos años que registren todo en un documento único que era la historia clínica... El logro fue que se registre en la historia clínica, y ahora que ese registro sea de calidad. Y en los centros de salud que lo tendrían que ver como la historia clínica de maternidad e infancia lo ven como la historia del Plan Nacer. Cosa que no es así, cuestiones tergiversadas que nunca se las han aclarado desde el ministerio.

La ausencia de control de la calidad de las prestaciones que otorgan los efectores también se observó en el registro de percentiles³² y de vacunación:

El control del niño sano exige percentilos, los percentilos son medidas que tienen que ver con la talla, el peso y el perímetro cefálico del niño. Y eso no existía en la historia, y era muy difícil enseñarles a percentilar, y como no tuvimos un acompañamiento, no tuvimos el acercamiento, y el conocimiento del ministerio por parte del plan, el ministerio insistió poco en estas cosas (Responsable de Control de Gestión).

³² Para valorar el crecimiento de los niños se utilizan gráficas de percentiles. Existen gráficas de percentiles para cada parámetro: el peso, la talla, el perímetro cefálico, la grasa corporal, etc. Las más utilizadas son las de peso y talla.

[El primer Coordinador Ejecutivo del Plan Nacer] una vez comentó el caso de la mamá que vacunó no sé cuántas veces al hijo para pasar por las UPAS para que le den la leche y le alcance para todos los chicos... eso revela las necesidades, por un lado, de la población, y por otro, las deficiencias de registro y de llevar una estadística de vacunación. (Integrante 2 del grupo de auditores de Control de Gestión)

En cuanto a las relaciones de interdependencia funcionales vemos que los mecanismos destinados a producir información relativa al área específica de la salud materno-infantil no funcionan correctamente: hay un déficit en el registro de percentiles, de vacunación y en el control de la población cubierta por las rondas sanitarias. Además, no hay una adecuada interrelación entre las diferentes áreas del Ministerio de Salud y entre este y la unidad ejecutora del plan.

Con respecto a la interdependencia jerárquica las relaciones de autoridad no quedan claras, no solo al observar el organigrama, sino también para los propios agentes estatales. Además, los agentes estatales se encuentran en una situación de precariedad laboral al no realizarse concursos y al no existir pautas claras para el ingreso al Estado.

Asimismo, se crearon estructuras de manera inorgánica –como la dirección de APS– sin establecer con claridad sus incumbencias. Con respecto al Plan Nacer la relación de autoridad también es confusa, ya que no queda claro de qué autoridad ministerial depende y formalmente no se encuentra en la órbita del área de Maternidad e Infancia, como sí ocurre a nivel nacional y en otras provincias.

Relaciones de interdependencia material

Con respecto a la obtención de recursos por parte de los efectores, cada uno de ellos, al estar adherido al plan, posee una cuenta corriente donde se le depositan, previa facturación a la UGSP; los recursos provenientes de la cantidad de población elegible inscripta y de la cantidad de metas trazadoras (indicadores sanitarios) cumplidas.

En relación con el rol que debe desempeñar la provincia en cuanto a los recursos en esta etapa de la implementación del plan,³³ según lo estipulado por el Convenio Marco y los Compromisos Anuales, el Ministerio de Salud tenía que complementar los fondos del plan con su propio presupuesto, sin embargo, en lugar de ello, ha tendido a reemplazarlo. En el documento de la revisión de medio término del plan se hace referencia a los efectos del *crowding-out*, esto es, el desplazamiento del presupuesto provincial a otros usos ante el financiamiento del Plan Nacer. Allí se considera que el desplazamiento del presupuesto ante una transferencia condicionada es difícil de evitar y que sus consecuencias se pueden mitigar, obligando a la provincia, a través de la cláusula contractual, a mantener las

³³ Durante la etapa estudiada en este trabajo todavía no correspondía que la provincia destinara recursos propios al financiamiento del plan, como sí debe ocurrir posteriormente.

previsiones presupuestarias en el área salud. Si bien esto obligaría a sustituir en el área salud, no ha sido así en Santiago del Estero.

La contratación de recursos humanos, la compra de bienes de consumo y mantenimiento general por parte de los efectores se solventa con fondos que se obtienen de la facturación realizada a través del Plan Nacer.

En relación con la interdependencia presupuestaria, que se deriva de la necesidad de obtener y proporcionar bienes materiales y financieros para el adecuado funcionamiento de las estructuras se ha observado lo siguiente: a) hasta el momento los recursos que llegan a los efectores provienen casi exclusivamente del plan; b) la provincia no ha cumplido con la obligación de no disminuir el presupuesto destinado a la salud, por lo tanto hay una creciente incertidumbre con respecto a los recursos que se obtendrán en los años subsiguientes.

En este sentido, se abren dos interrogantes: una con respecto a si efectivamente la provincia asignará los recursos que le corresponden y dos, si continuará con la modalidad de descentralización instalada por el plan que consiste en asignar los fondos en las cuentas corrientes correspondientes a cada efector y en el uso autónomo de los recursos.

Comentarios finales

Entre los principales hallazgos de la investigación se puede mencionar: a) que el nuevo modelo de gestión que se intenta desarrollar con la implementación del Plan Nacer encuentra un límite en las prácticas arraigadas en los actores sociales y estatales, no logrando la internalización de las nuevas prácticas propuestas y b) que la nueva estructura creada para el desarrollo del plan y que tenía como uno de sus objetivos sortear las dificultades que tradicionalmente ha enfrentado la administración pública, en lugar de lograr este fin, funciona de manera similar a la administración ya existente, reproduciendo viejas prácticas y vicios, es decir, se ha producido un proceso de isomorfismo institucional.

Los diferentes estilos de gestión estatal, definidos en función del tipo de interdependencia y del tipo de régimen, afectan de manera diversa los procesos de implementación de políticas públicas. Intentamos demostrar que los tipos de interdependencia que se dan en la administración pública de Santiago del Estero, más precisamente en el área de salud, se corresponden con los que se dan en un régimen patrimonial.

Con respecto a las *interdependencias jerárquicas* hemos visto que hay relaciones de autoridad difusas dentro del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la provincia, que no existe un organigrama que establezca con certeza esas relaciones y que la incumbencia de las dependencias del ministerio tampoco está clara.

En relación con las *interdependencias funcionales*, existe una escasa relación de coordinación entre las unidades participantes de acuerdo a criterios técnicos y normativos. Como vimos, hay insuficiente relación entre el Ministerio de Salud y la UGSP. El Programa Materno-Infantil y el Plan Nacer tienen la misma población

objetivo y, sin embargo, no hay una articulación de funciones ni pautas claras por parte de este sector sobre cuestiones básicas como el percentilado de niñas y niños. El Ministerio de Salud provincial no cuenta con mecanismos adecuados para producir información fidedigna respecto al funcionamiento de los efectores —los cuales no se encuentran en su totalidad categorizados por nivel de atención— ni de la población a cargo de los mismos. Este desconocimiento conduce a que el ministerio no esté en condiciones de llevar a cabo una planificación adecuada de su política de salud.

Por otro lado, el Ministerio de Salud, al igual que el resto de la administración pública, no posee una política apropiada de recursos humanos, los agentes que se incorporan a la planta permanente lo hacen a través de decisiones discrecionales de los funcionarios políticos y un porcentaje importante de empleados públicos se encuentra en condiciones de precariedad laboral, tal es el caso de los pasantes. Esto ocurre no solo en el ministerio y los efectores, sino también en la UGSP, ya que la provincia nunca hizo los nombramientos correspondientes y, por lo tanto, se cubrieron los cargos mediante esas formas de relación laboral.

En cuanto a la asignación del presupuesto, en la denominada *interdependencia presupuestaria*, puede constatarse el predominio de la incertidumbre. Así como no ha destinado recursos humanos para el correcto desempeño del plan, el ministerio tampoco ha respetado la cláusula mediante la cual no puede disminuir su presupuesto en salud por los fondos del Plan Nacer para garantizar el correcto funcionamiento de los efectores de salud. Es esto lo que hace dudar acerca de la sustentabilidad del plan en el largo plazo, cuando se realice la transferencia a la provincia.

Por último y con relación al régimen político provincial, es importante mencionar que si bien consideramos a lo largo de todo este trabajo que el régimen político había cambiado en la dimensión del acceso al poder dado que se logró desplazar por completo a la figura de Carlos Juárez del centro de la vida política provincial, es necesario señalar que en el año 2008, Gerardo Zamora fue reelegido por el 85% de los votos, que el Frente Cívico es una fuerza política transpartidaria que gobierna casi todo el territorio provincial y que la oposición política tiene escasas posibilidades de ganar una elección. Asimismo, persisten déficits en torno a los derechos cívicos, principalmente en lo que se refiere a la libertad de prensa y la independencia de la justicia. Todos estos aspectos abren interrogantes acerca de la efectiva democratización del régimen político dado que se podría estar asistiendo a una reconstitución de las viejas prácticas. Este hecho pone de manifiesto la interrelación empírica de la diferenciación analítica de las dos dimensiones del régimen político, esto es, que se continúe con la forma patrimonial de ejercicio del poder que también afecta, en el mediano plazo, a la otra dimensión, la del acceso.

Con el estudio de la implementación una política pública se pretendió contribuir en el análisis de las políticas públicas, poniendo de manifiesto la importancia de los contextos político-institucionales donde las mismas se implementan. Se trató de poner de relieve cuáles son los usos y las costumbres en la “hechura” de las políticas públicas en diversas realidades y, de este modo, contribuir en la comprensión de la mejor acción pública de cada realidad (Cabrero Mendoza, 2007).

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1994). *La implementación de políticas públicas*. México, Porrúa.
- CABRERO MENDOZA, E. (2007). “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina.
- CHIARA, M. y M. di Virgilio (comps.) (2009). “Conceptualizando la gestión social”. En *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DARGOLTZ, R.; O. Gerez y H. Cao. (2006). *El nuevo santiaguenseño: cambio político y régimen caudillista*. Ed. Biblos. Buenos Aires.
- DE LEÓN, P. (2007). “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina.
- GERVASONI, C. (2005). “Poliarquía a nivel sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de democracias federales”. *Revista Colección*, n° 16.
- _____ (2009). “¿Cuán democráticas son las provincias argentinas? Estrategias objetivas y subjetivas de inferencia descriptiva”. *Boletín de política comparada*. Edición n° 1. Enero/abril 2009.
- GIBSON, E. (2007). Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos. *Desarrollo Económico*, vol. 47, n° 186 (jul.-sep.), 163-191. Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- GODOY, M. (2009). “Recordar/narrar el juarismo. La intervención federal a Santiago del Estero”, de abril de 2004. Revista *Trabajo y Sociedad*. Universidad Nacional de Santiago del Estero. ISSN 1514-6871. Caicyt-Latindex-Dialnet n° 13, vol. XII, primavera de 2009. <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/13_GODOY_RECORDAR_NARRAR.pdf>
- MAZZUCA, S. (2002). “¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*.
- MEDELLÍN TORRES, P. (2006). “La política y las políticas públicas en regímenes de ‘obediencias endebles’. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina”. En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Franco y Lanzaro (comps.) CEPAL/FLACSO-México.
- O’DONNELL, G. (1993). “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*. Vol. 33, n° 130.
- _____ (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires. Prometeo.
- ORTIZ DE ROZAS, V. (2009). *Representación política y democracia en el nivel local en Argentina. El caso de Santiago del Estero*. Ponencia presentada en el Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brasil, junio 11-14, 2009.

- _____ (2010). "En búsqueda de la especificidad perdida. Las características de la democracia en las provincias argentinas". Discusión a la luz del caso de Santiago del Estero. En revista *Trabajo y Sociedad*. Vol. XV, n° 16. Verano 2011. Santiago del Estero.
- OSZLAK, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Documentos de estudios del CEDES. Vol. 3, n° 2, Buenos Aires.
- _____ (2007). El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación. *Nueva Sociedad* n° 210. <<http://www.nuso.org>>. Julio-agosto.
- OSZLAK, O. y G. O'Donnell (2007). "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina.
- SCHNYDER, C. (2009). "Incentivos y restricciones de la política democrática a la formación de regímenes no democráticos a nivel subnacional. El caso del juarismo en Santiago del Estero". En *El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo*. Silveti, M. I. (comp.). Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- SILVETI, M. I. (2004). "Al Juárez nuestro, quitémoslo". En Revista electrónica de sociología: <http://acilbuper.webcindario.com/>
- SUREL, Y. (2006). "Relaciones entre políticas y políticas públicas". En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Franco, R. y J. Lanzaro (comps.) CEPAL/FLACSO-México.
- TROCCELLO, M. G. (2009). *Régimen neopatrimonialista. San Luis: ¿otro país?* Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política. "Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder". Ciudad de Santa Fe, del 19 al 22 de agosto.
- WEBER, M. (1992). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.

Documentos

- Decreto P. E. N. n° 1.140/04, de aprobación del modelo de Convenio de Préstamo n° 7225-AR suscripto entre la República Argentina y el BIRF destinado a solventar parcialmente la ejecución del Proyecto de Inversión en Salud Materno-Infantil Provincial.
- Decreto P. E. N. n° 2.724/04, de creación del Proyecto de Inversión en Salud Materno-Infantil Provincial.
- Loan Agreement Number 7.225-AR between Argentine Republic and International Bank for Reconstruction and Development. 2004.
- Manual Operativo del Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil Provincial. Octubre de 2004.
- Ministerio de Economía de Santiago del Estero. <<http://www.meconse.gov.ar/Presupuesto.htm>>. Mensaje de Ley de Presupuesto general de la provincia de Santiago del Estero de los años 2006, 2007 y 2008.

Ministerio del Interior de la Nación. Secretaría de Provincias. <http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias>. Información de provincias. Recuperado en mayo de 2010.

Ministerio de Salud de la Nación (2003). *Plan Federal de Salud*. Recuperado el 10 de junio de 2008 de <http://www.msal.gov.ar/htm/site/institucional_planfederal.asp>

Plan Nacer Santiago del Estero. http://plannacer.msaludsgo.gov.ar/institucional/tpl_queEsPlanNacer.php. Proyecto de Inversión en Salud Materno-Infantil Provincial. Elementos para la revisión de medio término. Mayo de 2007.

Entrevistas realizadas

Responsable del Área de Control de Gestión del Plan Nacer. (Octubre de 2008, febrero y abril de 2009).

Director de APS del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. (Febrero de 2009).

Pasantes del Área de Control de Gestión del Plan Nacer. (Febrero y abril de 2009).