

RÉGIMEN POLÍTICO, ESTADO y POLÍTICAS PÚBLICAS: EL ROL DE
LOS GABINETES EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES
ESTATALES

Tesis presentada ante el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales,
Universidad Torcuato Di Tella, en cumplimiento de los requisitos para obtener el

Doctorado en Ciencia Política

por

Mariana Chudnovsky

Catalina Smulovitz, Directora

Doctorado en Ciencia Política

Buenos Aires, Argentina

Enero, 2014.

Para Alicia y Daniel, mis padres, mis pilares y los “responsables” de que emprendiera este viaje.

Y, a través ellos a José, mi abuelo, que me llevó de la mano -sin que yo fuera consciente- hacia Chaco, su tierra querida, plasmada en dos bellísimas novelas. A través de esa pluma me crié consciente del valor del conocimiento, de la palabra escrita y de su esfuerzo por llevar adelante el proceso de escolarización rural. Pero, sobre todo, me acercó a poder experimentar la ilusión de esos esforzados inmigrantes que encontraron en este país la posibilidad de una vida mejor.

Índice de contenido

1. Capítulo 1: Introducción.....	14
1.1. Planteamiento del problema.....	14
1.1.1. Presentación de hipótesis. Marco analítico.....	14
1.1.2. Marco Analítico.....	23
1.2. Conclusiones.....	31
2. Capítulo 2: Estabilidad de los gabinetes y capacidades estatales.....	33
2.1. Los trabajos sobre capacidades estatales y los estudios acerca de los gabinetes. Una revisión de la literatura.....	33
2.1.1. Con la democracia no alcanza.....	33
2.1.2. Instituciones, institucionalidad y su debilidad o fortaleza.....	38
2.1.3. ¿Capacidades estatales para qué?.....	45
2.1.4. Rastreado la noción de capacidad estatal.....	46
2.1.5. La autonomía y la capacidad estatal. Una relación compleja.....	48
2.1.6. Acotando a la capacidad estatal.....	50
2.1.7. Definiendo y midiendo a la capacidad estatal.....	54
2.1.8. Definiciones minimalistas: a) capacidad fiscal-extractiva y b) burocrático-administrativa.....	56
2.1.9. Definiciones compuestas de capacidad estatal.....	57
2.1.10. Medición de las capacidades estatales.....	60
2.2. Los estudios acerca da la estabilidad o inestabilidad de los gabinetes.....	62
2.2.1. Sistemas presidencialistas y gabinetes.....	67
3. Capítulo 3: Los sistemas políticos provinciales.....	71
3.1. Introducción.....	71
3.2. Democracia subnacional.....	71
3.2.1. El impacto del federalismo en la organización política de las provincias.....	74
3.3. Instituciones político-electorales de las provincias argentinas. Poder ejecutivo, legislativo y judicial.....	78
3.3.1. El poder ejecutivo en las provincias.....	81
3.3.2. El poder legislativo en las provincias.....	82
3.4. La provincia de Chaco.....	85
3.5. La provincia de Formosa.....	92
3.6. Popularidad de los gobernadores en Chaco y Formosa.....	96
3.7. Conclusiones.....	99
4. Capítulo 4: Presentación de los casos de Chaco y Formosa.....	100

4.1.	La salud en las provincias. Descripción socioeconómica y sanitaria	100
4.1.1.	Descripción demográfica	100
4.1.2.	Pobreza	101
4.1.3.	Indicadores económicos	104
4.1.4.	Indicadores de salud	105
4.2.	El caso del dengue en las provincias de Chaco y Formosa.....	114
4.3.	Conclusiones	119
5.	Capítulo 5: Diseño de investigación y métodos	122
5.1.	Diseño de investigación	122
5.1.1.	Selección de los casos.....	124
5.1.2.	Técnicas de relevamiento de datos	126
5.1.3.	Técnicas de análisis de los datos	127
6.	Capítulo 6: Capacidad estatal burocrática en Chaco y Formosa	139
6.1.	Dimensión fiscal – presupuestaria	140
6.1.1.	Cuentas públicas macro	141
6.1.2.	Capacidad de recaudación sobre población.....	144
6.1.3.	Cuentas por finalidad y función.....	147
6.1.4.	Cuentas públicas sectoriales	150
6.2.	Dimensión técnica-administrativa	150
6.2.1.	Atributos organizacionales	151
6.2.2.	Servicio civil.....	151
6.3.	Coerción.....	154
6.3.1.	Gasto en servicios de seguridad sobre el gasto total	154
6.3.2.	Cantidad de personal policial per cápita.....	155
6.4.	Información.....	156
6.4.1.	Provincial.....	156
6.4.2.	Sectorial.....	157
6.5.	Alcance del sistema sanitario en el territorio.....	157
6.5.1.	Alcance del sistema de salud pública	157
6.5.2.	Epidemiología.....	159
6.5.3.	Alcance en general.....	165
6.6.	Conclusiones.....	166
7.	Capítulo 7. Análisis de congruencia. Aplicación del modelo analítico en base al relevamiento cualitativo	169
7.1.	Análisis cualitativo: comparación de congruencia intra-casos.....	172

7.1.1	Condiciones necesarias del modelo	172
7.2	Condición que le otorga suficiencia explicativa del modelo: la estabilidad de los gabinetes	197
	Chaco	198
	Formosa	205
	Estabilidad comparada.....	208
7.3	Conclusiones. Condiciones necesarias y suficientes en Chaco y Formosa: un análisis comparado	212
8.	Capítulo 8: Rastreo de procesos y comparación controlada entre casos	214
8.1.	Rastreo de procesos: identificando las cadenas causales y los mecanismos causales	214
	8.1.1. Las diferencias en las políticas	215
	8.1.2. Las políticas	216
	8.1.3. Chaco: las políticas epidemiológicas.....	217
	8.1.4. Formosa: las políticas epidemiológicas.....	219
8.2.	Identificación y rastreo empírico de los mecanismos causales.....	227
	8.2.1. Chaco: reglas informales sin continuidad en el tiempo y con alternancia partidaria.....	227
	8.2.2. Formosa: rutinas informales y permanentes de coordinación surgidas en base al aprendizaje repetido.....	229
8.3.	Comparación con las provincias de Misiones y Catamarca.....	232
	8.3.1. El caso de Misiones	234
	8.3.2. El caso de Catamarca.....	238
	8.3.3. Capacidades estatales en las provincias de Catamarca y Misiones	242
8.4.	Conclusiones	247
9.	Conclusiones.....	248
	Bibliografía.....	254

Índice de figuras

Figura 4.1: Porcentaje de establecimientos con y sin internación y cantidad de camas cada mil habitantes según subsistema de salud (total de jurisdicciones).....	109
Figura 8.1: Formosa.....	225
Figura 8.2: Chaco	226

Índice de gráficos

Gráfico 6.1: Ingreso provincial per cápita (en pesos corrientes).....	142
Gráfico 6.2: Gasto provincial per cápita (en pesos corrientes)	143
Gráfico 6.3: Gasto en personal sobre el gasto total en Chaco y Formosa (en porcentajes).....	144
Gráfico 6.4: Ingresos tributarios según fuente de financiamiento (en porcentajes) para Chaco.....	146
Gráfico 6.5: Ingresos tributarios según fuente de financiamiento (en porcentajes) para Formosa.....	146
Gráfico 6.6: Gasto en salud per cápita en Chaco y Formosa (en pesos)	148
Gráfico 6.7: Gasto en vivienda y urbanismo per cápita en Chaco y Formosa (en pesos) ..	149
Gráfico 6.8: Gasto en agua y alcantarillado per cápita en Chaco y Formosa (en pesos) ...	149
Gráfico 6.9: Porcentaje del gasto en personal de Salud Pública sobre el gasto total en Salud Pública.....	150
Gráfico 6.10: Cantidad empleados en el sector público cada 1000 habitantes en Chaco y Formosa, y promedio nacional	152
Gráfico 6.11: Cantidad de personal policial per cápita en Chaco y Formosa	156
Gráfico 6.12: Coeficiente de variación de la distribución de CAPs por zona sanitaria (Chaco) y por distrito (Formosa).....	164
Gráfico 6.13: Coeficiente de variación de la distribución de hospitales por zona sanitaria (Chaco) y por distrito (Formosa).....	165

Índice de mapas

Mapa 6.1: Hospitales y Centros de Atención Primaria de la Salud de la región NEA según provincias. Argentina, año 2008.....	163
---	-----

Índice de tablas

Tabla 1.1: El modelo analítico.....	30
Tabla 3.1: Diputados por provincia	80
Tabla 3.2: Elecciones poder ejecutivo 1983-2007	87
Tabla 3.3: Elecciones a gobernador 1983.....	94
Tabla 3.4: Elecciones a gobernador 1987.....	95
Tabla 3.5: % de votos con los que gana Insfrán 1995-2007.....	95
Tabla 3.6: Popularidad del gobernador en Formosa 1983-2012	97
Tabla 3.7: Popularidad del gobernador en Chaco 1983-2012	98

Tabla 4.1: Población y porcentaje de población urbana de Chaco y Formosa.....	101
Tabla 4.2: Pobreza y desigualdad: indicadores seleccionados para Chaco y Formosa	103
Tabla 4.3: Tasas provinciales de mortalidad infantil de 1 a 4 años según jurisdicción, 2003-2007 para Chaco y Formosa	106
Tabla 4.4: Establecimientos de salud con internación y sin internación según dependencia y camas por mil habitantes.	108
Tabla 4.5: Distribución por provincia de los casos autóctonos de dengue entre 1997 y 2009 (Provincias seleccionadas).....	114
Tabla 5.1: Casos de dengue autóctono reportados en todas las provincias. Años 1997-2009 .	
Tabla 5.2: Operacionalización de la capacidad estatal en su dimensión burocrática	133
Tabla 5.3: Operacionalización de la capacidad estatal en su dimensión característica de las políticas.....	137
Tabla 6.1: Gasto en servicios de seguridad sobre el gasto total en Chaco y Formosa (en porcentaje)	155
Tabla 6.2: Cantidad de Centros de Atención Primaria (CAPS) per cápita en Chaco y Formosa	162
Tabla 6.3: Porcentaje de caminos asfaltados sobre caminos no asfaltados en Chaco y Formosa (año 2011).....	166
Tabla 6.4: Resultados de la medición para la dimensión burocrática de la variable Capacidad Estatal	167
Tabla 7.1: El modelo analítico.....	170
Tabla 7.2: Debilidad institucional	176
Tabla 7.3 Origen del sistema sanitarista	186
Tabla 7.4: Capacidad en recursos humanos.....	189
Tabla 7.5: Autonomía en el manejo del presupuesto.....	189
Tabla 7.6: Cantidad de leyes y decretos que modifican la estructura general de los ministerios y del Ministerio de Salud para Chaco	190
Tabla 7.7: Cantidad de leyes y decretos que modifican la estructura general de los Ministerios y del Ministerio de Salud para Formosa.....	191
Tabla 7.8: Estructura del Ministerio de Salud.....	191
Tabla 7.9: Coordinación	194
Tabla 7.10: Alcance en el territorio	196
Tabla 7.11: Evolución del gabinete de ministros en Chaco	199
Tabla 7.12: Evolución del gabinete de ministros en Formosa.....	206
Tabla 7.13: Estabilidad del gabinete de ministros en Formosa	208
Tabla 7.14: Estabilidad del gabinete de ministros en Chaco.....	209
Tabla 8.1: Protocolos para combatir las enfermedades del dengue y el mal de Chagas	217

Tabla 8.2: Medición de la variable capacidad estatal en su dimensión características de las políticas para Chaco y Formosa.....	223
Tabla 8.3: Casos de dengue autóctonos 1997-2009 (Todas las jurisdicciones)	
Tabla 8.4: Rotación de gobernadores	236
Tabla 8.5: Cantidad de cambios de ministros y promedio de rotación dentro de una administración para Misiones.....	237
Tabla 8.6: Cantidad de cambios de ministros y promedio de rotación dentro de una administración para Catamarca	240
Tabla 8.7: Cantidad de cambios de ministros de salud dentro de una administración para Formosa, Chaco, Misiones y Catamarca.	242
Tabla 8.8: Capacidades estatales para Chaco, Formosa, Catamarca y Misiones	246
Tabla 8.9: Estabilidad de gabinete para Chaco, Formosa, Catamarca y Misiones.....	246

Agradecimientos

Esta tesis no hubiese sido posible sin todas las personas que me ayudaron, apoyaron, estimularon, impulsaron, criticaron, enseñaron y acompañaron en este proceso. Una vez me dijeron algo muy cierto que es que la palabra vida en la expresión “vida académica” no era casual ni caprichosa. Y es absolutamente así. Y en mi caso, tal vez lo sea un poco más, porque empecé el doctorado 3 veces en 3 instituciones y países diferentes. La vida se interpuso varias veces de manera demasiado cruel pero nunca dudé en volver a empezar. Y acá estoy, con estas páginas escritas, con una tesis realizada y llena de agradecimiento.

Dos personas me enseñaron a investigar y me transmitieron la pasión por hacerlo. Mi papá, Daniel Chudnovsky, quien me mostró con su ejemplo que la curiosidad, la dignidad, la seriedad, el compromiso, las ganas de aprender, el agradecimiento por poder hacerlo y la suerte de rodearse de gente inteligente y honesta, son bendiciones que no debemos olvidar nunca. Y Carlos H. Acuña, quien desde mis 24 años me formó, guió, asesoró, dirigió en mis becas Conicet, apoyó en mis repetidas *applications*, enseñó a escribir papers, evaluarlos, publicarlos y siempre me impulsó, dejó crecer, estimuló y apoyó cuando las nubes asomaron. Carlos, además, es corresponsable de que deambulara casi 2 años por el NEA. Fue tomando un café con él en el bar de UdeSA que, con la infografía del recorrido del dengue en plena crisis del año 2009 en mis manos- que había publicado la revista Viva de Clarín-, decidí el tema de esta tesis. Ante mi sorpresa por los escasos casos reportados en Formosa en plena epidemia, Carlos me dijo: “Hay Estado, dearest”. Y ese día, comenzó todo (en esta tercera vuelta, claro...).

Unos meses después, tuve la enorme suerte de desayunar en la universidad de Brown University, RI, con quien aceptaría ser mi directora de tesis: Catalina Smulovitz. No tengo más que palabras de agradecimientos y halagos hacia Cary. Fue un proceso tan agradable, serio, estimulante, contenido, crítico, exigente, amoroso, desafiante e interesante que no

podría imaginar un mejor escenario posible para realizar esta tesis. Ojalá yo pueda estar a la altura de lo aprendido de todos ellos cuando lleve adelante ese mismo rol. La Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) ha sido un gran apoyo para mí. Cuando volví de NYU, Sebastián Etchemendy tuvo la sensibilidad de entender mi situación y darme todo el apoyo para que pudiera terminar en UTDT la tesis. En un momento de mucha confusión, el programa de doctorado se convirtió en un oasis para mí. No solo tuve la suerte de poder tomar 4 apasionantes cursos de nuevo sino que me permitió trabajar con 3 profesores clave: Candelaria Garay, con quien escribí el primer borrador del proyecto de esta tesis, Carlos Gervasoni con quien logré convertirlo en un producto metodológicamente consistente y relevante y por último, Javier Zelaznik quien, como miembro de mi comité, me ayudó a pulir partes centrales del modelo teórico. Por último, UTDT me brindó el placer de tener a mis amigos Maria Eugenia Coutinho y Julián Gadano como compañeros de esos primeros pasos compartidos. UTDT se convirtió en un lugar lleno de amigos para mí. Gracias.

Del otro lado, por supuesto, está la Universidad de San Andrés, mi lugar en el mundo. San Andrés me brindó un contexto extremadamente estimulante y los apoyos monetarios del programa del subsidio a la investigación de la universidad (PAI) fueron clave. Tan clave que sin ellos no sé cómo hubiera llevado adelante el trabajo de campo. Trabajar *full time* y hacer un doctorado con trabajo de campo pueden ser cosas, francamente, incompatibles. Sin estos apoyo de la Universidad de San Andrés, sin dudas, hoy la historia sería otra.

Dentro de San Andrés, son tantas las personas a las que agradecer que no sé por dónde empezar: Marina Calamari, quien dio los primeros pasos conmigo relevando fuentes secundarias cuando era estudiante de la MAEO, Malisol Ohirko quien desgrabó entrevistas, Carolina Aguerre que me impulsó, contuvo, acompañó y estuvo siempre como mi gran amiga del alma que es, Roberto Bouzas que creyó siempre en mí y siempre me dio oportunidades estimulantes, Daniel Heyman que me escuchó quejarme sobre lo trivial de mi argumento, Walter Sosa Escudero y Mercedes Iacoviello, quiénes, además de ser grandes amigos, me ayudaron a no desviar mi atención de lo importante, Mariano Tommasi que siempre estuvo y está en mi vida y por último, Ernesto Gore, el mejor jefe que podría haber tenido para pasar por este proceso ya que siempre me apoyó con alegría y libertad.

En realidad, creo que cada persona con la que intercambié e intercambio en UdeSA de, alguna manera, me ayudó en este proceso. ¡Gracias a todos!

San Andrés, también, me brindó la oportunidad de conocer a mis alumnos de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Chicos geniales, con ganas de aprender, de colaborar, de ayudar, con curiosidad, energía, vitalidad. Muchos de ellos me han dado una mano en diferentes etapas con asistencia de investigación. Cada uno de ellos fue clave. Marcos Maldonado, Ayelén Vanegas, Guada Peralta Agüero y sobre todo, en este último tramo, Mercedes Sidders quién fue de una invaluable ayuda para la parte final de la tesis y cumplió su rol con calidad y responsabilidad excepcionales.

Otro dos espacios clave para mí, fueron el *Watson Institute for International Studies* de *Brown University*, RI. La primera vez, durante el seminario intensivo de investigación de *Development and Inequality in the Global South* en BIARI (en dónde tuve la suerte de recibir feedback de Cary Smulovitz, Lucas Gonzalez, Iliana Yaschine y muchos otros) y luego el propio *Watson Institute*, en dónde realicé una estancia de investigación de 6 meses. Ese apoyo por parte de la universidad fue una experiencia inolvidable y fundamental para que esta tesis se hiciera realidad. El intercambio con Richard Snyder, Patrick Heller, Juan Pablo Luna, José Itzigshon, Esther Hernandez-Medina, José Torrealba, Maritza Paredes, Tatiana Andia, Everaldo Lamprea, Jazmin Sierra y Luis Shumerini fue de una riqueza invaluable para mí. En particular, los comentarios de Richard y Patrick, el espacio de reflexión, el acceso a los seminarios, las charlas informales, etcétera. En síntesis, la calidad académica y humana de la gente que conocí fueron cruciales en mi vida.

Con relación al trabajo del campo, Chaco se convirtió, prácticamente, en un segundo hogar para mí. La Escuela de Gobierno de la provincia del Chaco, a través de Mirta Merlo, fue un espacio fundamental para “hacer pie” e incluso para contactar gente en Formosa. El apoyo de Mirta y de Norma Ortiz fueron de una calidad insuperables. Una persona clave en el proceso de realización del trabajo de campo fue mi querida amiga Cecilia Wajcman. Ceci no solo fue una excelente asistente de investigación, sino una irremplazable compañera de aventuras en esa experiencia inolvidable que fue el trabajo de campo. Lo recorrimos todo,

incluso, “apestándonos” juntas de virus malvados. Otro agradecimiento especial es para, quién era el gobernador en su momento, Coqui Capitanich, quien con su apoyo me abrió las puertas de todo. También, el ex ministro de salud, Francisco Baquero, quien fue una pieza clave de que todo esto fuera posible. Marce Cáceres, alumna y ayudante en Formosa, también, fue de una ayuda invaluable. Los entrevistados fueron cientos. Además, fueron tantas personas las que me ayudaron, que me abrieron las puertas de su casa, me ofrecieron tereré y chipás, me llevaron a pasear, cenar, me mostraron el NEA, me enseñaron sobre mi país, me contaron sobre cómo un premio literario chaqueño lleva el nombre de mi abuelo, me encontraron sus escritos y me mimaron, que me permitieron conocer una parte nueva de mis raíces. Chaco, muchas gracias.

A través de los años y de los programas de doctorado, muchos amigos han sido compañeros de andanzas fundamentales: mis “*roomies*” en NYC, Milagros Nores y Constanza Lafuente, mi compañero de clases en NYU Matteo Minasi, mi amiga-hermana-“sista” Valeria Palanza y mi otra amiga-hermana-“sista”, María Eugenia Garibotti. Todos ellos compañeros de ruta y grandes amigos.

Otros amigos, también, han jugado roles clave en esta tesis. Laura Romero merece especial mención porque, aunque tuvo la suerte de “agarrarme” al final del proceso, la bendición de su amistad lo llenó todo de colores (además de tener que leer mil versiones de cada cosa y editarla ¡pobrecita!), Ana Claudia Alfieri quién me editó con paciencia varios capítulos, dándome *feedback* súper útil y amoroso. Mis amigas Inés Armendáriz y Paola Bergallo quienes, también, han sido un gran apoyo en todos estos años, así como todo el apoyo amoroso, lúcido y sostenido de Luciano Strazza, quién armó los primeros Excel de esta tesis. Mis amigos de la BEA que me soportaron quejándome y agotada en estos últimos dos años. En especial a Ricardo Rotsztein, Javier Finkman, Hugo Glagovsky y a Mariano Brizzi.

A aquellos que de, distintas maneras, tuvieron que ver con este proceso: mi tío Gabriel Palma, mi tía Adriana, Leíto, mi tíos abuelos Raquel y Donato, mi tía Ana, Cora y Eric Calcagno, Ana y José Fanelli, Fabián Repetto, Mercedes Iacoviello, Roberto Martinez Nogueira, Diana Schumacher, Miguel Braun, Jaime Malamud Goti y Marta Mejraver así

como muchas otras personas que tienen y tuvieron que ver con mi derrotero en el camino a terminar el doctorado, apoyándome, alentándome o simplemente, soportándome.

Y, por último, a Julio Laguna, mi familia, mi soporte desde hace casi 10 años, quien me abrió, como siempre, las puertas de su vida cuando precisé refugio y apoyo para internarme a escribir muchos de los capítulos de esta tesis. Y, por supuesto, a Polonito, gran consejero y gurú “new age”, quien te obliga a tomarte esos recreos siempre pospuestos.

A todos ustedes, gracias de todo corazón.

1. Capítulo 1: Introducción

“Imaginémonos un mapa de cada país en donde las áreas azules señalen un alto nivel de presencia del Estado (en términos de un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y de la eficacia de una legalidad debidamente sancionada) tanto territorial como funcional (...), el color marrón indicaría un nivel muy bajo o nulo en ambas dimensiones. ¿Qué tipos de Estado son los que existen en los países donde dominan las áreas marrones? ¿Qué tipo de régimen democrático, si lo hubiera, puede constituirse en semejante heterogeneidad?”

(O'Donnell 1993, 62)

1.1. Planteamiento del problema

1.1.1. Presentación de hipótesis. Marco analítico

¿Por qué dos Estados similares desarrollan diferentes capacidades para implementar las mismas políticas públicas? Estos contrastes interesan porque esas distintas capacidades afectan a la provisión de bienes públicos y, por lo tanto, inciden en los resultados de las políticas.

Durante el último brote de la epidemia de dengue en la Argentina en el año 2009, la provincia de Formosa fue capaz de enfrentar exitosamente el desafío. No se registraron oficialmente casos de personas infectadas con dengue autóctono. A diferencia de ello, en Chaco, el impacto del brote fue de 11.035 casos reportados¹. ¿Cómo explicar los resultados diversos que mostraron estas dos provincias limítrofes, las cuales comparten indicadores geográficos, epidemiológicos e índices de Desarrollo Humano²? ¿Por qué Formosa pudo responder al desafío y, en cambio, Chaco, no? ¿Fueron esos resultados contrastantes producto de explicaciones epidemiológicas? ¿Se explican por la capacidad del aparato estatal, por las características de diseño e implementación de las políticas públicas o por ambas cosas? ¿Resultan de la diferencia de recursos políticos y de coaliciones en cada provincia? ¿Son producto de la conformación y estabilidad de los gabinetes ministeriales?

¹ Este brote modifica la historia de esta enfermedad en el país dado que convierte al dengue en un problema público de diferente magnitud a la históricamente detectada. Hasta la actualidad, y desde la re-introducción del virus en 1997, el dengue se presentaba en forma de brotes esporádicos relacionados, principalmente, con la situación epidemiológica de otros países y con las estaciones de mayor temperatura (noviembre a mayo) ya que el mosquito no sobrevive en temperaturas menores a los 16 C.

² Chaco: 0,775 y Formosa: 0,788.

¿Acaso son la consecuencia de la mayor o menor debilidad institucional formal de las provincias? Más aún, ¿alcanza cada uno de estos factores para explicar el contraste observado o éste resulta de la combinación de estos elementos en secuencias causales específicas?³

Usualmente, los análisis de problemas como el planteado consideran el impacto alternativo o excluyente que tiene cada uno de los diversos factores mencionados sobre el problema en cuestión. Sin embargo, una explicación completa del fenómeno exige considerar una combinación específica de todos ellos. Por lo tanto, para dar respuesta a esas preguntas se utilizará un diseño de investigación que apunte a capturar lo que Ragin y De Meur (2009) denominan “causalidad conjetural múltiple”. De esa manera, se podrá ver si y cómo se combinan esos diferentes factores para explicar por qué algunos Estados logran implementar políticas exitosas mientras que otros, no.

La hipótesis principal es la siguiente: en contextos de baja institucionalización formal de reglas (Levitsky y Murillo 2009), la mayor estabilidad de los gabinetes aumenta la capacidad para desarrollar políticas públicas exitosas porque compensa tanto a la debilidad de reglas formales como a la pobreza burocrática de los Estados para hacer política pública. Bien podría suceder que las reglas formales y/o las rutinas y procesos organizacionales fueran tan fuertes y permanentes que la estabilidad de las personas perdiera peso explicativo. Ahora bien, el tipo de política pública examinada en esta tesis requiere estabilidad en el tiempo. Aunque la capacidad del Estado para implementar este tipo de políticas solo se puede observar en el momento de reaccionar al “shock exógeno” (la epidemia), ésta no se agota en la provisión de un bien puntual (como, por ejemplo, la construcción de una obra pública). Requiere de una permanente implementación en el territorio. Hipotéticamente, la fuente de la estabilidad puede ser diversa: puede provenir de reglas formales que trasciendan a la rotación de funcionarios y/o de rutinas burocráticas tan “aceitadas” que sean inmunes a los cambios de personas. Sin embargo, en contextos de baja institucionalidad formal y escasa capacidad burocrática, como los que se observan en la mayoría de las provincias argentinas, la estabilidad requerida para el éxito de ese tipo de

³ El análisis se hará también para el Mal de Chagas para evitar estar explicando un caso de excepcionalidad. Dado que la enfermedad del Chagas muestra las mismas tendencias, también se contagia por vector y requiere un tipo de abordaje estatal similar, se lo incorpora como segunda política pública en el análisis.

políticas se adquiere a través de la permanencia de los funcionarios. Al contrario, se espera que en contextos de baja institucionalización, cuando la estabilidad de los gabinetes es menor, el diseño de este tipo de políticas sea más deficiente, tenga menor continuidad en el tiempo y en consecuencia, falle en la resolución del problema.

La estabilidad del gabinete (más específicamente, la estabilidad de “la línea política” del mismo) afecta a las políticas a través del siguiente mecanismo explicativo: cuando los actores con poder de decisión respecto de la forma y la orientación de las políticas persisten (o rotan entre pocos en los mismos puestos), y además tienen horizontes temporales de largo plazo en sus cargos, las rutinas informales que desarrollan ayudan a resolver problemas de política pública. Esas rutinas comprenden tanto la coordinación de información entre actores y la identificación o asignación de recursos necesarios, como el aprendizaje de los errores pasados. En democracias con instituciones formales débiles (Levitsky y Murillo 2009), la permanencia en el tiempo de los actores compensa la debilidad o inexistencia de reglas formales o la ausencia de estabilidad de roles y funciones organizacionales (como, por ejemplo, las que pueden existir en las burocracias de Francia o Inglaterra) que trasciendan coyunturas, personas y vaivenes políticos. Cuando los funcionarios permanecen en sus puestos durante un período prolongado de tiempo y cuando las reglas electorales garantizan que van a perdurar, los funcionarios cuentan con incentivos para hacerlo y con un horizonte temporal que les permite aprender y coordinar más eficazmente sus acciones, aun ante la ausencia de mecanismos formales e institucionalizados. Esto genera un desarrollo de capacidades estatales directamente ligadas al saber específico que obtuvieron los funcionarios a partir del intercambio sostenido y regular. Por ejemplo, en el caso de Formosa, la posibilidad de reelección indefinida del gobernador está permitida, mientras que en Chaco, no. Esta diferencia autoriza la continuidad partidaria en Formosa y la baja rotación de autoridades e influye en la estabilidad del gabinete.

La hipótesis propuesta necesita una aclaración adicional. Se entiende que la estabilidad del gabinete es particularmente relevante en los casos referidos al diseño e implementación de políticas de “baja complejidad técnica”. Estas se definen por ser políticas que requieren permanencia en el tiempo, seguimiento de protocolos formales y preestablecidos, presencia

en el territorio y uso y difusión de información. Si bien en los casos que se analizan en esta investigación, la política a implementar también atiende aspectos vinculados a la presencia del vector que transmite el dengue (o en la segunda política que se usa como control metodológico, se relaciona con las características de la vinchuca),⁴ lo que centralmente se requiere es controlar/erradicar al agente que transmite la enfermedad.

Con relación a la capacidad estatal, la literatura existente presenta limitaciones para estudiar este problema porque no incluye a las políticas públicas. La capacidad de implementar políticas no se puede observar en potencia. Contar con presupuesto o recursos humanos especializados no garantiza una correcta implementación de política. Un elemento novedoso del enfoque que propone esta investigación es, justamente, considerar que las políticas públicas implementadas son una manifestación de las capacidades estatales existentes. Este abordaje se justifica por dos razones: en primer lugar, porque su responsable principal es un Estado. En segundo lugar, porque su finalidad principal debe ser una sociedad. El carácter “público” de las políticas públicas involucra al “Estado en acción” hacia la sociedad y de acuerdo a las necesidades de esta última. Sin embargo, estas políticas no suceden en un “vacío institucional”, sino que se procesan en espacios organizacionales concretos que también las pueden condicionar o modelar. En consecuencia, y a fin de analizar la forma en que los agentes públicos hacen política pública, es necesario considerar que, cuando los Ministros y secretarios de Estado asumen, interactúan tanto con el servicio civil preexistente como con el contexto organizacional específico en el marco del cual delinean las políticas. Ese contexto puede facilitar, moldear, obturar y/o impedir la implementación de esas políticas. A su vez, sin esas políticas, el Estado no llega a los ciudadanos. No les puede proveer bienes públicos.

En consecuencia, examinar la “capacidad” del sector público conlleva un desafío metodológico adicional puesto que no es un concepto empíricamente observable. A su vez, no existe consenso en la literatura respecto de la mejor manera de estudiarlo. A grandes rasgos, existen dos grandes grupos de posturas para observar a la capacidad: 1) medir los

⁴ Esta segunda política se introduce como “control” de la primera para evitar estar explicando una excepción. Dado que tiene un mecanismo de transmisión comparable y sobre todo, debido que requiere de una respuesta estatal, prácticamente, idéntica funciona como un control metodológico. Sin embargo, el análisis no se centra en el Mal de Chagas.

recursos que el sector público posee e inferir capacidad y/o; 2) medir los resultados de la intervención estatal y atribuirle causalidad a la capacidad organizacional. Más allá de los indicadores concretos y los problemas de validez (o no) de esas dos posturas, ambas conllevan dificultades. Lo difícil de medir recursos organizacionales es lograr demostrar que éstos, efectivamente, representan una capacidad, cómo y por qué lo hacen. Y el desafío al medir resultados (Kocher 2010) es el de no caer en razonamientos tautológicos ya que muchas veces los resultados y la capacidad son difíciles de distinguir uno del otro. Es por ello, que en este proyecto se medirán ambas cosas, con las precauciones necesarias para cada estrategia.

Otro problema común a ambos tipos de indicadores es cómo separar la voluntad de la capacidad. Tanto los niveles de recursos como los resultados pueden reflejar no sólo capacidad sino decisiones estratégicas de los actores (Boone 2012). Poseer última tecnología en algo y excelente entrenamiento de los empleados en ellas, no significa necesariamente que se esté dispuesto a utilizarlas. Lo mismo sucede con los resultados de las políticas públicas. Por ejemplo, ¿son las bajas tasas de recolección impositiva un problema de capacidad de taxar o de voluntad política? Los gobiernos pueden estar dispuestos a tolerar bajos niveles de recaudación en determinadas circunstancias (Acemoglu y Robinson 2006; Cárdenas y Tuzemen 2010). Otro problema de medición común incluye la variación de las capacidades a través del territorio, a través del tiempo y a través de las distintas áreas de política. Lo mismo sucede con la relación entre capacidad y legitimidad. Es posible pensar en los niveles de legitimidad y/o aceptación de determinadas políticas y cómo ello afecta la capacidad para implementarlas en términos de las resistencias que puedan oponer los actores no estatales directamente involucrados. En cualquiera de los dos casos, no existen casi estudios que analicen los vínculos entre estos conceptos lo que muestra la relevancia de explorar todos estos componentes simultáneamente. Eso permitirá indagar presencia/ausencia de cada uno de ellos así como identificar si existe secuencialidad entre el desarrollo de cada aspecto en diferentes contextos. Por ejemplo, si hay apoyo político y presupuesto, tal vez sea más fácil alcanzar las otras dimensiones. O quizás, sin personas con conocimiento técnico preexistente sobre el tema que logren transmitirlo a las autoridades políticas, la importancia de cierta política, no se traduzca en apoyo y/o presupuesto para llevarla adelante. En consecuencia, este

proyecto busca desentrañar estas conexiones causales específicas que, únicamente, se pueden rastrear en cada caso empírico.

Para superar la restricción mencionada de la literatura existente, se considerará a la *capacidad estatal* como un concepto compuesto por: (i) *características burocráticas* que aluden, por ejemplo, a la existencia de un presupuesto más o menos focalizado, personal capacitado, relevamiento, producción y difusión de información y cierta infraestructura para “penetrar” el territorio⁵ y (ii) *características del diseño y de la implementación de políticas*. Es decir, un “diseño de política” específico en donde, por ejemplo, la secuencia y el protocolo para la implementación cumplen un rol primordial y en donde, además, existe un tipo de implementación principalmente vertical cuyo eje de intervención consiste en llegar al territorio en tiempo y forma. Se buscará identificar qué condiciones explican que un Estado logre desarrollar capacidades que le permiten implementar exitosamente una política, mientras que otro (similar) falla en la implementación (de esa misma política).

Como ya se adelantó, se considera que es necesario mostrar cuál es la fuente de la (necesaria) estabilidad para enfrentar las epidemias en este dominio empírico específico. Se propone que es clave indagar en la continuidad de los gabinetes. Estos llevan adelante las políticas y están conformados por funcionarios ligados a una administración política particular. Su continuidad se verá afectada por el tipo de régimen político y, por ejemplo, por reglas de reelección, formales o informales, que pueden influir en su permanencia legítima o en su continuidad política de hecho, más allá de las reglas formales. La posibilidad de la continuidad, entonces, modifica los márgenes temporales, la estructura de opciones y los incentivos que contemplan los funcionarios a la hora de decidir políticas. De igual modo, el éxito de las políticas públicas que se formulen e implementen depende también de las características que presente el problema público a resolver. Por ejemplo, para tener éxito, ciertas políticas requieren horizontes temporales extensos. En consecuencia, si cuando cambia un gobierno no queda ningún saber instalado en el aparato estatal que pueda ser utilizado por el gabinete subsiguiente, es de esperar que la capacidad del Estado para responder adecuadamente a los problemas/los desafíos/las necesidades de los ciudadanos se reduzca. Si el nivel de institucionalización de las reglas formales y

⁵ Estos se desarrollan extensamente más adelante.

escritas de las provincias argentinas es bajo (Levitsky y Murillo 2009) es de esperar que sus Estados enfrenten mayores dificultades para responder adecuadamente a aquellos problemas públicos cuya “solución” depende de la continuidad en el tiempo.

Por último, esta tesis se propone desafiar a los estudios de la teoría democrática predominante que proponen una mirada lineal entre diseño institucional del régimen político y calidad de las políticas públicas. En general, presentan tres grandes supuestos: en primer lugar, el diseño del mecanismo electoral, que involucra alternancia, debería generar incentivos a llevar adelante políticas públicas deseables para el electorado para lograr ser reelegidos. Esta mirada presupone que la existencia de la regla predice e incide en el comportamiento de los representantes, de los gabinetes ministeriales y de la burocracia para implementar políticas públicas. En segundo, lugar se tiende a asociar el interés de los representantes con el interés de los representados, asumiendo que aquello que se decide en los ámbitos legislativos indica preferencias de la sociedad. Dentro de esta misma línea, existe una mirada en la que se considera, por ejemplo, que si el Congreso funciona “bien”, representa “mejor”, genera “más” debate entre intereses diversos y, entonces, mejoran automáticamente las políticas públicas. Como se puede observar, estas perspectivas ignoran un factor clave: las políticas que se discuten/deciden en el Congreso se implementan a través de un aparato estatal. Y este no es “neutro”: procesa, modifica y/o altera a las políticas. Estos estudios, cruzados con los trabajos sobre el institucionalismo de la escuela de la elección racional o neoinstitucional (Weingast, North, etc.), le quitan peso explicativo al Estado como factor clave del éxito en la implementación de políticas. Aunque, prácticamente, todos los teóricos de la democracia prestan atención de alguna manera al Estado, lo consideran únicamente como el canal práctico a través del cual se procesan las políticas y se centran, en cambio, en la representatividad de las mismas. Sin embargo, la relación entre el diseño institucional de los regímenes democráticos y las políticas públicas no alcanza para explicar la eficacia de estas últimas. No es únicamente una cuestión de mayor y mejor representación de intereses, sino también de implementación de políticas.

Exista una clara diferencia entre las reglas de acceso al poder en los sistemas democráticos y las reglas del ejercicio del mismo. El diseño institucional del régimen define las reglas del juego a partir de las cuáles los partidos políticos podrán acceder al poder y convertirse en

gobernantes. Sin embargo, cuando asumen el poder y quieren ejercerlo, se encuentran con otra institucionalidad preexistente que limita, modelo o condiciona su accionar. El Estado “se manifiesta” en la Administración Pública que tiene una estructura, una legalidad que la sustenta y en ella conviven cargos políticos (los gabinetes) y la burocracia (el servicio civil). Esta legalidad limita los grados de libertad de las decisiones políticas, dado que dentro del Estado, también, hay política. El aparato estatal se plasma en organizaciones en todo el territorio que tienen su propia institucionalidad, en los que hay actores con sus propios intereses y recursos. Aunque las reglas de acceso presenten características plurales y abiertas, los partidos políticos que accedan al poder a través de las mismas, se encontrarán con institucionalidades diferentes. Por ejemplo, una burocracia establecida bajo parámetros de un Servicio Civil por mérito y no permeado por prácticas clientelísticas permite que un gobierno que accedió al poder bajo el juego político democrático implemente sus objetivos de gobierno. El Servicio Civil puede desvirtuar el ejercicio democrático si no opera subordinado a la dirección política y si no se expresa con imparcialidad y objetividad como garantía del interés general y la continuidad de las funciones públicas.

Tampoco se han estudiado demasiado los efectos del tipo de régimen sobre las capacidades del Estado de formular e implementar políticas públicas. Existen pocos trabajos que examinan este vínculo y, en general, únicamente analizan el nivel nacional. En esta tesis, las capacidades estatales se entienden como algo diferente de la autonomía de la burocracia (Haggard y Kaufman 1995). Más bien, se alinean con aquellas características de la burocracia ligadas a la definición de poder infraestructural de Mann (2008, 355): “la capacidad del Estado de penetrar efectivamente la sociedad civil e implementar sus acciones a través de su territorio”. Los trabajos existentes señalan que la relación entre tipo de régimen y capacidades estatales involucra la dificultad de formular hipótesis respecto de cuanto de la naturaleza del régimen incide en la variación en las capacidades del Estado (Oszlak 1980). El principal problema al respecto es que muchas de las características de estas relaciones se explican por lógicas organizacionales propias a la burocracia y no son necesariamente alteradas por variables exógenas, tales como las características del régimen. En tal sentido, existen estudios que demuestran que la dinámica organizacional intra-burocrática tendría también una lógica independiente de la dinámica política. Por ende, es difícil establecer el peso explicativo específico de estas características de la burocracia y

aislarlas de aquellas otras que sí pueden ser explicadas por formas alternativas de régimen político (en el nivel nacional) o por variaciones en las características del mismo (en el nivel subnacional). Más aún, se podría incluso suponer que ciertas dinámicas organizacionales o resistencias burocráticas a ciertas políticas adoptadas bajo algún régimen determinado, podrían explicar en cierta medida la transformación de este último, alterando parcialmente la relación causal.

En consecuencia, es preciso identificar los mecanismos causales que vinculan al régimen, al Estado y a las capacidades burocráticas en estudios de caso específicos. El objetivo de esta tesis es, por ende, desentrañar formas en que democracia y capacidad estatal pueden interactuar a nivel subnacional y no, en cambio, determinar de manera probabilística si generalmente interactúan (Mahoney 2000).

Los dos casos subnacionales incluidos presentan atributos burocráticos del aparato estatal bastante similares, pero mientras en Chaco se observa inestabilidad del gabinete involucrado en la implementación, en Formosa se observa estabilidad del mismo. Los casos también revelan tanto características de diseño e implementación de políticas como resultados contrastantes. En los casos de las epidemias vectoriales- como el dengue y la enfermedad de Chagas- Formosa presenta políticas más eficaces, coordinadas y organizadas y obtiene mejores resultados que Chaco.

En suma, este proyecto plantea un modelo analítico combinatorio a fin de explicar los resultados epidemiológicos contrastantes que se observan en esas dos provincias y un marco orientado a conceptualizar y medir aspectos específicos de las capacidades de los aparatos estatales. La frágil y desigual capacidad de los Estados para proveer bienes públicos a través del territorio ha sido frecuentemente identificada como un problema que caracteriza a los Estados latinoamericanos. Sin embargo, la literatura no ha analizado en forma sistemática ni comparada el alcance y la distribución de las mismas entre y dentro de los casos subnacionales y tampoco han sido estudiadas las causas que explican la desigualdad de dicha distribución. Y eso es, justamente, lo que esta investigación busca explicar.

1.1.2. Marco Analítico

A continuación se presentan las definiciones de los distintos conceptos utilizados, así como las relaciones causales entre ellos.

Los gabinetes, en el marco de un gobierno, están conformados tanto por las autoridades políticas designadas en los diferentes ministerios del poder ejecutivo como por la cantidad de ministerios. La inestabilidad de los gabinetes ministeriales es definida como la volatilidad en los cargos políticos de los ministerios involucrados en la implementación de las políticas bajo estudio (Huber y Martínez-Gallardo 2008). La definición de volatilidad alude al cambio en los agentes que controlan la formulación e implementación de las políticas dentro del ministerio.

La *Capacidad del Estado* se entiende como la capacidad para proveer bienes públicos a través del territorio (Mann 2008). Actualmente, muchos estudios coinciden en afirmar que el Estado es inmenso. Puede evaluar y gravar nuestros salarios y riqueza en su origen, almacenar y obtener una inmensa cantidad de información sobre la gente, imponer sus deseos en un solo día por casi todo su dominio y su influencia en la economía es enorme. Se considera que las *Políticas Públicas* son el “Estado en acción”. Gobernar y administrar en nombre y representación del bien común es gobernar y administrar a través de políticas públicas (Aguilar Villanueva 1996, 24-36). Las políticas públicas son planes, programas, proyectos y actividades que un gobierno diseña y gestiona legítimamente respaldado por un Estado (un orden legal y social en el territorio- O’Donnell 1993) y procesa a través de una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad. Desde este enfoque, el Estado es más abarcador que la administración pública puesto que involucra, por ejemplo, la capacidad de establecer control de los límites con otros países o provincias, la legalidad, la definición del bien común, etcétera (O’Donnell 1993). Ahora bien, la capacidad de llevar a cabo una política pública depende de la capacidad de aplicar impuestos, de ejercer la coerción, de incentivar a los actores privados y de tomar decisiones burocráticas eficaces durante su implementación (Geddes 1994). Todo esto depende, también, de la existencia de organizaciones burocráticas eficientes. Si uno quiere entender a un Estado como actor, deberá también mirar a los organismos que lo constituyen y cómo funcionan los mismos.

Estudiar a la administración pública (o burocracia en el sentido weberiano) no es únicamente observar su relación con el poder político o con los administrados. Es examinar el comportamiento de las organizaciones y empleados (el servicio civil) en la aplicación de las políticas públicas, que bien puede frustrar su aplicación. El afirmar que la burocracia pública es agente de aplicación de las políticas no significa que la burocracia sea un instrumento neutro e inerte.

Una organización pública tiene margen de acción propio y considerable margen de discrecionalidad en el desempeño de su cometido. Los organismos públicos deben entenderse como actores que tienen gran parte de su accionar orientado al logro de objetivos organizacionales: ampliar competencias, obtener recursos, mejorar las prestaciones internas (servicios de bienestar, salud social, etcétera) y conseguir poder, entre otros. Aunque las burocracias públicas son agentes de ejecución de políticas públicas, a veces éstas fracasan porque la política pública puede ser buena, pero el comportamiento de la organización pública, no. Puede no ser eficiente (relación costo/beneficio) ni eficaz (en el logro de los objetivos). O al revés, la política puede ser mala a pesar del buen comportamiento de la organización pública.

Las instituciones son reglas que rigen a una organización o actor y no la organización o el actor mismo. Por organización se entiende a una estructura de interacciones encaminada a un propósito. En este sentido, y en su carácter de estructura de interrelaciones, una organización no es considerada un actor, goza de lógica pero no de racionalidad. “Un ministerio no es una institución, seguramente constituye una organización y podrá ser considerado un actor, a) si y sólo si reúne ciertas condiciones; y b) en función de los “requerimientos” del estudio específico” (Acuña y Chudnovsky 2013).

En suma, la conjunción de los elementos señalados involucra tanto a los atributos del aparato estatal que permiten proveer bienes públicos, como a las características de las políticas públicas a través de las cuáles se lleva cabo la provisión de esos bienes.

Dicho esto, la dimensión **burocrática** de la capacidad estatal involucra tanto aspectos institucionales (de reglas) como organizacionales (características del ministerio) y, a su vez, se divide en:

1. El aspecto *fiscal-presupuestario* que alude, por un lado, a la capacidad fiscal y extractiva de la provincia y, por el otro, al presupuesto con el que cuentan las agencias encargadas de las políticas y el gasto.
2. La *capacidad de recabar y producir información* en el contacto entre el Estado y la sociedad alude a la capacidad de inteligencia y monitoreo, tal como lo define Ziegler Rogers (2010).
3. La capacidad *técnico-administrativa* del aparato estatal provincial y de las agencias involucradas en la implementación de las políticas.
4. La dimensión de *coerción* que refiere al control de los “bordes internos” de la provincia, esto es, la autoridad sobre el territorio que es fundamental para poder reaccionar ante una epidemia de un país limítrofe.
5. El *alcance* del Estado que tiene que ver con que llegue a diferentes puntos del territorio. También alude a la distribución del mismo en el territorio.

La dimensión de **políticas** se divide en las siguientes características:

1. *Adecuación a las prácticas vigentes* (que alude a la cercanía o lejanía respecto de prácticas establecidas como parámetros de acción en el tema),
2. *Flexibilidad/rigidez para adaptarse a cambios*,
3. *Estabilidad temporal* y
4. *Legitimidad/aceptación* de la política por parte de los encargados de implementarla.

Medir capacidades estatales simultáneamente a través de atributos burocráticos del aparato estatal y de las políticas permite identificar, en cada caso de política, qué elemento pesa más en su éxito. Por ejemplo, puede suceder que si la política está mal diseñada o genera rechazo entre los encargados de implementarla, la misma fracase, aunque los recursos presupuestarios destinados a su implementación sean suficientes y exista una agencia con infraestructura tecnológica destinada para eso. O quizás suceda que políticas mal diseñadas o con escasos recursos de infraestructura funcionen bien porque se logran corregir los problemas durante la ejecución a partir de mecanismos de coordinación e intercambio de información entre los empleados de la organización encargada de implementarla.

Este enfoque se basa en un diseño metodológico de análisis comparado cualitativo (Ragin 1987) en el que se asume que los fenómenos políticos resultan de una causalidad coyuntural

múltiple. La causalidad es múltiple y coyuntural porque el efecto de cualquier condición causal (en este caso, la estabilidad) depende de la presencia o ausencia de otras condiciones causales preexistentes (en este caso, la baja institucionalización, el tipo de problema público, la posibilidad de reelección y las capacidades estatales burocráticas preexistentes) (Brady y Collier 2004, 134).

Evidentemente, un enfoque de causalidad combinatoria involucra muchas condiciones explicativas. El hecho de que cada una de ellas cumpla un rol de necesidad o de suficiencia es empírico y no teórico. Cada uno de esos factores asume valores diferentes en cada caso y aquella condición que puede funcionar como la que le otorga suficiencia explicativa al conjunto en un dominio empírico, puede no hacerlo en otro. Asimismo, al aplicar este enfoque metodológico, se consideran a las condiciones necesarias que sean razonables en esos casos y no todas las condiciones necesarias teóricamente factibles para explicar el resultado bajo estudio. Es decir, en última instancia, la inclusión/exclusión de condiciones necesarias se determina por la factibilidad empírica de que éstas existan en cada caso en particular. Asimismo, el rol de condición explicativa suficiente del modelo combinatorio resulta de valores empíricos en un contexto de homogeneidad causal específico y no de una presunción teóricamente válida para todos los casos. La estabilidad del gabinete, en los casos que se estudian, opera como *condición que le otorga suficiencia explicativa* al conjunto de condiciones combinadas para que se desarrollen políticas exitosas. Sin embargo, la estabilidad opera sobre “un telón de fondo” de varias *condiciones necesarias* combinadas entre sí: la primera de ellas son las *características burocráticas del aparato estatal* (la otra dimensión de la capacidad estatal). Es decir, en un contexto de baja institucionalidad formal promedio, sin una agencia especializada, presupuesto, funcionarios y centros de atención de la salud en el territorio, no hay estabilidad del gabinete que alcance para diseñar e implementar políticas exitosas. La segunda condición necesaria es *alternancia en el poder* del régimen político que puede incidir en la estabilidad de las personas en los cargos políticos del gabinete. La tercera alude a las características del *problema público* a resolver, dado que éste condiciona el tipo de respuesta estatal requerida.

Los valores que asuman las variables que conforman a las condiciones necesarias del modelo magnifican o disminuyen el impacto de la estabilidad del gabinete sobre la

capacidad de proveer el bien público. Así, cuanto menos compleja sea la resolución del problema, más pesará la estabilidad del gabinete como factor explicativo del éxito de una política. A medida que la solución estatal al problema sanitario se hace más compleja, ella tenderá a depender menos de la mera permanencia en los cargos burocráticos de los encargados de implementar las políticas y más de algunos otros factores. En esos casos, para solucionar un problema sanitario, se precisan otras capacidades además de la coordinación, continuidad en el tiempo y la presencia en el territorio. En síntesis, es evidente que se dejan afuera otras condiciones necesarias posibles. Aquellas que se incluyen son las que se consideran el “piso” mínimo de lo que se debe mirar para explicar el “*puzzle*” empírico observado.

Con relación a las características del problema público, estas importan porque condicionan el tipo de respuesta estatal requerida. A su vez, esas respuestas se consensuan nacional e internacionalmente y esas reglas sirven como parámetro para evaluar a las políticas locales. En el caso de las dos políticas analizadas, el parámetro consiste en:

(a) En el caso del *dengue*, la enfermedad puede tener manifestaciones clínicas graves y no graves (OMS 2009). Los lineamientos principales de cómo tratar el mosquito provienen de manera muy clara del Ministerio de Salud de la Nación. Después del período de incubación, la enfermedad comienza abruptamente y le siguen tres fases de evolución: la febril, la crítica y la de convalecencia (2009, 39). Para una enfermedad tan compleja en sus manifestaciones, la OMS indica que “el manejo es relativamente sencillo, económico y muy efectivo para salvar vidas, siempre y cuando se instauren intervenciones correctas y oportunas. La clave es el reconocimiento temprano y la comprensión de los problemas clínicos” (2009, 39). La OMS señala que:

“la reducción de la mortalidad del dengue requiere un proceso organizado (...). El componente clave del proceso es la prestación de buenos servicios clínicos en todos los niveles de atención sanitaria, desde el nivel primario hasta el terciario (...) Los principios son simples y efectivos” (OMS 2009, 30).

(b) En cuanto a la *enfermedad de Chagas*, existe la Ley 26.281 de Prevención y Control de la Enfermedad de Chagas y el Programa Nacional de Chagas dependiente del Ministerio de

Salud de la Nación que enmarcan las líneas de acción que se deben seguir. Al igual que con el dengue, no existe una vacuna contra esta epidemia. Por eso, el acento está puesto en su prevención. Su control se divide también en prevención, tratamiento y control. Según el Plan Nacional de Chagas:

“la estrategia esencial para el control de la proliferación de las vinchucas y los lugares donde habitan está vinculada al saneamiento de los sitios en los que pueden permanecer y reproducirse. Parte de las acciones las pueden realizar las comunidades día a día. Otras que tienen que ver con el control químico son realizadas por entes municipales, provinciales o nacionales” (Ministerio de Salud de la Nación 2009b, 22).

Como se puede observar, las políticas de control del dengue y del Chagas se basan en prevención, monitoreo y atención a tiempo de los pacientes.

Por último, las expectativas teóricas que sustentan el modelo analítico propuesto se basan en los siguientes *mecanismos causales*:

(i) *Con relación a los horizontes temporales de los funcionarios (nivel analítico micro)*: El Estado no es una “máquina impersonal” ocupada por personas con incentivos exógenos tanto al aparato estatal en sí mismo como a la lógica política de la provincia. Cuando los funcionarios políticos tienen horizontes de largo plazo, poseen incentivos para aprender a resolver los problemas públicos que deben enfrentar. En cambio, eso no pasa de igual manera cuando los horizontes son cortos. En esos casos, los funcionarios (y a través de ellos, el “Estado”) no logran desarrollar prácticas informales compensatorias que sean, al menos, igual de eficaces.

(ii) *Con relación a la compensación de la ausencia de reglas con la permanencia de personas (nivel analítico “mezzo”)*: La permanencia en el tiempo de los funcionarios a cargo de las políticas sectoriales facilita el desarrollo de capacidades que permiten diseñar políticas más eficaces basadas en el control, el monitoreo, la coordinación informal de la información, el gasto focalizado, las políticas centralizadas y la injerencia del Estado. Dado el punto (i), los actores tienen mucho margen para compensar la ausencia de mecanismos

formales con rutinas para resolver problemas que se coordinan entre actores con poder de decisión. En esos casos, los actores desarrollarán *rutinas de resolución de problemas* informales (Binder 1962). Por el contrario, es de esperar que no se logren resolver problemas básicos de coordinación y estabilidad de las políticas si no se desarrollan tales rutinas informales.

Tabla 1.1: El modelo analítico

Provincia	Institucionalización	Rotación de autoridades	Problema Público	Estabilidad de gabinete	Capacidad de implementación de políticas exitosas									
					Capacidad Burocrática					Capacidad de diseño e implementación de políticas				Éxito de las políticas
					Fiscal / Presupuestaria	Técnico - administrativa	Coerción	Información	Alcance / Densidad	Pertinencia	Flexibilidad	Estabilidad	Legitimidad	
Chaco	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	NO
Formosa	0	0	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	SI

Fuente: elaboración propia.

Notas:

-Con relación a los colores: las variables que están en naranja son las condiciones necesarias, la celeste es la condición que otorga suficiencia y las verde conforman a la variable dependiente.

-Con relación la puntuación: para las variables institucionalización, rotación de autoridades y estabilidad de gabinete se califica con "0" cuando son bajas y con "1" si son altas. Para la variable de tipo de problema público se califica con "0" cuando es de tipo unicausal y "1" cuando es multicausal. Para las dimensiones de las variables de capacidad burocrática y capacidad de diseño e implementación de las políticas públicas, se califica con "0" cuando son bajas y con "1" si son altas.

1.2. Conclusiones

Aquello que es bueno para la democracia (la rotación de autoridades electas y no electas) puede no serlo para los resultados de políticas en contexto de debilidad institucional e inestabilidad de políticas. En esos escenarios, la rotación de autoridades electas puede impactar en la estabilidad de los gabinetes encargados de implementar las políticas. Esto genera menor permanencia de las mismas, problemas de coordinación y disminución de la capacidad de aprendizaje. Al contrario, en regímenes políticos con escasa rotación electoral, se observa estabilidad de funcionarios. Ese hecho es compensado de manera subóptima por la permanencia en el tiempo de las autoridades, tanto del ejecutivo como del Ministerio de Salud. La permanencia casi hegemónica en el poder en Formosa genera capacidades estatales y de gestión tales como aprendizaje, coordinación, especialización, etcétera, que redundan en una más eficaz intervención en el territorio. Aunque existan características que indican más democracia política formal en Chaco, el Estado es menos capaz de desarrollar políticas de ese tipo que sean estables y coordinadas. Esto conduce a un argumento paradójal en el marco del cual, mayor calidad de la democracia no necesariamente se traduce en mejores políticas públicas. En Argentina, desde la transición a la democracia de 1983, existen dos factores comunes a todo el país que son la existencia de elecciones regulares a nivel federal y la preponderancia de debilidad institucional e inestabilidad de políticas con la consecuente primacía de reglas informales regulando el accionar de instituciones y actores (Levitsky y Helmke 2006; Levitsky y Murillo 2009). Dado este contexto, se sostiene que el recambio electoral incide en la mayor o menor permanencia de actores político-partidarios y eso, o compensa de forma subóptima o profundiza la inestabilidad de las políticas. Si no hay reglas que trasciendan a los actores, la permanencia de estos últimos puede “estabilizar” a las políticas. La literatura especializada en políticas públicas destaca este rasgo como fundamental para su eficacia y eficiencia (Stein et al. 2006). Ahora bien, estabilidad⁶ no implica eficacia. Y es por ello que es preciso recuperar

⁶ Cabe destacar que lo que sí ha sido ampliamente estudiado es la relación entre partidos políticos y estabilidad. Un aspecto de los sistemas de partidos que influye sobre las políticas públicas refiere a su grado de concentración. Sistemas partidarios altamente fragmentados conducen a una multiplicación del número de actores de veto, lo cual aumenta la estabilidad de las políticas al dificultar cambios en el statu quo (Tsebelis 2002). Generalmente la estabilidad es presentada como un atributo positivo, porque brinda certidumbre sobre el mantenimiento de las reglas de juego vigentes y porque las políticas requieren cierto tiempo para poder funcionar adecuadamente. Sin embargo, la estabilidad no debe significar “*que las políticas no puedan*

la dimensión de capacidades al análisis. Dado que la estabilidad sola no alcanza, tiene que estar combinada con algún tipo de capacidad estatal. Ese es el aporte principal de este trabajo: recuperar la capacidad del Estado de implementar sus políticas para analizar como interviene en la relación entre tipo de régimen político y políticas públicas.

cambiar en lo absoluto" (Tommasi 2006, 396), en cuyo caso la excesiva rigidez podría tener consecuencias negativas para la estabilidad del régimen democrático (Tsebelis 2002).

2. Capítulo 2: Estabilidad de los gabinetes y capacidades estatales

2.1. Los trabajos sobre capacidades estatales y los estudios acerca de los gabinetes. Una revisión de la literatura

Esta tesis cuestiona los estudios clásicos sobre la democracia que tienden a equiparar el diseño institucional del régimen político con la calidad de las políticas públicas y propone recuperar el estudio del aparato estatal y de su capacidad de implementar políticas para poder comprender mejor los resultados de estas últimas. A su vez, indaga cómo interactúan sociedad, Estado y sistema político en contextos de baja institucionalización formal. Por ende, la investigación, dialoga con varios *corpus* de literatura: 1) los trabajos acerca de la democracia, 2) los estudios acerca de las instituciones (formales e informales), 3) la literatura acerca de las capacidades estatales y 4) los trabajos que examinan la estabilidad de los gabinetes.

2.1.1. Con la democracia no alcanza

¿Cómo interactúan las características del régimen político subnacional con las capacidades estatales a la hora de implementar políticas públicas? La relación clásica entre diseño institucional de los regímenes políticos y políticas públicas no alcanza para explicar la eficacia de estas últimas.

La rotación electoral puede incidir indirectamente en la estabilidad de las políticas, sobre todo, en un contexto de debilidad institucional y de inestabilidad de políticas (Stein et al. 2006) como el de la Argentina. Sin embargo, la regla electoral no alcanza para explicar la eficacia de las mismas. Esta característica del régimen político debe permear de alguna manera la gestión organizacional de las políticas públicas. Es decir, únicamente puede ejercer una influencia indirecta, ya que puede habilitar una mayor estabilidad de los ministros, secretarios y subsecretarios que están operando dentro del aparato estatal. Pero esa incidencia no es ni automática ni suficiente para explicar los resultados de política. La idea de que el régimen político, con sus reglas formales y escritas, explica la calidad de las políticas públicas es, como mínimo, insuficiente. Pensar que la democracia es siempre y en todos los escenarios buena para las políticas públicas implica no prestar atención al hecho

que las decisiones que se delinear en el debate parlamentario o en las reuniones de gabinete deben procesarse por una estructura organizacional e institucional específica que puede, a su vez, modelar, cambiar, alterar, mejorar o empeorar decisiones tomadas de manera exógena a la capacidad del aparato estatal. Recordemos, además, que éstas decisiones se procesan a través de aparatos estatales específicos y generalmente, preexistentes.

Aunque prácticamente todos los teóricos de la democracia prestan atención de una u otra manera al Estado, lo consideran únicamente como el canal práctico (y, usualmente, neutro) a través del cual se procesan las políticas. Se centran, en cambio, en el análisis de la representatividad de las mismas. Sin embargo, no es únicamente una cuestión de mayor y mejor representación de intereses, sino también de implementación de políticas.

En un repaso sintético de los estudios de la democracia, se observa que comenzaron por identificar qué era y qué no era la democracia, para diferenciarla de otros tipos de regímenes políticos (Schumpeter 1947; Dahl 1971). Esta línea de pensamiento inauguró una visión de la democracia política, en donde la relación entre diseño institucional y políticas públicas se tomó casi como automática. Esa equivalencia perdura inclusive en trabajos más recientes que explican la democracia por elementos tales como la desigualdad económica (Acemoglu y Robinson 2006), dado que en su argumento vinculan “el voto” a las futuras políticas públicas (2006, 24). Aunque, como ya señalamos, todos los estudios de la democracia incluyen en mayor o menor medida al Estado en el análisis, no suelen centrarse en él y tienden a establecer un supuesto de equivalencia entre la existencia de instituciones democráticas y mejores políticas públicas⁷.

Es cierto que la tradición clásica de estudios sobre la democracia vinculada a Dahl (1971) tuvo un punto de ruptura con la perspectiva introducida por O'Donnell, Schmitter, y Whitehead (1986). Estos autores ya no observaban únicamente la existencia o no de democracia, sino que analizaban los procesos vinculados a los regímenes en transición. Dieron un giro al debate, puesto que dejaron de observar el tipo de régimen como meramente dicotómico y comenzaron a analizar los mecanismos que explicaban la

⁷ Simultáneamente, esta discusión acerca de la democracia se nutrió del debate en torno a las teorías de la modernización (Lipset 1960). Una de las ideas centrales de estas teorías es que existe una relación entre la democracia y el desarrollo económico de los países. Sin embargo, se basaron en la experiencia europea y sobredimensionaron la expectativa de contagio (Geddes 2003, 9).

transición de un tipo hacia otro. De esa manera, abrieron el juego a observar otros elementos más allá del diseño institucional, tales como los legados institucionales de los regímenes autoritarios anteriores, los grupos y alianzas, el contexto económico y social, etc., saldando la desconexión entre regímenes que existía en la literatura previa. Desde este punto de vista, las transiciones pasaron a ser locales, contingentes y complejas e involucraron las divisiones entre las élites como clivaje explicativo principal⁸. Sin embargo, esa línea de estudio no se plasmó en una recuperación del Estado y de sus funcionarios como actores clave del proceso de implementación de las políticas de inclusión económica, social y política que los autores analizaban como elementos de la transición a la democracia. ¿Quiénes eran los supuestos encargados de llevar esas reformas a cabo? ¿Los legisladores en el recinto?

Muchos países han transitado del autoritarismo hacia la democracia desde la llamada tercera ola de democratización (Huntington 1991). Sin embargo, como indica la literatura existente, gran parte de este avance democrático ha sido desparejo territorialmente y más bien limitado al nivel nacional. De hecho, un aspecto repetido en estas nuevas democracias es la existencia de una “yuxtaposición”, esto es, la coexistencia de regímenes no democráticos subnacionales dentro de gobiernos nacionales democráticos (Giraudy 2009, 1). Este hecho presenta el reto de adaptar teorías de democracia nacional a un nivel distinto de análisis. Se han realizado estudios sobre varios aspectos cruciales de la política subnacional argentina, como las elecciones, los sistemas de partidos, las reformas económicas subnacionales, la descentralización y el federalismo (Calvo y Murillo 2004; Gibson y Calvo 2000; Snyder 1999; Levitsky 2003; Eaton 2004; Falleti 2005; Gibson 2004). Sin embargo, no abundan intentos sistemáticos de describir, y mucho menos de explicar, el rol del Estado dentro de este contexto.

⁸ Otras explicaciones de la transición sostienen que las crisis económicas, las reformas económicas y la descentralización de la economía resultaron en un “equilibrio político” que neutralizó niveles excesivos de resistencia contra el régimen a través de sanciones económicas. Esto a su vez resultó en la desintegración de los principales actores de veto (Acemoglu y Robinson 2006). En este marco, Haggard y Kaufman (1995) analizan primero la relación entre crisis económica y el retiro autoritario y después examinan cómo afecta el legado económico e institucional del autoritarismo la capacidad de nuevos gobiernos democráticos para iniciar y sostener reformas de política económica. Finalmente, los autores analizan la consolidación de las reformas políticas y económicas en el largo plazo. A lo largo del trabajo, enfatizan la relación entre las condiciones económicas, los intereses y el poder de grupos sociales involucrados, y el rol mediador de las instituciones de representación, particularmente los partidos políticos.

En este sentido, O'Donnell (1993) fue uno de los primeros autores en llamar la atención acerca de la combinación del tipo de régimen provincial con la manera en que el Estado se establece funcional y legalmente en el territorio, generando situaciones paradójales de política pública dentro de un mismo país (O'Donnell 1993, 164). Asimismo, sostuvo que no solo la mayoría de los países, sino también sus provincias o Estados, no siempre cuentan con democracias representativas e institucionalizadas (1993, 164). En cambio, se observan provincias con mayor o menor institucionalidad democrática dentro de un país democrático. A su vez, los Estados subnacionales se relacionan de maneras complejas y diferentes con sus respectivas sociedades locales. O'Donnell (1993, 2001) propone una ruptura con la literatura anterior porque entiende al Estado como una relación social y resalta la importancia de su legalidad despareja en el territorio (en términos del acceso por parte de la ciudadanía al aparato estatal entendido en sentido amplio). Sin embargo, aunque incorpora al Estado, no avanza en definir con qué capacidades debe contar éste para poder intervenir de manera eficaz y eficiente en el territorio.

En el marco de esta tesis, y dado que las provincias comparten un piso democrático por formar parte de un mismo régimen político y cuentan con elecciones *“razonablemente libres, más de un partido (tanto electoral como legislativo), extendidos derechos electorales, una oposición capaz de criticar y competir con la autoridad de turno, algún acceso a fuentes alternativas de información, entre otros aspectos”* (Gervasoni 2005, 95), no parece pertinente discutir si existe o no la democracia. Lo que se puede observar, en cambio, es la presencia de algunas de sus dimensiones clásicas (Gervasoni 2005; Dahl 1971) y vincularlas con el Estado y su capacidad de implementar políticas públicas eficaces.

Oszlak (1980) analiza el vínculo entre régimen político, gestión estatal y política, pero propone una mirada macro y vinculada a diferentes momentos históricos. Sostiene que un aspecto puntual de las capacidades estatales son las interdependencias que se generan dentro de la burocracia. Estas pueden diferenciarse analíticamente y varían según el tipo de régimen. Es decir, *“según la modalidad predominante de reclutamiento o acceso a los roles “superiores” del Estado y los mecanismos de representación política en vigencia”* (1980, 15). A su vez, estas dos dimensiones, tipo de interdependencia y tipo de régimen, permiten

reconocer diferentes estilos de gestión estatal que afectan de diversas maneras a los procesos de implementación de políticas públicas.

El autor señala tres formas de interdependencia intra-burocrática. En primer lugar, aquellas que se basan en la necesidad de procurar y suministrar el flujo de bienes materiales y financieros necesarios para el funcionamiento de cada unidad (*las interdependencias materiales o presupuestarias*); en segundo lugar, las destinadas a producir y recibir información y conocimientos técnicos asociados a la actividad especializada que justifica la existencia de cada unidad (*las interdependencias funcionales*) y; por último, las que están dirigidas a impartir y acatar directivas emanadas de la autoridad competente con el propósito de asegurar el cumplimiento de ciertos objetivos comunes a las partes involucradas (*las interdependencias jerárquicas*) (Oszlak 1980).

Estas interacciones buscan asegurar el mínimo de coordinación necesaria para convertir políticas públicas en acciones burocráticas puntuales y coherentes con sus propósitos. Ahora bien, estas interacciones que se prevén formalmente muchas veces distan del funcionamiento real de la organización. En gran medida, “*debido a que las relaciones interorganizacionales en los diferentes planos de interdependencia se ven condicionadas por las características del régimen político bajo el cual, y para el cual, esa burocracia funciona*” (1980, 17).

La relación entre tipo de régimen y capacidades estatales no ha sido estudiada en profundidad porque involucra la dificultad de formular hipótesis respecto de la proporción de la variación en las capacidades del Estado que se explica por la naturaleza del régimen (Oszlak 1980). Existen algunos estudios en esa dirección pero acotan la capacidad estatal a su capacidad extractiva. Esos trabajos plantean, por un lado, la existencia de una asociación positiva entre democracia y capacidad extractiva y, por el otro, una relación negativa entre desigualdad en la distribución del ingreso y capacidad extractiva (Besley y Persson 2010, 2011; Cárdenas 2010). Si se utiliza una mirada más amplia de la capacidad estatal, el principal problema al respecto, es que muchas de las características de estas relaciones se explican por lógicas organizacionales propias a la burocracia y no son necesariamente alteradas por variables exógenas, tales como las características del régimen. En tal sentido, existen estudios que demuestran que la dinámica organizacional intraburocrática tendría

también una lógica independiente de la dinámica política. Por ende, es difícil establecer el peso explicativo específico de estas características de la burocracia y aislarlas de aquellas otras que sí pueden ser explicadas por formas alternativas de régimen político.

En suma, tanto O'Donnell (1993) como Oszlak (1980) plantean que un Estado debe tener ciertas capacidades para realizar determinadas funciones esenciales puesto que la alta o baja institucionalidad democrática no se traslada automáticamente a las políticas públicas. Sin embargo, aunque ambos autores realizan un avance en recuperar al Estado en la relación entre el régimen político y las políticas públicas, no profundizan en estudiar si y cómo se vincula con el régimen político y si alguna característica de esa relación incide en la implementación de las políticas.

2.1.2. Instituciones, institucionalidad y su debilidad o fortaleza

La estabilidad del gabinete asume un rol explicativo clave en el modelo teórico presentado, debido a que funciona como el mecanismo explicativo que “estabiliza” el aparato estatal puesto que las reglas formales no lo hacen. En otros dominios empíricos, la estabilidad podría provenir de las reglas formales y/o de la propia organización burocrática. Sin embargo, en las provincias argentinas, las reglas formales son débiles e inestables y las capacidades organizacionales del aparato estatal también lo son. Es por ello que es preciso revisar qué significa que la institucionalidad formal sea débil e inestable.

Se entiende por institución fuerte una regla escrita, formal, estable y con capacidad de cumplimiento (Levitsky y Murillo 2009). En América Latina, las reglas a veces no son formales ni se cumplen al pie de la letra. Incluso se las ignora y/o viola. Así, las instituciones tienen que ser observadas considerando la posibilidad del bajo cumplimiento y de su escasa estabilidad. En Argentina, desde la transición a la democracia en 1983, existen dos factores comunes a todo el país: la existencia de elecciones regulares a nivel federal y la preponderancia de debilidad institucional e inestabilidad de políticas, con la consecuente primacía de reglas informales regulando el accionar de instituciones y actores (Levitsky y Helmke 2006; Levitsky y Murillo 2009).

Si las reglas formales respecto de cómo encarar políticas en diferentes áreas fueran fuertes y estables (o si la organización burocrática funcionara de manera aceptada e “independiente” a las personas a cargo) seguramente el poder explicativo del gabinete disminuiría. En cambio, cuando no hay reglas formales e institucionalizadas que trasciendan a los actores, la permanencia de estos últimos puede “estabilizar” a las políticas, tanto por el desarrollo de reglas informales como por conductas repetidas que generan aprendizaje. La literatura especializada en políticas públicas destaca este rasgo como fundamental para que éstas sean eficaces y eficientes (Stein et al. 2006). Ahora bien, la estabilidad no implica eficacia⁹. Es por ello que es preciso incorporar la dimensión de capacidades al análisis. La estabilidad por sí sola no alcanza para explicar el éxito de las políticas, aunque sí puede incidir en el desarrollo de ciertas capacidades estatales clave.

Por último, afirmar que existe baja institucionalidad formal implica, en primer lugar, entender las instituciones. Esto conlleva, por un lado, el rastreo de los diferentes enfoques con las que éstas han sido estudiadas y, por el otro, identificar las implicancias de que éstas sean débiles o que no tengan capacidad de aplicación real.

2.1.2.1. Instituciones. Definiciones. La mirada de los enfoques institucionalistas basados en la elección racional y en el institucionalismo histórico

La relevancia de las instituciones para la explicación de los procesos políticos ha sido parte del “sentido común” de la ciencia política y la economía de las últimas décadas. Se suele diagnosticar que la mayor parte de los problemas de la Argentina se debe a un problema de falta, calidad, debilidad o insuficiencia de las instituciones (Acuña y Chudnovsky 2013).

En las explicaciones de las ciencias sociales las instituciones han importado, dejado de importar y vuelto a importar por muy diversas razones (Acuña y Chudnovsky 2013). Es

⁹ Cabe destacar que lo que sí ha sido ampliamente estudiado es la relación entre partidos políticos y estabilidad. Un aspecto de los sistemas de partidos que influye sobre las políticas públicas se refiere a su grado de concentración. Los sistemas partidarios altamente fragmentados conducen a una multiplicación del número de actores de veto, lo cual aumenta la estabilidad de las políticas al dificultar cambios en el statu quo (Tsebelis 2002). Generalmente la estabilidad es presentada como un atributo positivo, porque brinda certidumbre sobre el mantenimiento de las reglas de juego vigentes y porque las políticas requieren cierto tiempo para poder funcionar adecuadamente. Sin embargo, la estabilidad no debe significar “*que las políticas no puedan cambiar en lo absoluto*” (Stein et al. 2006, 396), en cuyo caso la excesiva rigidez podría tener consecuencias negativas para la estabilidad del régimen democrático (Tsebelis 2002).

más, entre aquellos que consideran que importan (como causas de procesos socio-políticos y no meras consecuencias de factores más profundos) existen grandes diferencias sobre qué instituciones importan y por qué, por lo que el debate en torno a lo institucional no se agota en sí importan o no, sino que genera un debate sobre qué es lo que importa de las instituciones (Acuña y Chudnovsky 2013). Los institucionalismos suelen agruparse en tres grandes familias: en primer lugar, aquel conjunto de trabajos que se engloba en el marco de las teorías de la elección racional y que se alinean (aunque modificándola) con la idea de racionalidad económica (Bates 1997; Weingast 2002); en segundo lugar, aquellos estudios que se asocian al institucionalismo histórico, heredero de los estudios de los así llamados “macro-analíticos” de la política comparada como Moore (1993) o Skocpol (1979) (Thelen 1999; Skocpol y Pierson 2002) y, por último, el denominado institucionalismo sociológico –o sociología económica– (DiMaggio y Louch 1998; DiMaggio y Powell 1991). Todos estos enfoques comparten su interés por explicar los procesos políticos a partir del análisis de las instituciones. Sin embargo, existen diferencias relevantes entre ellos, así como espacios de superposiciones cada vez mayores (Thelen 1999).

Tanto los análisis de la elección racional (en adelante ER) como los del institucionalismo histórico (IH) estudian preferencias y estrategias de los actores en función de las instituciones dentro de la cuales interactúan. Sin embargo, muestran diferencias con relación a cómo entienden el rol de las instituciones,

Dentro del ER (Weingast 2002; Levi 1997) el foco no es el individuo, sino la agregación de las opciones individuales. Estos modelos teóricos ofrecen una respuesta posible acerca de los microfundamentos de los macroprocesos o macroeventos. Algunos de los supuestos esenciales de esta perspectiva son que: i) los individuos son racionales y actúan consistentemente de acuerdo a sus preferencias. ii) cada individuo maximiza una función de utilidad, iii) las preferencias son estables, iv) se reconoce que existen restricciones a la acción (y a su vez, dos fuentes posibles de ello son la escasez -los individuos maximizan dentro de los recursos disponibles- y las instituciones y organizaciones¹⁰, (v) existe acción

¹⁰ Esto es, se reconoce que las reglas y sanciones estructuran las interacciones sociales y que su existencia y aplicabilidad son conocidas dentro de la comunidad. Desde esta perspectiva, las instituciones estructuran las opciones individuales de los actores estratégicos y producen resultados de equilibrio, por lo cual no hay incentivos para cambiarlos)

estratégica: esto es, para los actores es necesario evaluar el comportamiento de otros actores relevantes para realizar la opción preferida (*free ride, overfish*) Esto último es especialmente importante en la teoría de los juegos. Por último, (vi) se asumen equilibrios, aunque esto no quiere decir que sea una lectura estática ni que todas las interacciones tiendan al equilibrio. Estas seis premisas se pueden rastrear en los diferentes aportes realizados por la teoría, tanto en lo que se refiere a la explicación de la conducta individual como de la colectiva (Olson 1992).

Como señala Acuña (1997), este tipo de enfoque posee los límites clásicos de las corrientes teóricas que hacen hincapié en el comportamiento individual para explicar el orden social. Evidentemente, este tipo de modelos causales se basa en premisas que, por definición, no otorgan mayor peso como factores explicativos a las variables estructurales-económicas, ideológicas o, en algunas de sus posturas más centradas en el individuo, político-institucionales, bajo el supuesto de que los actores despliegan en su accionar lo que han decidido que maximiza su satisfacción individual. *“Esto supone individuos estrictamente racionales bajo un tipo de racionalidad neoclásica pero, sobre todo, obtura el análisis del papel de la historia o de la política en la formación de preferencias, puesto que se supone que estas están dadas”* (Acuña 1997, 5).

En cambio, el institucionalismo de ER incorpora el papel explicativo de las instituciones, entendiendo que estas acotan y ordenan las posibilidades de acción de los actores. Las instituciones proveen una solución a los problemas de acción colectiva de los actores y reducen los costos de transacción que estos enfrentarían sin ellas (North 1990).

En general, estos estudios cubren dos grandes preguntas respecto al rol de las instituciones en los procesos sociales, políticos y económicos: a) aquellas que se focalizan en estudiar los efectos de las instituciones (entendiéndolas como exógenas a los procesos bajo análisis) y b) las que se preguntan por qué son necesarias las instituciones (asumiéndolas como funcionales). En cuanto a la primera pregunta, se considera que las instituciones están “dadas” (esto es, se relativiza la capacidad y el sentido de explicar su origen) y, por ende, el estudio se concentra en sus efectos (Weingast 2002). Con relación a la segunda pregunta, se considera que las instituciones existen principalmente para resolver problemas de coordinación, sobre todo en contextos de incertidumbre. Por ello, el peso del análisis no se

centra en sus orígenes, sino en identificar qué problemas resuelven y qué función tienen. El supuesto es que conociendo los efectos de las instituciones, se conocen sus orígenes. Como además se supone que son funcionales, el cambio solo se puede explicar por una falla institucional. Las instituciones, desde esta perspectiva, se refuerzan, dado que tienden a equilibrios estables, y son eficientes en la medida en que resuelven problemas de acción colectiva.

En suma, los estudios del institucionalismo vinculado al enfoque de la ER tienden a derivar las preferencias de los actores de la teoría, consideran que las instituciones son reglas que tienden a perdurar salvo que fallen (y entonces, se modifican porque ya no son más funcionales) o porque existe un “shock externo” que modifica las condiciones iniciales. Las instituciones son, únicamente, entendidas como reglas que resuelven problemas de coordinación (North 1990), a la vez que solucionan los problemas de acción colectiva ordenando y limitando las posibilidades para la acción. Evidentemente, desde esta perspectiva, así como en el estructural-funcionalismo, el cambio institucional es bastante difícil de explicar, así como el hecho que perduren instituciones ineficientes.

En este último punto, la visión de las instituciones vinculada al IH avanza un paso más allá reconociendo que la racionalidad de los actores está acotada a las instituciones y que se configura en la interacción con las mismas. De esta manera, matiza el supuesto de preferencias exógenas y estables de la escuela de la ER, y aunque los actores aparecen más matizados, sigue predominando el peso explicativo de las instituciones para comprender la realidad política y social.

El institucionalismo del IH se diferencia en varios aspectos del de la ER. Las preferencias de los actores se inducen de la realidad y se tiende a obtener una mirada comparada de la misma (Thelen 1999). De igual forma, si bien esta versión mantiene la dificultad de explicar el cambio institucional, es porque entiende que las instituciones pueden perdurar a pesar de ser ineficientes. Como veremos, esto es así puesto que éstas distribuyen poder generando ganadores interesados en mantenerlas o grupos de interesados (*constituencies*) que antes no existían y que ahora, al verse beneficiados, se movilizan en su favor.

Otros aspectos clave en los que el IH se despega del enfoque de la ER son los siguientes: en primer lugar, una crítica a ese enfoque respecto a la existencia de un equilibrio único y la introducción de mayores niveles de contingencia en el modelo. Por ejemplo, sostienen que puede ser que las instituciones perduren no porque sean funcionales sino por su carácter consuetudinario. En segundo lugar, señalan un problema de secuencia que no se tiene en cuenta en el enfoque de ER. Esto significa que los procesos políticos bajo análisis no suceden en un “estado de naturaleza” institucional y que las instituciones interactúan con otras ya existentes que, a su vez, las afectan y modifican. Por último, critican la premisa de intencionalidad del ER sosteniendo que las instituciones no siempre responden a los deseos o intenciones de sus creadores (Thelen 1999). Suelen existir efectos no esperados y una vez que las instituciones se crean, aunque ya no cumplan con el objetivo para el cual fueron creadas, tienden a persistir. Esto es así debido a que una vez que los actores se adaptan e invierten recursos en ellas se resisten a cambiarlas.

A pesar de esta tendencia a la permanencia de las instituciones, por supuesto que existe el cambio. La realidad social y política dista de ser estática. Sin embargo, por definición, cuando se mira la realidad social y política a través de este prisma, el cambio se tiende a comprender como algo más gradual y marginal y la explicación de procesos de cambio abruptos se hace más difícil.

En base al breve recorrido presentado respecto de las dos variantes más relevantes del institucionalismo actual, queda claro que, a pesar de que se pueda incluir el análisis de actores y grupos, la primacía explicativa siempre recae en las instituciones. En la teoría política moderna, el enfoque de la ER entiende a los intereses, el poder (distribución de recursos políticos) y a las reglas del juego (constituciones, etc.) como exógenos, esto es, causados de manera externa al universo que es objeto de estudio, aunque con influencia sobre el mismo. El enfoque del IH, en cambio, los toma como endógenos, esto es, causados dentro del universo objeto de estudio y, en consecuencia, en interacción causal con las otras variables que lo constituyen; en este último caso, los intereses se desarrollan en el marco de la política en base a una combinación de educación y experiencia; las instituciones políticas afectan la distribución de recursos que, a su vez, afecta el poder de los actores políticos que incide, por último, en las instituciones políticas. Las reglas de juego se desarrollan, también,

dentro del contexto de las instituciones políticas. La historia se plasma en reglas y la conducta individual se constituye como tal en el marco de esas reglas. En suma, la perspectiva del IH acerca de las instituciones es que éstas son resultados de la desigualdad de poder que, a su vez, genera recursos diferentes y diferencias de poder que se cristalizan en trayectorias históricas difíciles de cambiar.

Si bien los estudios de ER realizan estudios históricos, en general el uso del pasado se utiliza en un sentido restringido, de forma ilustrativa, y los resultados son explicados por un modelo en el cual actores e instituciones han sido definidos a priori. El institucionalismo de ER se apoya en enfoques basados en teorías y en la identificación del terreno empírico favorable para demostrar la teoría. Esto hace más robusto el modelo causal, que así se mantiene estable y parsimonioso.

Por último, desde el IH, importa la temporalidad (*timing*) y la secuencia. El orden de los eventos marca una diferencia (Gerschenkron 1962). Si bien muchos argumentos relativos a la dependencia de senderos (*path dependency*) se enfocan en la institucionalización de determinadas configuraciones que luego son difíciles de revertir, también proveen elementos para analizar el cambio político o la inercia política. De hecho, secuencias en las que hay dependencia del pasado se pueden comparar con los argumentos de la ER sobre secuencias en instancias muy institucionalizadas. Estos argumentos contienen el equivalente de la dependencia de la historia al señalar el rol central que juega la secuencia de las opciones. Cada paso de la secuencia es irreversible porque las reglas institucionales resultan de alternativas previas en una instancia anterior que no son posibles en instancias posteriores. Lo que sí es cierto, es que el IH permite ampliar estas irreversibilidades en contextos en los que es posible expandir estos hallazgos a otros fenómenos sociales que no cubre la literatura de la ER (Mahoney 2000).

2.1.2.2. *Debilidad de las instituciones*

Uno de los problemas de la discusión respecto a las instituciones es que no da cuenta de otras realidades ajenas al planteo tradicional de las mismas. Al respecto, Levitsky y Murillo (2009) señalan algunas de las consecuencias de la debilidad de las instituciones formales. En primer lugar, problemas de coordinación: la ausencia institucional crea inseguridad y

falta de expectativas y la cooperación es más difícil de sostener. En segundo lugar, como defensa a la incredulidad institucional surgen políticas “rígidas” que proponen estabilidad institucional a un alto costo, como por ejemplo la Ley de Convertibilidad de los 90s. En tercer lugar, aparece la “fluidez” institucional; las instituciones débiles estimulan la creación y/o modificación “creativa” de la regla (reglas formales que se pueden ignorar y/o seguir a medias, generando nuevas “medias” reglas). En cuarto y último lugar, la debilidad institucional formal genera reglas informales. Es decir, los actores se organizan en base a reglas y procedimientos alternativos ampliamente conocidos, aceptados y cumplidos. De esa manera, en aquellos casos donde las reglas formales no pueden ser cumplidas, se opera siguiendo un “substituto”. En esos casos, las reglas informales pasan a tener roles explicativos clave.

2.1.3. ¿Capacidades estatales para qué?

Un aporte teórico de esta tesis será el refinamiento del concepto de capacidades estatales a partir de estudios de caso de Estados provinciales. La capacidad de un Estado es capacidad “para algo”. A su vez, depende de las necesidades que tiene una sociedad determinada, puesto que el Estado debe proveer bienes básicos a través de las políticas públicas. Asimismo, aunque éstas se definen en el seno del sistema político, se procesan a través del aparato estatal. Por ende, la capacidad de un Estado se debe entender en referencia a necesidades sociales específicas de modo de poder identificar qué tipo de capacidades existen para atenderlas. Para alcanzar ese objetivo, se examinará, en primer lugar, qué significan esas capacidades; en segundo lugar, se identificará qué capacidades son necesarias en el área de política pública bajo análisis (salud); en tercer lugar, se analizará de qué factores depende su desarrollo.

Esta investigación se propone establecer, a través de la comparación de estudios de casos en profundidad, qué tipo de capacidades estatales son necesarias para responder a shocks externos, tales como las epidemias. De esa manera, se pueden observar las capacidades “en acción” y no inferir capacidades desde una “foto” descriptiva del aparato estatal. Para ello, se buscará entender si el combate al dengue es una respuesta temporalmente delimitada o no. Se buscará, por ejemplo, saber qué pasa en caso de una mejora con respecto al dengue con otros problemas de salud pública, tales como la mortalidad infantil. ¿Qué capacidades

se necesitan para enfrentar cada problema determinado de salud pública? ¿Qué es específico del combate al dengue? ¿Qué tiene de particular esa respuesta estatal? Profundizar en estas preguntas permitirá ajustar el argumento a un tipo de política pública para la cual alguna capacidad estatal, como por ejemplo la coordinación centralizada, sea fundamental y sea la que facilite el éxito, mientras que esta misma capacidad podría convertirse en un obstáculo para otro tipo de política pública.

2.1.4. Rastreado la noción de capacidad estatal

La capacidad del Estado ha sido entendida como un factor clave para, por ejemplo, garantizar la consolidación democrática (Linz y Stepan 1996), el Estado de Derecho (O'Donnell 1993). También es clave el desempeño del Estado en la resolución de problemas internacionales y en la oferta de servicios públicos (Rotberg 2003). Se la ha entendido, en términos generales, como a la habilidad del Estado para ordenarse, organizarse, generar recursos, hacer e impedir acciones (Calamari 2012).

Sin embargo, entre los años 50s y hasta mediados de los 70s, el Estado estuvo prácticamente olvidado en el debate académico. En la mayoría de los trabajos la preocupación era sobre el “gobierno” y la “burocracia” en el marco de lo que fue llamado la ola conductista (Krasner 1984). Recién hacia finales de los años 70s y principios de los 80s volvió a surgir la preocupación por el Estado pero enfocada, principalmente, en su grado de autonomía y/o el nivel de ajuste o congruencia con el entorno. Lo primero aludía a la capacidad del Estado para formular e implementar sus propias preferencias más allá de lo que suceda en la economía y la sociedad; lo segundo mostraba cómo las instituciones estatales se modifican acorde a las transformaciones en el ambiente económico y social nacional e internacional (Krasner 1984).

En este contexto, la publicación del libro *Bringing the State Back In* de Evans, Reuschmeyer y Skocpol (1985) marca una nueva etapa en los estudios del Estado (Calamari 2012). Este trabajo recupera al Estado y lo posiciona en el centro del debate. Se habla de un Estado con capacidad de formular políticas y de alterar la realidad en una relación de mutua influencia con la sociedad. Además, se le otorga autonomía,

convirtiéndolo en un actor relevante, sin por ello presentarlo como una organización completamente aislada de las influencias del ambiente.

Esta recuperación del Estado en el debate académico se complementa con el renovado interés por el mismo en los organismos internacionales preocupados por el fortalecimiento institucional, producto de la reflexión en torno al fracaso de las políticas del “Estado mínimo” de la década de los años 90s (Banco Mundial 1997).

Asimismo, la reflexión sobre la capacidad estatal se vincula con el debate del rol del Estado en el desarrollo económico (Kohli 2010). Evans (1996) sostiene que las ideas acerca del rol del Estado se dividen en tres grupos. El primero de ellos, durante las década del ‘50 al ‘70, veía al Estado como el promotor de cambios estructurales. La consecuencia práctica de los resultados negativos que se observaron luego de años de intervención estatal, en conjunto con la crisis internacional de los 70s, fue un segundo grupo de ideas que veía al Estado como un obstáculo para el desarrollo. Los argumentos neoutilitaristas destacaban los riesgos de la captura de rentas (*rent-seeking*) por parte de actores con intereses particulares dentro del aparato estatal y proponían la necesidad de contar con un Estado mínimo que garantice los contratos y controle las fallas de mercado y no mucho más. A mayor tamaño del Estado, más áreas podrían ser apropiadas por actores privados. Estas ideas se plasmaron en la liberalización y la desregulación de los mercados. El tercer grupo de ideas, a partir de la década de los 80s, volvió a reconocer la importancia del Estado como un actor clave en el desarrollo y le dio entidad teórica a la capacidad estatal requerida para ello (Evans 1996).

Las idas y vueltas en las ideas respecto del rol del Estado en el desarrollo llevaron a reflexionar sobre la necesidad de que éste sea autónomo. De esa manera, se puede situar al concepto de capacidad estatal en el marco de la teoría weberiana del Estado. Weber (1996) concibe al Estado de modo tal que la autonomía respecto de los intereses sociales se constituya en fuente de su capacidad. El Estado weberiano administra, gestiona y controla un territorio y sus habitantes a través de una forma de organización burocrática y está basado en la monopolización de la violencia. Esta definición implica: a) el reconocimiento de la capacidad coercitiva y administrativa del Estado; b) una organización autónoma que supera, al menos en la capacidad coercitiva, al resto de los actores en un territorio dado; c) la existencia política propia de un Estado autónomo. En oposición, el marxismo identifica

al Estado como una arena donde se expresa una relación social de dominación y existen también otros paradigmas teóricos que analizan al Estado como un espacio de resolución de conflictos que excluyen la posibilidad de pensar en la capacidad estatal y en un Estado con autonomía suficiente para llevar adelante acciones independientes (Calamari 2012).

2.1.5. La autonomía y la capacidad estatal. Una relación compleja

Existe un grupo de trabajos que equiparan autonomía con capacidad. Por ejemplo, Skocpol (1985) sostiene que si existe una formulación de objetivos independiente por parte del Estado es posible analizar las capacidades para alcanzar los objetivos estatales, especialmente frente a actores poderosos o circunstancias socioeconómicas adversas. Además, señala que la autonomía está estrechamente conectada con la explicación de la capacidad estatal (Skocpol y Finegold 1982). Argumenta que cuando el Estado cuenta con una agencia autónoma que formula planes a partir de su conocimiento técnico e independientemente de las influencias sociales, los resultados son mejores que cuando incorpora las preferencias de los actores.

Migdal (1988) explica la variación en el logro de los objetivos estatales entre países a partir de la relación Estado-Sociedad. Sostiene que la capacidad del Estado radica en su habilidad de ordenar la vida social a través de la penetración en la sociedad, la regulación de las relaciones sociales, la extracción de recursos y su utilización para conseguir los objetivos que se ha fijado (1988, 4-9). Los Estados son débiles si la élite estatal no logra controlar la provisión y distribución de los recursos materiales y de los símbolos que legitiman el ordenamiento de la vida social. A su vez, la autonomía es una condición para su logro, ya que otros actores sociales pueden capturar las estructuras estatales para afianzar sus bases de poder.

Los estudios sobre los Estados desarrollistas en los países del Este asiático han puesto en duda la miradas de la autonomía, ya que Estados autónomos han tenido distintos resultados en el logro de sus objetivos. Por ejemplo, los Estados autoritarios del Este Asiático y América Latina han obtenido resultados diversos en cuanto a sus objetivos de desarrollo. Japón, Corea del Sur y Taiwan han tenido resultados exitosos, mientras que los modelos autoritarios burocráticos del Cono Sur tuvieron resultados dispares en sus intentos

modernizadores. Es decir, los Estados pueden ser autónomos pero no efectivos. (Kjær, Hansen, y Thomsen 2002; Evans, Rueschemeyer, y Skocpol 1985).

Evans (1995, 1996) desarrolla el concepto de autonomía enraizada para describir un equilibrio que combina un aparato burocrático weberiano conectado a través de redes informales con los principales actores de la industria. Según Evans, los gobiernos no pueden impulsar efectivamente el desarrollo si no obtienen información detallada de los actores del mercado. Por lo tanto, necesitan desarrollar vínculos con los actores que están en el ámbito de la política que busca impulsar el desarrollo aunque deben retener, a la vez, cierto grado de autonomía para adoptar políticas que favorezcan el desarrollo económico del país y no de grupos particulares. Este nivel de autonomía estaría dado por la coherencia interna de la burocracia que reprime los intereses individuales de los burócratas en favor de los intereses del colectivo (Calamari 2012). Es en este punto en que el Estado puede actuar con autonomía de los intereses sociales. En esta línea, Weiss (1998) analiza a los países del Este asiático y observa que el desarrollo se logra a partir de una interdependencia del Estado con los actores sociales a la que llama interdependencia gobernada. Por último, cabe destacar que todas las posturas coinciden respecto de la importancia de la estructura burocrática estatal.

2.1.6. Acotando a la capacidad estatal

Este trabajo se inscribe en el marco de la definición de “poder infraestructural” del Estado de Mann (1998, 2008). El autor vincula los estudios sobre el Estado con los trabajos acerca de su capacidad, a través de la distinción entre poder despótico¹¹ y poder infraestructural. Sostiene que el poder despótico es aquél que surge del rango de acciones que la élite estatal puede realizar sin consultar a los grupos de la sociedad civil. En cambio, el poder infraestructural se vincula a la capacidad del Estado de, efectivamente, penetrar a la sociedad civil e implementar sus acciones a través del territorio. Considera que el poder infraestructural del Estado no es sobre la “sociedad”, categoría que considera “vacía” (2008, 358), sino sobre las personas y en la medida en la que éstas están ubicadas en el marco del territorio del Estado, de su espacio, de sus relaciones y únicamente, en lo que alude a las relaciones de poder político¹². Esta segunda definición enfatiza, al menos, dos dimensiones analíticas que son cruciales para esta investigación: en primer lugar, considera una dimensión del poder de un Estado que se vincula a su capacidad administrativa y no a su capacidad política. En segundo lugar, incorpora a las políticas públicas en la definición.

Basándose en la distinción entre poder despótico e infraestructural, Mann (2008) construye una tipología de cuatro tipos de Estados¹³, en los que los feudales e imperiales (2008, 356) se diferencian de los burocráticos y autoritarios. Entre estos dos últimos, la diferencia no es únicamente la relación entre las élites estatales y sus funcionarios, sino que el poder infraestructural consiste en una “doble avenida”: también permite a los partidos y grupos organizados controlar el Estado. Asimismo, señala que la esencia de la combinación entre poder despótico bajo e infraestructural alto no es la presencia de la burocracia puesto que esta también existe en los Estados autoritarios. Aquello que la define es la presencia de partidos de masa (*mass mobilizing parties*). En este tipo de Estado, muchos partidos políticos y grupos de presión compiten por el poder. Si esa competencia es estable y se

¹¹ El rango de acciones que la elite estatal puede realizar sin consultar con grupos de la sociedad civil (2008, 356).

¹² Mann distingue cuatro fuentes de “poder social”. La ideológica, la económica, la política y la militar. Asimismo, sostiene que cada una de ellas tiene sus diferentes tipos de “infraestructura”. De las cuatro fuentes de poder, únicamente la política tiene una delimitación territorial formal (2008, 358). Las relaciones de poder política son solo aquellas que están distribuidas centralmente y territorialmente y eso incluye al poder infraestructural del Estado.

¹³ Los tipos resultan de la combinación entre bajo y alto poder despótico y bajo y alto poder infraestructural.

institucionaliza, eso habilita al Estado a movilizar a los ciudadanos y comprometerlos, de manera de legitimar su infraestructura. Mann sostiene que una manera de denominar este tipo de Estado es “regímenes multipartidistas” o simplemente, “democracia” (2008, 356). En cambio, la característica distintiva de los estados autoritarios es el partido único y altamente jerárquico que genera mayor autonomía del estado.

Soifer (2008) señala que el concepto de poder infraestructural de Mann ha generado tres enfoques diferentes: el primero se centra en las capacidades nacionales del Estado y ve al poder infraestructural como una característica del Estado nacional que no varía dentro de un país. Una forma de medirlo sería ver cuáles son las instituciones que permiten al Estado ejercer control sobre la sociedad. Por ejemplo, pueden ser sus recursos financieros, o también las instituciones de control y de recaudación de impuestos en sí mismas: esto es, el número de funcionarios que el Estado puede destinar a ejercer poder en el territorio. Esta perspectiva destaca el acceso a recursos disponibles para ejercer el poder vía sus instituciones de control. Este enfoque del poder infraestructural entiende al poder como a la capacidad de ejercer control. En consecuencia, para dar cuenta de las capacidades estatales presta atención a los recursos nacionales del Estado.

El segundo enfoque se centra en el peso del Estado y surge de la crítica al primero. En el enfoque basado en recursos existe el supuesto de que cualquier incremento de los recursos se traduce en mayor poder y esto no es necesariamente así. Asimismo, ese enfoque “recupera” al Estado pero “pierde” a los ciudadanos. Por ende, el segundo marco analítico que se desprende del planteo original del poder infraestructural presta atención a como los Estados están contruidos y limitados por actores no estatales. Se centra en analizar el poder del Estado en términos de las manifestaciones locales del mismo (*radiating institutions*) y de su impacto en la sociedad. Knight (2002) describe a este enfoque como centrado en el “peso del Estado” (*weight of the State*). Por último, ese peso se revela en la medida en que el Estado alcanza los objetivos que se propuso.

El tercer y último enfoque se centra en el alcance desigual del Estado y en su diferente habilidad de ejercer control a través del territorio. De alguna manera, se encuentra “en el medio” de los dos enfoques anteriores puesto que, por un lado, se centra en los recursos del Estado para evaluar su poder en lugar de en sus efectos sobre la sociedad y, por el otro,

sostiene que esas capacidades varían en el nivel subnacional. Desde esta perspectiva, el Estado no es homogéneamente poderoso, ni en el territorio, ni en cuanto a los actores sociales. Este foco en el alcance social se alinea con el enfoque de O'Donnell (1993) en términos de la legalidad diferencial que genera relaciones desiguales entre los ciudadanos y el Estado y permite identificar áreas geográficas en las que el Estado logra ejercer en mayor o menor medida su autoridad. Esta perspectiva se vincula muy bien con el enfoque de Skocpol (1979) del Estado en términos del vínculo institucional entre Estados y élites (la autonomía del Estado), así como con la naturaleza de la burocracia (capacidad estatal). El alcance territorial del Estado se define como el área geográfica dentro de la cual las políticas pueden ser aplicadas y cumplidas (Herbst 2000).

Estos tres enfoques del poder infraestructural del Estado intentan capturar la habilidad del mismo de penetrar en la sociedad e implementar sus políticas. El enfoque de capacidades nacionales se enfoca en los recursos disponibles en el Estado central y es muy útil para contestar preguntas de investigación en las que el mecanismo causal propuesto no dependa de la variación territorial. El enfoque del “peso” del Estado, en cambio, se centra en los efectos que éste genera en la sociedad con el objetivo de observar su poder. Por último, el de la variación subnacional examina el potencial alcance desigual del Estado en el territorio. Una combinación del primero y del segundo conformarán el enfoque de esta investigación.

Ahora bien, la noción de poder infraestructural del Estado es más amplia que la de capacidades estatales. En el marco de este trabajo, cuando se utiliza el término, se está pensando en *“the level of development of a government’s technologies of governance, or more precisely, a government’s capability to implement its objectives, whether that unit of governance is local or central”* (Ziblatt 2008, 277).

Es sabido que las capacidades de un Estado/gobierno determinan resultados de políticas. Sin embargo, la literatura no aplica este argumento en el nivel subnacional y a la política de los gobiernos locales. Ziblatt (2008) señala que dos elementos fundamentales que inciden en la capacidad de los estados locales son los recursos fiscales y el grado de *expertise* profesional institucionalizado entre el personal de la burocracia. El autor demuestra que la organización de las preferencias por el lado de la “demanda” no es la única explicación para la provisión diferencial de bienes entre ciudades (en su estudio, de Alemania en 1912),

sino que gran parte de la explicación reside también en la “oferta”; esto es; en la capacidad del Estado de proveer bienes públicos. En particular, encuentra evidencia robusta en dos factores explicativos: los recursos fiscales y el *expertise* técnico al analizar la provisión de salud pública. El mecanismo causal que vincula ambos elementos sería, por un lado, que gobiernos más capaces pueden traducir las demandas sociales en resultados concretos de manera más eficaz y eficiente y, por el otro, que gobiernos con empleados calificados y con conocimiento técnico específico tienen metas y prioridades de política más ambiciosas (Ziblatt 2008, 286).

Slater (2008) señala que la relación entre democracia y poder infraestructural desarrollada por Mann (2008, 355) no parece ser la tendencia en países en vía de desarrollo. Al contrario, lo que observa es una combinación de “Leviatanes autoritarios” y de “democracias estatalmente muy débiles”. El autor nota que pocos Estados en África, Asia, Medio Oriente y América Latina han mostrado crecimiento del poder infraestructural en pos de la declinación del despótico como señalaba Mann (1998) observando la tendencia en Europa Occidental. En cambio, muchos países muestran democracias con capacidades estatales débiles, como por ejemplo, los casos de países como Tailandia o Indonesia. Slater (2008) indica al respecto que, para explicar la relación entre democracia y poder estatal infraestructural, la literatura europea –basada, sobre todo, en la experiencia británica– enfatiza como mecanismo de explicación el rol de los parlamentos en fortalecer las capacidades del Estado, tales como la recaudación de impuestos (Levi 1998; North y Weingast 1989). Según ese relato causal, “*parliamentary supremacy enhances state power because it increases dramatically the control of wealth holders over the government*” (1989, 817, citado en Slater 2008, 256). Los estudiosos del Este Asiático, en cambio, consideran que un Estado desarrollista autónomo es esencial para contrarrestar la depredación por parte de las élites económicas, quienes tienden a usar su poder en el parlamento, justamente, para desviar los recursos públicos (Haggard 1998; Wade 1990; Evans 1996).

La evidencia histórica de países como Indonesia, Malasia y Filipinas sugiere la existencia de diferentes mecanismos causales a través de los cuales el tipo de régimen puede modelar el poder del Estado, que difieren de los mecanismos señalados por la literatura basada en

los Estados constitucionales europeos y en los Estados desarrollistas del este asiático. Mientras que esas dos “escuelas” analizan el rol de los parlamentos democráticos en el fortalecimiento o debilitamiento de las capacidades estatales, Slater (2008) destaca el rol de las elecciones competitivas en el desarrollo de poder estatal infraestructural puesto que, basándose en la experiencia del sudeste asiático, señala que si bien existe una relación entre democracia y mayores y mejores capacidades estatales, claramente el mecanismo no ha sido el de la existencia de parlamentos fuertes. Al contrario, argumenta que las elecciones nacionales y competitivas fortalecen al Estado a través de tres mecanismos distintos al de los parlamentos: en primer lugar, a través de la estimulación a la emergencia de partidos políticos de masa que pueden hacer que el Estado incremente su compromiso y capacidad de proveer bienes públicos masivamente; en segundo lugar, presionando al Estado para mejorar la “*legibility*” de la población en general a través del masivo registro de votantes lo cual, a su vez, puede traer potenciales *spillovers* en otras áreas de gobierno¹⁴ y, en tercer lugar, imponiéndole a las autoridades del gobierno central la necesidad de expandir su poder coercitivo monopólico hacia áreas del territorio previamente regidas por liderazgos parroquiales o milicias.

2.1.7. Definiendo y midiendo a la capacidad estatal

En base a los presentado y a Soifer y Vom Hau (2008), se observa que existen tres grandes grupos de estudios sobre la capacidad del Estado (o la fortaleza del mismo): en primer lugar, los trabajos que examinan la capacidad del Estado de penetrar el territorio (Skocpol 1979; Herbst 2000; Centeno 2002; Boone 2003; Yashar 2005; Soifer 2006; Tilly 2008). En segundo lugar, los estudios acerca de la autonomía del Estado para implementar sus políticas de manera independiente respecto de las preferencias de los diferentes grupos sociales (Bates 1981; Evans 1995). En tercer lugar, los estudios que examinan la profesionalización y/o la institucionalización de las burocracias estatales (Evans y Rauch 1999; Carpenter 2001; Mazzuca 2007).

¹⁴ El registro de la población a través del territorio es un fundamento básico para la construcción de poder infraestructural, dando la oportunidad de votar pero también de recaudar impuestos, por ejemplo). Si se precisa administrar la provisión de un bien, se necesita este tipo de poder infraestructural, entre otros.

Estos cuerpos de literatura nos obligan a preguntarnos si las capacidades estatales son equiparables a la burocracia weberiana, si son el resultado de la permeabilidad del Estado a las fuerzas sociales locales, a las características del régimen político o a ambas. ¿Acaso debe el Estado aislarse de las fuerzas sociales y ser autónomo, como propone la literatura que analiza al Estado como factor explicativo de las reformas estructurales llevadas a cabo en los años 90s (Haggard y Kaufman 1995)? ¿O debería vincularse con ellas para fortalecerse como enseñaron los casos del este asiático (Evans 1996)? Es decir, ¿qué significa desarrollar capacidades estatales en democracias con instituciones débiles?

Existen estudios que examinan el poder explicativo de las capacidades estatales en cuestiones tales como el desarrollo económico, la estabilidad política o la seguridad internacional (Hanson y Sigman 2011). Sin embargo, son pocos los que analizan de manera sistemática los factores que explican el desarrollo de las mismas en el territorio. Si bien el concepto de capacidades estatales es ampliamente utilizado, no existen casi evaluaciones acerca de cómo se lo conceptualiza y mide. Uno de los problemas principales que involucra su conceptualización surge del desacuerdo respecto de cómo contestar la siguiente pregunta: ¿capacidades para qué? Las capacidades de un Estado pueden ser desiguales a través de diferentes áreas de políticas y éstas pueden desarrollar ciertas capacidades para algunas tareas pero no para otras. De hecho, un Estado con capacidades estatales instaladas puede optar por no utilizarlas o verse impedido de hacerlo si enfrenta cierto tipo de resistencias (Giraudy y Luna 2012).

Por último, los estudios sobre la capacidad estatal presentan tensión entre las definiciones “maximalistas” –que tienden a incluir muchas dimensiones y pueden perder referencia empírica– y las “minimalistas” –que restringen atributos y corren el riesgo de omitir elementos relevantes– (Munck y Verkuilen 2002, 9). De hecho, las distintas definiciones y miradas sobre la capacidad estatal se pueden clasificar según la cantidad de dimensiones que involucra la definición.

2.1.8. Definiciones minimalistas: a) capacidad fiscal-extractiva y b) burocrático-administrativa

Aquellos estudios que entienden a la capacidad estatal como capacidad fiscal examinan los orígenes del Estado moderno (Tilly 1992) y entienden al Estado como resultado de la organización de la coerción estatal y como efecto de la acumulación del capital (Tilly 1992; Herbst 2000). Los Estados modernos son vistos como organizaciones diferenciadas que controlan los principales medios de coerción dentro de territorios bien definidos. Los Estados se organizan porque deben ir a la guerra y para ello requieren de infraestructura, ejércitos, etc. Esto los lleva a desarrollar su capacidad extractiva y de organización. Otro grupo de trabajos indaga directamente en la capacidad de recaudar de los Estados, es decir, estudian su capacidad fiscal (Cárdenas 2010; Besley y Persson 2010). Distinguen entre capacidades estatales legales –las instituciones vinculadas con la garantía a los contratos privados y con los derechos de propiedad (Acemoglu y Robinson 2005)– y fiscales. Besley y Persson (2008, 2009) sostienen que la dimensión fiscal, que involucra a la capacidad del Estado de extraer ingresos de la población en forma, por ejemplo, de impuestos, es esencial para que el Estado pueda proveer bienes públicos. En esta línea, Zieglers Rogers (2010) define a la capacidad estatal como equivalente a la recolección no sólo de impuestos sino también de información sobre los ciudadanos. En cuanto a los factores explicativos, esta literatura tiende a vincular a la capacidad estatal con el desarrollo económico, la guerra o la democracia (Levi 1988; Cheibub 1998; Besley y Persson 2010; Cárdenas 2010).

Otros estudios identifican la capacidad estatal con capacidad administrativa, entendiéndola como diferentes formas de capacidad organizacional independientes del contexto político. Estos estudios se dividen entre aquellos trabajos que analizan el aspecto administrativo del Estado –la administración pública como tal– y los que examinan la existencia de burocracias profesionales “weberianas” –es decir el cuerpo de funcionarios públicos–. Este último está compuesto por funcionarios seleccionados por medio de criterios meritocráticos, lo que evitaría los comportamientos rentistas y permitiría desarrollar horizontes temporales de largo alcance (Skowronek 1982; Evans y Rauch 1999; Rauch y Evans 2000). En estos estudios se suelen utilizar como indicadores de la capacidad estatal, distintos resultados de

política pública, como tasas de escolarización o de mortalidad infantil (Hanson y Sigman 2011).

2.1.9. Definiciones compuestas de capacidad estatal

En esta sección se presentarán diversos enfoques sobre la capacidad estatal. Muchos de ellos servirán para iluminar parte del problema bajo estudio. Sin embargo, como se podrá observar, ninguno incluye rigurosamente una dimensión de política pública.

Los trabajos existentes pueden dividirse según el área de estudio a la que aludan (Hanson y Sigman 2011): (i) los que examinan la capacidad estatal en las áreas de desarrollo económico y política industrial (Evans 1992; Mann 1998; Ziblatt 2008; Kohli 2010; North 1990; Rauch y Evans 2000) y (ii) los que estudian el impacto de la capacidad estatal en la estabilidad política doméstica (Skocpol 1979; Tilly 1991; Huntington 1968) y de seguridad internacional (Fearon y Laitin 2003).

Hanson y Sigman (2011) consideran tres dimensiones de la noción de capacidades estatales: (i) la extractiva, presentada en la sección anterior; (ii) la coercitiva que, ubicándose en la tradición weberiana, se refiere a la capacidad del Estado de preservar sus fronteras, protegerlos de amenazas externas y mantener el orden interno y (iii) la administrativa, que muestra cierta yuxtaposición con la línea de la tradición weberiana/administración pública pero que, en este caso, se refiere a la capacidad de proveer servicios, de hacer cumplir los contratos y de proteger los derechos. Esa provisión de servicios involucra tanto la efectividad burocrática como el alcance territorial del Estado.

Kocher (2010) analiza el área de seguridad internacional y propone una conceptualización compuesta por: (i) capacidad de centralización del Estado (territorial o administrativa); (ii) capacidad fiscal/extractiva; (iii) capacidad de la burocracia profesionalizada (en la tradición weberiana de esa noción); (iv) lo que el autor denomina “ausencia” de límites al régimen político, esto es, la ausencia de actores de veto que puedan impedir la posibilidad de implementar políticas y (v) capacidades militares. Grindle (1996, citado en Alonso 2007), en cambio, plantea un desglose del concepto en cuatro dimensiones vinculadas a las distintas funciones que debe ejercer el Estado: (i) la institucional, en tanto competencia para

fijar y garantizar el cumplimiento de las reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas; (ii) la técnica, que hace a la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas públicas en general; (iii) la administrativa, que se refiere a la habilidad de implementar la provisión de bienes y servicios y (iv) la política, que alude a la capacidad de procesar las demandas sociales.

Weaver y Rockman (1993) presentan una lista de diez capacidades que un Estado debe poseer para mantener la estabilidad macroeconómica, garantizar el crecimiento económico, imprimir credibilidad a las promesas a largo plazo y ejecutar y aplicar efectivamente sus políticas. Los autores prestan atención a ciertos atributos organizacionales y políticos dado que, según ellos, un Estado debe poder: (i) establecer y mantener prioridades entre las múltiples demandas contrapuestas; (ii) dirigir los recursos hacia donde sean más efectivos; (iii) innovar cuando las políticas fallan; (iv) coordinar objetivos contrapuestos dentro de un todo coherente; (v) tener capacidad de imponer pérdidas a grupos poderosos; (vi) representar intereses difusos y desorganizados además de aquellos que están concentrados y bien organizados; (vii) garantizar la implementación efectiva de las políticas de gobierno una vez que éstas se hayan decidido; (viii) garantizar la estabilidad de las políticas para dar tiempo a que funcionen; (ix) formular y mantener compromisos internacionales en materia de comercio y defensa nacional para garantizar el bienestar del Estado en el largo plazo y (x) manejar las escisiones políticas para que la sociedad no degenera en una guerra civil. Como se puede observar en este listado, las diez características aluden a diferentes áreas del Estado, como la económica, la de defensa interna y externa, la organización, la política y la eficiencia en general. Un elemento clave para esta investigación es que Weaver y Rockman (1993) complementan la lista con tres características vinculadas a las políticas públicas: (i) asegurar la adaptabilidad de las políticas cuando el cambio en las circunstancias lo requiera; (ii) garantizar la coherencia entre diferentes ámbitos de políticas para que las nuevas políticas sean coherentes con las ya existentes; y (iii) asegurar una coordinación efectiva de políticas entre los diferentes actores que operan en el mismo ámbito. De esta manera, aunque indirectamente, incluyen dentro de la definición de capacidad estatal la capacidad de diseñar políticas públicas, sirviendo como antecedente de esta investigación.

Otros trabajos estudian la capacidad estatal desde un enfoque institucional y la definen como sinónimo de capacidad de gobierno o institucional. Por ejemplo, Alonso (2007) distingue entre dos grandes dimensiones: por un lado, existen las capacidades técnico-administrativas que priorizan una mirada interna al aparato estatal y, por el otro, presenta una dimensión relacional que se refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. Repetto (2004) también enfatiza la importancia del aspecto institucional de la capacidad estatal y afirma que las instituciones son fundamentales porque, por un lado, enmarcan el accionar de los actores sociales y, por el otro, “cristalizan” dos componentes fundamentales de la “capacidad estatal”: el administrativo y el político. Sikkink (1993) propone un enfoque institucional de la autonomía y afirma que la capacidad del Estado no debe medirse en términos absolutos, sino según la adecuación o no de esa capacidad a las funciones que debe cumplir. Se centra en el análisis de los funcionarios y de las estructuras organizativas del Estado. También dentro de esta línea institucional, Iazzetta (1997) destaca la importancia de diferenciar las capacidades técnicas del Estado de las de gobierno. En una línea que sintetiza lo presentado, Acuña y Chudnovsky (2013) entienden a la capacidad institucional como:

“La capacidad institucional muestra dos ejes de variables (...): el eje referido a la “dinámica institucional intrínseca” [...y el eje que] indica el grado de cumplimiento efectivo de las reglas, su impacto sobre conductas y procesos (...) en función de cinco atributos (...): 1) consistencia interna de las reglas: hace a su (in)coherencia lógica, esto es a su capacidad de no exhibir contradicciones y, por ende, emitir un mensaje claro y unívoco al incentivar comportamientos; 2) consistencia y forma de articulación entre reglas (...), 3) completitud de las reglas: hace a la (in)capacidad de abarcar al conjunto de comportamientos, eventos y procesos relevantes que, actual o potencialmente, constituyen el dominio sobre el que opera la regla, 4) estabilidad de las reglas: hace a la (in)capacidad de ofrecer un horizonte temporal que permita que la regla sea reconocida y procesada como tal por los actores y, potencialmente, impacte sobre comportamientos y procesos, 5) rigidez/flexibilidad de las reglas: hace a la (in)capacidad de adecuación que las propias reglas se dan frente a dinámicas cambiantes en el dominio sobre el que rigen” (2013, 30).

Por último, la capacidad institucional no debe confundirse con la calidad institucional (Portes y Smith 2012). En los últimos tiempos, se han observado muchos análisis de “calidad institucional” entendida como “calidad democrática” (Acuña y Chudnovsky 2013), relacionando la noción de calidad institucional a la de buen gobierno democrático y Estado de derecho (O’Donnell 1993, 2003; Mazzuca 2007). En general, las definiciones de “calidad institucional” suelen incorporar la dimensión de “capacidad institucional” como un aspecto clave a destacar.

En síntesis, los estudios sobre la capacidad estatal desde una perspectiva multidimensional tienden a coincidir en ciertos aspectos, como la técnico-administrativa, la político-institucional, aquella ligada al mantenimiento del orden interno (coerción), la fiscal/extractiva, la de alcance en el territorio y la de provisión de servicios públicos. Lo interesante es que la única definición de capacidad estatal común a todos los estudios, aunque tratada de manera tangencial, es la de provisión de bienes públicos y servicios por parte del Estado. Justamente, aquella que esta investigación se propone estudiar.

2.1.10. Medición de las capacidades estatales

La medición es un desafío distinto del de la conceptualización. Como ya se mencionó, las capacidades estatales son indisociables de la pregunta acerca de ¿capacidades para qué? Por ende, la validez de las medidas elegidas depende, en gran parte, de la respuesta a esa pregunta. Goodwin (2004), por ejemplo, mide los medios y la capacidad de coerción en base al gasto militar *per cápita*, las fuerzas armadas como proporción de la población, el ingreso del gobierno como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), la densidad de las autopistas y rutas y la proporción de la fuerza área militar respecto del tamaño del territorio. Si lo que se va a medir, en cambio, es la capacidad administrativa, el eje se corre hacia la observación de los resultados de la provisión estatal de bienes y servicios públicos (Hanson y Sigman 2011). Estas medidas son atractivas por su acceso y cobertura territorial.

Un trabajo clave para esta investigación es el de Kocher, quien afirma que “*explicar los resultados es explicar la capacidad*” (Kocher 2010, 19). La capacidad de un Estado no funciona en abstracto y se observa en relación con una capacidad para “algo” específico. Según Kocher, las definiciones únicamente basadas en atributos del Estado nos dan una

pista falsa. Contar con recursos para llevar a cabo una acción estatal no necesariamente implica que ésta se realice. La medición de atributos organizacionales revela condiciones necesarias pero no suficientes de la capacidad estatal para implementar políticas públicas y por eso defiende las mediciones en base a resultados de las políticas. Sin embargo, Hanson y Sigman (2011) critican las medidas de resultados; por un lado, porque muchas veces los indicadores no son fácilmente dissociables de la noción de capacidades estatales y, por otro, porque muchas otras variables pueden explicar esos resultados y eso es difícilmente controlable.

Repetto (2004) intenta saldar la tensión entre la medición de atributos y resultados afirmando que las políticas públicas son los “atributos en acción”. Desde esta perspectiva, la capacidad estatal puede ser observada a través de las respuestas estatales ante los problemas públicos y se expresa en atributos tales como: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, posibilidad de evaluación, eficiencia, eficacia, rendición de cuentas, legitimidad y equidad pertinente de las políticas (2004, 24). Sin embargo, en este caso se confunde aparato estatal con políticas públicas a la hora de medir el concepto.

Como se puede observar, los trabajos que estudian al aparato estatal no analizan las políticas, y viceversa, por lo que esta investigación se propone subsanar esa ausencia de diálogo.

Para encauzar la diversidad, esta tesis se apoya en la noción de poder infraestructural de Mann (2008) que sí incorpora la dimensión de política pública. Asimismo, se siguen los lineamientos de Soifer (2008, 2012) para la medición de la capacidad estatal. Soifer también se basa en Mann (2008) y propone dividir la capacidad estatal en capacidad y legitimidad. A su vez, separa la capacidad en seguridad, capacidad extractiva y provisión de servicios. De alguna manera, esta definición rescata el espíritu propuesto, pero es escasa en cuanto a lo que abarca. Soifer propone incorporar medidas nacionales además de locales en cuanto a los aspectos de capacidad extractiva, dado que es ingenuo pensar que son independientes dentro de una misma nación. También propone medidas de provisión de bienes básicos como, por ejemplo, tasas de vacunación. Un elemento clave es que propone medidas de agregación de los indicadores de esas tres dimensiones de acuerdo a una lógica

teórica que se retoma en esta tesis: un Estado debería poder cumplir al menos un mínimo de todas las dimensiones propuestas. Considera que si un Estado es capaz de vacunar pero no de controlar sus fronteras o recaudar, debería ser considerado débil. En síntesis, ve a las tres dimensiones de su definición como una combinación de condiciones necesarias y suficientes.

2.2. Los estudios acerca de la estabilidad o inestabilidad de los gabinetes

Con relación a la estabilidad de los gabinetes, resulta muy interesante que los principales aportes sobre el tema provienen del análisis, principalmente, de los sistemas parlamentarios y no de los presidencialistas. Argentina es un sistema presidencialista y las provincias también son, a nivel local, sistemas presidencialistas. Dada la ausencia de estudios sistemáticos y comparados sobre la estabilidad del gabinete en Argentina y sobre todo, en el nivel local, en esta tesis busca hacer dialogar los avances de la literatura que surgió del estudio de sistemas parlamentaristas para pensar el problema en países presidencialistas y especialmente, en los casos de las provincias argentinas.

En concreto, los trabajos acerca de la inestabilidad de los gabinetes surgieron como parte de la literatura que compara a los sistemas parlamentaristas con los presidencialistas. La principal preocupación era examinar cuál de ellos facilitaba la duración de los regímenes políticos democráticos (Lijphart 1984a, 1984b; Browne, Frensdreis, y Gleiber 1986). En las democracias parlamentarias, en muchas ocasiones, ningún partido posee la mayoría en el parlamento y la formulación e implementación de las políticas requiere de la formación y mantenimiento de coaliciones (Warwick 1979, 1994; Warwick y Easton 1992; Huber 1998; Huber y Martínez-Gallardo 2008; Martínez-Gallardo 2011). La política parlamentaria es política de partidos. Éstos actúan de manera cohesiva y coherente y existe fusión de los poderes legislativo y ejecutivo. En consecuencia, el tema del control político de los burócratas toca el corazón del problema de control del líder del partido. Dada esta situación, se diseñaron diferentes mecanismos de control como, por ejemplo, el poder de nombramientos, por parte de los ministros, de cuadros políticos que controlen a los burócratas (Huber y Shipan 2002). Todas estas preocupaciones impulsaron un importante

caudal de estudios acerca de las causas de la inestabilidad del gabinete, (Warwick y Easton 1992; Huber 1998; Huber y Martínez-Gallardo 2008; Martínez-Gallardo 2011).

Lijphart (1984a) fue uno de los primeros que intentó definir el problema y propuso entender la inestabilidad del gabinete como ligada a los cambios políticos propios de las coaliciones de los sistemas parlamentarios. Para el autor, un gobierno se acaba cuando hay un cambio partidario en la coalición de gobierno. Y eso ocurre cuando existe un cambio en la composición partidaria del gobierno o cuando el gobierno pierde su mayoría y tiene que recurrir a otros partidos para conseguir apoyo.

Estas primeras definiciones entendían la estabilidad como la duración del gabinete en el tiempo, medida de manera agregada. Actualmente, muchos estudios examinan la estabilidad como consecuencia de las mayorías legislativas, la existencia de gobiernos de coalición, la debilidad del presidente, etc. También la entienden como un proceso contingente en donde ciertos eventos “terminales” provocan el “colapso” de los gabinetes (Browne, Frenreis, y Gleiber 1986). Otros trabajos examinan el rol de la estabilidad de los ministerios en la formación de coaliciones en legislaturas multipartidarias (Shepsle 1979), así como su incidencia en el alcance de resultados por parte de los gobiernos (Laver y Shepsle 1990). Avanzando en el análisis de las dinámicas de conformación y disolución de los gobiernos, Austin-Smith y Banks (1990) examinan si existe estabilidad en la asignación de las carteras ministeriales y si eso influye en las políticas.

El enfoque de Frenreis, Gleiber y Browne (1986) sobre los “eventos terminales” –que mira la duración de los gabinetes de manera global y agregada–, ha sido clave para identificar la finalización de los gabinetes. Algunos ejemplos clásicos de “eventos terminales” son: (i) elecciones, (ii) renuncia voluntaria del primer ministro, (iii) renuncia del primer ministro por cuestiones de salud, (iv) divisiones o quiebres dentro del gobierno, (v) falta de apoyo parlamentario y (vi) intervención por parte del Jefe de Estado¹⁵ (Huber y Martínez Gallardo 2004). Estos trabajos miden la duración de los gabinetes como el tiempo que transcurre entre “eventos terminales”. Algunos de los hallazgos principales fueron comprender aspectos de las propias coaliciones, como el número de partidos, la diversidad

¹⁵ En el caso de las provincias podría ser una intervención federal.

ideológica o el desempeño de las coaliciones en términos de políticas públicas (Warwick 1994; King et al. 1990; Diermeier y Stevenson 1999; Laver y Schofield 1990; Powell 1982; Strom 1990). Estos trabajos mostraron un avance cohesivo entre la teoría, los datos y sofisticadas técnicas de estimación que les permitieron conformar una agenda de investigación muy desarrollada en el marco del área de estudios de gobiernos parlamentarios (Huber y Martínez-Gallardo 2004). Los límites de esta literatura se vinculan, principalmente, a dos elementos: en primer lugar, un evento terminal puede acarrear una gran diversidad de consecuencias. Por ejemplo, después de la finalización prematura de un gobierno puede ser que las mismas personas o partidos permanezcan a cargo de las carteras ministeriales o no. En este sentido, es clave distinguir entre inestabilidad del gabinete en su conjunto e inestabilidad de los cargos responsables de las diferentes carteras. En segundo lugar, el enfoque de eventos terminales no permite distinguir cambios de composición de gabinete que ocurren entre eventos terminales. De hecho, Huber y Martínez-Gallardo (2004) señalan que ese tipo de cambios pueden ser frecuentes y sustantivos para el análisis, aun en el marco de democracias parlamentarias.

En el marco de esta tesis, lo que interesa estudiar es la continuidad de las personas responsables de esos puestos, ya que esa estabilidad es la que generaría la experiencia necesaria tanto para una gobernabilidad efectiva como para el éxito en la implementación de políticas. La inestabilidad de las personas es teórica y empíricamente distinguible de la inestabilidad total –y agregada– del gabinete parlamentario.

Algunos estudios clave para esta investigación consideran que la estabilidad del gabinete explica la efectividad del gobierno. Por un lado, se afirma que, en sistemas parlamentarios, la inestabilidad de los gabinetes afecta al gobierno porque limita su capacidad para desarrollar la cohesión necesaria para adoptar nuevas políticas y para lograr que los líderes partidarios puedan implementarlas. Este primer argumento apunta a capturar la estabilidad partisana del gabinete. Por otro lado, se sostiene que la inestabilidad incide en la efectividad del gobierno porque impide a los ministros controlar a los funcionarios públicos (Huber 1998). En este último punto el rol de la información es clave. La ventaja de la burocracia respecto al nuevo ministro en períodos de inestabilidad le permitiría bloquear iniciativas ministeriales. Este segundo argumento pretende capturar la capacidad de implementación

que tienen los actores una vez dentro del gabinete y se aplica mejor a sistemas presidenciales como el de Argentina.

Huber (1998) realiza un aporte clave para esta tesis porque distingue entre la estabilidad del gabinete entendida como duración total y agregada del mismo y la estabilidad de los diferentes ministerios dentro de un período de gobierno. También porque diferencia entre la inestabilidad a nivel individual de los ministros dentro del mismo partido y la inestabilidad conjunta causada por el cambio de partidos. Por supuesto, estos dos tipos de inestabilidad pueden superponerse empíricamente pero son conceptualmente diferentes (Huber y Gallardo 2008). Quienes estudian la inestabilidad a nivel individual enfatizan las características de las personas como factores explicativos (Huber 1998; Huber y Martínez Gallardo 2008). Huber (1998) señala la importancia de capturar los cambios en la identidad de la persona que rota en el gabinete –separándolos de los cambios partidarios–, así como la necesidad de considerar la rotación dentro de una misma administración. Ese trabajo se transforma en antecedente inmediato de esta investigación –pero en el nivel nacional y en sistemas presidencialistas–, puesto que analiza la inestabilidad como variable explicativa de la capacidad de gobierno en el gasto en salud. Lo novedoso es que Huber (2008) señala la necesidad de diferenciar entre: (i) cambio de persona; (ii) cambio de persona y de partido y (iii) el peso relativo de cada ministerio en la posibilidad de un gobierno de alcanzar sus objetivos y obtener buen desempeño. Huber y Martínez Gallardo (2004) señalan que no es lo mismo identificar los factores que inciden en la rotación individual de personas dentro de un gabinete que analizar los elementos que influyen en la estabilidad del gabinete, entendida como duración del mismo en el tiempo. Esta postura se distancia de la literatura que interpreta la finalización de un gabinete como consecuencia del fracaso de resultados de negociación debido a un shock externo (Laver y Shepsle 1990; 1996; Lupia y Strom 1995; Diermeir y Merlo 2000; Gassebner, Jong-A-Pin, y Mierau 2011).

La finalización de un gobierno en sistemas parlamentarios no permite distinguir si eso conlleva rotación de las personas a cargo de los ministerios. Por ende, es importante identificar si son los mismos factores los que inciden en la finalización de un gobierno y en la rotación de personas o si éstos responden a diferentes causas. Para ello, Huber y Martínez Gallardo (2004) estudian la permanencia individual de cada ministro en su

respectiva cartera y consideran que la rotación del gabinete es un problema de asignación de talento por parte de los líderes del partido político. Afirman que, dado que los líderes del partido enfrentan incertidumbre respecto a quién nombrar, a veces los seleccionarán de acuerdo a las habilidades de los candidatos y otras veces en base a la confianza. Sin embargo, los autores no descartan el peso explicativo del contexto. Sostienen que la influencia de los ministros en el proceso de formulación de políticas varía entre sistemas y entre áreas sectoriales. Así como ciertos sistemas políticos generan mayores oportunidades de influencia en políticas públicas, algunas carteras también ofrecen mayores grados de incidencia. Casos como los ministerios de finanzas o economía generan mayores oportunidades de control de políticas, por lo que, siguiendo el argumento propuesto, se debería esperar que esos puestos se elijan según procesos intensivos de selección previa.

Analizando el gabinete en Irán, Binder (1962) sienta también un importante antecedente para esta investigación al prestar atención a un mecanismo propio de la estabilidad de los ministros. Sostiene que es altamente probable que cualquier grupo de individuos que se reúna durante un largo período de tiempo desarrolle un patrón estable de interacción. Cuando este patrón muestra éxito para enfrentar diversos problemas, no solo se torna estable sino que se puede afirmar que surge una “cultura grupal”. La naturaleza de esa cultura no es fácil de predecir. Entre los factores que facilitan su desarrollo, Binder (1962) encuentra que importan las personalidades de los ministros y el criterio con el que se los reclutó. En esta misma línea, Huber y Martínez Gallardo (2004) examinan la acumulación de experiencia de los ministros del gabinete de la Cuarta República francesa.

Claramente, las estrategias de nombramiento de los funcionarios de la “línea política” son elementos clave de los sistemas presidencialistas. Los presidentes pueden usar los nombramientos de los ministros del gabinete para responder a una crisis en algunas áreas sectoriales (Mainwaring y Shugart 1997). También pueden hacerlo como estrategia de cooperación y/o de armado de coaliciones o de devolución de favores electorales. Martínez Gallardo (2011) señala que las diferentes estrategias de nombramiento de ministros afectan su alternancia, la cual es clave en la construcción de relaciones y capacidades intragubernamentales para diseñar e implementar políticas públicas efectivas (Huber y Martínez-Gallardo 2008; Huber 1998; Chang, Lewis, y McCarty 2001; Blondel 1985).

Como ya se señaló, la literatura que estudia el parlamentarismo enfatiza la importancia de los gabinetes para el proceso de formulación de políticas públicas y este tema ha sido ampliamente estudiado. Sin embargo, existen escasos trabajos que analicen este tema en sistemas presidenciales y aquellos que sí lo hacen se preguntan esencialmente por la conformación del gabinete nacional. Por ejemplo, estudian el impacto de la rotación en el gabinete en la negociación de las políticas entre el ejecutivo y el legislativo (Martínez-Gallardo 2011). Los estudios acerca de cómo se conforman los gabinetes, su estabilidad y su impacto en las políticas en sistema presidencialistas son escasos. Y más aún en los niveles subnacionales de gobierno.

2.2.1. Sistemas presidencialistas y gabinetes

En el marco de esta tesis, un elemento clave es que en un régimen presidencialista puro, el jefe del ejecutivo nombra y despide libremente a los ministros del gabinete. La manera en que conforma su gabinete y su duración son cosas totalmente diferentes (Mainwaring y Shugart 1997; Shugart y Carey 1992). Martínez Gallardo (2011) señala que los estudios sobre presidencialismo, usualmente, asumen que el presidente decide solo acerca de a quién incluir y excluir del gabinete. En cambio, trabajos más recientes ven la conformación de un gobierno como una negociación explícita entre el presidente y los partidos en las legislaturas o entre facciones del partido del presidente, que intercambian control sobre las políticas públicas a cambio de apoyo (Martínez-Gallardo 2005; Amorim Neto 2006).

Los estudios acerca de cómo el presidente nombra a su gabinete muestran que los presidentes los arman pensando en que éstos les permitan “pasar” las políticas que deseen. Por ejemplo, Amorim Neto (2006) encuentra que los presidentes que buscan formular políticas a través de estrategias legislativas tienden a formar gabinetes con más ministros ligados al partido mayoritario y reparten las carteras de manera proporcional. Sin embargo, Martínez Gallardo (2011) afirma que aunque esos hallazgos muestran que examinar la conformación de los gabinetes es importante para entender su funcionamiento y duración, no la explican del todo. Los presidentes utilizan su poder de nombramiento durante todo el período de gobierno para lidiar con *shocks* que cambian los costos relativos de diferentes estrategias de formulación e implementación de políticas. Aunque la naturaleza de la negociación difiera entre los parlamentarismos y los presidencialismos, también estos

últimos enfrentan *shocks* inesperados que alteran el equilibrio inicial y fuerzan a los presidentes a actuar. Existen dos tipos de eventos o shocks que pueden alterar el equilibrio (*status quo*) y llevar al ejecutivo a realizar cambios en el gabinete: (i) shocks de políticas (*policies*); y (ii) shocks electorales. Cuando se dan estos eventos, el ejecutivo puede realizar cambios en el gabinete (Martínez Gallardo 2011). En el caso de los shocks de políticas, algunas de las situaciones en las que estos pueden suceder son: (i) cuando el presidente quiere reforzar el gabinete nombrando a alguien con capacidades técnicas o *expertise* para lidiar con el shock; (ii) cuando la respuesta estatal requiere aprobación legislativa y el presidente no cuenta con mayoría y el shock puede generar designaciones políticas para obtener ese apoyo vía patronazgo o construcción de coaliciones y (iii) cuando nombra a alguien para controlar a otros en el gabinete, ya sea porque éstos hayan sido nombrados para devolver favores o para formar coaliciones.

Según esta perspectiva, cuanto más shocks de políticas se observen, más cambios en el gabinete debería haber. Ahora bien, también es clave la popularidad del ejecutivo. Cuanto más populares sean, en el caso del nivel subnacional, los gobernadores, menos necesitarán usar el recambio de ministros como respuesta a cambios circunstanciales dentro de su mandato. Esos estudios indican que cuando los gobernadores son más débiles, recurren más a los cambios de gabinete. Entienden a la debilidad como una combinación entre factores estructurales –como el apoyo legislativo y el tipo de autoridad definida por la Constitución– y el contexto político –en particular, la popularidad y el conflicto entre partidos políticos–. En esos contextos, el ejecutivo apela a cambios de gabinete para poder llevar adelante cambios de políticas.

De acuerdo a Stein et al. (2006), en los sistemas presidencialistas de América Latina, los ministros del gabinete tienden a asumir un rol acotado como “ayudantes del presidente”. Se sostiene que, en términos formales y en parte debido a su status ambiguo, el gabinete como órgano colectivo no parece ejercer una influencia demasiado importante en las políticas públicas.

Sin embargo, se muestra que sí puede existir una mayor incidencia a nivel individual:

“No obstante, los ministros del gabinete, al menos individualmente, desempeñan funciones clave en todas las etapas de la formulación de políticas. Los ministros del gabinete y quienes dependen directamente de ellos en la burocracia aportan el conocimiento y la experiencia necesarios para formular políticas (...). Están al frente de grandes dependencias burocráticas y se encargan de evaluar y supervisar los detalles de la ejecución de las políticas” (Stein et al. 2006, 67).

Asimismo, algunas características de las políticas, tales como la estabilidad y la coordinación, resultan permeables a la conformación de un gabinete:

“La capacidad de los ministros de gobierno de coordinarse entre ellos y de cooperar con otras instituciones, incluida la burocracia, probablemente tenga un fuerte impacto tanto en el proceso de formulación de políticas públicas, como en las características de las políticas públicas. Uno de los factores que afectan a la capacidad de coordinación tiene que ver con la conformación partidaria del gabinete. Cuanto más partidos participen en el gabinete y mayor sea la divergencia de ideologías e intereses entre ellos, habrá más probabilidades de que surjan mayores dificultades de coordinación” (Stein et al. 2006, 71).

El cambio de gabinete por parte de los presidentes puede también vincularse con la debilidad de estos últimos (Martínez-Gallardo 2011). Cuanta más cantidad de actores disputando poder haya en el sistema político, más precisará el presidente cambiar a las personas para cambiar a las políticas. Entonces, es probable que en sistemas políticos más “plurales”, esta inestabilidad impacte en el proceso de formulación de políticas públicas (en adelante, PFPP), creando dificultades para mantener y coordinar intertemporalmente algunas políticas.

En síntesis, la estabilidad del gabinete puede impactar de diversas maneras en el gobierno y, por ende, en su capacidad para implementar políticas públicas. En cuanto a los efectos de la inestabilidad del gabinete en el proceso de políticas públicas, la literatura que trata los sistemas parlamentarios ha reconocido hace mucho su importancia. Sin embargo, no

existen casi estudios acerca de cómo afectan este proceso los cambios de actores y su permanencia o no en los gabinetes de sistemas presidencialistas. Tampoco existen estudios sistemáticos de este fenómeno a nivel subnacional. De hecho, Martínez Gallardo (2005) sostiene que la pregunta que queda sin contestar es si la estabilidad de los gabinetes incide de manera positiva en la política pública. Usualmente se asume que cierto grado de continuidad mejora la estabilidad y la calidad de las políticas, así como las habilidades de los políticos, dado que aprenden sobre el tema y desarrollan un vínculo de rendición de cuentas (*accountability*) con la burocracia. Sin embargo, prácticamente no existen investigaciones sobre este tema y menos aún en los niveles subnacionales de gobierno, es decir, en el territorio, donde justamente se despliega el proceso de políticas públicas.

3. Capítulo 3: Los sistemas políticos provinciales

3.1. Introducción

Este capítulo presenta, en primer lugar, los elementos relevantes para estudiar problemas políticos en el nivel subnacional de gobierno y en países federales según la literatura especializada. En segundo lugar, describe la organización política de la Argentina y, en tercer lugar, examina la regla electoral y el sistema de partidos tanto de Chaco como de Formosa desde la vuelta a la democracia en el año 1983.

3.2. Democracia subnacional

La extensa literatura acerca de la democracia a nivel nacional muestra diferentes teorías, como aquellas que enfatizan los efectos del desarrollo económico, de la cultura política, del diseño institucional y de la difusión internacional. Muchos países han transitado del autoritarismo hacia la democracia desde la llamada tercera ola de democratización Huntington (1991). Sin embargo, como la literatura existente nos muestra, gran parte de este avance democrático ha sido desparejo territorialmente y más bien limitado al nivel nacional. De hecho, un aspecto repetido en estas nuevas democracias es la existencia de una “yuxtaposición” que implica la coexistencia de regímenes no democráticos subnacionales dentro de gobiernos nacionales democráticos Giraudy (2009).

En los últimos años ha habido importantes contribuciones en el estudio de la política subnacional dedicadas a explicar las continuidades y los cambios en el sistema de partidos (Calvo y Escolar 2005; Gibson y Suarez-Cao 2010; Leiras 2007; Malamud y De Luca 2005), la variación en los regímenes subnacionales (Behrend 2008, 2011; Gervasoni 2010; Giraudy 2010), las relaciones intergubernamentales y el federalismo fiscal (Bonvecchi y Lodola 2011; Gervasoni 2010) y las coaliciones legislativas (Gibson y Calvo 2000; Jones y Hwang 2005; Calvo y Leiras 2010).

Gervasoni (2005) construye un índice de democracia global provincial que le permite clasificar a las provincias en las categorías que constituyen su definición de democracia

subnacional¹⁶ y sostiene que las cinco provincias argentinas menos competitivas, de menor a mayor competitividad, son: La Rioja, Santiago del Estero, San Luis, Formosa, y Santa Cruz. Como se puede observar, Formosa queda ubicada entre ellas. Además, afirma que:

“varias provincias no sólo tienen bajas evaluaciones globales, sino que también ostentan sistemas de medios de comunicación muy sesgados a favor del oficialismo provincial (y ausencia de rotación desde 1983, o desde 1987 y 1991 en los casos de Misiones y Salta). En provincias como San Luis y Jujuy toda la evidencia es “incriminatoria”, y la situación no es muy diferente en Formosa, Misiones, La Rioja, Salta, Santa Cruz y Santiago del Estero. En estas provincias el oficialismo (prácticamente siempre peronista) casi nunca ha perdido elecciones para gobernador, y a menudo ha reformado la constitución para habilitar la reelección indefinida (una institución inexistente en el resto de las provincias)” (Gervasoni 2009, 31).

Más aún, Gervasoni (2010) afirma que en las provincias pequeñas residen los regímenes subnacionales menos democráticos de la Argentina, en gran parte porque sus gobernantes tienen acceso a generosos recursos económicos “exógenos” (transferencias federales, rentas del petróleo, o promoción industrial). Si esta interpretación es correcta, entonces lo que muchos ven como una redistribución progresiva de recursos de provincias ricas a provincias pobres, es de hecho una redistribución regresiva de recursos de distritos grandes y generalmente democráticos a oligarquías gobernantes de distritos pequeños (Gervasoni 2005, 118).

Gervasoni (2005) también sostiene que la diferencia principal entre el concepto de democracia a nivel nacional y subnacional está en el rango de variación: los nacionales pueden ir de muy autoritarios a muy democráticos mientras que los subnacionales solo pueden ser situados dentro de un rango más delimitado. Si el régimen nacional es autoritario, los subnacionales no pueden ser completamente democráticos y viceversa. Además, en los estados federales democráticos como el argentino existen factores en el

¹⁶ “Definimos democracia como un régimen político en el que: 1) los poderes ejecutivo y legislativo son elegidos en elecciones libres, justas y con voto universal, 2) hay pesos y contrapesos efectivos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y 3) se respetan los derechos constitucionales básicos, tales como la libertad de expresión” (Gervasoni 2009, 33).

nivel nacional, como las limitaciones que ponen la Constitución, la Corte, el Congreso o el Ejecutivo, que ofrecen razones legales, políticas e ideológicas para castigar prácticas autoritarias subnacionales. Siguiendo el argumento de Gervasoni (2005), por ende, los regímenes subnacionales pueden ser un poco no democráticos, pero no del todo¹⁷. Estas provincias menos democráticas tienen elecciones, partidos de oposición y otras instituciones básicas de la democracia formal, pero el partido gobernante (Partido Justicialista - PJ) es tan hegemónico que la oposición no tiene prácticamente oportunidad de ganar el cargo de gobernador ni una mayoría en la legislatura provincial.

“Cuando el mismo partido es elegido en seis períodos consecutivos gracias a improbables victorias arrolladoras y goza de amplias mayorías en la legislatura, hay sólo dos explicaciones: a) el desempeño de la política del partido gobernante es excepcionalmente exitoso (que, claramente, no es el caso en Formosa) o b) el partido gobernante tiene la capacidad y el deseo de comprometerse con prácticas que restringen la competencia democrática (desde redes de clientelismo y puestos políticamente designados, a presiones en los medios locales)” (Gervasoni 2005, 101).

Por último, recordemos que O’Donnell (1993) también sostiene que hay una mayoría de países, y también provincias, que no siempre cuentan con democracias representativas e institucionalizadas (1993,164). En cambio, se observan provincias con mayor o menor institucionalidad democrática dentro de un país democrático, en las que los Estados se encuentran interrelacionados de diversas maneras con sus sociedades locales. Esto lleva a situaciones en las que se combinan mayor o menor democracia con mayor o menor legalidad estatal y, por supuesto, eso impacta en las políticas.

¹⁷ El autor las categoriza de acuerdo a: 1. **Competencia provincial**: el punto hasta el cual individuos y grupos pueden oponerse efectivamente a las autoridades *provinciales* y tomar parte en elecciones regulares que son competitivas y, por lo tanto, sea razonablemente probable llevar a la derrota de los titulares del poder. El nivel efectivo de la competencia depende de muchos y diversos factores, tales como la extensión de derechos políticos en el nivel provincial, el grado de justicia en las elecciones provinciales, el nivel de barreras provinciales a la entrada de partidos, las reglas provinciales del financiamiento de campañas, el nivel de pluralidad e independencia de los medios que cubren asuntos provinciales, etcétera; 2. **Inclusión provincial**: la proporción de los ciudadanos adultos provinciales que gozan, de hecho y de derecho, de los derechos asociados con la competencia política *provincial* y 3. **Derechos civiles provinciales**: el punto hasta el que el *estado provincial* respeta y hace respetar los derechos y libertades indicados (Gervasoni 2005, 93).

3.2.1. El impacto del federalismo en la organización política de las provincias

La relación entre los niveles de gobierno está atravesada por la lógica federal. Existen dos grandes escuelas que dominaron el debate respecto de cómo entender el federalismo (Gibson 2004). La primera lo ve como descentralización (Falleti 2005) y lo entiende como un conjunto de prácticas en las que la distribución de actividades económicas y políticas está descentralizada espacialmente dentro de una unidad territorial dada. En esta escuela, federalismo es más un sinónimo de descentralización que un término que denote un orden político o constitucional particular.

La segunda ve al federalismo como alianza (Gibson 2004). Esta conceptualización abarca muchas formas de organización política. Lo que las une es la combinación de los principios de “unidad” y “autonomía interna”. Esta mirada captura un elemento común e importante de los sistemas políticos que tienen una regla compartida entre unidades de gobierno. El federalismo a nivel nacional puede ser definido como un sistema político con dos o más niveles de gobierno, en los que cada uno ejerce autoridad exclusiva sobre áreas de política determinadas constitucionalmente, pero en donde únicamente un nivel de gobierno –el central– es soberano a nivel internacional.

Riker (1975) sugirió que diferentes entidades políticas que buscan soberanía aceptan juntarse en una federación para lograr seguridad compartida ante una amenaza o para enfrentar juntos una oportunidad de conquista militar extranjera. Sin embargo, tanto Stepan (2004) como Gibson, Calvo, y Falleti (2004) cuestionan la posibilidad de generalizar el modelo de EE.UU. Stepan (2004) argumenta que la explicación de Riker da cuenta únicamente de uno de los posibles modelos al que él denomina como federalismo “*coming together*”. Sin embargo, los caminos que llevaron al federalismo son históricamente muy disímiles y tuvieron lógicas políticas muy diferentes. Una de las lógicas que señala Stepan (2004) es la preservación de una unión preexistente en estados unitarios multiétnicos, como en la India. Allí adoptaron arreglos institucionales federales para prevenir la disolución de esa unión o para manejar conflictos étnicos.

Gibson, Calvo y Falleti (2004) estudian los orígenes del federalismo argentino y sugieren la necesidad de revisar la capacidad de generalización de dos elementos claves del modelo de

Riker (1975): (i) la connotación consensual de la noción de “*federal bargain*” y (ii) la precondition de una amenaza militar externa u oportunidad para la conformación del federalismo. En Argentina, la adopción del federalismo resultó de otras causas. El camino hacia la unificación entre provincias antagonistas se basó en necesidades económicas y, en todo caso, se llegó solo después de un período de guerras civiles, ya que en ese momento no había amenazas externas. Mainwaring y Samuels (2004) sostienen que los orígenes del federalismo en América Latina no fueron ponerle límites a las mayorías y darle poder de veto a las minorías como en otros lugares (“*majority constraining devices*”, Lijphart 1977).

En América Latina, la regla de “una persona, un voto” es una de las más destacadas de la teoría democrática y una de las más violadas en la práctica de la democracia. De hecho, el federalismo, justamente, le impone límites debido a que coexisten: i) la presentación por población, donde la unidad de representación es el ciudadano individual y ii) la representación territorial, donde la unidad de representación es la entidad territorial subnacional.

Uno de los principales mecanismos para estructurar el balance entre representación por población o por territorio en sistemas federales es la asignación de asientos en los cuerpos legislativos nacionales. En sistemas federales bicamerales, población y territorio se dividen usualmente en cámara baja y alta. El *malapportionment* (la mala asignación) aparece en la cámara alta por definición y es donde se encuentra la mayor disparidad. Sin embargo, un hallazgo crucial en la literatura es que el *malapportionment* también está presente en diputados, a pesar de que esa cámara representa el principio de “una persona, un voto”. Tanto Samuels y Mainwaring (2004), Snyder y Samuels (2004) como Gibson, Calvo y Falletti (2004) demuestran su existencia y analizan cómo esta asignación de bancas ha sido manipulada respondiendo a conflictos políticos, cambios de poder y de régimen a través de los años. Snyder y Samuels (2004) explican que el *malapportionment* funcionó históricamente como un arma política de las élites para estructurar el sistema político para su beneficio. Esto generó un marcado sesgo rural-conservador en la representación nacional en la cámara baja. En sistemas federales, esto refuerza el sesgo territorial de la representación legislativa ya existente en la cámara alta.

Por ende, así como en sus orígenes los sistemas federales proveyeron protección institucional para las élites regionales contra la creciente población metropolitana, también las instituciones del federalismo brindaron oportunidades de estructurar los resultados y procesos de la política democrática. De hecho, Gibson, Falletti y Calvo (2004) muestran cómo la sobre representación puede funcionar como un arma política para armar coaliciones y para el *policy making*. Eso se debe a que existen Estados sobrerrepresentados que reciben proporcionalmente más dinero. Esto se evidencia con fuerza en el caso argentino. Gervasoni (2005) utiliza un índice de desproporcionalidad cuyo máximo teórico es 1 (donde todos los legisladores son asignados a un solo distrito con sólo 1 votante) y muestra que el Senado argentino es el más desproporcional del mundo, con un índice de 0,485. A su vez, la Cámara de Diputados tiene un índice de 0,14, el doceavo más alto en una muestra de 78 países (Samuels y Snyder 2001). Esto hace de la Argentina una de las únicas democracias federales en el mundo con sobrerrepresentación en tal cámara (Stepan 1999, 23).

Del lado de la escuela del federalismo que lo entiende como descentralización, Falletti (2005) afirma que no está de acuerdo con aquellas teorías que sostienen que la descentralización incrementa los poderes subnacionales. Sostiene que la misma es un proceso multidimensional y que a veces provoca el efecto contrario: disminuye el poder. Distingue entre descentralización política, administrativa y fiscal. Utiliza un marco analítico que permite observar la dinámica de la descentralización (*path dependency* y cambio institucional). Se centra en los intereses de los actores y en el componente territorial de la representación de intereses.

La autora sostiene que en Argentina, a pesar de las reformas de descentralización, el balance de poder cambió poco. La reforma fue primero administrativa, luego fiscal y, por último, política. La primera parte de la descentralización se impulsó desde el nivel central y fue, principalmente, administrativa. En el año 1978, en plena dictadura, se transfirió la educación primaria a las provincias pero no se les transfirieron fondos. Prevalece el interés nacional, puesto que se trataba de un gobierno autoritario que pudo imponer a las provincias aceptar la transferencia sin recursos, y cuyo objetivo era disminuir el déficit fiscal y el nivel de burocracia a nivel nacional. Los efectos de esta primera ola de

descentralización fueron varios: (i) los gobernadores empezaron a reclamar la descentralización política y fiscal, ii) contribuyó a la reproducción de poder del ejecutivo nacional y iii) produjo un efecto demostrativo de lo que vendría después. La descentralización fiscal sucedió, ya en democracia, en el año 1991 (Falleti 2005). Con la ley de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, se transfieren la educación secundaria y los hospitales. La transferencia también se hizo sin fondos. La experiencia de 1978 se replica, pero los recursos de las provincias se habían duplicado por la ley de Convertibilidad. Por último, en 1994 se llevó a cabo la descentralización política. Con la Reforma Constitucional se otorga a las provincias el control de los recursos naturales y se da autonomía a la Ciudad de Buenos Aires (Falleti 2013).

En los países federales el poder político es ejercido dentro del mismo territorio por, al menos, dos niveles de gobierno con legitimidad electoral. Esta distinción cobra relevancia cuando ambos niveles de gobierno tienen responsabilidades políticas significativas y claras. En Argentina, por ejemplo, el gobierno nacional se encarga de la política exterior, la defensa, la política macroeconómica, la política laboral, la educación superior y la mayor parte de la seguridad social, mientras que las provincias se encargan de educación, salud y justicia. Los regímenes nacionales y subnacionales están relacionados e interconectados en muchos aspectos, cooperan en algunas áreas institucionalizadas (como, por ejemplo, en los Consejos Federales) y existe algún grado de jerarquía. El nivel nacional puede imponerse sobre el nivel subnacional por mecanismos como la revisión judicial de la Corte Suprema de Justicia o la intervención federal. Sin embargo, en su trabajo cotidiano, el gobierno federal y las provincias se pueden considerar como Estados distintos. Tienen distintas autoridades electas, diversos partidos en el gobierno, burocracias diferentes, distintas jurisdicciones políticas y distintos presupuestos. Todas las autoridades provinciales son elegidas independientemente de las nacionales y por reglas establecidas por las provincias. Los recursos fiscales gastados por todas las provincias son, en conjunto, algo mayores que los gastados por el gobierno nacional y la cantidad de empleados públicos provinciales es mucho mayor a la nómina nacional. Por último, en tiempos normales, las autoridades nacionales no intervienen en la política provincial.

3.3. Instituciones político-electorales de las provincias argentinas. Poder ejecutivo, legislativo y judicial

El Art. 1° de la Constitución Nacional declara: “*La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal*”. En la Argentina coexisten más de cincuenta formas de elección y representación. Esta situación es posible dado que la estructura federal del país faculta a las provincias y a los municipios con autonomía para legislar en materia electoral (Calvo y Escolar 2005). En consecuencia, resulta difícil encontrar dos sistemas exactamente iguales. Estos varían según la distribución territorial (circunscripciones uninominales o plurinominales) y la representación (mayoritarios –el sistema del primero que llega a la meta y la doble vuelta electoral o *ballotage*–, proporcionales y mixtos). Además, algunos sistemas prevén distintos mecanismos mediante los cuales los candidatos independientes pueden participar de las internas partidarias, ya sea mediante las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias o mediante la denominada Ley de Lemas (Abboud y Busto 2011). Algunas provincias y municipios establecen mecanismos de renovación de mandatos escalonados y de revocación de mandatos por el pueblo. También existen constituciones provinciales que permiten la reelección ilimitada y otras que, por el contrario, solo permiten la reelección consecutiva luego de un intervalo.

El sistema electoral diseñado por la denominada Ley Sáenz Peña fue derogado por medio de la Ley N° 14.032, que sustituyó el sistema de listas incompletas por el de circunscripciones uninominales. Este sistema tuvo vigencia hasta la revolución de 1955 que derrocó a Juan Domingo Perón. En 1958 se estableció el sistema de lista incompleta para la elección del presidente y en 1963, el sistema proporcional para la de diputados nacionales (Abboud y Busto 2011). En octubre de 1972, el gobierno de facto dicta la Ley N° 19.862 por la cual establece el sistema de elección directa y de mayoría absoluta a doble vuelta o *ballotage* para la elección presidencial y de senadores nacionales, y un sistema de representación proporcional para la de diputados. En 1983, con la vuelta de la democracia, se promulga la Ley N° 22.838, que fue complementada con las modificaciones introducidas al Código Electoral Nacional (Ley N° 19.945 – texto ordenado Decreto N° 2.135/83 y sus modificaciones). Por último, en 1994 se reforma la Constitución Nacional consagrando el derecho al voto universal, igual, secreto y obligatorio (otorgando jerarquía constitucional a

estos principios enunciados en la Ley Sáenz Peña) e implementando mecanismos de democracia semidirecta: iniciativa popular, consulta popular y referéndum (Abboud y Busto 2011).

En cuanto a la organización en el territorio del sistema electoral, se consideran distrito electoral las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el caso de las elecciones presidenciales, todo el territorio de la República es considerado un distrito único. Para la elección de presidente y vicepresidente de la Nación, la Constitución Nacional establece un sistema de elección directa. Gana la fórmula que obtenga más del 45% de los votos o, en su defecto, aquella que obtenga el 40% de los votos y que además alcance una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos sobre la fórmula que le sigue en número de votos. Si ninguna fórmula alcanza esas mayorías y diferencias de acuerdo con el escrutinio ejecutado por las Juntas Electorales, se realiza una segunda vuelta dentro de los treinta días, en la que participan solamente las dos fórmulas más votadas en la primera, resultando electa la que obtenga mayor número de votos.

Para la elección de senadores, la elección es directa y cada provincia funciona como un distrito electoral. Cada lista tiene dos candidatos titulares y dos suplentes. Se eligen los dos primeros titulares de la lista con más votos y el primero de la lista que le siga en votos.

Los diputados nacionales se eligen en forma directa por los ciudadanos de cada provincia, de la ciudad de Buenos Aires y de la Capital Federal. El mecanismo para cubrir los cargos es de acuerdo al orden de cada lista. Además, la Ley N° 22.847 establece que la base representativa para determinar la cantidad de bancas a cubrir en la Cámara de Diputados de la Nación es de un diputado por cada 161.000 habitantes o fracción no menor de 80.500 (Abboud y Busto 2011, 50). A eso se le agrega, por cada distrito, la cantidad de tres diputados. A su vez, cada distrito no podrá tener menos de cinco. De esa manera, el total actual de es de 257, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 3.1: Diputados por provincia

Provincia	Diputados
Buenos Aires	70
Catamarca	4
Chaco	7
Chubut	5
Ciudad de Buenos Aires	26
Córdoba	19
Corrientes	7
Entre Ríos	9
Formosa	5
Jujuy	6
La Pampa	5
La Rioja	5
Mendoza	10
Misiones	6
Neuquén	5
Río Negro	5
Salta	7
San Juan	6
San Luis	5
Santa Cruz	5
Santa Fe	19
Santiago del Estero	7
Tierra del Fuego	5
Tucumán	9

Fuente: Abboud y Busto (2011)

3.3.1. El poder ejecutivo en las provincias

Según las Constituciones de las veintitrés provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cargo más importante del Poder Ejecutivo es el Gobernador o Jefe de Gobierno. Actualmente todas las provincias eligen a sus gobernadores a través de una elección directa o de primer grado, por el voto popular de la ciudadanía. Sin embargo, no siempre fue así. En Tucumán, Corrientes y Mendoza, las constituciones establecían el sistema indirecto o de segundo grado, también llamado de Colegio Electoral. De acuerdo con este procedimiento, los ciudadanos votaban por una lista de electores que llevaba el compromiso de elegir, una vez reunido el Colegio Electoral, al candidato propuesto por su partido político. Si alguno de los postulantes reunía la mayoría absoluta en el Colegio era proclamado gobernador de la provincia. Desde 1983, este sistema se utilizó una vez en Mendoza, dos en Tucumán y tres en Corrientes (Tula 2001). La eliminación del Colegio Electoral para la elección de gobernadores se efectuó progresivamente.

3.3.1.1. *Duración del mandato*

Los gobernadores duran cuatro años en sus cargos en todas las provincias desde que Mendoza reformó su constitución en 1965 y elevó de tres a cuatro años el mandato del ejecutivo. Sin embargo, el derecho público provincial no es uniforme respecto de la reelección y la posibilidad de que los gobernadores puedan continuar con su gestión de gobierno (Tula 2001).

Hasta el año 1983, ninguna constitución provincial permitía la reelección inmediata de los cargos ejecutivos, ni de los gobernadores, ni de los vicegobernadores, puesto que también se prohibía la sucesión recíproca. Para retomar la conducción del gobierno debía esperarse como mínimo que se cumpliera una gestión de otro candidato electo (Tula 2001; Calvo y Escolar 2005).

En la actualidad, dieciocho provincias tienen reelección inmediata. Algunas tienen límites a la reelección consecutiva y otras, no. En aquellas donde la Constitución establece algún límite, la mayoría faculta al ejecutivo a una sola reelección consecutiva dejando la posibilidad de presentarse nuevamente después de un intervalo legal (en el caso de Salta se admiten dos reelecciones consecutivas y una tercera luego de un período). Dentro de las

que no imponen ningún límite a esta cláusula, la reelección se interpreta como indefinida. Un caso emblemático es el del gobernador Gildo Insfrán en Formosa.

3.3.1.2. *Ballotage*

Salvo aquellas provincias que en 1983 elegían a sus gobernadores a través del Colegio Electoral, las elecciones del ejecutivo siempre se efectuaron por mayoría simple. La mayoría absoluta o mayoría especial, con el requerimiento de una segunda vuelta electoral o ballotage, comenzó a aplicarse recién a principios de los '90. En 1991, Tierra del Fuego fue la primera provincia en incorporarla a la constitución. Luego lo hizo Corrientes cuando reformó su carta en 1993, Chaco en 1994 y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996. Cada una de estas provincias proponen distintos plazos para la segunda convocatoria; en Chaco la constitución no menciona una fecha concreta y es la ley la que debe estipular el plazo de espera.

3.3.1.3. *Ley de Lemas y las candidaturas a gobernador*

Cuando rige la Ley de Lemas, cada partido político es denominado “lema”. Cada uno de ellos puede presentar más de un candidato/lista de candidatos o “sublema” a la gobernación/legislatura de la provincia y los ciudadanos votan tanto por un partido político como por un candidato/lista de candidatos de ese partido en particular. Resulta vencedor el lema con más votos y el sublema con más votos de entre todos ellos (Tula 2001).

3.3.2. El poder legislativo en las provincias

Todas las provincias cuentan con un Poder Legislativo con la facultad de sancionar leyes en todas las materias no expresamente delegadas al Poder Legislativo Nacional, las que se encuentran determinadas en el art. 75 de la Constitución Nacional. Algunas provincias cuentan con poderes legislativos bicamerales (senadores y diputados) y otras unicamerales (sólo diputados). En aquellas que tienen dos cámaras, los senadores representan a las secciones o departamentos en los que se divide la provincia (Ministerio del Interior y Transporte 2013).

Cada provincia elige su propia forma de representación. Ocho tienen dos cámaras (Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Salta y San Luis) y las otras

dieciséis tienen una sola. Entre 1987 y 2001, San Luis introdujo la Cámara de Senadores pasado de unicameral a bicameral y Tucumán y Córdoba optaron por el camino inverso, eliminando el Senado.

Los diputados se eligen por sufragio popular directo y según el criterio poblacional en todas las provincias, aunque hay diferencias en cómo organizan internamente la distribución de los escaños. Pueden conformar un distrito único o estar divididas en varias jurisdicciones electorales (departamentos o secciones electorales). Los diputados duran cuatro años en sus mandatos y pueden ser reelegidos. La renovación de la cámara puede renovarse parcialmente cada dos años o totalmente cada cuatro. En este último caso, se renuevan al mismo tiempo que el gobernador.

Los distritos que tienen un procedimiento de renovación parcial son trece: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Luis y Santiago del Estero. Las once provincias restantes establecen la renovación completa de la legislatura: Córdoba, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Fe, Tucumán, Tierra del Fuego, San Juan y Santa Cruz¹⁸ (Tula 2001).

El tamaño de los distritos depende del número de legisladores que se eligen en un determinado territorio. El territorio puede ser considerado de diversas maneras: a) tomando a la provincia como "distrito único": la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Fe y Tierra del Fuego; b) "por sección electoral": como Buenos Aires, Mendoza y Tucumán; c) "por departamentos": como La Rioja, Salta y San Luis, y d) a través de "sistemas mixtos o segmentados": como San Juan, Santa Cruz, Río Negro y Santiago del Estero (Tula 2001). Los senados provinciales son elegidos directamente a través del voto popular. El criterio de representación puede ser territorial o poblacional.

Cada provincia tiene la obligación constitucional (Constitución Nacional, art. 5) de organizar el régimen municipal asegurando la autonomía de los municipios y regulando su

¹⁸ En 1990, Tucumán y en 1998, Santa Cruz modificaron los términos de renovación en sus constituciones pasando de un procedimiento parcial por uno completo o total.

alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Sobre estas bases las distintas provincias han organizado diferentes sistemas municipales (Ministerio del Interior y Transporte 2013).

Todas las provincias cuentan con un Poder Judicial integrado por una Suprema Corte de Justicia (que suele recibir diferentes denominaciones), cámaras de apelación y tribunales inferiores. Los tribunales provinciales deben resolver todos los conflictos derivados de la legislación común (civil, comercial, laboral, penal), aunque las leyes hayan sido dictadas por el Congreso Nacional. Por el contrario, no pueden intervenir en conflictos regulados por leyes estrictamente federales.

Por último, cabe destacar brevemente la dinámica político-partidaria que va más allá de la regla electoral. En las provincias argentinas, los oficialismos locales han instrumentado un gran número de reformas electorales y constitucionales a partir de las elecciones de 1985. Las reformas introducidas sirvieron para eliminar competidores en la categoría de gobernadores y han permitido una reducción significativa de la competencia electoral. Las reformas constitucionales y electorales introducidas en los últimos 20 años también facilitaron la continuidad política de los gobernadores, los cuales pueden actualmente ser reelegidos inmediatamente (al menos por un periodo consecutivo) en 22 de 24 provincias¹⁹ (Tow 2014). En comparación con las elecciones nacionales, el número de partidos efectivos a nivel provincial que compiten en las elecciones por el poder ejecutivo se ha visto reducido, y también se ha reducido el número efectivo de partidos que compiten por bancas en las legislaturas provinciales. Según los autores, estas reformas han permitido una mejora sistemática en la cantidad de bancas obtenidas por los ejecutivos provinciales que llevaron adelante las reformas. Dos excepciones son la provincia de Tucumán y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que han permitido el acceso de un mayor número de partidos a las bancas a partir de introducir reglas de mayor proporcionalidad para las elecciones legislativas. La competencia electoral en el nivel subnacional muestra una tendencia a la reducción del número efectivo de partidos.

¹⁹ Únicamente está prohibida la reelección en Mendoza y en Santa Fe está permitido con un intervalo intermedio.

3.4. La provincia de Chaco

La Constitución de la Provincia del Chaco se refiere a la Naturaleza y Duración del Poder Ejecutivo en los Artículos 131, 132 y 133 de su Cuarta Sección. En relación al Gobernador y Vicegobernador sostiene que *“el Poder Ejecutivo será desempeñado por un ciudadano con el título de Gobernador de la Provincia, y en su defecto por el Vicegobernador, elegido al mismo tiempo y por igual período que aquél”* (Constitución de la Provincia del Chaco, Sección IV, Capítulo I).

Asimismo, en cuanto a la duración del mandato y la reelegibilidad afirma que:

“el Gobernador y el Vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones, y cesarán en la fecha en que por ley expire su mandato, que en ningún caso será prorrogado. Podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período y por una sola vez. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no podrán ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período. Su elección se hará directamente por el pueblo en doble vuelta, dentro de los tres meses anteriores a la conclusión del mandato. A este fin el territorio provincial conformará un distrito único.” (Constitución de la Provincia del Chaco, Sección IV, Capítulo 1).

Con relación al poder legislativo, la Provincia del Chaco tiene un sistema de elección bajo reglas de representación proporcional en el cual el territorio se constituye como un distrito único donde se aplica el sistema D'Hont sin piso en una legislatura unicameral.

Las reglas electorales del Chaco no fueron sometidas a cambios frecuentes. La única modificación importante fue en el año 1994, con la reforma de la Constitución Provincial. Además, en esa reforma no primó la lógica de acumulación de poder por parte del gobernador en ejercicio. Por el contrario, la convocatoria a la Convención fue unánime y dentro de ésta todas las medidas adoptadas requirieron negociación entre partidos (Micozzi 2001 y entrevista a Julio Wajcman, Chaco 2012).

Hasta 1994, el gobernador se elegía por mayoría simple y la reelección inmediata no estaba permitida. A partir de ese año se permite una reelección ejecutiva, después de la cual hay que esperar un mandato para volver a presentarse. Además, se adoptó un sistema de elección de gobernador que prevé una segunda vuelta si ningún candidato alcanza el 45% o el 40% con una diferencia igual o mayor a 10 puntos porcentuales sobre el segundo (igual que para Presidente de la Nación).

Las reglas electorales para la elección de diputados se mantuvieron estables. La legislatura se compone de 32 miembros y se renueva cada dos años por mitades. Se considera a la provincia un distrito único y las bancas se asignan por el método D'Hont, sin piso. Se observa que los sesgos mayoritarios y partidarios son mínimos en comparación con otras provincias.

Por último, en el mes de diciembre de 2010 se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de reforma de la Ley Electoral provincial que se aprobó a finales del 2012 e incluye la implementación del voto electrónico y el sistema de elecciones internas abiertas y simultáneas.

Desde la vuelta a la democracia en el año 1983 y hasta la reforma constitucional de 1994, en el Poder Ejecutivo predominó el PJ. Este predominio sólo se interrumpió por el triunfo radical en la renovación parcial de 1985. Hasta el año 1987 inclusive, es posible observar el predominio del bipartidismo PJ-UCR, quienes concentraron la mayor parte de los sufragios con una escasa diferencia de votos entre sí (Micozzi 2001).

Con el retorno de la democracia en 1983, el ganador de los comicios a gobernador fue el candidato del Partido Justicialista, Florencio Tenev, con el 47,3% de los votos. Cuatro años después, en 1987, resultó ganador otro candidato del PJ, Danilo Baroni, que superó nuevamente al candidato de la UCR, esta vez con más del 50% de los votos (ver tabla 3.2).

Tabla 3.2: Elecciones poder ejecutivo 1983-2007²⁰

Año	Fórmulas / Partidos y Alianzas Electtorales	Votos	%
1983	Justicialista	156,368	47.3
	Unión Cívica Radical	152,645	46.2
1987	Justicialista	191,596	50.3
	Unión Cívica Radical	176,791	46.4
1991	Alianza Acción Chaqueña	147,983	37.5
	Frente Justicialista Popular	146,513	37.1
1995 (primera vuelta)	Rozas-Pibernius	145,402	35.4
	- Unión Cívica Radical	132,681	32.3
	- Alianza FREPASO	12,721	3.1
	Tenev-Bracone	180,049	43.8
	- Justicialista	167,794	40.8
	- Unión de Centro Democrático	7,019	1.7
	- Nacionalista Constitucional	5,236	1.3
1995 (segunda vuelta)	Rozas-Pibernius	205,186	50.8
	- Unión Cívica Radical	174,719	43.3
	- Alianza FREPASO	30,467	7.6
	Tenev-Bracone	198,374	49.2
	- Justicialista	164,854	40.9
	- Unión de Centro Democrático	14,176	3.5
	- Nacionalista Constitucional	19,344	4.8
1999	Rozas-Pibernius	291406	63,4
	Alianza Frente De Todos:		
	- Unión Cívica Radical		
	-Bases y Principios del Chaco		
	-Demócrata Cristiano		
- Socialista			

²⁰ Sólo se incluyen datos de las fórmulas, partidos y alianzas electtorales que obtuvieron el primer y segundo puesto en las elecciones del poder ejecutivo provincial.

Año	Fórmulas / Partidos y Alianzas Electorales	Votos	%
1999	Capitanich - Pertile	165139	35,9
	Alianza Unión por un Nuevo Chaco: Justicialista - Movimiento de Bases	143542	31,2
	Nacionalista Constitucional	11198	2,4
	Acción Chaqueña	10399	2,3
	Nikisch - Moro	255281	53,4
2003	- Alianza Frente de Todos	199813	41,8
	- Nacionalista Constitucional	23917	5,0
	- Acción Chaqueña	18115	3,8
	- Frente Grande	13436	2,8
	Capitanich - González (Alianza Frente Para La Victoria)	195816	41,0
	Capitanich - Bacileff	241425	46,8
2007	- Justicialista	174225	33,8
	- Nacionalista Constitucional	15259	3,0
	- Chaco de Pie	14185	2,8
	- Frente Grande	13133	2,6
	- Popular de La Reconstrucción	12355	2,4
	- Recrear para el Crecimiento	8298	1,6
	- Movimiento de Bases	3970	0,8
	Rozas – Peche	240249	46,6
	- Alianza Frente de Todos	234851	45,6
	- Bases Y Principios del Chaco	1734	0,3
	- Acción Chaqueña	1702	0,3
	- Intransigente	1534	0,3
	- Socialista	229	0,04
	- Unión Cívica Radical	199	0,04

Fuente: elaboración propia en base a Andy Tow (2014) y Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco.

En el año 1991, se produjo un cambio llamativo que alteró el bipartidismo reinante en la mayoría de las provincias argentinas: ganó las elecciones el partido provincial Acción

Chaqueña (ACHA). Este partido estaba liderado por José Ruiz Palacios, un coronel retirado y antiguo gobernador de facto durante la dictadura militar 1976-1983 que había sido electo Intendente de Resistencia en 1989. Palacios asumió la presidencia de la Cámara de Diputados en 1991 pero tuvo que delegar la candidatura a gobernador en Rolando Tauguinas por no cumplir con los años de residencia requeridos (entrevista Julio Wajeman: Julio 2012)²¹. Tauguinas resultó electo gobernador con un resultado muy justo, ya que obtuvo el 37,5% de los votos delante del candidato del PJ, Jorge Morales, que obtuvo el 37,1%. Detrás quedaba Luis León, el candidato de la UCR, que obtuvo apenas un 21,8%. Actualmente, con tan bajo caudal y tan escasa diferencia, la situación se definiría en ballottage pero en ese momento las reglas eran otras (ver tabla 3.2).

La historia política de ACHA como partido político autónomo duró poco. El bajo apoyo legislativo y el magro desempeño económico del gobierno generaron una gestión de gobierno débil y poco operativa, falencias que Tauguinas trató de solucionar por la vía de sucesivas rondas de diálogo con las demás fuerzas. Precisamente, de esas reuniones multipartidarias nació el consenso entre el PJ, la UCR y Acción Chaqueña para sancionar la Ley de Declaración de Reforma Constitucional (Micozzi 2001). A partir de ese momento, ACHA formaría parte de diferentes coaliciones en apoyo a uno u otro de los dos partidos tradicionales.

En 1995 fueron las primeras elecciones tras la reforma constitucional que suponía además un cambio en las reglas electorales. En la primera vuelta hubo una diferencia significativa, pero no suficiente para declararlo ganador, a favor de Florencio Tenev por el PJ (43,8%) frente a Ángel Rozas de la UCR (35,4%). Como el ganador había obtenido menos del 45% de los votos y la diferencia con el segundo era menor a los 10 puntos porcentuales, se debía ir a segunda vuelta (ver tabla 3.2).

Llegado el ballottage, Ángel Rozas se impuso finalmente sobre Tenev por 50,8% a 49,2%, consagrándose como el primer político radical en arribar a la gobernación chaqueña gracias al mayoritario vuelco de los simpatizantes de Acción Chaqueña (ver tabla 3.2). Micozzi (2001) señala que:

²¹ Entrevista realizada en la radio en la ciudad de Resistencia, Chaco, Argentina en Julio del 2012.

“atrás quedaban la amplia ventaja del PJ en primera vuelta y el escaso punto y medio que le faltó para llegar al triunfo. Por obra de las nuevas normas constitucionales y de la decisión del electorado en la segunda vuelta, el Justicialismo perdía un gobierno provincial que, de haberse utilizado el histórico criterio de la mayoría relativa o el piso del 43%, hubiera ganado con total justicia. En este caso el umbral del 45%, ese mismo que la UCR estratégicamente había votado junto a ACHA, supo ser el primer paso hacia la derrota del PJ” (2001, 7).

Así, en 1995 comienza la etapa radical del sistema de partidos chaqueño. Ángel Rozas hizo una gobernación relativamente exitosa y consiguió un claro respaldo electoral tanto en las elecciones legislativas de 1997 como en las ejecutivas de 1999, en las que logra su reelección con un histórico 63,4% de los votos (ver tabla 3.2).

El cambio de la regla electoral le permitió al radicalismo dos períodos consecutivos de gobierno con Ángel Rozas como gobernador, inaugurando una nueva etapa desde la vuelta de la democracia. En 2003 continúa el predominio radical con la victoria electoral de Roy Nikisch, que se alza con el 53,4% de los votos frente a la fórmula de Jorge Capitanich, que representa al 40,9% del electorado. Nikisch había sido Ministro de Gobierno, Justicia, Trabajo y Seguridad durante el gobierno de Rozas (ver tabla 3.2).

Ahora bien, Nikisch tuvo que enfrentar durante su gestión el conflicto a nivel nacional de la UCR por la división entre los radicales que se alinearon con la presidencia de Néstor Kirchner del PJ y los que no lo hicieron. Nikisch tomó una postura de consenso en este conflicto, aunque su perfil era más bien opositor al Gobierno Nacional de Néstor Kirchner, ya que fue el único gobernador radical que no apoyaba su política. Sin embargo, en los últimos meses de su gestión tuvo un fuerte acercamiento al Presidente Néstor Kirchner con el fin de traer beneficios para su provincia, sin dejar su rol opositor. Luego de las elecciones del 2007, en las que su partido perdió la gobernación, Roy Nikisch se presentó como

candidato a Senador Nacional para el período 2007-2011 (Entrevista Julio Wajcman, Julio de 2012)²².

En el año 2007, Jorge Capitanich (PJ) fue elegido gobernador con el 46,8% de los votos, venciendo por muy escaso margen al candidato del oficialismo y ex-gobernador Ángel Rozas (UCR), quien obtuvo 46,6% (ver tabla 3.2). Capitanich había sido electo senador nacional por la minoría de la Provincia del Chaco en 2001, representando al PJ. Durante el gobierno del Presidente Eduardo Duhalde, fue su primer Jefe de Gabinete de Ministros, cargo que ocupó durante casi todo 2002. Luego de la elección de Néstor Kirchner adhirió al kirchnerismo.

Capitanich consiguió su reelección como Gobernador en las elecciones del 18 de septiembre de 2011 al obtener una victoria innegable, con más del 66% de los votos (ver tabla 3.2).

En relación a las elecciones legislativas, los resultados acompañaron las elecciones a gobernador repartiéndose en forma pareja las bancas entre el Justicialismo y el Radicalismo, solos o como líderes de diversas alianzas. Solamente Acción Chaqueña y Acción por una República Igualitaria (ARI) obtuvieron bancas por sí mismos.

Recordemos el desempeño de Acción Chaqueña, que se constituyó en el tercer partido entre 1989 y 1995 a expensas de las bancas del radicalismo y en consonancia con las transferencias de votos en la categoría gobernador. Sin embargo, este partido no logró durante su mandato obtener la mayoría legislativa que le hubiera permitido al gobernador Tauguinás sostener un gobierno unificado. Pese a ello, o quizás gracias a ello, durante este mandato se llevó a cabo la reforma constitucional que habilita la reelección del gobernador para el siguiente período consecutivo con la posibilidad de ser nuevamente electo luego de un período intermedio. También se estableció la regla de mayoría atenuada en consonancia con la regla nacional para la elección del Poder Ejecutivo producto de un acuerdo entre Acción Chaqueña y la UCR en la Asamblea Constituyente.

²² Entrevista realizada en la radio en la ciudad de Resistencia, Chaco, Argentina en Julio del 2012.

Por otro lado, el radicalismo, como líder de la Alianza Frente de Todos, siempre logró obtener la mayoría de las bancas para su gobierno, con la excepción del período 2003-2005, mientras que en la elección legislativa intermedia de 2009 el gobierno justicialista logró obtener la mayoría legislativa a partir de la Alianza Frente para la Victoria.

Se observa claramente en los resultados legislativos que los partidos tradicionales en Chaco no han logrado obtener por sí mismos gobiernos unificados lo que evidencia la necesidad de negociaciones dentro de las coaliciones para lograr los votos necesarios en el proceso legislativo.

Por último, podemos decir que hubo sólo dos elecciones “no competitivas²³” (bajaron el umbral de 2 del número efectivo de partidos), las carreras por la gobernación de 1999 y de 2011, cuando Rozas y Capitanich lograron la reelección. Este fenómeno no se observó nunca en elecciones legislativas. En general, se observa un sistema competitivo pero marcadamente bipartidista, con la excepción del período 1989-1995 cuando Acción Chaqueña compitió con el PJ y la UCR.

3.5. La provincia de Formosa

La Constitución de 2003 de la Provincia de Formosa declara que *“El Poder Ejecutivo será desempeñado por un ciudadano con el título de Gobernador de la Provincia y, en su defecto, por un Vicegobernador elegido al mismo tiempo, en la misma forma y por igual período que el Gobernador”*. (Art. 130 C.P./2003). Estos *“durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos, y podrán ser reelectos”* (Art. 132, C.P./2003) y *“serán elegidos directamente por el pueblo y a simple pluralidad de sufragios”* (Art. 139, C.P./2003).

²³ Dahl (1971) considera un sistema electoral competitivo, como una de las ocho condiciones en la creación de un sistema democrático. Un sistema electoralmente competitivo debe ser comprendido en la manera que incluye no sólo la competencia cómo si, sino la competitividad. Sartori (2005) define la competencia como una estructura o una regla del juego mientras la competitividad lo define como un estado concreto del juego. Un sistema no competitivo puede darse bajo un sistema electoral de competencia, ya que dentro de la competencia electoral a los partidos políticos minoritarios se les puede llegar pone límites y no necesariamente se llevan a disputar hasta el final. Por lo cual se debe establecer que un sistema electoralmente competitivo sólo puede darse en la manera que busca incluir a los demás partidos de una manera real en cuanto a una igualdad de oportunidades en el acceso al poder. Esta igualdad debe dar paso a una alternancia de partidos.

Para lograr la reelección en 1999, el actual Gobernador de Formosa, Gildo Insfrán, tuvo que reformar un artículo de la Constitución de la Provincia. Durante su segundo gobierno convocó a una Convención Constituyente que reformó dicho artículo habilitando la reelección indefinida (entrevista a Julio Wajeman, julio 2012; Veneranda 2010). Asimismo, en 2011 reformó la Ley de Lemas en la Legislatura, a pesar de haber construido su poder en base a esa regla, cuando vislumbró la posibilidad de la conformación de un frente opositor que le quitara poder (Serra 2011).

La Cámara de Diputados de la Provincia es la cámara que forma el Congreso de la Provincia de Formosa. Tiene 30 escaños, los cuales deben ajustarse a los resultados de los censos efectuados cada 10 años, sin que pueda disminuir el número de escaños para cada distrito. La mitad de sus miembros se renueva por elección popular cada dos años para un período de cuatro años. Los diputados representan directamente al pueblo de la Provincia. Hasta el año 2011, Formosa era una de las 4 provincias argentinas que tenía ley de lemas en la legislatura junto con Santa Fe, La Rioja y Jujuy. El 30 de Junio del 2011, el gobernador Insfrán modificó la ley de lemas que regía desde 1995 y se lanzó a su cuarta reelección.

Como ya se mencionó en el punto 1, Formosa es una de las provincias menos competitivas electoralmente de la Argentina, una situación que se observa desde la vuelta a la democracia. El Partido Justicialista ha ejercido la gobernación de Formosa desde 1983 a la fecha y Gildo Insfrán ha sido gobernador desde 1995 de forma ininterrumpida. Como se señaló antes, esto ha sido posible debido a que la reelección del gobernador por un periodo consecutivo se introdujo a partir de la reforma constitucional en 1991 y una nueva reforma constitucional en 2003 reglamentó la reelección ilimitada. Los principales partidos que compitieron en este periodo son, al igual que en Chaco, el radical y el justicialista. Sin embargo, una diferencia relevante es la vigencia de la ley de lemas en Formosa desde 1987, lo que permitió a ambos partidos la presentación de sublemas, de forma tal que las internas partidarias se resolvieran en la elección del Poder Ejecutivo.

Este hecho marca una diferencia notable en la trayectoria de las reglas electorales de Chaco y Formosa: mientras en la primera se acentuó la relevancia del tercer partido, la inclusión de la ley de lemas en Formosa hizo que se redujera el número efectivo de partidos en la elección a gobernador hasta que se suprimió en 2011.

Floro Eleuterio Bogado fue el primer gobernador electo tras el retorno de la democracia. Obtuvo la gobernación con el 42,9% de los votos y con una importante distancia respecto de la UCR, cuyo candidato obtuvo el 27,6% (ver tabla 3.3). Su vicegobernador fue Lisbel Rivira. Desde 1995 Bogado es el vicegobernador de Gildo Insfrán (Ministerio del Interior y Transporte 2013).

Tabla 3.3: Elecciones a gobernador 1983²⁴

Año	Fórmulas / Partidos y Alianzas ElectORAles	Votos	%
1983	Justicialista	51867	42,9
	Unión Cívica Radical	33383	27,6

Fuente: elaboración propia en base al Atlas Electoral de Andy Tow (2014)

En las elecciones de 1987 otro candidato del PJ, Vicente Bienvenido Joga, se convirtió en el segundo gobernador de Formosa tras la vuelta de la democracia con el 52,9% de los votos. También esta vez quedó segundo el candidato de la UCR, que obtuvo el 46% del electorado. Joga gobernó durante dos mandatos consecutivos: 1987-1991 y 1991-1995 (ver tabla 3.4). De hecho, fue el primer gobernador de Formosa que fue reelecto luego del retorno de la democracia.

²⁴ Sólo se incluyen datos de los partidos que obtuvieron el primer y segundo puesto en las elecciones del poder ejecutivo provincial.

Tabla 3.4: Elecciones a gobernador 1987

Año	Lemas - Sublemas	Votos	%
1987	Justicialista	82220	53,0
	- Frente de la Victoria	59066	38,0
	- Unidos Venceremos	7727	5,0
	- Participación	4794	3,1
	- 24 de Febrero	3.474	2,2
	- Justicia, Democracia y Participación	2.728	1,8
	- Avanzar	2285	1,5
	- Renovador Formoseño	2146	1,4
	Union Cívica Radical	72035	46,4
	- Oficial	44701	28,8
	- Convergencia	12894	8,3
	- Lista Verde	7969	5,1
	- Nuestra Esperanza	5059	3,3
	- Cambio Radical	1412	0,9

Fuente: elaboración propia en base al Atlas Electoral de Andy Tow (2014)

El vicegobernador durante las dos gobernaciones consecutivas de Joga fue Gildo Insfrán, que asumió la gobernación de la provincia de Formosa en 1995 y se mantiene en el poder desde entonces.

Tabla 3.5: % de votos con los que gana Insfrán 1995-2007

Año	Gobernador	% de votos
1995	Insfrán	59,3
1999	Insfrán	73,7
2001	Insfrán	71,8
2003	Insfrán	76,0
2007	Insfrán	75,2

Fuente: Elaboración propia en base al Atlas Electoral de Andy Tow (2014) y Ministerio del Interior y Transporte (2013)

Como se puede observar en la tabla 3.5, los porcentajes con los que Insfrán ha ganado cada una de las elecciones sucesivas a las que se ha presentado son altísimos. Durante todos estos años, su vicegobernador fue Bogado, el primer Gobernador formoseño de la democracia.

En suma, Formosa tuvo solo tres gobernadores desde el regreso a la democracia en la Argentina. Todos ellos del PJ y dos de ellos (Joga e Insfrán) han sido reelectos en sus cargos. En el primer caso la reelección fue posible por la Reforma constitucional de 1949, mientras que en el otro caso fue gracias a la reforma de 1994.

3.6. Popularidad de los gobernadores en Chaco y Formosa

Los diferentes gobernadores han tenido distintos grados de popularidad, medida en porcentaje de votos respecto al candidato siguiente, y se observa variación al respecto. Este dato no es menor a la hora de interpretar sus gestiones, su poder de nombramiento del gabinete, su capacidad de pasar leyes y su necesidad de establecer o no alianzas, entre otros muchos factores.

En Chaco, se observa que los gobernadores ganan las elecciones con márgenes pequeños para los estándares provinciales pero que éstos son más altos que los nacionales. Las únicas dos excepciones fueron las dos veces en que el gobernador vigente pudo presentarse a la reelección (Nikisch estaba impedido por haber sido vicegobernador durante el mandato precedente al suyo). Aunque la literatura indica que en general los oficialismos tienen ventajas respecto de la competencia en los segundos mandatos, el hecho es que más allá de esa explicación esa distancia es notoria tanto con Rozas como con Capitanich, que fueron los gobernadores reelegidos. Se observa que las elecciones de medio término no son fáciles para ningún gobernador (el promedio es levemente inferior a 50%) y que el gobierno dividido es muy frecuente.

En Formosa, la popularidad que han tenido los tres gobernadores del PJ, los porcentajes de diferencia con el candidato radical siempre fueron altísimos, sobre todo comparado con Chaco (ver tabla 3.6). Salvo el período de Bogado, que ganó con una diferencia de 15,3 puntos porcentuales, y los períodos del gobernador Joga (1987-1991 y 1991-1995), en

donde las diferencias fueron de 6,6 y 10,7 puntos porcentuales, Insfrán siempre ganó por una diferencia abrumadora: la distancia mínima fue de 19,0 puntos en 1995, la máxima, de 56,9 en 2007, y alcanzó 51,0 puntos de distancia en la última elección.

Tabla 3.6: Popularidad del gobernador en Formosa 1983-2012

Gobernador	Ganó con	Segundo	Diferencia	Medio término
Bogado	42,9	27,6	15,3	45,0
Joga	52,9	46,4	6,6	58,7
Joga	44,3	33,5	10,7	55,5
Insfrán	59,3	40,3	19,1	57,5
Insfrán	73,7	26,1	47,7	53,3
Insfrán	71,8	24,4	47,4	63,2
Insfrán	76,0	19,2	56,9	65,9
Insfrán	75,2	24,2	51,1	-
Promedio	62,0	30,2	31,9	57,0

Fuente: Elaboración propia en base al Atlas Electoral de Andy Tow (2014) y Ministerio del Interior y Transporte (2013)

En cambio, en Chaco, como ya vimos, salvo en las segundas gobernaciones (Rozas y Capitanich) en las que la diferencia aumenta a 27,5 puntos con Rozas y a 36,3 puntos con Capitanich, los valores son drásticamente menores (ver tabla 3.7). Evidentemente, existe correlación entre la alternancia partidaria y el caudal de voto y es muy probable que en eso influya la ventaja con la que cuenta el gobernador en ejercicio (*incumbent*).

Tabla 3.7: Popularidad del gobernador en Chaco 1983-2012

Gobernador	Ganó con	Segundo	Diferencia	Medio término	Control legislativo
Tenev	47,3	46,2	1,1	44,4	0,50
					0,50
Baroni	50,3	46,4	3,9	49,1	0,50
					0,50
Tauguinas	37,5	37,1	0,4	31,7	0,25
					0,38
Rozas	35,4	43,8	-8,4	58	0,28
(ballotage)	(50,84)	(49,2)	(1,64)		0,53
Rozas	63,4	35,9	27,5	53,1	0,65
					0,65
Nikisch	53,4	40,9	12,5	55,4	0,56
					0,56
Capitanich	46,8	46,6	0,2	50,5	0,38
					0,50
Capitanich	66,6	30,3	36,3	-	-
					-
Promedio	50,09	40,90	9,19	48,89	0,48

Fuente: Elaboración propia en base al Atlas Electoral de Andy Tow (2014) y Ministerio del Interior y Transporte (2013)

En las elecciones legislativas, se observa una reducción del número de partidos en bancas que coincide con la introducción de la ley de lemas. No obstante, en el año 1991, el lema Auténtico Formoseño (AF) logró obtener 3 bancas y en elecciones posteriores el AF entró en los sublemas del Justicialismo. De una manera u otra, el justicialismo ha logrado un gobierno unificado durante la mayor parte del periodo 1983-2009 (ver tabla 3.7).

Finalmente, se observa durante el periodo bajo análisis, mayor alternancia y fragmentación en el gobierno y la legislatura de Chaco, mientras que en el caso formoseño hay mayor estabilidad del partido de gobierno acompañado por una mayoría legislativa (gobierno unificado). Asimismo, las reformas en la constitución de Formosa facilitaron la estabilidad y reelección del Justicialismo que ejerce el poder desde 1983 a la fecha.

3.7. Conclusiones

Formosa es una de las provincias menos competitivas de la Argentina (Gervasoni 2005, 2010; Giraudy 2010). El PJ tiene la hegemonía del poder desde la vuelta de la democracia e Insfrán gobernó la provincia desde el año 1995 ininterrumpidamente. Por el contrario, Chaco es competitiva, muestra alta rotación electoral y alternancia partidaria. Incluso tuvo una gobernación de un partido provincial (ACHA). En Chaco los márgenes con los que gana el gobernador electo son significativamente menores que lo que sucede en Formosa.

En Formosa, cambiaron la Constitución y las reglas electorales para asegurar la continuidad en el poder y actualmente, la regla de elección del gobernador permite su continuidad ininterrumpida. En Chaco hubo un cambio de Constitución para permitir una reelección consecutiva que es lo que rige actualmente. Ambas provinciales son unicamerales, contando con una Cámara de diputados.

4. Capítulo 4: Presentación de los casos de Chaco y Formosa

Este capítulo presenta, en primer lugar, una caracterización de los sistemas sanitarios provinciales, a través de indicadores socioeconómicos y sanitarios, con énfasis en Chaco y Formosa. En segundo lugar, introduce elementos descriptivos de la capacidad instalada de los sistemas de salud provinciales y caracteriza a los sistemas de salud de Chaco y de Formosa. Por último, describe las políticas de control de vectores en ambas provincias y presenta las explicaciones alternativas del caso del brote de dengue en el año 2009.

4.1. La salud en las provincias. Descripción socioeconómica y sanitaria

En esta sección se presentan indicadores contextuales de las provincias argentinas, incluyendo los dos casos bajo estudio. Las dos provincias se encuentran en la región geográfica natural denominada noreste argentino (NEA), de modo que comparten sus características ambientales. Se describen las dos provincias de acuerdo a elementos de la sociedad, la economía y el sistema de salud público. Estos aspectos contextuales a la estructura del aparato estatal provincial, permiten comprender el contexto general y las coyunturas específicas en el marco de las cuáles, se implementan las políticas bajo estudio.

4.1.1. Descripción demográfica

En la tabla 4.1, se presentan los resultados preliminares de población para las provincias argentinas conforme al Censo 2010. Cabe destacar que la provincia de Buenos Aires concentra casi el 39% de la población argentina. Además, si a Buenos Aires se le suman las provincias de Córdoba, Santa Fe, Mendoza y la CABA, entre los cinco distritos más numerosos, se concentra más del 66% de la población nacional.

Respecto de la distribución urbano-rural en las provincias, aún no es posible acceder a los datos actualizados del Censo 2010, de manera que se reportan los datos del 2001. A excepción de Santiago del Estero (66,1%), en todas las provincias al menos el 70% de los ciudadanos reside en áreas urbanas. Entre estas se destacan la CABA, Tierra del Fuego, Buenos Aires y Santa Cruz dado que en ellas más del 95% de la población es urbana. Las provincias de Chaco (79,7%) y Formosa (77,7 %) se encuentran en niveles semejantes y por debajo de la media provincial que es de 84,35%.

Los datos de concentración urbana que resultan más relevantes para estudiar el dengue son los de densidad poblacional porque una vez que un vector infectado transmite la enfermedad a una persona, otro vector que pique al enfermo lo contagia y la enfermedad sigue propagándose. Además, ciertas características del hábitat de los insectos y de las zonas urbanas inciden en la probabilidad de los brotes

Tabla 4.1: Población y porcentaje de población urbana de Chaco y Formosa

Jurisdicción	Total de población (2010)	Porcentaje sobre el total de población del país (2010)	Porcentaje población urbana (2001)
Chaco	1.053.466	2,63%	79,70%
Formosa	527.895	1,32%	77,70%

Fuente: INDEC (2014b).

Como se puede observar, Chaco y Formosa presentan porcentajes equivalentes de concentración de población en centros urbanos (79,7% y 77,7%, respectivamente).

4.1.2. Pobreza

En la tabla 4.2 se presentan algunos indicadores seleccionados para medir pobreza y desigualdad en las provincias de la Argentina. Se utilizan los datos disponibles del 2006 para hogares por debajo de la línea de la pobreza e índice de desarrollo humano y datos del censo 2001 para las demás variables seleccionadas.

En la variable de hogares por debajo de la línea de pobreza podemos observar que, durante el segundo semestre del 2006, Chaco era la provincia con el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza más elevado, alcanzando el 42.6%. Formosa, por su parte, se encontraba en el cuarto lugar con un porcentaje de 36.2%. Para interpretar esos datos, cabe destacar que el porcentaje promedio entre todas las provincias -más la CABA- es del 26,4%. Esto coloca tanto a Chaco como a Formosa por encima del promedio a nivel nacional.

En cuanto a variables que complementan la medición de pobreza y además inciden en la política analizada, se han considerado el porcentaje de hogares con desagüe a red y porcentaje de hogares con agua de red (en base al censo 2001). Examinando esas variables,

se observa que Chaco y Formosa poseen los porcentajes menos prometedores: Chaco posee el 72.67% de sus hogares sin desagües a red y el 21.27% de las viviendas no tiene conexión a agua de red. En el caso de Formosa se puede observar que el 67.67% de las viviendas carecen de desagüe a red y el 24.26% de las viviendas no tienen conexión con agua de red. Esos 10 puntos porcentuales de diferencia entre provincias con concentración urbana comparable indicarían que, en términos de la obra pública que incide en pobreza, Formosa se encuentra en una posición de ventaja respecto de Chaco.

Tomando como medida el promedio de viviendas sin desagüe a red, el cual es de 44.89% para la totalidad de las provincias y la CABA, se observa que Chaco tiene aproximadamente un 30% de acceso y Formosa un 23%. Esto convierte a Chaco en la tercera provincia con menor cantidad de viviendas con acceso a desagüe a red y a Formosa, la quinta. Respecto a la variable de viviendas con agua de red podemos observar que Chaco se encuentra en el quinto lugar y Formosa en el cuarto en cuanto a la menor cantidad de viviendas con acceso a agua de red. El promedio de viviendas sin acceso a agua de red entre todas las provincias y la CABA es del 10% y los porcentajes de Chaco y Formosa son 21.27% y 24.26%, respectivamente.

En base a los datos del censo 2001, se observa que Formosa era la segunda provincia con mayor porcentaje de viviendas precarias con un índice del 27.01%, siendo San Juan quien encabezaba el listado con el 31.11% y estando la C.A.B.A, en último lugar con el 0.19%. Chaco, por su parte, se encontraba en el séptimo lugar con un porcentaje de viviendas irrecuperables del 16.63% siendo el promedio entre todas las provincias y la C.A.B.A del 11.54%, por lo que Chaco se encuentra tan sólo a 5 puntos porcentuales de dicho promedio, mientras que Formosa se encuentra a unos 30 puntos sobre dicho promedio.

Analizando los porcentajes de viviendas precarias, la provincia que se encontraba en el segundo lugar del listado con un porcentaje de 28.35% de viviendas precarias era Formosa y Chaco, un tanto más distante, con un 17.9% y en el octavo lugar. Estos valores deberían incidir en los casos de Chagas, si no mediara una política de fumigación activa como sucede en Formosa. En los extremos de este listado se encontraban San Juan encabezando con el 34.29% y una vez más la C.A.B.A con el menor porcentaje de 0.2%. Respecto del promedio calculado entre todas las provincias y la C.A.B.A, se observa que Chaco se

encontraba a poco más de 5 puntos por encima de la misma, mientras que en Formosa el promedio es de más del doble.

Finalmente, se tomó en cuenta la variable del Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo último estudio data del 2010. La provincia con el menor desarrollo humano es Chaco con un valor de 0.775 del índice, seguida por Formosa con el 0.788. La CABA cuenta con el mayor índice de desarrollo que es 0.858, siendo el promedio entre todas las provincias y la CABA de 0.791. Como se puede observar, el índice de desarrollo humano de Formosa es superior al de Chaco.

Se puede concluir, entonces, que de los dos casos bajo estudio, Formosa es el que presenta las peores condiciones respecto de los niveles de pobreza, calidad de las viviendas conexión a agua de red y a desagües cloacales. Por último, ambas provincias obtienen valores muy similares en el índice de desarrollo humano.

Tabla 4.2: Pobreza y desigualdad: indicadores seleccionados para Chaco y Formosa

Indicador	Chaco	Formosa
Hogares por debajo de la línea de pobreza. Hogares – segundo semestre 2006 ²⁵ (1)	42,60%	36,20%
Hogares con desagüe a red (cloaca), 2001 (2)	27,33%	32,34%
Hogares con agua de red, 2001 (2)	78,73%	75,40%
Déficit habitacional, viviendas irrecuperables, 2001(3)	16,63%	27,01%
Viviendas precarias, 2001(2)	17,91%	28,35%
Índice de Desarrollo Humano, 2006(4)	0,775	0,788

Fuente: 1) Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2014d). 2) Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2014a). 3) Elaboración propia en base a Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2014a). 4) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) (2010)

²⁵ Los datos corresponden a los aglomerados urbanos

4.1.3. Indicadores económicos

Con relación a la actividad económica de las provincias se presentan como indicadores el Producto Bruto Geográfico (PBG) y las exportaciones según su origen provincial²⁶. En el caso de las exportaciones según origen provincial la fuente de datos es el INDEC (2014c) y el periodo disponible es el de 2005-2009. Esta serie temporal se ha recalculado de manera de presentar los datos como porcentaje respecto de la suma de las exportaciones provinciales de Argentina para poder comparar entre las provincias.

La participación provincial en el PBG argentino refleja la contribución relativa a la actividad económica nacional de cada una de las provincias. La CABA y la provincia de Buenos Aires representan, en el periodo comprendido, más del 54% del PBG (22,24% y 31,82% respectivamente). Las provincias de Santa Fe y Córdoba representan poco más del 7% cada una de ellas, seguidas de Mendoza con casi el 4%. El resto de las provincias solamente aportan entre el 2% y 0,5%.

Las cuatro provincias del NEA suman apenas el 4,03% del PBG y lo hacen de la siguiente manera: Misiones 1,2%; Corrientes 1,16; Chaco 1,15% y Formosa 0,5 %. Esta última provincia junto con La Rioja (0,46%) son las que menos contribuyen el PBG nacional.

Por otro lado, la estimación de Mirabella y Nanni (2006) sobre el PBI per cápita provincial indica que la CABA se encuentra en la primera posición con un PBI per cápita promedio para el periodo de \$14.756 seguida de Tierra del Fuego, \$8.982 y Buenos Aires, \$8.136 frente a un promedio nacional de \$6.180 (pesos de 1993). En contraposición, las provincias con peor desempeño per cápita son Salta, Santiago del Estero y Jujuy con menos de \$4.000

²⁶ Respecto del primer indicador hay que destacar que el INDEC no elabora este indicador. Por este motivo, se utiliza como fuente de información el cálculo de participación provincial en el total nacional del Producto Bruto Geográfico elaborado por la CEPAL (2014) para el período 1993-2005. Estos datos se complementan con la elaboración de Mirabella de Sant y Nanni (2006), de una serie de Producto Bruto Interno (PBI) *per cápita* provincial elaborada aproximando el PBG mediante el consumo de energía eléctrica residencial de los años 1991 a 2003.

por habitante. A su vez, las provincias del NEA se encuentran por debajo del promedio nacional: Chaco con \$5.618 seguida de Corrientes, \$5.188, Misiones, \$4.654 y Formosa, \$4.533.

Como se observa, el desempeño de las provincias del NEA es en general inferior al resto de las provincias argentinas. En este grupo en particular, Formosa es la que peores resultados obtiene mientras que Chaco se mantiene más cercana a los promedios nacionales.

En lo que refiere a la capacidad exportadora en cada provincia, la región del NEA nuevamente presenta un desempeño bajo, al punto tal que Formosa y Corrientes son las provincias que menos contribuyen a las exportaciones nacionales. Estas dos provincias integran el mismo grupo que La Pampa, La Rioja y Santiago del Estero. Cada una de ellas exporta menos del 0,5% de las exportaciones nacionales en el periodo 2005-2009. Misiones se sitúa levemente por encima con un 0,7%. Por el contrario, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba son las provincias más exportadoras seguidas de Chubut, Catamarca y Mendoza.

En síntesis, el desempeño económico de las provincias del NEA y en particular, de Chaco y Formosa se encuentra por debajo de los promedios provinciales.

4.1.4. Indicadores de salud

Entre los indicadores de salud, la mortalidad infantil de 1 a 4 años resulta uno de los aspectos más relevantes dado que es un indicador muy sensible al impacto de las políticas públicas.

La tasa de mortalidad infantil en Argentina en el año 2007, se ubica en 0,6 niños fallecidos por cada mil niños de 1 a 4 años de edad. Chaco, Salta y Formosa son las provincias con la tasa más alta. En el caso de las dos primeras la tasa es 1 mientras que Formosa posee la peor tasa puesto que es de 1,5 por cada mil niños de 1 a 4 años (ver tabla 4.3). El resto de las provincias se distribuyen en torno a la media.

Tabla 4.3: Tasas provinciales de mortalidad infantil de 1 a 4 años según jurisdicción, 2003-2007 para Chaco y Formosa

Año	Chaco	Formosa
2003	1,7	1,8
2004	1,2	1,5
2005	0,9	1,2
2006	1,1	1,8
2007	1	1,5

Fuente: Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) (Varios años (2003-2007)).

Este dato es interesante porque la mortalidad materno infantil es parte de la política sanitaria de las provincias. Sin embargo, es un tipo de problema que requiere de un tipo de abordaje de política pública distinto al de las epidemias. Como mínimo, se precisa de una respuesta estatal con coordinación intersectorial (educación, salud, desarrollo social, etc.), de inversión en un mirada integral del problema (no es solo el niño sino su madre, entorno, etc.) y que no se reduce a una respuesta estatal unidireccional, acotada y estable como lo precisa la erradicación de vectores.

4.1.4.1. La capacidad instalada de los sistemas de salud de Chaco y Formosa

Si consideramos al sistema de salud como a los subsistemas público, de seguridad social y privado, observamos que el 67% de los establecimientos de salud con internación en las provincias es administrado por el subsistema privado. El 22,1% es administrado por la salud provincial, el 9,5 por los municipios, el 0,8% por las obras sociales y, únicamente el 0,2%, es administrado por el Estado nacional. Así, resulta evidente que el alcance de estos dos últimos, es bajo. Además, en forma agregada, el subsistema privado posee la mayor parte de la capacidad instalada en los centros de salud con internación (ver tabla 4.4 y figura 4.1).

Sin embargo, cuando se analiza la distribución de los establecimientos en cada una de las provincias, el sector público provincial y el subsistema privado asumen distinta participación según los casos. En todas las provincias, los establecimientos de salud con internación dependientes del sector privado y provincial representan más del 80% del

total²⁷, aunque la proporción varía notablemente entre provincias y dentro de las regiones geográficas. En el caso de las provincias del NEA, en Chaco, el 47,7% son de origen provincial y el 52,3%, privados, mientras que en Formosa, el 52,5% son provinciales y el 47,5% son privados (ver tabla 4.4 y figura 4.1).

Por último, se observa que entre los establecimientos de salud, hay más centros de salud sin internación que con internación que dependen del nivel provincial (ver tabla 4.4 y figura 4.1). Sin embargo, dado que no se conocen los datos sobre la capacidad de atención de estos establecimientos (por ejemplo, profesionales de la salud disponibles, capacidad de atención de pacientes por día, etc.) no es posible definir si realmente los Estados provinciales poseen mayor capacidad en este ámbito que en la atención de patologías que requieren internación. Sin embargo, sí es posible afirmar que, al menos en cuanto a la cantidad de camas cada mil habitantes, el sector provincial supera al privado. En ambos tipos de establecimientos, el gobierno nacional, las obras sociales y la categoría “otros” que comprende establecimientos universitarios, militares, etc. es marginal y muestra escasa relevancia.

Respecto del porcentaje de establecimientos de salud sin internación que son provinciales, en Formosa es el 79,1% y en Chaco el 70%. Tanto en Chaco como en Formosa prevalece el sector provincial (ver tabla 4.4).

En lo que refiere a las camas por cada mil habitantes, el promedio de las jurisdicciones es de 3,94 camas, mientras que el promedio de camas provinciales es 2,1 y el de los establecimientos privados 1,64. Además, las camas municipales son 0,6, las nacionales es 0,13 y las de obras sociales es 0,1. La media provincial de camas por cada mil habitantes es de 3,69. Tanto Chaco (4,82), como Formosa (4,08) se encuentran por arriba de la media. Adicionalmente, se observa que en la distribución de las camas por dependencia existe una ligera preponderancia de los establecimientos privados en Chaco y de los provinciales en Formosa. En la provincia del Chaco, el sector provincial posee 1,86 camas y el privado 2,09, mientras que en Formosa 2,65 son provinciales y 1,36, privadas. En

²⁷En la Ciudad de Buenos Aires si consideramos la dependencia municipal en vez de provincial se logra el mismo resultado.

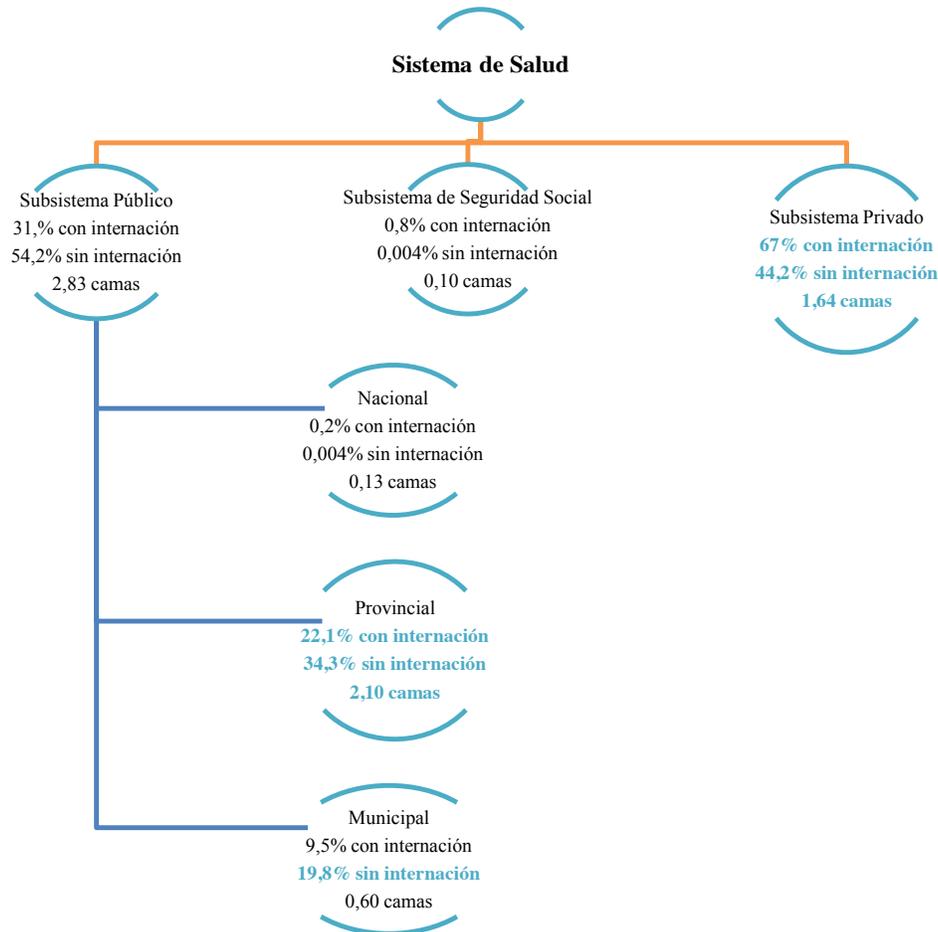
ninguno de los dos casos es relevante la presencia de camas nacionales, del sector de la seguridad social u otros establecimientos (ver tabla 4.4 y figura 4.1).

Tabla 4.4: Establecimientos de salud con internación y sin internación según dependencia y camas por mil habitantes.

Jurisdicción	Establecimientos de salud con internación			Establecimientos de salud sin internación			Camas por mil habitantes		
	Chaco	Formosa	Total nacional	Chaco	Formosa	Total nacional	Chaco	Formosa	Total nacional
Nacional			0,20%	0,004%		0,10%			0,13
Provincial	47,70%	52,50%	22,10%	66,90%	79,10%	34,30%	1,86	2,65	2,10
Municipal			9,50%			19,80%			0,60
Privado	52,30%	47,50%	67,00%	32,20%	20,60%	44,20%	2,09	1,36	1,64
Obra Social			0,80%	0,004%		1,37%			0,10
Otros			0,50%	0,002%	0,003%	0,33%			0,09

Fuente: Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (2014)

Figura 4.1: Porcentaje de establecimientos con y sin internación y cantidad de camas cada mil habitantes según subsistema de salud (total de jurisdicciones)



Fuente: Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (2014)

4.1.4.2. Chaco y Formosa: organización central de la salud pública

El sistema de salud argentino se encuentra fragmentado en tres: el subsistema público, el privado y el de las obras sociales. El sector público realiza cuatro tipos de intervenciones: 1) prestación de servicios y realización de programas; 2) financiación; 3) regulación y; 4) hacedor/ / articulador de políticas públicas. Siendo la Argentina un país federal, todas las provincias replican en su interior el modelo segmentado de provisión de servicios de salud (Maceira et al. 2010). La atención de la salud en las provincias se financia a través de los

recursos que éstas obtienen de la coparticipación federal y a través de los impuestos que ellas recaudan. No existen mecanismos redistributivos explícitos para ayudar a aquellas provincias cuyos sistemas de salud soportan una mayor carga. En términos formales, esta función redistributiva debería ser cubierta por el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, pero la regla de la distribución de recursos del mismo no sigue ningún parámetro relacionado con aspectos sociales o perfiles de salud de la población provincial. Los únicos recursos de asignación específica que reciben las provincias del gobierno nacional son las transferencias para fines específicos que realiza el gobierno por medio de alguno de sus programas. Estas transferencias se realizan por fuera del sistema de coparticipación federal y poseen sus propias reglas de distribución entre cada una de las jurisdicciones (Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI) 2002).

La Argentina se distinguió durante muchos años por la eficiencia y calidad de su sistema de salud, pero hace ya largo tiempo que el área ve disminuidas sus capacidades y enfrenta problemas cada vez más importantes. En las últimas décadas, el sistema público -integrado por los hospitales públicos y los centros de atención primaria de la salud que funcionan bajo la coordinación de Ministerios y Secretarías de la Salud de las diferentes jurisdicciones (nacional, provincial o municipal) que presta servicios de provisión gratuita-, sufrió un gran deterioro.

En el sector salud, no sólo se observan la falta de integración entre los distintos subsistemas, sino que dentro de cada uno de ellos también existen serios niveles de fragmentación. En el caso del subsector público, tradicionalmente se ha observado la existencia de una falta de articulación entre las diferentes jurisdicciones (nacional, provincial, municipal). En el marco de la reforma en la década de los años noventa existieron dos estrategias de descentralización impulsadas desde el Estado nacional dentro del subsector público: por un lado, la transferencia de establecimientos hospitalarios nacionales a las jurisdicciones provinciales y por el otro, la promoción de la figura de los Hospitales Públicos de Autogestión – en adelante HPA. Aunque es cierto que ninguna de estas estrategias descentralizadoras fue novedosa puesto que ambas tienen antecedentes que se remontan a la década de los años sesenta, existe una diferencia en el marco político institucional de las mismas. La descentralización de los años setenta estuvo caracterizada por el protagonismo

de un gobierno nacional autoritario y gobiernos provinciales delegados del poder central. En cambio, la descentralización de la década de los años 90s se produjo con plena vigencia de los derechos constitucionales. Esto les permitió a las autoridades provinciales contar con un mayor poder de negociación y lograr -esta vez- un compromiso de coparticipación mínima de impuestos por parte de la Nación.

Una característica distintiva del proceso de descentralización del subsector público de salud fue su gradualismo, particularmente en relación con la descentralización de hospitales. El hecho que este proceso haya sido impulsado en diversas ocasiones dejó un margen para que el sistema lograra cierto reacomodamiento.

Actualmente, el sistema de salud público argentino opera a través de los Ministerios de Salud en sus tres niveles (nacional, provincial y municipal). Hipotéticamente, la Nación (en la figura del Ministerio de Salud) asume desde la década de los años 90s las funciones de coordinación, regulación y asistencia técnica. En la práctica, el rol del nivel central es acotado. Prácticamente no interviene en la política de salud nacional y el porcentaje de gasto público que maneja es muy pequeño. Por el contrario, en las últimas décadas, se ha visto reforzada la importancia de los Ministerios o Secretarías de Salud provinciales, los cuales como producto de un progresivo proceso de transferencia de establecimientos, han tenido que ir haciéndose cargo de muchos de los hospitales públicos nacionales. Ahora bien, teniendo en cuenta que las provincias cuentan con autonomía respecto a las decisiones sanitarias en sus jurisdicciones, el poder de decisión del Ministerio de Salud de la Nación se ha visto acotado. En forma paralela a esta situación de restricción de su injerencia real, la situación de los Municipios se ve también afectada por la transferencia de la Nación a las provincias, puesto que estas últimas no fueron mayoritariamente descentralizadas a los niveles locales.

La atención de la salud en las provincias se financia a través de los recursos que éstas obtienen de la coparticipación federal y a través de los impuestos que ellas recaudan. No existen mecanismos redistributivos explícitos para ayudar a aquellas provincias cuyos sistemas de salud soportan una mayor carga. En términos formales, esta función redistributiva debería ser cubierta por el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos pero la regla de la distribución de recursos del mismo no sigue ningún parámetro

relacionado con aspectos sociales o perfiles de salud de la población provincial. Los únicos recursos de asignación específica que las provincias reciben del gobierno nacional son las transferencias para fines específicos que realiza el gobierno por medio de alguno de sus programas. Estas transferencias se realizan por fuera del sistema de coparticipación federal y poseen sus propias reglas de distribución entre cada una de las jurisdicciones.

Veamos lo que ocurre en el ámbito provincial. En Chaco, la atención está bajo la órbita del Ministerio de Salud Pública. El Ministerio organiza el conjunto de los recursos, para brindar servicios sanitarios a la población en los niveles central, zonal y local del sistema provincial de salud. La Red Sanitaria se estructura sobre la base de un esquema de zonificación de acuerdo a: i) la accesibilidad y cobertura en función de las necesidades de salud; ii) la circulación y referencia natural de la población; iii) el escalonamiento de los Niveles de Complejidad de los servicios y; iv) la red vial provincial.

En Formosa, la atención de la salud se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Humano y está organizada en función de dos criterios principales: división territorial y niveles de complejidad creciente. La división territorial se encamina tiene como fin a organizar la ejecución de la estrategia de atención primaria de la salud en forma descentralizada. Existen tres niveles: central, distrital y local. El nivel central corresponde al Ministerio y tiene relación directa con otras organizaciones gubernamentales provinciales y nacionales, así como con organismos internacionales. Los distritos articulan las relaciones intersectoriales y con organizaciones intermedias, así como la relación entre el nivel central y el local. El nivel local está constituido por los efectores prestadores del primer nivel de atención primario y tiene relación directa con la población. Además, está delimitado en áreas geográficas para cubrir todo el territorio provincial.

Los sistemas de salud de Chaco y Formosa comparten características comunes a todo el sistema de salud pública argentino aunque, también, presentan diferencias entre ellos.

4.1.4.3. Las provincias de Chaco y Formosa: Descripción de la Organización en el nivel central

La forma organizacional que asume la salud pública central en Chaco fue cambiando con los años. Hasta el año 2007, las dependencias jerárquicas de las áreas, se otorgaban a través de Resoluciones Ministeriales internas. En diciembre de 1999, también por Resolución Ministerial, por primera vez, se asignan misiones y funciones a la Dirección de Zona Sanitaria (Resolución 2408). Hasta el año 2007, el organigrama del Ministerio de Salud Pública estaba compuesto por una única Subsecretaria, la de Salud Pública, dependiente del Ministro de Salud de la Provincia. En diciembre del 2007, el Ministro Horlzer, crea dos Subsecretarias bajo su dependencia: la Subsecretaria de Patologías Complejas y la Subsecretaria de Atención Primaria de la Salud. Por medio de la Resolución 119, se establecen líneas jerárquicas y funcionales para los diferentes Establecimientos Sanitarios, Programas y dependencias del Ministerio de Salud Pública (MSP).

El 11 de Diciembre del 2008, la Ministra Sandra Mendoza, por medio de la Resolución N° 72, reorganiza el Ministerio de Salud Pública, quedando bajo su dependencia, cuatro Subsecretarias: de Salud Pública, de Atención Primaria de la Salud, de Relaciones Institucionales y de Coordinación y Control de Gestión de Salud. En la misma Resolución se identifican las Direcciones que se encuentran bajo la dependencia de cada Subsecretaria. Recién en ese año, se complejiza la forma organizacional de la salud pública central.

A principios del año 2010, con el Dr. Baquero a cargo de la cartera Sanitaria de la Provincia, se emiten dos Decretos que ordenan la estructura del Ministerio: el Decreto N° 315/10 que asigna Misiones y Funciones a cada una de las dependencias y Servicios de Salud del MSP y el Decreto N° 722 de 19 de Abril de 2010 que establece la estructura organizacional administrativa del Ministerio.

La provincia establece en su Carta Magna las acciones a seguir en materia de salud. La estrategia de Atención Primaria de la Salud se encuentra en el Artículo 80 de la Constitución. En la Constitución Provincial se determina claramente lo que *el Estado reconoce como salud* y cuál es *la estrategia que adopta para lograrlo: La Atención*

Primaria de la Salud (Art. 80) y por otra parte *asegura los medios necesarios para llevar a cabo esa estrategia* (Art. 81).

Formosa ha sido pionera al respecto en el país. Fue la primera provincia en incorporar la necesidad de la atención primaria en su Constitución. Asimismo, desde que en 1995, la provincia unificó los anteriores Ministerios de Salud y Ministerio de Acción Social en el actual Ministerio de Desarrollo Humano, le dio prioridad a la idea de que no existen las políticas sanitarias sin políticas sociales²⁸.

4.2. El caso del dengue en las provincias de Chaco y Formosa

El dengue es una enfermedad viral aguda y urbana que puede afectar a personas de cualquier edad. Su agente transmisor -o vector- es el mosquito *Aedes Aegypti*. El mecanismo de propagación tiende a implicar casos relacionados entre sí y concentrados territorialmente en provincias que presentan realidades geográficas y epidemiológicas compartidas. El mosquito prospera en asociación estrecha con el ser humano y cualquier elemento que acumule agua que no se renueve, es un ámbito propicio para el crecimiento del mosquito.

Con relación a la evolución de la enfermedad en el país, la tabla 4.5 refleja la distribución de casos de dengue por provincia desde el año 1998 hasta el año 2009. Allí se observa que, con excepción de un brote en la provincia de Salta en el año 2004, los casos de dengue autóctono²⁹ se encontraban en el orden de los 100 a 500 casos entre 1997 y 2009. Como se puede observar en la tabla 4.5 durante los años 2000 y 2004, Formosa sí reportó casos de dengue.

Tabla 4.5: Distribución por provincia de los casos autóctonos de dengue entre 1997 y 2009 (Provincias seleccionadas)

²⁸ Entrevista a Kayser e “INFORME: Políticas de Salud de la Provincia de Formosa”/ Ministerio de Desarrollo Humano/ Director de Planificación: Dr. Alejandro Luis Kayser.

²⁹ El dengue autóctono significa que hubo transmisión local del virus. Es decir, enfermos que habían permanecido en el área en estudio en los diez días previos al comienzo de los síntomas. Todas las provincias argentinas son susceptibles de tenerlo cuando las temperaturas superan los 16 C.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ³⁰
CABA.													20
Buenos Aires													14
Catamarca													8.861
Chaco													11.035
Córdoba													97
Corrientes											35		90
Entre Ríos													13
Formosa				230				105			6		
Jujuy								68					1.291
La Pampa													
Mendoza													
Misiones				215						106			6
Río Negro													
Salta		330				204	91	1.320		69	132	40	2.678
Santa Fe													992
Santiago del Estero													413
Tucumán													479
Total		330		445		204	91	1.493		175	173	40	25.989

Fuente: Ministerio de Salud de la Nación (2009a, 2009c)

Esta información permite afirmar que, en primer lugar, la historia de la evolución del dengue reportado en la provincia de Formosa indica una progresiva solución del problema, mientras que en Chaco se observa una súbita “explosión” del brote en el año 2009. En segundo lugar, muestra la importancia de no limitar el análisis a la observación de los datos nacionales agregados de casos de dengue en la Argentina puesto que estos no reflejan claramente las diversas situaciones de las provincias.

Ahora bien, aunque Formosa muestra experiencia de brotes previos, es notable que los brotes reportados no superan los 230 casos en el año 2000 y se reducen progresivamente hasta el año 2009. Esto es; independientemente de aquello que explique el inicio del brote,

³⁰ Los datos corresponden a los meses de enero a mayo de 2009.

la propagación del mismo aparece sumamente controlada en cada uno de los episodios reportados.

Aquello que explica la génesis del brote no necesariamente da cuenta de su propagación y viceversa. Esta tesis propone una explicación secuencial en dónde se distingue el momento del inicio del brote del de su propagación. En cuanto a la génesis del brote, existen explicaciones diversas y complementarias. En primer lugar, una de ellas enfatiza la influencia de los países limítrofes. Según este tipo de explicación geo-poblacional (Ministerio de Salud de la Nación 2009c), la ruta “de entrada” del mosquito al país explica, en gran medida, las localizaciones de los brotes, en combinación, con la temperatura existente.³¹ El riesgo de transmisión local es, también, consecuencia del flujo migratorio de individuos. De hecho, a mediados de enero de 2009, se diagnosticaron casos en la Argentina, como consecuencia de la entrada, en varias ciudades, de personas provenientes de Bolivia. En los inicios del año 2009, los casos clínicos de dengue ya se encontraban presentes en tres de los cinco países limítrofes: Brasil, Bolivia y Paraguay. Uruguay y Chile, en cambio, no presentaron casos (Ministerio de Salud de la Nación 2009c). Debido a la situación epidémica en estos países se consideran a las provincias argentinas limítrofes como de alto riesgo (es decir, las provincias que conforman el NEA y NOA).

Con la relación a la génesis del brote del año 2009, la combinación de estos factores es clave para su comprensión. Sin dudas, la migración es uno de los factores que favorecen la circulación del virus, según los estudios de la Organización Mundial de la Salud (OMS 2009). Al desplazarse, las personas infectadas con dengue, son picadas por mosquitos *Aedes Aegypti* sanos que contraen el virus. Luego, el insecto, transmite la enfermedad a otra persona y, así, sucesivamente. Según la OMS (2002), varios factores se han combinado para producir condiciones epidemiológicas sumamente favorables a la transmisión del virus. Sin embargo, llega un punto en que pierde sentido rastrear “el camino” de la

³¹ Hasta el año 2008, los brotes ocurridos en el país se registraron en departamentos limítrofes con países en los que el dengue es endémico, como los casos de Paraguay, Bolivia y Brasil. Por ejemplo, durante los últimos meses del año 2008 se produjo una epidemia extendida de dengue en varios departamentos de la República de Bolivia y luego en varias provincias argentinas. A partir de enero del 2009 se produjeron casos de dengue importado en residentes de Buenos Aires, que volvían de su país o provincia de origen.

enfermedad, porque la mayor parte de los casos en el país son autóctonos: es decir que el virus ya está instalado en la localidad (Varise 2009).

El brote comenzó en la frontera norte, más precisamente en Salvador Mazza, en Salta, en la frontera con Bolivia, y comenzó a bajar hacia Tartagal, en la misma provincia. De ahí, el virus se expandió. La ruta nacional 34 es una de la más transitadas del territorio argentino por lo que la primera dispersión se dio allí y después junto a la gente que se desplazó hacia Catamarca y el Chaco. Esa ruta une las provincias de Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán y Santa Fe.

Las migraciones internas en el país también son muy importantes. Ahora bien, aunque la ruta nacional 34 fue la puerta de entrada del dengue, más tarde los principales brotes epidémicos aparecieron en ciudades disímiles como Charata, en Chaco o en San Fernando del Valle de Catamarca.

Una segunda explicación importante para dar cuenta del inicio de los brotes alude a la temperatura: el mosquito vector del dengue no sobrevive bajo temperaturas inferiores a 16°C, por lo tanto, en Argentina el hábitat de estos mosquitos se restringe desde el norte del país hasta la provincia de Mendoza. Al sur de esta última los mosquitos no sobreviven las condiciones climáticas. A su vez, los mosquitos reposan en sitios oscuros, preferentemente dentro de las viviendas escondidos debajo de los muebles y cortinas o en los techos y paredes, mientras que los huevos son depositados por las hembras en recipientes donde se acumula agua estancada.

Por último, una tercera explicación, que no se vincula directamente con la explicación acerca de la génesis del brote pero que podría poner en duda el argumento presentado, se asocia con deficiencias en la notificación de los casos. Asimismo, dado que la provincia de Formosa presenta rasgos autoritario³² (Gervasoni 2005) es factible pensar que se produce un ocultamiento de la información o deficiencias en la notificación de los casos febriles compatibles con dengue debido, justamente, a la presencia de menores niveles de pluralidad e independencia de los medios de comunicación que cubren asuntos provinciales. Ahora

³²Sobre todo, ligados a la ausencia de competencia partidaria. El partido gobernante (PJ) es tan hegemónico que la oposición no tiene prácticamente ninguna oportunidad de ganar el cargo de gobernador ni una mayoría en la legislatura provincial (Gervasoni 2005, 98).

bien, existen dos argumentos que matizan (aunque no descartan) el peso explicativo de esta afirmación para la hipótesis presentada en este trabajo: 1) Chaco también ocultó información pero no pudo evitar que la cantidad de casos sobrepasara su intento de manipulación³³, 2) independientemente de cuántos casos se han reportado, es innegable que la propagación del brote en Chaco se desbordó a niveles en dónde no se podía operar sobre el mismo, salvo controlando daños y, en cambio en Formosa (e independientemente de la posible cantidad de casos existentes pero no reportados), el brote se controló. Asimismo, otra manera de matizar la incidencia del ocultamiento de información como variable explicativa es que la baja letalidad del brote en Chaco se explica porque se trató de una primera infección para la población afectada y las probabilidades de desarrollar cuadros de dengue grave o hemorrágico se incrementan cuando los individuos son infectados nuevamente por dengue y por serotipos diferentes a la vez anterior (Kremer 2009). Esto explica el bajo número de casos de dengue grave y fallecimientos en Chaco, reflejando que la población afectada se encontró ante su primer contacto con la enfermedad. En cambio, en Formosa, dada la historia de brotes anteriores, la ausencia de muertes da sustento, como mínimo, a la explicación del control del brote (si es que se asume ineficiencia o manipulación en el reporte de la información) puesto que la población de esa provincia enfrenta un pronóstico más complejo en caso de ser víctima de sucesivos brotes por diferentes serotipos del virus y no se reportan muertes por esa causa.

Como se puede observar, dada la multi-dimensionalidad y multi-causalidad del fenómeno, no existe una sola explicación que dé cuenta de la contrapuesta situación de las provincias de Formosa y Chaco en relación al dengue. Sin embargo, existe evidencia que da sustento a la importancia a las políticas públicas. Sin negar el importante peso explicativo de la explicación epidemiológica y geográfica y teniendo en cuenta el posible sesgo en la información debido al ocultamiento y/o falta de capacidad de procesamiento de la información en las provincias bajo análisis, se propone un análisis centrado en la propagación del brote, basándose en las experiencias de Chaco y Formosa. Aun

³³ El jueves 26 de Marzo del 2008, un titular de Clarín afirma "El dengue ya es epidemia: hay 2.270 casos en el país. En Chaco, uno de los epicentros, lo minimizan" y la nota cita a Miguel Tejedor, intendente de Charata, una de las zonas más afectadas, afirmando que la cifra de 820 casos admitida por el gobierno de la provincia es, en realidad, de 6.000 casos diagnosticados. Tejedor sostiene que "lo que pasa es que el gobierno provincial dio la orden de ocultar información" *Clarín*, 26/3/2009.

considerando que el problema de la producción y transmisión de la información explique parte de la sustantiva diferencia reportada, existe un hecho concreto alrededor del cual existe consenso: en Chaco el dengue se desbordó a niveles epidemiológicos tales que la única acción estatal posible era el control de daños y, en cambio, en Formosa, se controló muy eficazmente.

En efecto, el bajo número de casos notificados de dengue en Formosa puede responder al resultado de actividades previas al brote, planificadas y ejecutadas por esas provincias en campañas de concientización y lucha contra la fiebre amarilla, enfermedad que comparte el vector con el dengue (Kremer 2009). Este tipo de explicaciones se vincula a la efectiva implementación de políticas públicas y a tareas coordinadas de prevención en estadios tempranos del desarrollo de la enfermedad. Aunque no se desmiente, se considera que este conjunto de variables da mejor cuenta del problema de la propagación que del inicio. Dado este contexto, para comprender por qué el dengue se propagó en Chaco es preciso analizar las políticas vinculadas al dengue. Sin embargo, las mismas no se pueden aislar de la capacidad del Estado provincial (a través de sus sistema de salud) de liderarlas, coordinarlas e implementarlas, así como de la necesidad de contar con el conocimiento necesario para abordar el problema³⁴. Lo que esta tesis se propone es explicar por qué Formosa llevó adelante estas medidas y Chaco, no.

4.3. Conclusiones

Este capítulo mostró que Chaco y Formosa presentan condiciones similares de desarrollo de la enfermedad con relación a la demografía, las estadísticas sanitarias y la capacidad instalada del sistema de salud pública.

³⁴ Esta noción se alinea con la definición del repertorio de políticas proporcionada por Snyder (1999) cuando analiza la desregulación del sector cafetero en México. “El repertorio de políticas consiste en mucho más que solamente el conocimiento de expertos transmitidos por analistas de políticas y economistas profesionales. Además de personificar tales conocimientos de políticas, el repertorio de los políticos está basado en conocimientos prácticos y aplicados, basados en su experiencia acumulada en el gobierno” (1999, 18).

- En primer lugar, las dos se encuentran en la región geográfica natural denominada Región Chaqueña, de modo que comparten sus características ambientales³⁵.
- En segundo lugar, también, presentan realidades demográficas y socio-económicas comunes que operan como determinantes de enfermedades como el dengue. En Formosa había, aproximadamente, 547.726 habitantes en el año 2009, mientras que Chaco casi la doblaba en población para la misma fecha (1.061.638). Evidentemente, existe una clara diferencia en términos de población absoluta. No obstante, mucho más relevante para la problemática del dengue es la concentración urbana ya que los brotes son geográficamente localizados. En este aspecto las provincias son semejantes: la población urbana constituye el 79,7% en Chaco y el 77,7 % en Formosa. Por ende, la expectativa sería que ambas provincias tuvieran un comportamiento similar en términos de dengue.
- En tercer lugar, con relación a la pobreza, el desarrollo humano y las variables que inciden en la persistencia de la misma (acceso a vivienda, redes cloacales, etc.), las provincias muestran desempeños semejantes. Sin embargo, en cuanto al IDH Formosa presenta una leve mejora respecto de Chaco.
- En cuarto lugar, en cuanto a la estructura económica, la participación en el producto geográfico nacional de Chaco es levemente mayor a la de Formosa aunque ninguna es destacable. Lo mismo sucede con el PBI *per cápita* de Chaco y con su capacidad de exportación. Aun encontrándose en los niveles más bajos del país, Chaco muestra una estructura económica un poco más fuerte que la de Formosa.
- En quinto lugar, la leve mejora que muestra Chaco en la economía vuelve a igualarse a Formosa con relación a los indicadores de salud: en mortalidad infantil, ambas provincias muestran desempeños extremadamente pobres.
- Con relación a quién administra la cobertura de salud existente (que es equivalente), se observa cierta diferencia: Formosa se inclina ligeramente hacia el sector provincial y Chaco hacia el privado en los establecimientos con internación. Asimismo, presentan una equivalente baja cobertura de salud de la población. Lo mismo sucede en cuanto a la cantidad de camas por cada mil habitantes, dado que

³⁵ Entre estas, se destaca el clima subtropical, con estación seca hacia el oeste, cuyas temperaturas medias están en torno a los 20° C. Además, se encuentran a una altura sobre el nivel del mar propicia para la vida del mosquito.

Chaco presenta 4,01 y Formosa 3,95. Se observa que la distribución de las camas por dependencia en los casos de Chaco y Formosa coincide con la ligera preponderancia, ya señalada, de los establecimientos privados en Chaco y provinciales en Formosa.

- Tanto en Chaco como en Formosa prevalece el sector provincial en los establecimientos sin internación, aunque en Formosa ocupa el 79,1% y en Chaco el 66,9%. El sector privado ocupa el 20,6% y 32,2%, respectivamente.

Del conjunto de indicadores demográficos y socio-económicos presentados hasta aquí no se evidencian diferencias significativas entre ambas provincias que contribuyan a explicar los distintos resultados en el brote de dengue 2009.

5. Capítulo 5: Diseño de investigación y métodos

5.1. Diseño de investigación

La pregunta de investigación se contestará en base a un diseño de investigación explicativo apoyado en el método comparado subnacional (Lijphart 1971; Snyder 2001). La comparación se realizará en base a la observación y análisis de unidades de análisis/casos (Ragin y Becker 1992) que se controlan por el contexto geográfico y socioeconómico compartido. Este enfoque permite una comprensión profunda de cada uno de ellos, aunque no permite, por supuesto, generalizar esos hallazgos. El estudio de casos es una estrategia de investigación que permite capturar la complejidad de los casos en profundidad y, a la vez, buscar algún tipo de generalización entre casos. El desafío es, justamente, realizar una comparación entre los casos y simultáneamente reflejar la complejidad de cada uno de ellos.

Estos objetivos se enmarcan en un diseño específico de investigación: el *Configurational Comparative Methods* (en adelante-CCM) (Ragin y Rihoux 2009). Este enfoque se inscribe en la tradición del Método del Acuerdo y de la Diferencia de Mill (1973) pero involucra el uso de “constelaciones” de factores que pueden llevar a un mismo resultado. Por ejemplo, los diferentes caminos hacia la democratización (Collier 1991) o hacia el surgimiento de los Estados de Bienestar (Esping-Andersen y Cnaan 1992). Esta mirada deja espacio para la noción de complejidad causal e indica que para poder llevar a cabo comparaciones sistemáticas de casos complejos, éstos deben ser pensados en términos de configuraciones de factores explicativos o condiciones que generan el resultado de investigación. Los CCM se apoyan en la noción de complejidad causal. Es decir, caminos causales diferentes pueden llevar al mismo resultado (Rihoux y Ragin 2009). De hecho, el término “múltiple” alude a la cantidad de senderos (la presencia de “X1” o la de “X2”, genera Y) y el “conjetural” refiere a que cada sendero consiste en una específica combinación de condiciones (X1*X2 generan Y), en donde no se puede distinguir qué peso tiene cada componente de la combinación. Dado que el tipo de causalidad propuesta es específica al tipo de condiciones y al contexto en el que opera el problema bajo estudio, no hay una idea de causalidad permanente. Tampoco se asume uniformidad en los efectos causales. Al contrario, una

cierta condición, combinada con otras condiciones, puede generar un resultado en particular. Sin embargo, esa misma condición, combinada con otros factores diferentes, puede no hacerlo. Por último, no se propone una idea de causalidad simétrica. Es decir, aquello que explica la presencia de un resultado no siempre explica su ausencia o viceversa (X genera Y, pero “no-X” no genera “no-Y”).

Una configuración causal es una combinación específica de factores/condiciones que producen el resultado de interés. Esas condiciones se examinan con una mirada combinatoria. Es decir; se las piensa de acuerdo a condiciones necesarias y suficientes.

El análisis de *condiciones necesarias* responde al método de similitud de Mill (1973). En primer lugar, se seleccionan los casos positivos sobre el valor de la variable dependiente (es decir, aquellos que presentan el resultado bajo estudio) y se ignoran los casos negativos. En segundo lugar, se identifican las condiciones causales que son comunes a todos ellos. La regla para identificar necesidad es: *si X es condición necesaria para Y, todas las instancias de Y deben mostrar la presencia de X* (Ragin y Rihoux 2009; Pérez Liñan 2008).

El análisis de *condiciones suficientes* es más complejo y presenta dos diferencias con el análisis de necesidad. En primer lugar, centra la comparación en aquellos casos que presentan las condiciones causales de interés (más allá del resultado que se busque explicar). La regla para identificar suficiencia invierte así el criterio respecto de la de necesidad: *si la configuración causal X es condición suficiente para Y, todas las instancias de X deben ofrecer también la presencia de Y*. En segundo lugar, la comparación se realiza para todas las configuraciones causales correspondientes a una teoría tipológica y no a las variables tratadas individualmente (X1 y X2 juntas generan Y, no necesariamente por separado) (Rihoux y Ragin 2009; Pérez Liñan 2008).

De esta manera, en el modelo causal de esta tesis la estabilidad del gabinete es la condición que le otorga suficiencia explicativa al conjunto de condiciones necesarias combinadas. Como solo se trabaja con dos casos (Chaco y Formosa), se sumarán dos casos informales adicionales (Catamarca y Misiones) para controlar el poder explicativo del argumento.

El dominio empírico de la investigación se seleccionó en base a la estrategia de “*most similar systems*” (Przeworski y Teune 1970) o método de la diferencia (Mill 1973), justamente, para poder capturar las condiciones suficientes. Este tipo de diseños de investigación se aplican, sobre todo, a “*very small-n*” (Rihoux y Ragin 2009, 22), en dónde la comparación sistemática de pares permite captar las condiciones de ocurrencia que pueden explicar el contraste observado.

El método de la comparación subnacional provee dos ventajas adicionales (Snyder 2001):

1. Metodológicamente: ayuda a manejar mejor algunas de las limitaciones características del diseño con un n pequeño ya que permite incrementar el número de observaciones mitigando el problema de muchas variables y un n chico. Además, puede ayudar en la construcción de comparaciones controladas entre casos que incrementan la probabilidad de obtener inferencias causales válidas. Por último, provee mayor facilidad de controlar por contextos (en este caso, la misma región de la Argentina).
2. Teóricamente: brinda herramientas para trabajar con la naturaleza espacial desigual de procesos como la democratización y la descentralización. Esto requiere una atención especial a las características que asume el federalismo en Argentina, así como a la forma que tomó la descentralización de las políticas de salud desde la Nación hacia las provincias que tuvo lugar en los años 90s.

Por último, la elección del diseño de investigación se sustenta en que el objetivo del proyecto es desentrañar los mecanismos causales que explican cómo el régimen político, la estabilidad de los gabinetes y la capacidad estatal pueden interactuar a nivel sub nacional e impactar en el desarrollo de capacidades para combatir epidemias y no determinar de manera probabilística si generalmente lo hacen (Mahoney y Thelen 2009).

5.1.1. Selección de los casos

Los casos que se compararon son las provincias argentinas de Chaco y Formosa, puesto que presentan diferencias en los resultados de las políticas epidemiológicas por vectores y diferencias en la estabilidad del gabinete. Asimismo, dado que las provincias son limítrofes

y comparten determinantes epidemiológicos, socio-económicos y geográficos, esto permite controlar por contexto el efecto de explicaciones alternativas al fenómeno bajo análisis.

La elección de los casos y de las políticas se basa en que durante los primeros meses del año 2009 hubo varios brotes de dengue en Argentina, Brasil, Bolivia y Paraguay. En Argentina el total de casos superó en siete veces el número acumulado en el período 1998-2008, con 25.989 casos a comienzos del año 2009 (Ministerio de Salud de la Nación 2014a). Ahora bien, en ese contexto, provincias como Formosa reportaron muy pocos casos a pesar de contar con elementos que la hacían susceptible a desarrollar brotes y de ser limítrofes con otras provincias que reportaron muchos casos.

Las provincias de Chaco y Formosa constituyen dos casos opuestos: la primera tuvo la mayor cantidad de casos de dengue registrados en ese período (11.035 enfermos de dengue autóctono), mientras que en la segunda no se reportó ningún caso de ese tipo de dengue. En el caso del mal del Chagas, y aun cuando la enfermedad es endémica, las tendencias son similares y no presentan picos acentuados en la notificación de los casos.

Con relación a la evolución del dengue en el país, la Tabla 5.1 refleja la distribución de casos de dengue autóctono³⁶ por provincia desde el año 1997 hasta el año 2009. Allí se observa que, con excepción de un brote relativamente importante en la provincia de Salta en el año 2004 (1320 enfermos), los casos de dengue autóctono se encontraban en el orden de los 100 a 500 casos entre 1997 y 2009. El brote de ese año en Chaco (de 11.035 casos), claramente, presentó un punto de inflexión en la historia nacional de la epidemia.

La epidemia chaqueña, que se resolvió en gran parte pidiéndole ayuda al equipo formoseño, se dio en un momento de extrema rotación del gabinete en el Ministerio de Salud provincial. Hasta el año 2009, una misma persona había estado a cargo del área epidemiológica en la provincia, compensando con su permanencia en el cargo la rotación de Ministros de Salud existente. El Dr. Pelizardi fue el responsable del área de epidemiología desde el año 1990 hasta el año 2009, desarrollando una red de contactos informales que le permitió controlar

³⁶ Se denomina dengue autóctono a los casos de pacientes infectados que contrajeron la enfermedad en el territorio en vez de aquellos que se contagiaron en otra provincia o país pero que fueron captados por el sistema de salud provincial para su tratamiento.

las epidemias en el territorio. Toda esa red informal, desarrollada en base a sus contactos y estrategias, desapareció con su partida.

En Formosa, en cambio, se observa que hubo brotes controlados (no superaron nunca los 300 casos) justo en esos años donde hubo rotación de ministros y de encargados del área de epidemiología, pero es llamativo que estos brotes desaparecieron a partir del año 2004, momento en que un nuevo equipo de salud asumió el ministerio y se perpetuó hasta el 2012. De hecho, el último brote controlado (105 casos en 2004), se dio al comienzo de la nueva gestión. Esto generó un forzoso aprendizaje del equipo, que supo capitalizar la experiencia de modo tal de controlar que este evento no se repitiera más.

Entre 1983 y 2007 inclusive³⁷, las provincias que tuvieron casos autóctonos de dengue fueron exclusivamente tres: Formosa, Jujuy y Salta, que tuvo la mayor cantidad de casos. A comienzos del año 2009, a excepción de Formosa, Misiones y La Pampa, todas las provincias en la zona de influencia del dengue tuvieron casos autóctonos confirmados. Sin embargo, los brotes fueron de diversa magnitud: Chaco, Catamarca, Salta y Jujuy fueron las provincias más afectadas por la enfermedad. Esta información permite afirmar que la historia de la evolución del dengue reportado en la provincia de Formosa indica una progresiva solución del problema, mientras que en Chaco se observa una súbita “explosión” del brote en el año 2009.

A pesar de que los indicadores en Chaco y en Formosa sean tan distintos, ambas provincias presentan condiciones similares de desarrollo de la enfermedad. Sin embargo, existen importantes contrastes en el gabinete, las políticas y los resultados obtenidos que es necesario explicar.

5.1.2. Técnicas de relevamiento de datos

La mayor parte de los indicadores³⁸ relevados de fuentes primarias se recolectaron a través de entrevistas semi-estructuradas y observaciones participantes en centros de atención primaria de la salud y en oficinas de las casas de gobierno provinciales.

³⁷ Ver Tabla 4.5, página 115.

³⁸ Ver a continuación la sección de operacionalización de variables.

Los datos que surgen de fuentes secundarias se relevaron en base a trabajo de archivo en internet (sitios oficiales de las provincias, de Nación, documentos de la Fundación Mundo Sano, de la OMS, la OPS, Banco Mundial), periódicos locales, nacionales, cuadernos de registros del ministerio de salud de cada provincia, estadísticas impresas obtenidas en organismos oficiales, boletines oficiales provinciales y productos impresos obtenidos durante las diferentes entrevistas.

Previo al trabajo de campo, se realizaron tres entrevistas exploratorias a directivos de la ONG Mundo Sano y a funcionarios del Ministerio de Salud Nacional, antes de realizar el diseño de investigación con el objetivo de mejorar el conocimiento específico sobre las epidemias y la región geográfica.

5.1.3. Técnicas de análisis de los datos

Aunque esta investigación se base en dos casos, se buscó aumentar significativamente la cantidad de observaciones con la incorporación de tres estrategias de análisis de los casos que se triangularán para aumentar la validez interna del diseño. Estas son:

1. Comparación de congruencia intra-casos;
 2. Rastreo de procesos (también intra-casos) y;
 3. Comparación controlada entre casos, agregando a las provincias de Catamarca y Misiones.
-
1. La primera estrategia consistirá en realizar múltiples observaciones intra-caso de los indicadores de las variables que operan como condiciones necesarias y suficientes. Estas se agregarán dentro de cada caso, para luego comparar entre casos (Van Evera 2002). Primero, se medirán las variables que conforman las condiciones necesarias del modelo tanto cuantitativa (capítulo 6) como cualitativamente y las configuraciones causales que involucran a las suficientes (capítulo 7). En segundo lugar, se observará qué valores asumen con el objetivo de identificar la presencia y/o ausencia de las causas y resultados de la hipótesis (Mahoney 2012). El objetivo es demostrar (en lugar de asumir) que tanto las causas, combinadas en *causal process observations* (Collier, Brady, y Seawright 2010, de aquí en adelante CPOs),

como el resultado efectivamente existieron y asumieron los valores empíricos señalados. Por último, se evaluará si estos valores covarían de acuerdo con las predicciones de la hipótesis principal sometida a contrastación (capítulos 6 y 7).

2. La segunda estrategia será hacer un análisis de “rastreo de procesos” (*process tracing*) con el objetivo de inferir causalidad entre las CPOs propuestas y el resultado, identificando mecanismos causales dentro de cadenas causales específicas (capítulo 8, primera sección). La literatura muestra que existen tres tipos de *process tracings*: 1) los que se utilizan para comprobar la teoría, en los cuales se deduce una teoría de la literatura y se estudia si la evidencia empírica apoya cada parte del mecanismo causal hipotético presente en el caso; 2) los que se usan para construir teoría, que buscan construir un modelo generalizable a partir de la evidencia empírica y de los mecanismos causales del caso y 3) los que sirven para explicar “*puzzle*” empíricos y que buscan una explicación que sea mínimamente suficiente de un resultado empírico en un caso histórico.

En esta tesis, el objetivo no es probar teorías generales ni elaborar explicaciones mínimamente suficientes de casos específicos (Collier 2010; Beach y Brun Pederse 2013). Se busca construir teoría que después pueda ser comprobada en dominios empíricos más vastos. En consecuencia se utilizará el segundo tipo de *process tracing*. Esta variante comienza con el análisis empírico y realiza un análisis estructurado del mismo para detectar mecanismos causales hipotéticos que vinculen la causa (X) al efecto (Y). Este tipo de *process tracing* es muy útil cuando se conoce un resultado empírico pero no se sabe con certeza cuáles son sus causas. La diferencia con la comprobación de teoría es que implica comenzar por el análisis de los hechos para luego construir la teoría, en lugar de comenzar desde la teoría para luego ir hacia la empírea. De todos modos, ambos comparten el interés por trazar mecanismos causales subyacentes a partir de manifestaciones empíricas. Por último, el objetivo no es tampoco explicar un proceso empírico individual (como la tercera variante) sino construir una teoría de alcance intermedio que describa un mecanismo causal generalizable más allá de un caso específico.

La realización del *process tracing* de construcción de teoría comienza desde el resultado (Y). El primer paso, una vez que se definen los conceptos teóricos relevantes (X e Y), es realizar un análisis empírico del caso para identificar evidencia de un mecanismo causal subyacente que vincule X e Y. El segundo paso consiste en detectar si la evidencia infiere correctamente hacia el concepto hipotetizado. En esta fase, usualmente, se vinculan los hallazgos a la literatura, lo que permite detectar patrones sistemáticos y darles sentido, aunque siempre en su contexto específico. El objetivo final consiste en encontrar manifestaciones observables que reflejen mecanismos causales subyacentes que conecten a X e Y en un contexto dado (Beach y Brun Pederse 2013).

Un mecanismo causal es más que solo un evento empírico. Identificarlo no consiste en rastrear secuencias de eventos entre X e Y. En un rastreo de procesos de los mecanismos causales se busca encontrar “aquello” que ayuda a que X genere Y. Tampoco son variables intervinientes (Falleti y Lynch 2009; King, Keohane, y Verba 1994). En primer lugar, porque no son unidades analíticamente independientes que pueden asumir diversos valores por fuera del caso y, en segundo lugar, porque si se las conceptualiza como variables se observa su presencia/ausencia dejando de lado las conexiones entre ellas y se termina descuidando al mecanismo causal como tal. Los mecanismos causales explican las relaciones entre las variables, no son las variables en sí (Beach y Brun Pederse 2013). Lo que se busca es rastrear X, Y y los mecanismos causales que ayudan a que X genere Y. Esto implica cierto nivel de conceptualización previa y mucho trabajo de recolección de evidencia y análisis empírico.

En síntesis, George y Bennett definen al *process tracing* como “el método que intenta identificar el proceso causal interviniente (la cadena causal) entre una o varias variables independientes (VI) y el resultado de la variable dependiente (VD)” (2005, 206). Para realizar el *process tracing* se comenzará desde el resultado: la diferencia en las políticas que permitió que Formosa no tuviera dengue y Chaco, sí. Luego se dividirá esta sección en dos partes: en la primera se buscará evidencia del

mecanismo causal propuesto que son las rutinas informales y coordinadas entre funcionarios. En la segunda, se reconstruirá la cadena de eventos. El proceso de decisión, diseño e implementación de una política es complejo e involucra muchas personas, reglas, organizaciones, atributos organizacionales, normas y buenas y malas intenciones. Todas ellas forman parte de eslabones que conectan la estabilidad del gabinete con las capacidades estatales de implementar políticas que alcancen sus objetivos. Cada uno de estos eslabones que conectan la VI con la VD de la hipótesis principal se relevaron con diferentes técnicas cualitativas de recolección de datos (ver punto anterior). La línea de tiempo de los eventos busca identificar si la variable dependiente (la capacidad de implementar políticas exitosas) es una variable continua (esto es, de largo desenvolvimiento en el tiempo) o discreta (puede cobrar un valor positivo en un momento dado por un elemento explicativo que la “gatilla” - *trigger effect*) (Pierson 2004).

3. La tercera estrategia será realizar una comparación controlada entre casos (Van Evera 2002). Se emplearán observaciones comparativas entre casos para contrastar la teoría. Se compararán las observaciones de las variables de los casos para ver si son consistentes o no con la configuración causal múltiple propuesta. Para ello se agregarán, a modo de casos informales, los casos de Catamarca y de Misiones. Catamarca se comporta como Chaco (alta estabilidad, además de ser la segunda provincia en orden de magnitud del brote de dengue del año 2009) y Misiones es similar a Formosa (baja estabilidad, ausencia de brote en el 2009 y ciertas características de la política sanitaria provincial compartidas).

5.1.3.1. Períodos temporales para el análisis

La concatenación de condiciones necesarias y suficientes se observará desde el año 1983, por ser éste el año de la vuelta a la democracia, y a partir del primer brote de dengue en la región en el año 2000.

1. Para *analizar las reglas electorales* se partirá desde el retorno a la democracia hasta el año 2010 (período 1983-2010) puesto que lo que se quiere observar trasciende a

las políticas específicas bajo análisis. Se busca capturar la relación entre ciertas características del régimen político y la estabilidad de los gabinetes pertinentes para la política sanitaria.

2. Para examinar la relación entre la *estabilidad del gabinete* y los resultados de políticas, se tomará el período entre los años 2000 y 2010 puesto que coincide con los primeros brotes de dengue y abarca un período largo de la enfermedad de Chagas.

5.1.3.2. *Operacionalización de las variables*

i. *Características del Problema Público*

Las características del problema público a tratar se reconstruirán en base a la narrativa de documentos del Ministerio de Salud de la Nación, de organismos internacionales como la OPS y la OMS y de entrevistas al director y al equipo de la organización sin fines de lucro Mundo Sano.

ii. *Régimen Político*

A) Reglas del sistema electoral:

Se verá cómo son las reglas de elección del presidente/gobernador.

Se observará si la Constitución permite o no la reelección.

B) Rotación electoral del gobernador:

Se observará si hay cambio de partidos.

Se observará si no hay cambio de partidos pero hay cambio de personas.

iii. *Estabilidad del Gabinete*

Los funcionarios designados políticamente por un gobierno dentro de una administración serán considerados como funcionarios de ese gobierno. La unidad de análisis es el cambio de personas, no la cantidad de personas. Se asume que la política pública sectorial puede

cambiar en los márgenes si cambian las personas a cargo dentro de una misma administración, pero no tanto como si cambia el partido político.

Se operacionalizará a través de diferentes medidas. Cada una de ellas, a su vez, se puede operacionalizar tanto para un solo ministerio o para varios de ellos, una decisión que dependerá de cuántos ministerios – o secretarías, subsecretarías u otras agencias de menor nivel jerárquico – estén involucrados en la implementación de las políticas. Para cada una de estas medidas, la unidad de análisis es cambio de persona y se mide el número de cambios de personas dentro de la línea política del organigrama organizacional. Lo que sí se va modificando es el tipo de cambio que se computa³⁹:

A) *La inestabilidad total del gabinete provincial* (o sea, de todas las carteras involucradas) (Huber y Martínez-Gallardo 2008) es la suma durante una administración de: 1) el número de cambios de ministros en todos los ministerios del poder ejecutivo y 2) el número de agencias que se hayan agregado. Esta medida incluye cambios en el tamaño del gabinete en la medida que éstos pueden modificar el vínculo entre los ministros y el servicio civil, por ejemplo, con la creación de nuevos ministerios.

B) *La inestabilidad del ministerio de salud*: es el cambio de personas a cargo del ministerio dentro de una administración. El cambio de personas se suma como 1 cuando pasa de una persona a otra. La unidad de análisis será el cambio de persona. No será la cantidad de personas que haya habido para poder distinguir cuando una persona continúa en su cargo. Por ejemplo, una administración puede empezar con un ministro y no cambiarlo. Ese caso, se computará como 0 cambios.

C) *La inestabilidad del área de epidemiología*. La unidad de análisis será, también, el cambio de personas.

En todos los casos, se ajustará la cantidad de cambios por la cantidad de ministerios dado que su número también varía a través del tiempo.

³⁹ Selección de la línea política provincial: Ministros, Secretarios y Direcciones.

Martínez Gallardo (2011) utiliza como unidad de análisis ministro-ministerio y como variable dependiente el número de días continuos que un ministro ocupó su puesto en un ministerio específico. Esta medida mejoró notablemente el trabajo preexistente sobre estabilidad de gabinetes puesto que usualmente se basaba en medidas agregadas, considerando que había cambios cuando ya habían ocurrido determinado número de rotaciones (Geddes 1994), o sumando el número de cambios por año en un gabinete (Amorim Neto y Borsani 2004) o en una administración (Santos 1986). La medida usada por Martínez Gallardo (2005) le permite examinar cambios por ministerio y vincularlos con cambios del contexto político o de políticas en cualquier punto temporal dentro de los gobiernos. Ahora bien, como es un estudio de “n grande”, la autora solo incluye un número acotado de ministerios, esto es, el que considera relevante con vistas a incrementar la comparabilidad de los mismos. En consecuencia, únicamente incluye ministerios que hayan existido en cada país a través del tiempo.

Dado que este es un estudio comparado a nivel subnacional y dentro de un mismo sistema político presidencialista (a diferencia de lo estudiado por la literatura que se centra en el nivel nacional y en sistemas parlamentarios), el parámetro que se utilizó para interpretar la rotación de las provincias fue la estabilidad a nivel de Nación. Para identificar si el gabinete es o no inestable será el “tiempo de duración” de los ministros y secretarios a nivel nacional según áreas sectoriales y dentro de cada período de gobierno. Como hay áreas más conflictivas que otras, se tomarán promedios de una combinación de áreas menos conflictivas con áreas más conflictivas (como economía, por ejemplo) de modo de aislar el efecto idiosincrático de una posible rotación de autoridades por un problema coyuntural específico.

5.1.3.3. Operacionalización de la Capacidad Estatal en sus dimensiones de (a) Capacidad Burocrática y (b) las Características de las Políticas

5.1.3.3.1. Capacidades Burocráticas

Tabla 5.1: Operacionalización de la capacidad estatal en su dimensión burocrática

Dimensión	Subdimensión	Indicador	Fuente	Técnica de Relevamiento
-----------	--------------	-----------	--------	-------------------------

1	Fiscal / Presupuestaria		
	1.1	Cuentas públicas macro	
	1.1.1	Ingreso provincial per cápita (pesos)	Fuentes Secundarias: páginas web de MECON, INDEC, de los ministerios de economías provinciales. Publicaciones de las provincias, informes oficiales. Técnicas de relevamiento: Búsqueda en archivo web based y físicos. Oficinas Presupuesto Provinciales.
	1.1.2	Gasto provincial per cápita (pesos)	
	1.1.3	Porcentaje de gasto en personal sobre gasto provincial total	
	1.2	Capacidad de recaudación sobre población	
	1.2.1	Porcentaje de recursos tributarios de origen provincial	Fuentes secundarias: MECON, INDEC, ministerios de economías provinciales. Técnicas de relevamiento: Búsqueda en archivo web based y físicos. Oficinas Presupuesto Provinciales.
	1.3	Cuentas por finalidad y función	
	1.3.1	Gasto en salud per cápita (pesos)	Fuentes secundarias: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, MECON, INDEC, páginas web provinciales. Técnicas de relevamiento: Búsqueda en archivo web based y físicos. Oficinas Presupuesto Provinciales.
	1.3.2	Gasto en vivienda y urbanismo per cápita (pesos)	
	1.3.3	Gasto en agua potable y alcantarillado per cápita (pesos)	
	1.4	Cuentas públicas sectoriales	
	1.4.1	Gasto en personal salud (porcentaje del gasto total en salud)	Fuentes primarias: Entrevistas semi-estructuradas a encargados de estadísticas sanitarias en las provincia y algún encargado del área presupuestaria
2	Técnico – administrativa		
	2.1	Atributos organizacionales	
	2.1.1	Diferenciación funcional	
	2.1.1.1	Existencia de agencia específica en el aparato estatal	Fuentes secundarias: páginas web de ministerios de salud provinciales. Trabajo de Archivo y entrevistas semi estructuradas
	2.1.1.2	Dependencia jerárquica y funcional de la agencia	Fuentes primarias: entrevistas a ministros y subsecretarios del

		ministerio de salud, a personas de RRHH de Min de Salud Provinciales.	
2.1.1.3	Año de creación de la agencia		
2.1.2	Coordinación		
2.1.2.1	Formal intra-sectorial (intra ministerio y con otros ministerios).	Fuentes primarias: Entrevista a ministro y a los subsecretarios y directores a cargo de las áreas.	Entrevistas Semi Estructuradas
2.1.2.2	Formal Inter-jurisdiccional (con otras provincias o con la Nación –COFESA-)	Idem	Semiestructurada
2.1.3	En cuanto a presupuestos		
2.1.3.1	Recursos establecidos y disponibles por escrito.	Fuentes primarias: Entrevista a ministro y a los subsecretarios y directores a cargo de las áreas.	Entrevista y Archivo
2.1.3.2	Acuerdo escritos sobre las fuentes de financiamiento y aportes o no de las partes	Idem	Archivo
2.1.4	En cuanto al uso de la información		
2.1.4.1	Existencia de acuerdos formales y mecanismos concretos para el intercambio de información	Fuentes primarias: Entrevista a ministro y a los subsecretarios y directores a cargo de las áreas.	Entrevista Semi Estructurada y Observación participante en el día a día de las áreas de epidemiología de ambos Ministerios de ambas provincias.
2.1.4.2	Plazos para el cumplimiento, monitoreo y corrección de las acciones	Fuente primaria: idem	Entrevista Semi Estructurada y Observación participante en el día a día de las áreas de epidemiología de ambos Ministerios de ambas provincias.
2.2	Servicio Civil		
2.2.1	Cantidad de empleados en el sector público cada mil habitantes	Fuentes Secundarias: ministerio del	Archivo

			Interior	
	2.2.2	Calidad del servicio civil	Fuentes Secundarias	Archivo
	2.2.3	Cantidad de empleados de la agencia	Fuentes Primarias. Empleados de epidemiología	
	2.2.4	Perfil profesional de los empleados de la agencia	Entrevista Semi Estructurada y Observación participante en los Ministerios de Salud de ambas provincias.	
3	Coerción			
	3.1	Gasto en servicios de seguridad sobre el gasto total	Fuente Primaria: entrevistas al ministro de salud y a algún responsable en la policía.	Entrevistas Semi Estructuradas
	3.2	Cantidad de personal policial <i>per cápita</i>	Fuentes secundarias	Archivo
4	Información			
	4.1	Provincial		
	4.1.1	Producción de información provincial	Fuentes primarias: Entrevistas a encargada de estadísticas sanitarias, a subsecretario de planificación en hacienda	Entrevistas Semi Estructuradas
	4.1.2	Existencia de base de datos	Fuentes Secundarias: Estadísticas de Salud, Ministerios Provinciales.	Análisis de Estadísticas
	4.2	Sectorial		
	4.2.1	Frecuencia de realización de censos provinciales (realizados por el Gobierno Provincial)	Fuentes primarias: Entrevistas a encargada de estadísticas sanitarias, a subsecretarios a cargo de esos programas.	
	4.2.2	Existencia de producción propia de estadísticas generales y sobre la política específica de acceso público (dengue, Chagas, etc.)	Entrevistas Semi Estructuradas	
5	Alcance / Densidad			
	5.1	En cuanto a salud pública		
	5.1.1	Cantidad de centros de atención primaria (CAPs) <i>per cápita</i>	Fuentes Secundarias: Ministerio de Salud Nacional, Registro Federal de	Trabajo de Archivo y entrevistas Semi Estructuradas
	5.1.2	Distribución territorial de los CAPs y hospitales públicos		

		Establecimientos de Salud, Ministerios Provinciales		
	5.2	En general		
	5.2.1	Porcentaje de caminos asfaltados sobre caminos no asfaltados en la provincia	Fuentes secundarias: trabajo de archivo en dirección federal de caminos, ACA.	Trabajo de Archivo y entrevistas Semi Estructuradas

Fuente: elaboración propia

5.1.3.3.2. Capacidades de Política

Tabla 5.2: Operacionalización de la capacidad estatal en su dimensión característica de las políticas

Dimensión	Característica	Descripción	Fuente	
			Dengue	Chagas
CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS	Adecuación a los estándares vigentes	Que la respuesta estatal sea adecuada de acuerdo a prácticas y protocolos internacionales y nacionales.	Fuente Secundaria: OPS / Fuente Primaria: entrevista a los encargados del área y del programa provincial	Fuente Secundaria: Protocolo del Programa desde Nación/ Entrevistas a Responsables área y programa.
	Flexibilidad	Flexibilidad: Cambios de rumbo dentro de la misma política. Rigidez: cambio de política o mantenimiento rígido de la misma antes problemas.	Fuentes primarias: Entrevistas a Director de Epidemiología, de los programas, equipo y Ministros de Salud.	
	Estabilidad	Permanencia en el tiempo (que trascienda rotación de actores)	Fuentes primarias: Entrevistas a Director de Epidemiología, a directora de la Comisión de Salud del Congreso, a Ministro de Salud.	
	Legitimidad	Aceptación de la política de parte de los funcionarios encargados de implementarla. Que no la rechacen por ser heredada de otra gestión, por ejemplo.	Fuentes primarias: Entrevistas a Director de Epidemiología, a directora de la Comisión de Salud del Congreso, a Ministro de Salud.	

Fuente: elaboración propia

6. Capítulo 6: Capacidad estatal burocrática en Chaco y Formosa

En este capítulo se mide la capacidad burocrática de las provincias bajo estudio, principalmente, en base a fuentes secundarias. La capacidad estatal que se estudia en esta tesis es la de implementar políticas. Es decir, consiste en una capacidad para “algo” que resulta de muchos factores. La hipótesis propuesta es que la permanencia de los funcionarios adquiere un importante rol explicativo. En aquellos casos en los que se advierte baja institucionalidad formal y poca capacidad organizacional de la burocracia, esto no significa que la estabilidad genere capacidad burocrática. La estabilidad incide en el desarrollo de políticas exitosas cuando se combina con algunas características burocráticas preexistentes. Ahora bien, estudiar los orígenes o cambios en la capacidad burocrática implicaría llevar a cabo indagaciones históricas, dado que casi todas las dimensiones de capacidad estatal son bastante estables y cambian marginalmente. Sin embargo, aun dentro de esa tendencia estática, algunas dimensiones de la capacidad burocrática son más sensibles a la gestión y permanencia de los funcionarios (como la coordinación formal) que otras (como la capacidad de taxar o de llegar a diversos puntos del territorio) que involucran desarrollos intertemporales. Es por ello que es fundamental realizar investigaciones sensibles al contexto y basada en estudios de caso en profundidad. Esa es la única manera de identificar qué aspectos de la capacidad burocrática preceden a la estabilidad de los gabinetes y cuáles otros la suceden.

El estudio de la capacidad involucra un desafío adicional. La capacidad es capacidad para “algo”. Una organización/agencia puede ser exitosa en la implementación de ciertas políticas pero fallar en otras. Eso se debe a que no se “implementa” en abstracto. Para implementar algunas políticas, alcanza con permanencia en el tiempo, constancia y coordinación. En cambio, para otras, se puede requerir contar con flexibilidad, legitimidad y capacidad de cambiar incentivos para generar nuevas conductas en los actores. Estas características de las políticas involucran diferentes capacidades organizacionales, técnicas, políticas, fiscales, de alcance en el territorio, de legitimidad entre los actores, de complejidad técnica, de apoyo del poder político y por supuesto, presupuestarias.

Llegado este punto, es necesario realizar una aclaración con relación al orden de la presentación de la dimensión de capacidad estatal burocrática y de capacidad estatal de políticas. Este capítulo se organiza en el mismo orden que la tabla de operacionalización de la capacidad estatal burocrática presentada en el capítulo 5 (Métodos). Se privilegió la presentación de los indicadores que provengan de fuentes secundarias cuantitativas. En aquellas dimensiones en las que la información se relevó a través de entrevistas en profundidad, se aclara que se mostrarán en el capítulo 7. En síntesis, se presentan los principales indicadores cuantitativos en base a fuentes secundarias que permiten inferir mayor o menos capacidad en las cinco subdimensiones que componen a la dimensión de capacidad burocrática de los aparatos estatales de las provincias de Chaco y de Formosa. Estas son: 1) capacidad fiscal/presupuestaria; 2) técnica/administrativa; 3) de coerción; 4) de alcance y 5) de generación y uso de información (ver tablas 5.2 y 5.3).

En el capítulo 7, se caracterizarán los aspectos de esas algunas de esas dimensiones de la capacidad burocrática que se relevaron de fuentes primarias en base a técnicas cualitativas (como la coordinación entre personas, las características de los empleados de las áreas de Epidemiología o el uso de la información) y en el capítulo 8, se presentará la dimensión de políticas de la capacidad estatal.

6.1. Dimensión fiscal – presupuestaria

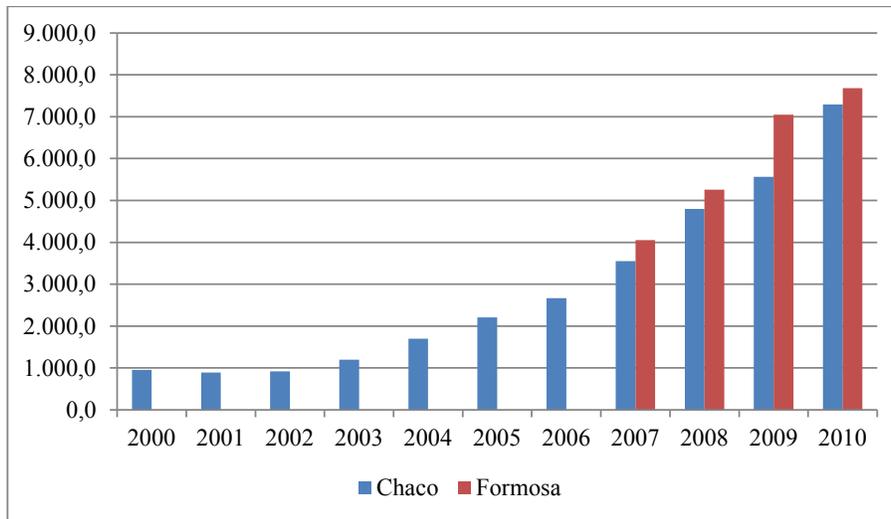
Muchos trabajos destacan la importancia de la capacidad extractiva del Estado como indicador de capacidad estatal (Cárdenas 2010; Rogers 2010). La capacidad de recaudar y el presupuesto general, así como el asignado a las áreas y programas específicos, dan cuenta tanto de un aspecto de la capacidad (¡sin recursos es difícil llevar adelante acciones públicas!) como de las prioridades de asignación del presupuesto que pueden, a su vez, indicar voluntad política. Los recursos económicos con los que cuenta un gobierno provincial para la gestión pública pueden ser considerados indicadores de la capacidad estatal tanto para generar como para extraer (gravar) recursos de la población.

La información del Estado nacional y de los Estados provinciales respecto de estos indicadores es poco sistemática y muchas veces se presenta de forma que no permite la comparación rigurosa, dado que los datos son incompletos y en muchos casos provisorios (aun cuando sean antiguos). Además, la elaboración de los datos realizada por distintas agencias con diversos propósitos y criterios, complejiza la elaboración o cálculo de nuevos datos a partir de la información publicada. Por ejemplo, respecto de los presupuestos provinciales es difícil encontrar un mismo criterio de presentación de la información, además de que existen diversas publicaciones de orden nacional y provincial sobre el presupuesto de los gobiernos subnacionales. En general, las leyes presupuestarias no brindan la información necesaria para acceder a los datos específicos de los presupuestos provinciales. Y en las provincias, es muy difícil encontrar información presupuestaria desagregada por políticas y programas de salud. Dado ese contexto, en cada caso, se ha privilegiado presentar la información en los casos en que se encuentra información completa sobre las provincias y comparable -o al menos compilada por la misma entidad- para evitar errores en su apreciación. Una última aclaración: los gastos de los gobiernos provinciales comprenden las erogaciones que realizan los gobiernos y que son financiadas con recursos propios (entre los que se considera la coparticipación federal), con los provenientes de Nación y con deuda pública.

6.1.1. Cuentas públicas macro

6.1.1.1. *Ingreso provincial per cápita*

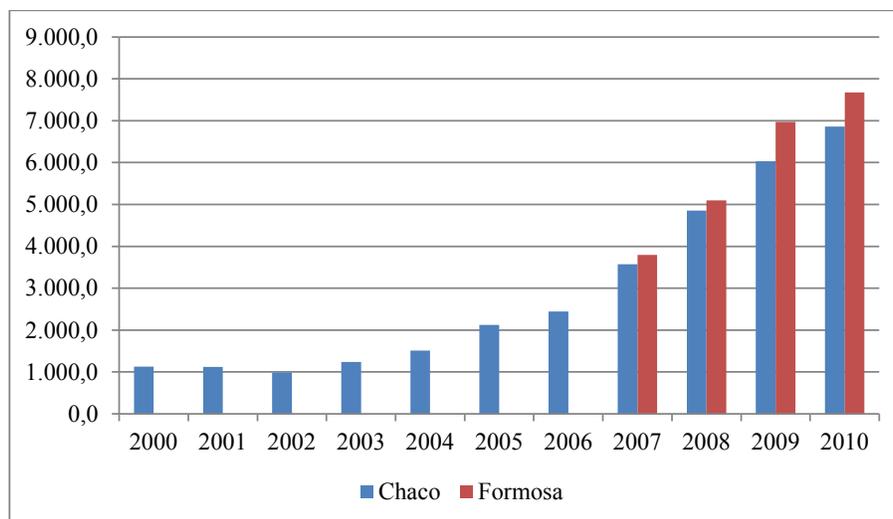
Tal como puede observarse en el gráfico 6.1, el ingreso provincial total de recursos *per cápita* en Formosa es superior al de Chaco para todos los años en que se encuentran datos para ambas provincias (2007-2010). El promedio de ingreso para Chaco de \$5.303 *per cápita* mientras que para Formosa es de \$6.009.

Gráfico 6.1: Ingreso provincial *per cápita* (en pesos corrientes)

Fuente: elaboración propia en base a datos de *Chaco, su Historia en Cifras* (Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco 2013, 400) para Chaco y presupuestos de la provincia para Formosa.

6.1.1.2. *Gasto provincial per cápita*

A su vez, el egreso *per cápita* es mayor en el caso de Formosa considerando el mismo periodo (ver gráfico 6.2): el promedio de Chaco es de \$5.330 *per cápita* mientras que el de Formosa es de \$5.885. En lo que respecta al resultado financiero *per cápita*, Chaco presenta *déficit* entre los años 2000 a 2003 y entre 2007 a 2009. Estos varían desde -\$21 (en 2007) hasta -\$416 (en 2009). En el caso de Formosa, para todos los años en que se encuentran datos, esta provincia tiene *déficit*, los cuales van desde los -\$10 (en 2010) hasta -\$258 (en 2007).

Gráfico 6.2: Gasto provincial *per cápita* (en pesos corrientes)

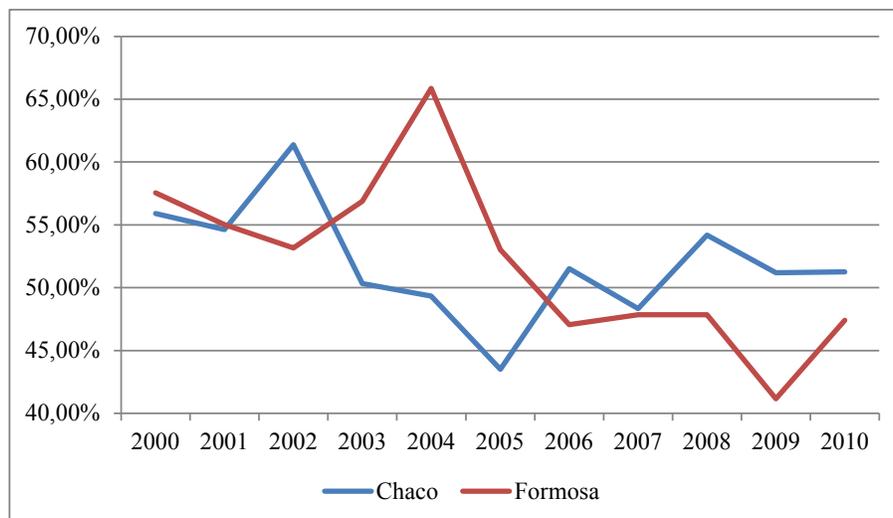
Fuente: elaboración propia en base a datos de *Chaco, su Historia en Cifras* (Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco 2013, 400) para Chaco y presupuestos de la provincia para Formosa

En síntesis, Formosa tiene más recursos totales y gasta más por persona que Chaco.

6.1.1.3. *Porcentaje del gasto en personal sobre el gasto total*

El porcentaje del gasto en personal de la administración pública sobre el gasto total permite observar cuánto del gasto que realiza la provincia se asigna al funcionamiento del aparato estatal. A mayor gasto ocupado en pagar sueldos de la administración pública, menor el presupuesto disponible para nuevas políticas. Se observa que el gasto en personal es más alto en Formosa solo en los años 2000 y entre el año 2002 y el 2005 (ver gráfico 6.3). En cambio, en el resto de los años –es decir, en 7 de los 11 años del periodo entre el año 2000 y 2010-, Chaco presenta un mayor gasto en personal de la administración pública sobre el total del gasto y lo que es aun más importante, esta diferencia se acentúa en los últimos años.

Gráfico 6.3: Gasto en personal sobre el gasto total en Chaco y Formosa (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia, en base a datos de *Chaco, su Historia en Cifras* (Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco 2013, 408) para Chaco y del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (Varios años) para Formosa. No incluye los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente.

6.1.2. Capacidad de recaudación sobre población

6.1.2.1. Porcentaje de recursos tributarios de origen provincial

El porcentaje de los recursos tributarios de origen provincial sobre el total de recursos es mayor en el caso de Chaco que en el de Formosa. Mientras que en la primera de estas provincias el porcentaje asciende a un 12% en promedio para todos años relevados (2000-2010), en Formosa este es exactamente la mitad (6%) para los años en que se encuentran datos (2007-2010) (ver gráficos 6.4 y 6.5).

Con relación a los tipos de impuestos recaudados por cada una de estas provincias, en Formosa, se gravan: los ingresos brutos, los bienes inmuebles (en el ámbito urbano y en el rural), los sellos, las transferencias de mejoras y derechos en tierras fiscales y el juego, y

también se derivan recursos de la tasa retributiva de servicios⁴⁰, el régimen de Fácil de Pago y las moratorias impositivas (Ley Impositiva N° 1.590).

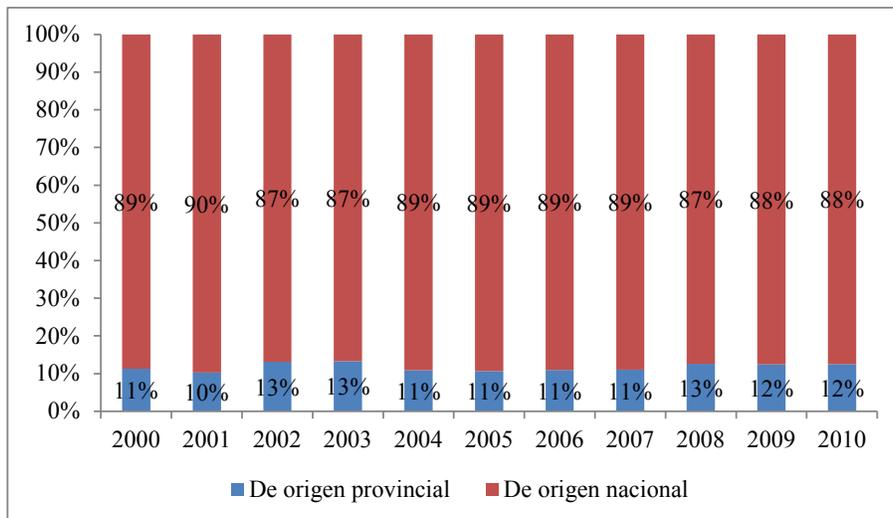
En cambio, en Chaco existe una mayor variedad de impuestos: además de los impuestos a los ingresos brutos, los bienes inmuebles, los sellos, el juego y la tasa retributiva de servicios⁴¹, también existen gravámenes al Fondo de Salud Pública y la contribución de mejoras (Ley Tarifaria Provincial N° 2.071), el bono de consolidación y el aporte solidario (Ley N° 4.256). A su vez, se derivan recursos de la aplicación de las leyes del Fondo de Colonización y Fomento Agropecuario y Forestal (Ley N° 2.918), el Fondo Especial (Ley N° 6.723), el Fondo de Vialidad (Ley N° 6.971), el Fondo Cárnico (Ley N° 6.286), la del Cons. Prod. Ss Rurales (Ley N° 6.547), la captación neta de fondos (Ley N° 5.800), los consorcios camineros (Ley N° 3.565) y la Ley N° 1.927.

Con relación al porcentaje de recursos tributarios de origen nacional, tanto Chaco como Formosa presentan altos valores: 88% y el 94% respectivamente y en promedio para los años señalados más arriba (ver gráficos 6.4 y 6.5). Los recursos que reciben se derivan mayormente de (en orden de importancia): las transferencias automáticas de impuestos bajo el régimen de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (N° 23.548), el impuesto a las ganancias y a partir de 2006 las transferencias bajo el régimen de la Ley de Financiamiento Educativo (26.075) que reemplazan la participación de los recursos del Fondo de Desequilibrio Fiscal que representan un porcentaje similar para los años que van entre 2000 y 2005.

⁴⁰ La tasa retributiva de servicios de Formosa incluye las tasas: 1) generales de actuaciones administrativas, 2) a los permisos y concesiones forestales, 3) las relacionadas con los trámites de la Dirección de Catastro Territorial, 4) las solicitudes y renovaciones de marcas y señales al ganado, 5) a la personería jurídica, 6) a las solicitudes de compra, adjudicación o arrendamiento de tierras fiscales y las transferencias de derechos sobre aquellas, 7) a los servicios que presta la Dirección de Transporte, 8) al servicio de identificación personal, las relacionadas 9) al Registro Civil y Capacidad de las Personas, 10) al Registro de la Propiedad, 11) al Registro Provincial de Empresas y Proveedores de Obras públicas y Variaciones de costos, 12) al Registro de Proveedores de la provincia, 11) a los servicios de la Dirección de Fiscalización, 13) a los servicios que presta la Dirección de Bromatología y Saneamiento de la Provincia, 14) por toda escritura, acta, protocolización, depósito o comprobación de hechos que se realice por ante la Escribanía Mayor de Gobierno, 15) a las actuaciones judiciales, 16) relacionadas al Registro Público de Comercio y 17) a las actuaciones notariales.

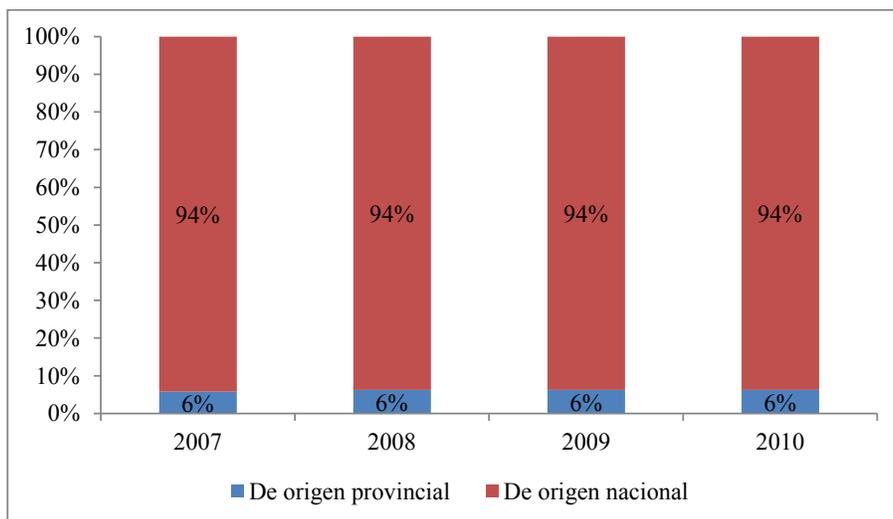
⁴¹ La tasa retributiva de servicios de Chaco incluye las tasas a: 1) los frutos del país, 2) las tasas y sobretasas generales de actuaciones administrativas, las relacionadas 3) al Registro Civil, 4) al Registro de marcas y señales, 5) la caza y la pesca, 6) relacionadas al Registro de la Propiedad, 7) a los Servicios de Identificación Personal, 8) a las actuaciones judiciales y 8) al Registro Público de Comercio.

Gráfico 6.4: Ingresos tributarios según fuente de financiamiento (en porcentajes) para Chaco.



Fuente: elaboración propia en base a datos de *Chaco, su Historia en Cifras* (Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco 2013).

Gráfico 6.5: Ingresos tributarios según fuente de financiamiento (en porcentajes) para Formosa.



Fuente: elaboración propia en base a presupuestos de Formosa

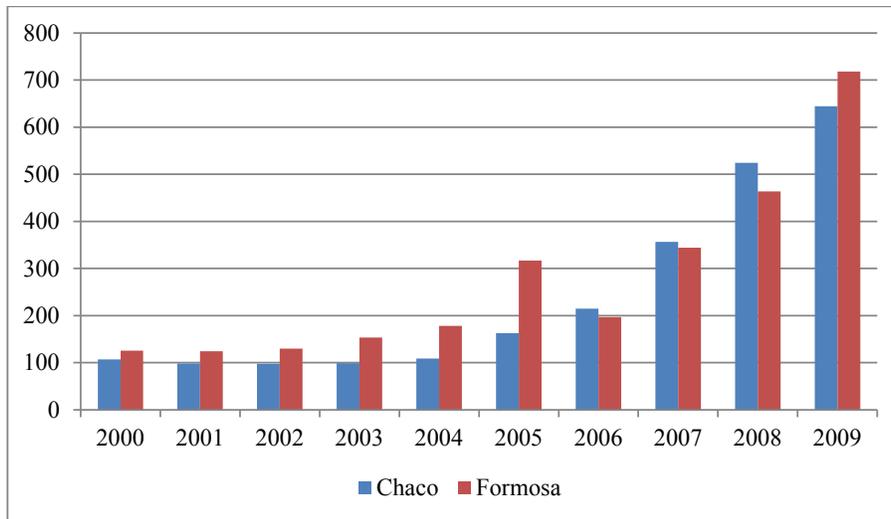
En suma, Formosa recibe más recursos de Nación que Chaco lo que es compatible con el hecho de que Chaco tenga más variedad de impuestos provinciales y más recaudación propia. Sin embargo, del ingreso total que obtiene, Chaco destina más que Formosa al gasto en personal de la administración pública y tiene, por ende, menor margen de recursos para llevar adelante políticas públicas propias.

6.1.3. Cuentas por finalidad y función

6.1.3.1. *Gasto per cápita en salud*

En el contexto general descrito, desde el año 2000, Formosa gastó más que Chaco en Salud per cápita. La diferencia no es muy grande pero es sostenida a través del tiempo (2000-2010) (ver gráfico 6.6). Sin embargo, entre los años 2006 y 2008, Chaco gastó más en salud por persona. A pesar que no se puede saber exactamente a que se destinó ese gasto, los entrevistados consultados señalaron que el actual gobernador Capitanich destinó muchos recursos a combatir la mortalidad infantil que fue uno de los principales objetivos de su gestión. Por ende, es probable que eso sea lo que esos datos reflejen. Mirar el gasto de manera agregada no alcanza como indicador ni de capacidad ni de éxito de las políticas. En primer lugar, porque el gasto puede destinarse a contratar personas, cambiar computadoras o solo a una área del ministerio. Y, en segundo lugar, porque aunque estuviera destinado a epidemiología, no se puede saber cómo y si se utilizaron esos recursos eficaz y eficientemente.

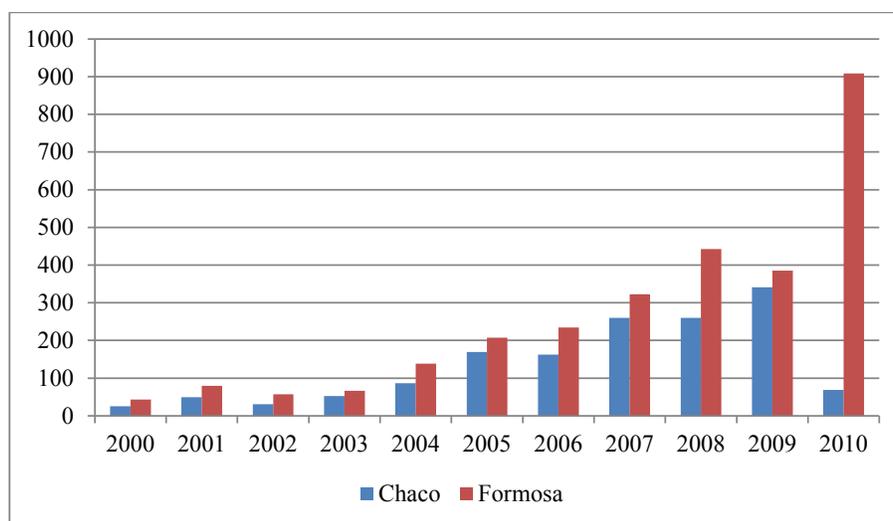
Gráfico 6.6: Gasto en salud *per cápita* en Chaco y Formosa (en pesos)



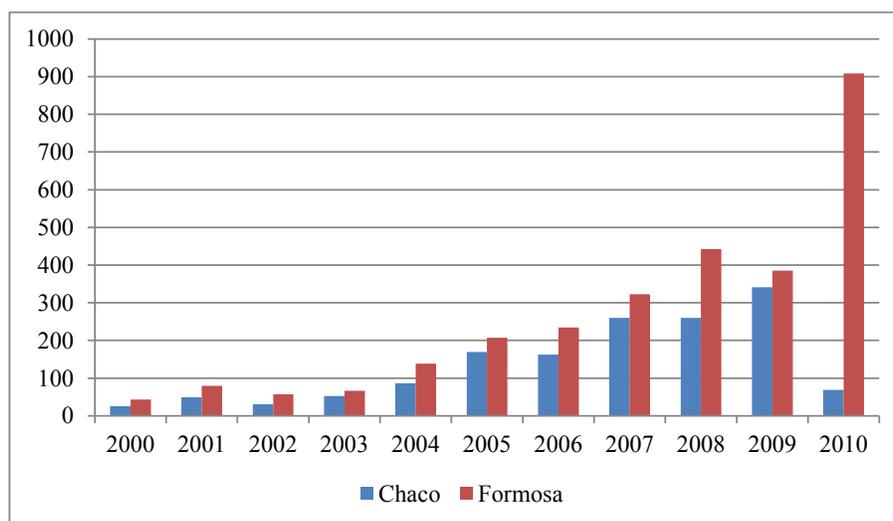
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y Transporte (2013).

6.1.3.2. Gasto *per cápita* en salud en agua potable y alcantarillado, y vivienda

Cabe destacar una divergencia entre las provincias: el gasto *per cápita* de Chaco en salud, agua potable y alcantarillado, y vivienda es inferior al gasto de Formosa (gráficos 6.7 y 6.8). Dado que estos factores inciden en la propagación de las epidemias, esta puede ser uno de las razones que contribuye a explicar los diferentes resultados en Chaco y Formosa en relación a la propagación de dengue y los mayores casos del Mal de Chagas.

Gráfico 6.7: Gasto en vivienda y urbanismo per cápita en Chaco y Formosa (en pesos)

Fuente: elaboración propia en base a datos de *Chaco, su Historia en Cifras* (Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco 2013, 404) para Chaco y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (Varios años) para Formosa.

Gráfico 6.8: Gasto en agua y alcantarillado per cápita en Chaco y Formosa (en pesos)

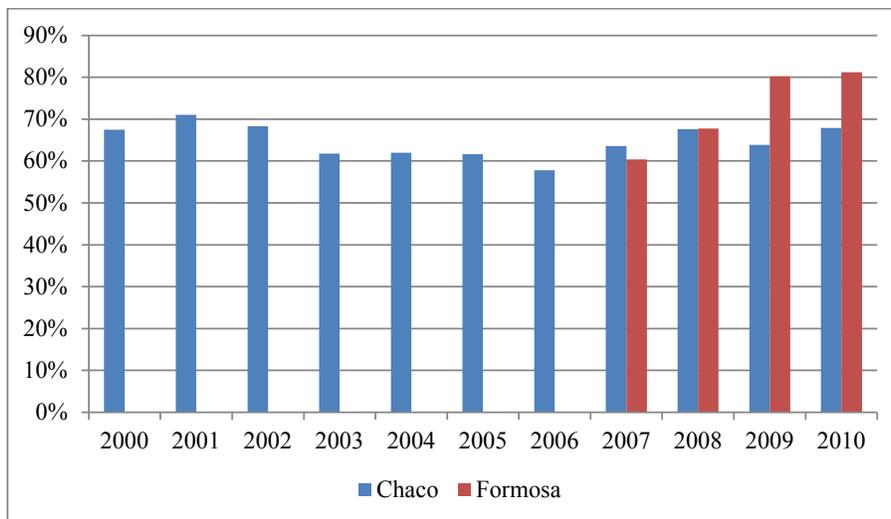
Fuente: elaboración propia en base a datos de *Chaco, su Historia en Cifras* (Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco 2013, 404) para Chaco y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (Varios años) para Formosa.

6.1.4. Cuentas públicas sectoriales

6.1.4.1. Gasto en personal de salud pública

El gasto en personal sobre el total del gasto en Salud Pública en Formosa es superior en los años 2009 y 2010 (representando el 80% y 81% respectivamente), casi igual en 2008 e inferior para 2007. El promedio para Chaco en el periodo 2000-2010 asciende al 65% mientras que para Formosa es del 72% para el periodo en que se encuentran datos (2007-2010) (ver gráfico 6.9). Esto podría ser un indicador de priorización del área de Salud para el gobierno provincial formoseño.

Gráfico 6.9: Porcentaje del gasto en personal de Salud Pública sobre el gasto total en Salud Pública



Fuente: elaboración propia en base a PUTIN para los datos hasta el año 2006, SAFyC para los datos desde 2006 a 2010 para Chaco y datos proporcionados por Luis Kayzer en entrevista.

6.2. Dimensión técnica-administrativa

La mayor parte de los atributos organizacionales son cualitativos y se relevaron en entrevistas por lo que se presentan en el capítulo 7. En esta sección sólo se describe la diferenciación funcional y la coordinación de manera descriptiva y en base a fuentes secundarias. Por último, el proceso de formulación del presupuesto y el uso de información,

que se relevaron con técnicas cualitativas, también se examinan en profundidad en el capítulo 7.

6.2.1. Atributos organizacionales

6.2.1.1. Diferenciación funcional

Las áreas de Epidemiología de ambas provincias siempre fueron agencias propias por debajo de secretarías generales. En las dos provincias, Epidemiología siempre estuvo bajo el ala de Salud Pública y existe desde el regreso de la democracia. Los directores de las áreas del mal del Chagas y de dengue siempre han sido médicos, así como el Director de Epidemiología. El equipo de fumigación, en cambio, era reducido en Chaco y numeroso en Formosa. En Chaco no superaban las 10 personas (antes del brote y de contar con voluntarios) mientras que, en Formosa, oscilaban las 30 personas más la colaboración de policías y maestros.

6.2.1.2. Coordinación

Con relación a la coordinación, no existen reglas formales ni espacios institucionales de coordinación entre ministerios o entre áreas del Ministerio de Salud. Lo mismo sucede con la coordinación de acciones con otras provincias, a pesar de que existe un Consejo Regional que se reúne una vez por mes. Este espacio institucional no genera reglas formales y escritas de cooperación/colaboración. La única coordinación formal que se detectó es con Nación. En este último caso, se comparte información, presupuesto y acciones de manera formal y escrita y de forma regular. En los otros casos, no existen ni sistemas de información compartidos, ni información ni planeamiento del uso del presupuesto entre áreas.

6.2.2. Servicio civil

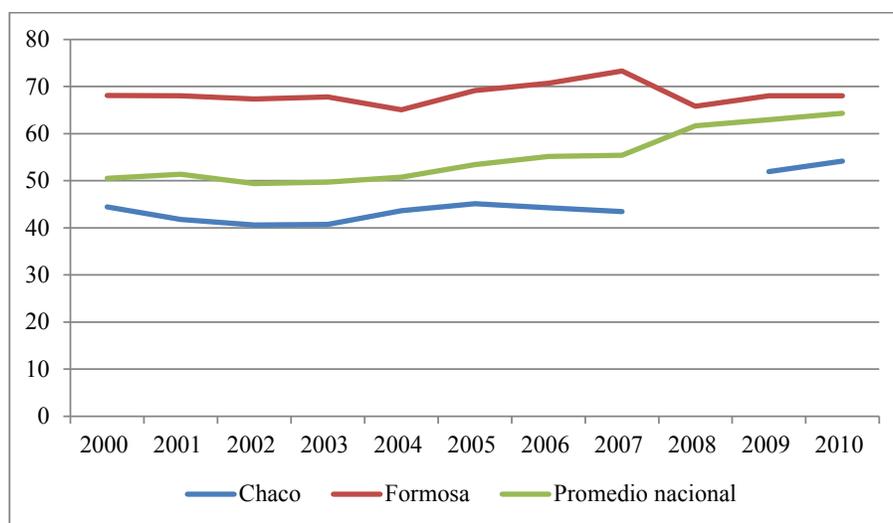
En este apartado no se describe el perfil de los empleados de la agencia, puesto que no existen datos secundarios. En las entrevistas se preguntó por el tipo de perfiles de los empleados de Epidemiología por lo que los hallazgos se presentan en el capítulo 7. Se

incluye, bajo el nombre del indicador de calidad, la aplicación efectiva de la normativa del servicio civil relevada en base a fuentes secundarias.

6.2.2.1. *Cantidad de empleados en el sector público*

Con relación a las burocracias provinciales Formosa tiene, en promedio entre los años 2000-2010, una mayor cantidad de planta ocupada cada mil habitantes con 69 empleados cada mil habitantes. En cambio, Chaco sólo tiene 45. Más aún, mientras Formosa se encuentra sobre la media nacional (55) para todo el periodo, Chaco está por debajo (ver gráfico 6.10).

Gráfico 6.10: Cantidad empleados en el sector público cada 1000 habitantes en Chaco y Formosa, y promedio nacional



Fuente: elaboración propia en base a datos Ministerio del Interior y Transporte (2013).

6.2.2.2. *Calidad del servicio civil*

La regulación del servicio civil permite evaluar en qué medida existe y está vigente en la práctica un marco legal que promueva la independencia de la burocracia provincial respecto del poder político, su profesionalismo, eficiencia e integridad (Page 2010).

En Formosa, las normas que regulan el empleo en la administración pública provincial exigen que todo ingreso y cobertura de vacantes se produzca por concurso, que los ascensos se basen en el mérito –más que en la antigüedad– un régimen disciplinario claro, y un mecanismo de apelación independiente que proteja al personal frente a eventuales abusos de poder. Por el contrario, en Chaco, las leyes que regulan el empleo en la administración pública provincial promueven el nepotismo estableciendo circunstancias bajo las cuales el empleo público podría transformarse en hereditario. En todos estos casos, la ley que rige el empleo público prevé que cuando un agente cesa en sus funciones por fallecimiento o debe renunciar a su cargo por enfermedad o accidente, si es la única fuente de ingreso de su familia y la baja no le permite acceder a los beneficios previsionales, el Poder Ejecutivo Provincial puede designar en su lugar al cónyuge, a un familiar de primer grado de consanguinidad o a quien sea sostén del grupo familiar (Ley 4.067 de la provincia de Corrientes, art. 23; Ley 643 de la provincia de La Pampa, art. 31; Ley 2.017 de la provincia de Chaco, art. 13; Decreto 560/1973 de la provincia de Mendoza, art. 90, y Ley 5.642 de Santiago del Estero, art. 81). En ambas provincias la ley protege a los empleados de la administración pública provincial (APP) contra el despido arbitrario.

En la práctica, el servicio civil provincial de ambas provincias sufre fuertes interferencias políticas, que en las designaciones y promociones priman las pertenencias partidarias, los lazos clientelares y el nepotismo por sobre las capacidades y el mérito (Page 2010). Aunque la regla formal indique que Formosa tiene mejor regulación que Chaco, la práctica muestra lo contrario. En Formosa la aplicación de esas leyes es mucho más baja que en Chaco (CIPPEC y Global Integrity 2010)⁴².

⁴²En el indicador que se refiere a la efectividad de las normas que regulan el servicio civil de las provincias, Formosa obtiene un puntaje de **31** y Chaco uno de **53**. El mismo se calcula atendiendo a las siguientes preguntas y criterios: **1**) si en la práctica, el servicio civil provincial está libre de interferencias políticas (se calcula observando: a) la frecuencia con que los empleados del servicio civil son habitualmente influenciados por cuestiones políticas y/o personales y b) si los empleados tienen o no la posibilidad de encontrar remedio legal en la justicia ante la eventualidad de un despido políticamente motivado), **2**) si en la práctica, los empleados de la administración pública provincial son designados y evaluados en función de criterios profesionales (se calcula observando: a) la frecuencia con la que las designaciones y evaluaciones se basan en consideraciones políticas y b) la frecuencia con la cual las personas designadas tienen conflictos de interés derivados de lealtades personales, conexiones familiares, u otros sesgos) **3**) si en la práctica, la gestión del personal en el servicio civil (designaciones, despidos y promociones) no está basada en el nepotismo y el clientelismo (se calcula observando: a) la frecuencia con la que el nepotismo y clientelismo son (des)incentivados en la administración provincial, **4**) si en la práctica, los cargos del servicio civil provincial

Con relación al acceso a la información sobre el manejo de la burocracia provincial, la información sobre la planta de personal que las provincias publican es escasa. Si bien todas las provincias incluyen en la Ley de Presupuesto el número de puestos autorizados en planta permanente y transitoria, sólo Tierra del Fuego publica las designaciones efectivas en la administración pública provincial en forma actualizada y las remuneraciones correspondientes. En todas las provincias se prohíbe a las personas condenadas por delitos contra la administración pública ingresar en ella.

6.3. Coerción

6.3.1. Gasto en servicios de seguridad sobre el gasto total

Formosa muestra mayor capacidad de coerción que Chaco. A lo largo del periodo 2000-2009, ambas provincias gastan más o menos lo mismo en las fuerzas de seguridad (ver tabla 6.1). En promedio, el gasto en servicios de seguridad representa el 6,16% sobre el gasto total para Chaco y el 6,57% para Formosa.

están claramente descriptos (se calcula observando: a) si los empleados del servicio civil tienen roles formales o descripción de sus cargos y b) en caso de que los tengan en qué medida esta se relaciona con sus responsabilidades, autoridad o salario), **5**) si en la práctica, las bonificaciones constituyen sólo una pequeña fracción del salario total de los empleados del servicio civil provincial. (por ejemplo, ítems no remunerativos, extras, etc.) (se calcula observando: a) el porcentaje de empleados que reciben bonificaciones que representan una porción significativa de su salario neto), **6**) si en la práctica, el gobierno provincial publica la cantidad de puestos autorizados (el tamaño de la planta autorizada) en el servicio civil provincial y el número efectivo de designaciones (se calcula observando: a) la frecuencia con la que el gobierno publica esta información y b) cuán actualizada y completa se encuentra la misma), **7**) si en la práctica, el mecanismo independiente de apelaciones para el servicio civil provincial es efectivo (se calcula observando: a) si el mecanismo de apelaciones para el servicio civil provincial depende de la aprobación del ejecutivo provincial o de las autoridades que dirigen día a día el servicio civil), **8**) si en la práctica, en el último año, el gobierno provincial ha pagado los salarios del servicio civil a tiempo (se calcula observando: a) la cantidad de empleados que en el último año han percibido su sueldo con demora) y **9**) si en la práctica, a los empleados del servicio civil condenados por hechos de corrupción se les prohíbe continuar ocupando cargos públicos (se calcula observando: a) si existe un sistema formal de lista negra y periodos de inhabilitación para los empleados del servicio civil condenados por hechos de corrupción y b) la medida en que las prohibiciones se hacen efectivas).

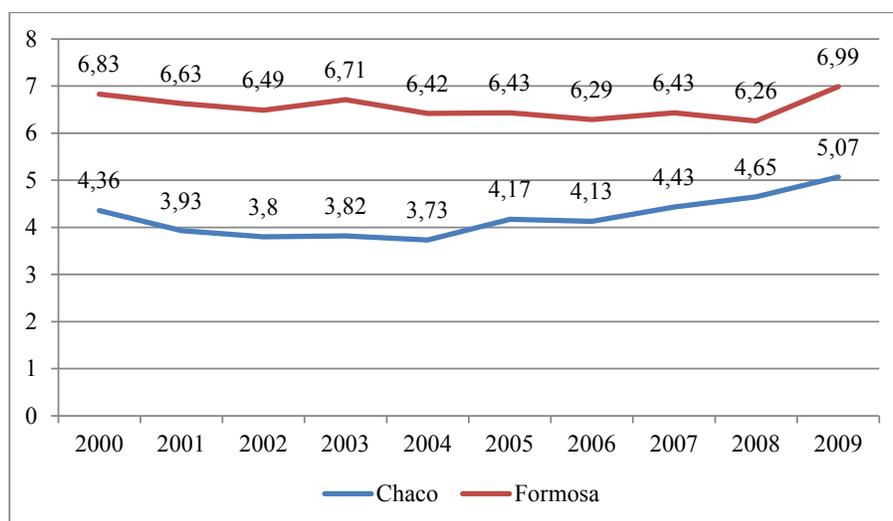
Tabla 6.1: Gasto en servicios de seguridad sobre el gasto total en Chaco y Formosa (en porcentaje)

Año	Chaco	Formosa
2000	7,11	7,66
2001	6,89	7,30
2002	7,79	8,89
2003	6,32	8,05
2004	5,87	6,11
2005	4,97	5,56
2006	5,87	5,57
2007	6,08	5,51
2008	5,30	5,51
2009	5,40	5,56
Promedio	6,16	6,57

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y Transporte (2013).

6.3.2. Cantidad de personal policial per cápita

Sin embargo, Formosa cuenta con mayor dotación de policías que Chaco. La relación de policías por persona, en promedio, es de 4,21 para Chaco y 6,55 para Formosa (ver gráfico 6.11).

Gráfico 6.11: Cantidad de personal policial *per cápita* en Chaco y Formosa

Fuente: elaboración propia en base a fuentes de la policía de Chaco y de Formosa.

6.4. Información

6.4.1. Provincial

6.4.1.1. Producción de información provincial

La producción de información provincial es baja en ambas provincias, a pesar de que ambas cuentan con direcciones de estadística sanitarias. Aunque no forma parte del período bajo investigación cabe destacar que Chaco muestra en los últimos años un gran esfuerzo en mejorar los sistemas de información post- brote del año 2009.

Ambas provincias recolectan información en la Dirección de Estadísticas. En Chaco, existe la Dirección de Estadística Sanitarias (DES) que depende de la Secretaría de Planificación y en Formosa, se encuentra la Dirección de Estadística, Censos y Documentación, dependiente de la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo. Ambas funcionan bien, acorde a las tareas asignadas y son el insumo para el resto de las administraciones públicas provinciales. Existe poca producción de bases de datos estrictamente provinciales en ambas provincias, más allá de la producción llevada a cabo por las respectivas direcciones de

estadística. En general, la información es de difícil acceso y no está publicada *online*. Para acceder a ella, se requiere permiso de las autoridades y viajar a las provincias.

6.4.2. Sectorial

6.4.2.1. *Frecuencia de realización de censos provinciales (realizados por el Gobierno Provincial)*

En cuanto a los censos provinciales propios, ninguna provincia los realiza y ambas usan información de Nación para el proceso de formulación de políticas públicas. Desde el año 2009, el gobernador Capitanich ha generado importantes cambios como, por ejemplo, un convenio con la comisión económica para América Latina (CEPAL) a través del cual se implementan encuestas trimestrales en las ocho regiones de la provincia. Esto comprende el procesamiento de indicadores como PBI, pobreza, indigencia y distribución del ingreso. Por último, se implementó un sistema de información para “la “governabilidad”, en conjunto con el Banco Mundial, que incorpora la gestión por resultados y que, en consecuencia, genera información” (Entrevista al Ministro de Producción, Resistencia, Chaco, 2012).

6.5. Alcance del sistema sanitario en el territorio

6.5.1. Alcance del sistema de salud pública

La Provincia del Chaco se organiza en 8 Regiones Sanitarias estructuradas sobre la base de las Regiones y Unidades de Desarrollo Territorial (UDT). Están concebidas como espacios geográficos definidos para ejecutar los programas de gobierno. Las Regiones Sanitarias están conformadas por una o más subregiones sanitarias, cuyas delimitaciones respetan el criterio de las UDT y dependen técnica y administrativamente de la Dirección de Región Sanitaria, articulándose en una red según los diferentes niveles de complejidad.

Las Áreas Programáticas son territorios geo-demográficos, dónde se desarrollan todas las acciones de salud bajo la responsabilidad del Director del establecimiento sanitario de cabecera. Estas incluyen la facultad de decidir sobre aspectos tácticos en terreno para la atención de servicios básicos (preventivos y curativos) y de vigilar localmente la morbilidad y la mortalidad por causas evitables. Cada área prevé los mecanismos para la

derivación de las personas que requieren atención en otros niveles. Por último, en la provincia del Chaco, los centros de salud se dividen según el nivel de la complejidad de los problemas sanitarios que buscan (y pueden) atender. Los centros que atienden el primer nivel de atención (es decir, los problemas de salud ligados a la atención básica de baja complejidad y para la cual, no se requiere la infraestructura de un hospital), se agrupan en cuatro niveles, por complejidad⁴³.

En Formosa, las bocas del sistema de salud se organizan por niveles de riesgo. El Nivel “A” es el primer nivel de atención y es de bajo riesgo. Constituye la puerta de entrada a la red de servicios y garantiza el acceso permanente a la atención y a las actividades preventivas. A su vez, este nivel de atención tiene subdivisiones organizativas que funcionan como círculos concéntricos con referencias y contrareferencias de pacientes según la zona y el tipo de problema a resolver.⁴⁴

⁴³ 1. Centro de Salud, Nivel de Complejidad I: son unidades de atención ubicada en áreas y parajes rurales o en áreas periurbanas. Prestan servicios de salud en forma ambulatoria y están a cargo un agente sanitario o promotor de salud, seleccionado por la comunidad, con escolaridad secundaria completa y con curso de capacitación básica. Estos son supervisados por un médico general, quién concurre al centro de salud en forma periódica y programada. 2. Centro de Salud, Nivel de Complejidad II: estos son unidades de atención ubicados en zonas urbanas y suburbanas que prestan servicios de salud en forma ambulatoria, contando con atención de un médico general y odontológico en forma diaria o periódica. 3. Centro de Salud, Nivel de Complejidad III: estos centros se encuentran ubicados en zonas urbanas y suburbanas, prestan servicios de salud en forma ambulatoria, cuentan con atención de médico general o de clínica médica, pediátrica, gineco-obstétrica y odontológica, con posibilidades de brindar asistencia de servicio social y salud mental. 4. Centro de Salud, Nivel de Complejidad IV: por último, estas unidades de atención ubicadas en zonas urbanas y suburbanas, prestan servicios de salud en forma ambulatoria, contando en forma diaria con atención médica general o de clínica médica, pediátrica, gineco-obstétrica, odontológica, salud mental y servicio social. También disponen de servicios de radiología, laboratorio y ecografía. cuenta con servicio de emergencias con guardia médica activa las 24 horas. Establecimientos del Segundo Nivel y Tercer nivel de Atención: Este nivel de atención ya involucran la capacidad de atención de problemas de mayor complejidad que requieran internación. Hospital, Nivel de Complejidad IV; Hospital, Nivel de Complejidad VI “4 de Junio Dr. Ramón Carrillo; Hospital Especializado, Nivel de Complejidad VI “Hospital Pediátrico Dr. Avelino Castelán” y Hospital, Nivel de Complejidad VIII “Dr. Julio C. Perrando”

⁴⁴ Nivel “A1”a: Extensión del primer nivel de atención, sin servicio permanente de personal sanitario, nivel “A1”b: Extensión del primer nivel de atención, con servicio permanente de personal sanitario, con infraestructura propia; Nivel “A2”: Constituye la cabecera del área programática, en cuanto al área de salud cuenta con servicio permanente de un médico (generalista) con agentes sanitarios o auxiliares de enfermería según la población que requiera. Junto con los servicios a la población se realizan visitas programadas a los centros asistenciales de extensión A1a y A1b. Nivel “A3”Urbano: Son cabeceras de Áreas que cubren barrios predeterminados en la ciudad capital con funciones en consultorios externos, servicios auxiliares de diagnósticos y tratamientos; dispone de laboratorio, sala de rayos y consultorios de odontología. Cubren servicios de guardia, realizan visitas programadas dentro de su área; Nivel “A3”Rural: A los servicios ya descritos en el efector A2, se le suma la atención de partos institucionales y las salas de internación de bajo riesgo para varones y mujeres. A dichos servicios se le suma la atención de los efectores A1a y A1b del área programática de responsabilidad por régimen de visitas; Nivel “A4”: Primer Nivel con internación y servicios

El Nivel “B” es el segundo Nivel de Atención y atiende situaciones de Mediano Riesgo. Puede, también, constituir la puerta de entrada al sistema. Realiza las mismas acciones que en el bajo riesgo, a los que se agrega un mayor nivel de resolución para aquellos procesos mórbidos y/o procedimientos diagnósticos y terapéuticos que exceden la resolución de los primeros. Dentro del sistema de salud, y en el marco de la APS, se constituye en el primer nivel de referencia. El hospital deja de ser el centro del sistema de salud, para transformarse en un elemento de la red de servicios. Debe, en cambio, articular entre los niveles de mayor y menor complejidad, con atención de consultas propias, vinculadas con la atención en el mismo nivel, e interconsultas con niveles “A y C” en relación con las especialidades básicas (clínica médica, clínica quirúrgica, pediatría y ginecología). El hospital se define por la respuesta quirúrgica de baja y mediana complejidad. El nivel “B” también presenta subdivisiones por área geográfica y especialidades médicas⁴⁵. Por último, el Tercer Nivel de Atención atiende las situaciones de Alto Riesgo. Excepcionalmente constituye la puerta de entrada al sistema. Atiende patologías de alto riesgo con servicios ambulatorios especializados, de internación y auxiliares de diagnóstico de mayor complejidad.

6.5.2. Epidemiología

En Chaco, de acuerdo a los informes de Gestión de 2009 y 2010, las actividades relacionadas al combate dengue se desarrollaron, principalmente, después del brote y actualmente, concentran principalmente en tareas de vigilancia, fumigación y detección precoz con el objetivo de interrumpir la transmisión de la enfermedad. Los informes señalan que se han realizado en estos años estudios de a los afectados por el brote

auxiliares, internación de bajo riesgo, partos normales, con un médicos generalistas. Al servicio de atención de partos institucionales se le suma el de diagnóstico clínico –radiología, ecografía, laboratorio. Alberga servicios médicos ambulatorios especializados (tocoginecología, pediatría, odontología). Dispone de quirófano sucio para la atención de emergencias. El sector de atención dispone de servicios de apoyo. (Cocina, lavadero). Existe servicio de guardia. A dichos servicios se le suma la atención de efectores A1a, A1b por régimen de visitas.

⁴⁵ **Nivel “B1”:** (Mediano Riesgo) Segundo nivel de atención, primera referencia. Cirugía de baja complejidad. Rehabilitación. Promoción de la salud, detección y coordinación con el primer nivel de atención. Asistencia médica integral de discapacitados derivados de servicios de menor categoría. **Nivel “B2”:** (Mediano riesgo) Segundo nivel de atención. Primera referencia. Cirugía de mediana complejidad. El hospital deja de ser centro del sistema de salud para transformarse en red de servicios. Enfatizará los servicios de internación y emergencias. Estará relacionado efectivamente con los centros de salud del distrito y con un hospital regional o provincial de mayor complejidad.

epidémico de 2009 y en el control de vectores de las viviendas en las localidades afectadas se observa una importante mejora.

Los mismos objetivos se aplican al Programa Provincial de Prevención y Lucha contra el Mal de Chagas que realiza trabajos de fumigación y control de vectores con el apoyo del Servicio Nacional de Control de Vectores. Además, se realizan de estudios serológicos en niños en edad escolar para la detección y posterior tratamiento de los niños positivos y el seguimiento de las mujeres embarazadas infectadas a fin de evitar los casos de transmisión congénita.

A diferencia de Chaco, en dónde hasta el brote del 2009, no parecían existir políticas estatales de control de epidemias vectoriales, en Formosa existe desde, aproximadamente, el año 2001 una campaña permanente contra el dengue cuyas acciones principales son la prevención, capacitación, fumigación y descacharrización.

En Formosa, se destacan las actividades del Departamento de Epidemiología provincial a cargo de la vigilancia epidemiológica quien agrega y reporta los casos de dengue detectados⁴⁶. A través de la Comisión de Análisis de los Nacimientos y las Defunciones se realizaron análisis semanales sobre los eventos ocurridos en la semana epidemiológica anterior con el objetivo de formular las acciones en consecuencia que especialmente monitoreó el brote de dengue entre los meses de enero a abril y suministró la información a los efectores de salud. También, participó en la recepción de resultados de laboratorio del dengue y el envío de las muestras a referentes nacionales y en informes epidemiológicos a demanda de programas, funcionarios, médicos, etc. Además, esta unidad ha sido reconocida internacionalmente por sus trabajos científicos en epidemiología.

Estas actividades se complementaron con las acciones del Departamento de Control de Vectores y Zoonosis que realizó bloqueos de viviendas de pacientes sospechosos de dengue, evaluó y realizó el tratamiento químico de viviendas y de espacios propicios para el desove de los mosquitos como gomerías y viveros así como de instituciones públicas. Además, se

⁴⁶ Los datos además son enviados al Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica que funciona en el marco del Ministerio de Salud Nacional.

realizaron fumigaciones espaciales y se desarrolló un sistema de “manzanas en vigilancia”. Estas acciones fueron acompañadas por diversas actividades de capacitación.

Otro elemento clave fue que el laboratorio de especialidades medicinales de Formosa (Laformed S.A.) produjo repelente en crema que fue distribuido a la población.⁴⁷ Por último, en lo que refiere a la detección de casos de dengue, el análisis de las muestras fue facilitado a partir del *sistema de bolsines* que permite el envío entre los distintos centros de salud y los laboratorios de referencia. Además, en conjunto con el Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos, se realizaron los operativos del plan “Por nuestra gente, todo” en el que se desarrollan acciones de difusión y prevención de enfermedades como el mal del Chagas, el dengue y la fiebre amarilla a partir de la visita casa por casa para informar sobre los riesgos y las acciones de prevención así como para desmalezar y realizar el “descacharreo”. Este plan se encuentra en vigencia y desarrolla actividades relacionadas con la prevención del dengue, la fiebre amarilla, el paludismo y el Chagas por barrio de acuerdo a un cronograma. Si bien, el foco está centrado en torno al dengue, las actividades desarrolladas contribuyen a la prevención de las otras enfermedades también.

Por último, el Departamento de Control de Vectores y Zoonosis desarrolla el control y la fumigación de las viviendas en zonas de riesgo para los vectores del Chagas y el dengue. Cabe destacar que para esta tarea colabora la Dirección de Planificación a través de la elaboración de mapas para los operativos. También, el Ministerio de Desarrollo Social realiza capacitaciones para la prevención y el diagnóstico del dengue, Chagas y fiebre amarilla. Es preciso señalar que la capacitación es amplia y hay diferentes campañas dedicadas a efectores de la salud como médicos y laboratorios, y a funcionarios provinciales y municipales de sectores diversos así como difusión a la población en general. La enfermedad del paludismo parece no estar contemplada en los planes de control y prevención de Formosa.

⁴⁷ El laboratorio produce principalmente medicamentos que son distribuidos sin cargo a pacientes ambulatorios que no poseen cobertura de obras sociales nacionales o provinciales a través del Programa Provincial “Seguro de Salud”. Este programa también brinda asistencia médica a través de la red pública.

6.5.2.1. Cantidad de centros de atención primaria (CAPS) per cápita

Teniendo en cuenta los datos disponibles⁴⁸, se observa un mayor número de CAPS *per cápita* en los años 2005 y 2007 en Chaco que en Formosa. Aunque los CAPS de Chaco varían entre años se puede observar una tendencia decreciente, mientras que para los tres años con los que se cuenta con información, en Formosa se mantienen constantes (ver tabla 6.2).

Tabla 6.2: Cantidad de Centros de Atención Primaria (CAPS) per cápita en Chaco y Formosa

Año	Chaco	Formosa
2000	0,36	
2001	0,36	
2002	0,35	
2003	0,35	
2004	0,35	
2005	0,33	0,15
2006	0,33	
2007	0,32	0,15
2008	0,33	
2009	0,32	
2010	0,36	0,15

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios de Estadísticas Sanitarias de la Prov. del Chaco (2000 - 2010) e INDEC (2014c) para Chaco y Ministerio de Desarrollo Humano de Formosa y Director de Planificación, Dr. Luis Kayser, para Formosa.

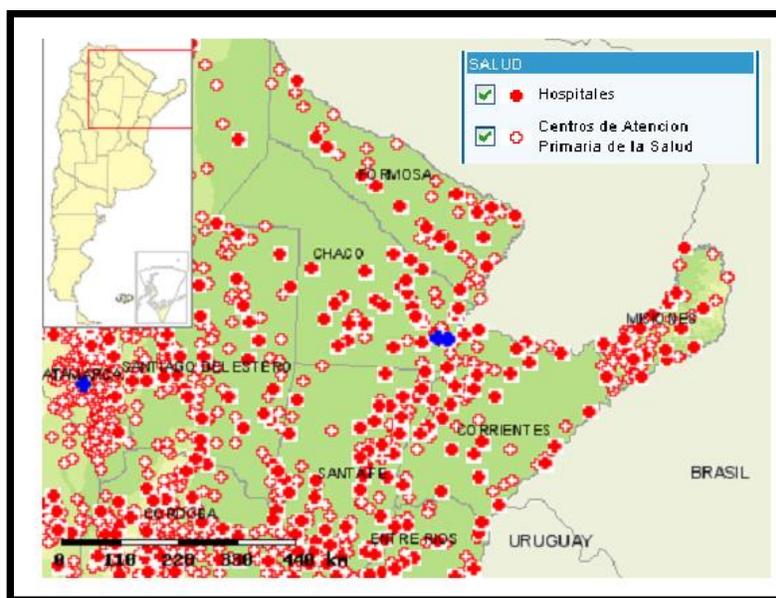
6.5.2.2. Distribución geográfica de los CAPs y hospitales públicos

A pesar de que la cantidad de CAPs per cápita es superior en Chaco, los CAPs están más homogéneamente repartidos en el territorio en Formosa. Respecto de la distribución

⁴⁸ Se cuenta con información de cantidad de CAPs en Formosa sólo para tres años. Los entrevistados consultados señalaron que no se hicieron grandes cambios y que se podía utilizar esta información como medida promedio.

territorial⁴⁹, como se observa en el mapa 6.1, Formosa tiene una distribución más homogénea que el resto de las provincias de la región.

Mapa 6.1: Hospitales y Centros de Atención Primaria de la Salud de la región NEA según provincias. Argentina, año 2008



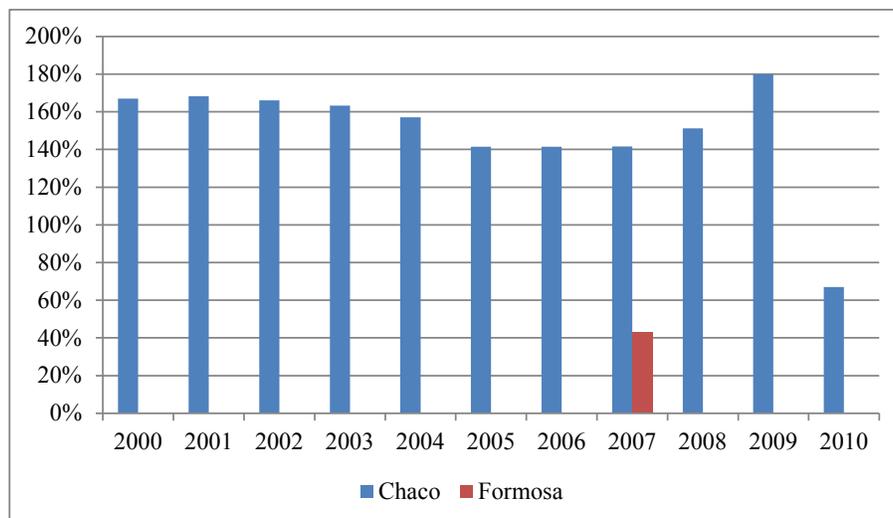
Fuente: Ministerio de Salud (2008)

Para observar en qué medida la distribución de CAPs y hospitales es homogénea se ha utilizado el coeficiente de variación. Este coeficiente se expresa en porcentajes y se calcula dividiendo el desvío estándar de una muestra por el promedio y se considera que una muestra es homogénea cuando el mismo es inferior al 15 o 16% (Universidad de Sonora 2012) y más heterogénea en la medida en que supera este porcentaje.

Tanto en Formosa como en Chaco el coeficiente de variación de la distribución de CAPs supera ampliamente el 16%, siendo -en promedio- del 43% para Formosa durante el periodo entre 2000 y 2010 y del 149% para Chaco en el año 2007 (ver gráfico 6.12). En suma, Formosa muestra mucha mayor heterogeneidad en el territorio.

⁴⁹ Ministerio de Salud (2008) “Análisis de situación de Salud”. Se toman los datos del año 2008 porque es el único año que tiene información completa para las dos provincias y porque, dado que muestra una “foto” de lo que había justo el año anterior al brote y los CAPS y hospitales no cambian tan rápidamente, permite evaluar la situación de las provincias.

Gráfico 6.12: Coeficiente de variación de la distribución de CAPs por zona sanitaria (Chaco) y por distrito (Formosa).

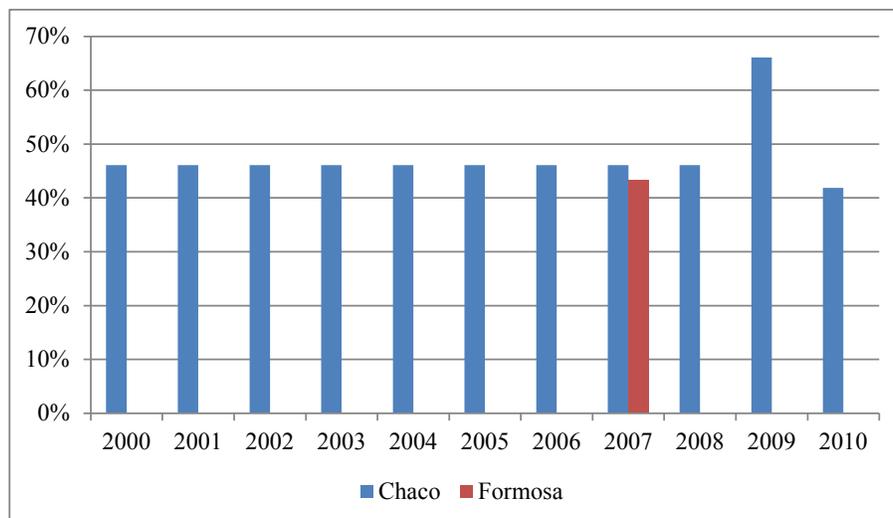


Fuente: elaboración propia en base a Anuarios de Estadísticas Sanitarias de la Prov. Del Chaco (2000 - 2010) para Chaco⁵⁰ y Ministerio de Desarrollo Humano de Formosa y Director de Planificación, Dr. Luis Kayser, para Formosa.

En lo que respecta a la distribución de los hospitales, tanto Formosa como Chaco presentan nuevamente altos coeficientes de variación, siendo en promedio del 48% para la primera entre el 2000 y 2010 y del 43% para la segunda en el año 2007 (ver gráfico 6.13).

⁵⁰ Los CAPS, considerados son los Centros de Salud y Puestos y Sanitarios A.

Gráfico 6.13: Coeficiente de variación de la distribución de hospitales por zona sanitaria (Chaco) y por distrito (Formosa).



Fuente: elaboración propia en base a Anuarios de Estadísticas Sanitarias de la Prov. Del Chaco (2000 - 2010) para Chaco⁵¹ y Ministerio de Desarrollo Humano de Formosa y Director de Planificación, Dr. Luis Kayser, para Formosa.

6.5.3. Alcance en general

6.5.3.1. *Porcentaje de caminos asfaltados sobre no asfaltados*

Otro de los indicadores propuestos es el porcentaje de caminos pavimentados de la red vial de cada provincia. Esta información provee -al menos- una noción de la facilidad para el desplazamiento de la población en el territorio y a su vez, una idea de la relevancia de la infraestructura de caminos en las provincias.

Respecto del primer punto, cabe destacar que solamente Tucumán posee más del 50% de su red vial asfaltada, seguida de Misiones con casi el 47%. San Luis posee el 46% y La Rioja el 41%. El resto de las provincias no alcanzan a tener el 40% de la red vial pavimentada. Las provincias con una infraestructura de caminos de menor calidad son Salta, Entre Ríos, Tierra del Fuego y Chaco que solo alcanza a tener el 21,4% de sus caminos asfaltados. Por

⁵¹ Los CAPS, considerados son los Centros de Salud y Puestos y Sanitarios A.

su parte, Formosa posee el 31,3% de la red pavimentada y Corrientes el 32,5%. Formosa y Chaco poseen menos del 13% de la red provincial asfaltada lo que denota la falta de inversión en este tipo de infraestructura (más allá de las dificultades que pueda presentar el terreno) (ver tabla 6.3).

Tabla 6.3: Porcentaje de caminos asfaltados sobre caminos no asfaltados en Chaco y Formosa (año 2011)

Jurisdicción	Caminos asfaltados provinciales	Caminos asfaltados nacionales	Caminos asfaltados de la red vial
Chaco	9,10%	100,00%	21,40%
Formosa	11,90%	71,50%	31,30%
Total de las provincias	21,50%	87,60%	32,40%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Consejo Vial Nacional (2014)

En este caso, Formosa también muestra mayor alcance con una red vial asfaltada del 31.30+% versus el 21, 4% de Chaco.

6.6. Conclusiones

Con relación a la capacidad burocrática en Chaco y Formosa, se observa que:

- En primer lugar, el gasto provincial en viviendas y los servicios de agua, alcantarillado y cloacas entre los años 2000 y 2010 es mayor en Formosa que en Chaco. De manera que este puede ser uno de los factores que contribuye a explicar los diferentes resultados en Chaco y Formosa en relación con la propagación de dengue y los mayores casos del Mal de Chagas.
- En segundo lugar, Formosa recibe más de Nación por coparticipación federal que Chaco pero esta última tiene mayor capacidad de recaudar sobre su población. Sin embargo, Chaco destina más que Formosa a pagar a los empleados del sector público por lo que podría tener menor margen para desarrollar políticas provinciales.
- En tercer lugar, Chaco presenta un porcentaje más alto de gasto en salud sobre gasto total pero Formosa muestra, casi todos los años, más gasto en salud *per cápita*.

- En cuarto lugar, la regla formal que regula el servicio civil en Formosa es más abarcativa y completa en Formosa que en Chaco pero, apenas, se aplica en la primera y se aplica más y mejor en la segunda (aunque también es una regla muy débil).
- En quinto lugar, Formosa cuenta con más cantidad de policías *per cápita* que Chaco.
- En sexto lugar, aunque Chaco tiene más cantidad de CAPs, Formosa presenta una mejor distribución de “bocas” del sistema sanitario en el territorio, lo que es clave en la prevención de epidemias.

Tabla 6.4: Resultados de la medición para la dimensión burocrática de la variable Capacidad Estatal

Dimensión	Sub-Dimensión	Indicador	Provincia	
			Chaco	Formosa
BUROCRÁTICA	1	Fiscal / Presupuestaria		
	1.1	Cuentas públicas macro		
	1.1.1	Ingreso provincial per cápita (pesos)	-	+
	1.1.2	Gasto provincial per cápita (pesos)	-	+
	1.1.3	Porcentaje de gasto en personal sobre gasto provincial total	+	-
	1.2	Capacidad de recaudación sobre población		
	1.2.1	Porcentaje de recursos tributarios de origen provincial	+	-
	1.3	Cuentas por finalidad y función		
	1.3.1	Gasto en salud per cápita (pesos)	-	+
	1.3.2	Gasto en vivienda y urbanismo per cápita (pesos)	-	+
	1.3.3	Gasto en agua potable y alcantarillado per cápita (pesos)	-	+
	1.4	Cuentas públicas sectoriales		
	1.4.1	Gasto en personal salud (porcentaje del gasto total en salud)	-	+
	2	Técnico - administrativa		
	2.1	Atributos organizacionales		
	2.1.1	Diferenciación funcional		
	2.1.1.1	Existencia de agencia específica en el aparato estatal	si	si
	2.1.1.2	Dependencia jerárquica y funcional de la agencia	dirección	dirección
	2.1.1.3	Año de creación de la agencia	1983	1983
	2.1.2	Coordinación		
2.1.2.1	Formal intra-sectorial (intra ministerio y con otros ministerios).	informal	informal	
Dimensión	Sub-	Indicador	Provincia	

	Dimensión	Chaco	Formosa	
	2.1.2.2	Formal Inter-jurisdiccional (con otras provincias o con la Nación -COFESA-)	informal	informal
	2.1.3	En cuanto a presupuestos		
	2.1.3.1	Recursos establecidos y disponibles por escrito.	-	-
	2.1.3.2	Acuerdo escritos sobre las fuentes de financiamiento y aportes o no de las partes	-	-
	2.1.4	En cuanto al uso de la información		
	2.1.4.1	Existencia de acuerdos formales y mecanismos concretos para el intercambio de información	-	-
	2.1.4.2	Plazos para el cumplimiento, monitoreo y corrección de las acciones	-	-
	2.2	Servicio Civil		
	2.2.1	Cantidad de empleados en el sector público cada mil habitantes	-	+
	2.2.2	Calidad del servicio civil	-	+
	2.2.3	Cantidad de empleados de la agencia	-	+
	2.2.4	Perfil profesional de los empleados de la agencia	médicos	médicos
	3	Coerción		
	3.1	Gasto en servicios de seguridad sobre el gasto total	=	=
	3.2	Cantidad de personal policial <i>per cápita</i>	-	+
	4	Información		
	4.1	Provincial		
	4.1.1	Producción de información provincial	=	=
	4.1.2	Existencia de base de datos	-	-
	4.2	Sectorial		
	4.2.1	Frecuencia de realización de censos provinciales (realizados por el Gobierno Provincial)	-	-
	4.2.2	Existencia de producción propia de estadísticas generales y sobre la política específica de acceso público (dengue, Chagas, etc.)	+	+
	5	Alcance / Densidad		
	5.1	En cuanto a salud pública		
	5.1.1	Cantidad de centros de atención primaria (CAPs) <i>per cápita</i>	+	-
	5.1.2	Distribución territorial de los CAPs y hospitales públicos	-	+
	5.2	En general		
	5.2.1	Porcentaje de caminos asfaltados sobre caminos no asfaltados en la provincia	-	+

Fuente: elaboración propia

7. Capítulo 7. Análisis de congruencia. Aplicación del modelo analítico en base al relevamiento cualitativo

El análisis de congruencia es una estrategia de análisis de los datos intra caso (Van Evera 2002). En el capítulo 6 se midieron indicadores cuantitativos de las dimensiones de la capacidad burocrática. En este capítulo, varias de ellas se complementan con información cualitativa. Con el objetivo de facilitar la lectura cabe recordar brevemente el argumento teórico-metodológico, presentado en el capítulo 1: se sostiene que la estabilidad del gabinete es la condición que otorga suficiencia al conjunto combinado de variables para el diseño de políticas epidemiológicas exitosas. En el caso de Formosa, esa estabilidad compensa la baja capacidad burocrática y de institucionalidad formal existente cuando el problema público es de baja complejidad. Ahora bien, la capacidad estatal resulta de la combinación de distintos factores y el peso explicativo que asuma cada uno de ellos dependerá de los casos. En algunos escenarios, la permanencia de rutinas organizacionales que “estabilizan” el proceso de formulación de políticas más allá de las personas, y/o las reglas formales que trascienden la rotación de las mismas, pueden ser las fuentes de la estabilidad que ese tipo de políticas requiere. Sin embargo, cuando ambos son débiles, la estabilidad de los funcionarios se convierte en el factor explicativo que “gatilla” el resultado bajo estudio: el éxito en la implementación de esas políticas. Por último, estas políticas se procesan por un aparato estatal que cuenta con determinadas capacidades y que, en consecuencia, también incide en el éxito de la implementación. En suma, la estabilidad no genera desarrollo de capacidades burocráticas, sino que, debido a la mayor o menor existencia de estas últimas, la primera cobra mayor o menor capacidad explicativa.

Para facilitar la lectura, se presenta el modelo analítico nuevamente:

Tabla 7.1: El modelo analítico

Provincia	Institucionalización	Rotación de autoridades	Problema Público	Estabilidad de gabinete	Capacidad de implementación de políticas exitosas									
					Capacidad Burocrática					Capacidad de diseño e implementación de políticas				Éxito de las políticas
					Fiscal / Presupuestaria	Técnico - administrativa	Coerción	Información	Alcance / Densidad	Pertinencia	Flexibilidad	Estabilidad	Legitimidad	
Chaco	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	NO
Formosa	0	0	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	SI

Fuente: elaboración propia

Notas:

-Con relación a los colores: las variables que están en naranja son las condiciones necesarias, la celeste es la condición que otorga suficiencia explicativa al modelo y las de verde conforman a la variable dependiente.

-Con relación la puntuación: para las variables institucionalización, rotación de autoridades y estabilidad de gabinete se califica con "0" cuando son bajas y con "1" si son altas. Para la variable de tipo de problema público se califica con "0" cuando es de tipo unicausal y "1" cuando es multicausal. Para las dimensiones de las variables de capacidad burocrática y capacidad de diseño e implementación de las políticas públicas, se califica con "0" cuando son bajas y con "1" si son altas.

También con el propósito de agilizar la lectura, cabe recordar brevemente las estrategias de análisis de los datos presentados en el Capítulo 5: para testear el modelo analítico desarrollado se llevarán a cabo tres estrategias de análisis de los casos (Van Evera 2002). En primer lugar se realizará una estrategia de **comparación de congruencia intra-casos** (en este capítulo). Esta consistirá en observaciones múltiples intracaso de los indicadores de las variables. Estas se examinarán dentro de cada caso y luego se compararán entre casos. Para ello se medirán las variables que conforman a las condiciones necesarias del modelo y la condición que asume el valor de suficiente la configuración causal propuesta.

En segundo lugar, se realizará un *process tracing* (**también intra-casos** presentado en el Capítulo 8). La realización del *process tracing* de construcción de teoría comienza desde el resultado (Y). El primer paso, una vez que se definen los conceptos teóricos relevantes (X e Y), consiste en realizar un análisis empírico del caso para identificar evidencia de un mecanismo causal subyacente que vincule a X e Y. El segundo paso consiste en detectar si la evidencia infiere correctamente hacia el concepto hipotetizado. En esta fase, usualmente, se vinculan los hallazgos a la literatura para detectar patrones sistemáticos y darles sentido, aunque siempre en su contexto específico. El objetivo final consiste en encontrar manifestaciones observables que reflejen mecanismos causales subyacentes que conecten a X e Y en un contexto dado (Beach y Brun Pederse 2013).

En tercer lugar, se llevará a cabo una **comparación controlada entre casos** en el Capítulo 8 (Van Evera 2002). Se emplearán observaciones comparativas entre casos para contrastar teoría. Se compararán las observaciones de las variables de los casos para ver si son consistentes o no con la configuración causal múltiple propuesta. Para ellos, se agregarán, a modo de casos informales, las provincias de Catamarca y Misiones. Catamarca obtiene un índice de democracia similar al de Chaco y tuvo un importante brote de dengue en el año 2009. Misiones y Formosa también comparten el valor (más bajo) de democracia global (Gervasoni 2009). Por último, Misiones presenta estabilidad en el gabinete de salud mientras que Catamarca muestra inestabilidad.

7.1. Análisis cualitativo: comparación de congruencia intra-casos

7.1.1 Condiciones necesarias del modelo

7.1.1.1 Reglas Institucionales

7.1.1.1.1 Debilidad Institucional Formal

Desde el regreso de la democracia en el año 1983, la Argentina muestra por un lado, estabilidad en las reglas formales del diseño institucional del régimen (como, por ejemplo, la existencia de elecciones regulares) y, por el otro, debilidad institucional e inestabilidad de políticas. A su vez, esto último genera una primacía de reglas informales regulando el accionar de instituciones y actores (Acuña y Chudnovsky 2013; Levitsky y Helmke 2006; Levitsky y Murillo 2009). Esta situación paradójica indica, por un lado, que si, únicamente, se observa aquello que sucede en el nivel de reglas formales del diseño institucional del régimen, se puede inferir equivocadamente estabilidad y fortaleza de reglas (y por ende, asumir que éstas organizan conductas de actores). Por el otro lado, si se considera que esa estabilidad en el nivel legal-formal garantiza o equivale a buenas políticas públicas, se comete un error empíricamente demostrable: la existencia de debilidad institucional del aparato estatal y del proceso de formulación de políticas. A su vez, ambas cosas impactan en el éxito de las políticas públicas.

Con relación a las reglas del régimen político, las provincias bajo estudio no se alejan demasiado de la tendencia general señalada. Las reglas electorales del Chaco no fueron sometidas a cambios frecuentes. La única modificación importante fue en 1994, con la reforma de la Constitución provincial que permitió la reelección del gobernador por un período consecutivo. Además, se adoptó un sistema de elección de gobernador que prevé una segunda vuelta si ningún candidato alcanza el 45% o el 40% a 10 puntos del segundo (igual que para presidente de la Nación). Por último, en el mes de diciembre de 2010 se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de reforma de la Ley Electoral provincial que se aprobó a finales del 2012 e incluye la implementación del voto electrónico y el sistema de elecciones internas abiertas y simultáneas.

En el caso de Formosa, hubo dos cambios de Constitución. El primero fue en el año 1991 y habilitó la reelección inmediata y el segundo, fue en el 2004 y permitió la reelección del gobernador de manera indeterminada. Asimismo, el día 30 de Junio del 2011, el gobernador Insfrán modificó la ley electoral de lemas que regía desde 1995.

En ambas provincias, los cambios de reglas buscaron permitir la continuidad en los cargos de poder. Actualmente, Chaco permite una sola reelección consecutiva y Formosa tiene reelección indefinida.

En cuanto a las reglas del proceso de formulación de políticas públicas, en gran parte de la Argentina, éstas se cumplen de manera irregular y muchas veces se evaden (O'Donnell 1993). Es preciso, entonces, distinguir entre diferentes tipos de reglas: formales e informales y débiles y fuertes. Al respecto, Levitsky y Murillo (2009) sostienen que en América Latina las reglas tienden a ser inestables, informales y poco eficaces. Cuando existen instituciones fuertes, éstas son, simultáneamente, estables y con capacidad de hacer cumplir sus reglas. Por ende, estructuran opciones e incentivos para los intercambios y el accionar de los actores, apuntando a brindarles horizontes de mediano-largo plazo. Cuando estas son débiles e informales, dejan a los actores con muchos márgenes de incertidumbre acerca de cómo actuar.

La debilidad de las reglas puede definirse tanto como la brecha entre la regla y su aplicación como por su falta de permanencia a través del tiempo⁵². Es decir, se observa cuando, por ejemplo, la estrategia de salud se delinea en niveles “altos”, como la Constitución provincial, acuerdos formales con Nación y/o con organismos internacionales pero no “derrama” a las áreas encargadas de la implementación de las políticas en el nivel organizacional del aparato estatal. La inestabilidad de las reglas se observa en su modificación permanente. La informalidad se evidencia en que no se plasman por escrito, sino que son parte del conocimiento compartido entre actores, se transmiten “boca a boca” y la sanción por el alejamiento de la misma es social e informal. La debilidad, informalidad e inestabilidad de las reglas se puede observar en diferentes niveles de la organización. La debilidad de una regla formal se puede encontrar tanto en una Ley que no se aplica cómo en

⁵² No necesariamente se tienen que cumplir las dos.

un proceso administrativo que no logra cumplimiento entre los empleados. La inestabilidad se puede observar tanto en la frecuente reorganización formal del poder ejecutivo (cambios frecuentes en Ley de ministerios) como en un proceso organizacional de armado del presupuesto interno. La informalidad puede encontrarse en todos los niveles señalados. Usualmente, reglas formales débiles se acompañan por reglas informales fuertes que son las que organizan la acción de los sujetos. Muchas veces existen reglas formalizadas en la constitución e ignoradas completamente, debido a la incapacidad o falta de voluntad de los actores para cumplirlas. Una vez identificadas las instituciones débiles, fuertes y sus distintas definiciones, podemos observar que en Argentina también encontramos instituciones fuertes. Por ejemplo, las instituciones democráticas del país que son estables desde 1983, o aspectos del sistema electoral, como listas de representación proporcional en las provincias y las reglas que delegan responsabilidad de la recaudación impositiva provincial al gobierno central desde 1930.

Sin embargo, los casos de las provincias de Chaco y Formosa presentan instituciones débiles puesto que las reglas son modificadas y/o fácilmente reemplazadas y no generan expectativas de estabilidad por parte de los actores. Ahora bien, esa debilidad compartida no es idéntica. La principal fuente de debilidad en Chaco tiene que ver con lo fácil que resulta cambiar las reglas con cada cambio político y volver a comenzar en todas las áreas sectoriales. En cambio, en Formosa –y debido a sus rasgos autoritarios- se vincula a lo difícil que es modificarlas salvo para mantener el poder de los que siempre lo tuvieron. Por ejemplo, Insfrán alteró las reglas que rigen la elección del gobernador de Formosa, cambiando de elección por simple mayoría a representación proporcional, y viceversa cuando la oposición se convirtió en amenaza. Para lograr la reelección en 1999, el actual Gobernador de Formosa, Gildo Insfrán, tuvo que reformar un artículo de la Constitución de la provincia. Luego, reformó dicho artículo habilitando la reelección indefinida. Asimismo, en 2011 reformó la Ley de Lemas en la Legislatura, a pesar de haber construido su poder en base a esa regla, cuando vislumbró la posibilidad de la conformación de un frente opositor que le quitara poder (Serra 2011). La medición de la debilidad institucional no se debe confundir con la de la calidad institucional. La debilidad alude, también, a la falta de continuidad de las reglas formales por cambios políticos (no por ineficacia de la regla) o a su falta de aplicación. En general, es un concepto muy elusivo y difícil de medir más allá

del relato de los actores involucrados. La continuidad de las reglas debería ser observable pero en las provincias examinadas esto fue muy difícil lo que, a su vez, se constituye en un indicador indirecto de debilidad institucional. La aplicación se examina, sobre todo, en base a la voz de los actores porque no existen evaluaciones institucionales internas a los aparatos estatales de las provincias o realizadas por organismos externos, al menos, a los que se haya podido acceder.

La gran dificultad para medir debilidad institucional formal radica en que, justamente, allí donde existe, usualmente, es difícil acceder a indicadores de la misma por su carácter de “informal”. Además, usualmente, estos indicadores son un *proxy* de la misma. La falta de aplicación y la falta de continuidad son difíciles de observar más allá del relato de los actores. Las entrevistas a los actores se constituyen en la fuente principal de información para poder capturar cuando la regla formal existe pero no se aplica o cuando existe y/o deja de existir y se cambia por otra formal o por una informal que la reemplaza en la práctica. Una manera de triangular la información relevada en las entrevistas es utilizar la medición del índice de calidad institucional de las provincias argentinas (Page 2010).

Para observar la debilidad institucional en Chaco y Formosa (todos los indicadores varían entre 0 y 1), se pueden considerar los siguientes indicadores del índice de calidad institucional de las provincias argentinas (Page 2010⁵³):

1. El acceso a la información pública en las provincias argentinas:

Este indicador releva “la existencia y el funcionamiento de normas y mecanismos que garantizan el acceso de los ciudadanos a la información pública en el nivel provincial” (2010, 21). El promedio obtenido por la totalidad de las provincias argentinas en este indicador es de 0,43, Chaco y Formosa obtuvieron 0,70 y 0,10 respectivamente.

2. El proceso presupuestario

El conjunto de indicadores del proceso presupuestario busca determinar:

⁵³ Nota: de todos modos, en este caso, también, el índice fue construido, fundamentalmente, en base a datos relevados de entrevistas que después se cuantificaron.

“las capacidades del Poder Legislativo provincial para modificar el proyecto de presupuesto, las facultades del Poder Ejecutivo para introducir modificaciones al presupuesto durante la ejecución, y las capacidades legales, técnicas y políticas del Poder Legislativo para controlar la ejecución” (2010, 41).

A su vez, se incorporaron indicadores para evaluar la transparencia y la participación ciudadana en el proceso presupuestario. El promedio obtenido por la totalidad de las provincias argentinas en este indicador es de 0,46, Chaco y Formosa obtuvieron 0,55 y 0,36 respectivamente.

3. *El servicio civil provincial*

El conjunto de indicadores respecto al servicio civil Los indicadores sobre servicio civil evalúan “en qué medida existe, y está vigente en la práctica, un marco legal que promueva la independencia de la burocracia provincial respecto del poder político, su profesionalismo, eficiencia e integridad” (2010, 45).

El promedio obtenido por la totalidad de las provincias argentinas en este indicador es de 0,51, Chaco y Formosa obtuvieron 0,61 y 0,53 respectivamente.

Tabla 7.2: Debilidad institucional

Provincia	Reglas formales	Reglas informales
Chaco	Débil	Débil
Formosa	Débil	Fuerte

Fuente: elaboración propia

7.1.1.1.2 **Debilidad Institucional Formal en el área sanitaria**

Chaco

Desde los gobiernos de los radicales Rosas (1996-1999 y 2000-2003) y Nikisch (2004-2007), los ministros de Salud señalan tanto la dificultad de hacer cumplir las reglas como la

ausencia de las mismas. La Dra. J⁵⁴., ex ministra de Rosas, menciona que, con mucha dificultad, lograron sacar la Ley de Salud Reproductiva durante su gestión. Sin embargo, en sus palabras, *“el tema era ver cómo concretarla. Cosa que prácticamente no sucedió. Todo el mundo acordaba acerca de la importancia de la Ley pero la dejaron que muera”*⁵⁵. El ex ministro del radical Nikisch⁵⁶, relata que *“no existió una concepción política Nacional o Provincial de que es lo que se quiere o debe hacer en salud. Entonces, cada uno hace lo que quiere. (...) ahí vienen las dicotomías y los quiebres. Además el grave problema que tenemos los argentinos es pensar que lo que se hizo “ayer” está mal”*.

A su vez, del análisis de las entrevistas surge que no existe **estabilidad** de las reglas formales de las políticas en ningún nivel del área de Salud. Ni en el nivel central (el ministerio), ni en el territorio, ni en las reglas que rigen los procesos organizacionales, ni en el armado del presupuesto, ni en las políticas. El ministro de Nikkisch afirma que *“hay dos formas que se observan: una es por ley diciendo “esto no existe más” y la otra es ignorando todo lo anterior o las leyes”*. Aludiendo al Ministerio de Salud, el Dr Y., director de Regiones Sanitarias de las dos gestiones de Capitanich, reflexiona acerca del impacto de la falta de continuidad en las reglas formales: *“al no haber continuidad, normativas claras, reglas precisas, es como que todo cae sobre recursos humanos. Como diciendo que las cosas hay que hacerlas como a uno mejor le parezca. La continuidad en cualquier emprendimiento es necesaria. Tienen que tener los espacios de capacitación necesarios (a futuro), donde uno va anotando las estrategias que hizo para que queden, marcando la línea más allá de las personas”*⁵⁷.

Los entrevistados señalan que, prácticamente, todo vuelve a comenzar con cada nueva administración política y/ o con cada cambio de ministro. No hay coordinación de la transición con la gestión anterior. Cada ministro debe comprender por su cuenta con qué elementos cuenta dentro del sistema de Salud, diagnosticar cómo está el nivel central, el territorio y los recursos humanos. Esto conlleva tiempo y recursos que se evitarían con

⁵⁴ Aunque los entrevistados no pidieron anonimato cuando se les consultó en las entrevistas, se reemplazan sus nombres por siglas que los identifiquen para preservar su identidad preventivamente.

⁵⁵ Entrevista realizada en la ciudad de Resistencia, Chaco, Argentina en Julio del 2012.

⁵⁶ el Dr. Mayol, Chaco, Julio 2012

⁵⁷ Entrevista al Dr Yabbur, director de regiones sanitarias, realizada en Resistencia Chaco, Argentina en Julio del 2012.

algún tipo de coordinación de la transición. De hecho, varios entrevistados señalan que si hay alguna urgencia, es difícil estimar con que recursos se cuentan para encararla⁵⁸.

Otro problema señalado en las entrevistas es la reducida **capacidad de aplicación** (*enforcement*) de las reglas formales que existen. En el Ministerio de Salud cambiaron varias veces los procesos internos de gestión pero siguen coexistiendo las formas anteriores, lo que genera todo tipo de superposiciones. *"Está lleno de resoluciones legales. Hay instrumentos. Pero bueno...cada cual usa lo que está acostumbrado"*, relata una empleada técnica del ministerio. El tercer Ministro de Salud de Capitanich, el Dr. B., cuenta que cuando llegó al Ministerio en plena crisis del dengue, encontró mucho desorden. Tuvo que pedir información muy básica *"dónde están ubicados los centros de salud, dónde están ubicados los hospitales, cómo están las áreas programáticas establecidas, entonces lo primero que hicimos fue organizar la parte de atención médica, de salud general"*. Tampoco heredó ningún equipo. Relata que *"armé yo todo. He hecho algunos cambios, he reorganizado algunas direcciones. Por ejemplo, enfermedades crónicas no transmisibles: diabetes, cáncer, cardiovascular. El total de muertos de adultos era absurdo, no había una dirección que se ocupara de ellos"*.

Esta debilidad institucional (por escasa aplicación y por inestabilidad) habilita el desarrollo de todo tipo de reglas informales que los actores generan para poder coordinarse y trabajar. El Ministerio de Salud de la Nación define formalmente la estrategia de combate de las epidemias del dengue y del mal del Chagas. En las entrevistas se evidencia que el trabajo cotidiano en la provincia es **informal**, que se coordina por buena voluntad de las partes, que se comparten recursos para poder enfrentar el trabajo diario pero que, todo eso, depende de la empatía entre las personas. Un entrevistado del área de Chagas relata que *"la Dirección de Epidemiología tiene varios programas. Trabajamos complementariamente. Dengue ahora tiene personal. En la época que puede aumentar el mosquito, se dedica a eso. Cuando se corta esa época, el programa de dengue le presta esa gente a Chagas. La coordinación es informal. Cambia el director y se acaba todo. Lo ideal es que sea una regla, que te guste o no mi cara, eso funcione"*. Asimismo, del análisis de las entrevistas surge consenso entre los actores del área respecto de que este es un problema histórico y

⁵⁸ Sumado al hecho que no cuentan con recursos presupuestarios propios como se mostrará luego.

que ellos sienten que tiene que ver con el escaso apoyo que tuvieron de Nación antes del brote: "*Esta inestabilidad siempre estuvo. Nunca hubo política de Chagas. Hay zonas de la Argentina rezagadas. Cuando hubo gripe en Buenos Aires hubieron tres COFESAS⁵⁹... ¿Control vectorial en Chaco? No es prioridad de la Nación... Estos son lugares de la Argentina, dónde no ves al Estado preocupado por esta problemática*".

Los entrevistados concuerdan en que esas coordinaciones y rutinas informales dependen mucho de la afinidad personal. Señalan que no existen garantías ni de que perduren ni de que funcionen la próxima vez que se las necesite. Asimismo, más "bajo" el nivel organizacional, menos reglas formales se encuentran. Es decir, los procesos del Ministerio están más regulados formalmente que los programas del mal del Chagas y de dengue. Se observa que a mayor nivel de agregación organizacional, mayor probabilidad de que la regla formal exista. Sin embargo, su existencia no indica, tampoco, aplicación de la misma. De hecho, esta es baja en todo el sistema de salud

En síntesis, el examen de las entrevistas a ministros, secretarios, subsecretarios, directores de área y empleados del sistema de salud chaqueño muestra que las reglas formales son débiles. Son inestables, tienen poca capacidad de aplicación y son reemplazadas por reglas informales que, también, son débiles.

Formosa

En Formosa la situación es diferente. Existe la misma debilidad institucional formal que en Chaco pero la regla informal es fuerte y regula el accionar de los funcionarios. La diferencia clave es la continuidad del poder político. La debilidad de las reglas se vincula a los rasgos autoritarios de la provincia y a la poca legitimidad que se le otorga a la institucionalidad formal democrática. Además, esta permanencia ininterrumpida desde 1983 generó el desarrollo de un gabinete altamente cohesivo. Existe una llamativa presencia del gobernador Insfrán en las decisiones de política sectorial de la provincia. En palabras de un informante clave "*Formosa es puro Estado*". Y en esa provincia el Estado es Insfrán. Después de 18 años, y con un gabinete compuesto por ocho ministerios en promedio, los ministros y el gobernador se conocen mucho y saben que es altamente

⁵⁹ Consejos Federales de Salud que reúne a todos los ministros de salud del país.

probable que perduren en sus cargos. En consecuencia, los actores desarrollan rutinas de comportamiento a través del tiempo y en base al cálculo *ex ante* de horizontes temporales de gobierno de largo plazo. Eso genera altos incentivos para los tomadores de decisiones de resolver los problemas que pueden poner en crisis su gestión, tal como una epidemia que azote a la población y que muestre al gobierno como incapaz de protegerlos. El Estado formoseño se muestra como un Estado presente. Por ejemplo, esto se visualiza en la gran cantidad de banderas con la figura del gobernador colgadas por toda la ciudad. Existe una fuerte personalización del poder y del Estado en la figura de Insfrán⁶⁰.

Las entrevistas indican que los actores del sistema de salud formoseño sienten menos las consecuencias de la debilidad, inestabilidad y baja capacidad de aplicación de las reglas formales que los chaqueños, porque existe permanencia en las reglas informales. El problema de la **debilidad** se vincula al poco peso de las reglas por primacía del poder político. Son reglas “fachada” (Levitsky y Murillo 2009). Esto genera que los actores tengan clara la forma de la interacción y sientan poco la ausencia de las otras reglas. *“La gestión en salud siempre fue del mismo signo político con el mismo gobernador. Ahí radica la fortaleza de la gestión, porque se mantuvo siempre una misma línea política también desde el gobierno anterior (en el que no estaba el mismo gobernador pero que también era peronista) y lo tuvo como ministro a Ferrero. Desde allí se sigue la misma línea de política sanitaria conocida”*, nos dice el Dr. G., quién fue el Ministro de Salud hasta el año 2012. Asimismo, en Formosa, la atención primaria de la salud está plasmada en la Constitución.

El análisis de las entrevistas muestra que la **continuidad** en la gestión que hubo en la provincia, a diferencia de Chaco, no se juega en el nivel de las reglas formales, sino en la fuerza de la permanencia del PJ en el poder. *“A mi me parece que todo esto se identifica con la ideología peronista, porque lo que no cambió nunca fue el signo político. Hubo cuatro ministros y a pesar de eso se mantuvo la estrategia.”* Es interesante que, en Formosa, los entrevistados consideran que 7 ministros de salud desde la vuelta de la democracia en el año 1983 (de los cuáles 5 de ellos fueron entre 1983 y 1995), es mucho. Si se considera que, durante ese mismo período, en Chaco hubo 11 y en Nación, 15, se ve que, en realidad, los cambios fueron bajos.

⁶⁰ Entrevista a Marcela Cáceres, Resistencia Chaco, 2012 y observación no participante, Formosa, 2012.

No obstante, los actores de la sociedad civil reconocen la debilidad institucional formal formoseña. Entre ellos, un periodista conocido en los medios de comunicación del NEA, señala: *“Corrientes y Formosa son dos provincias de mucho patriarca. Formosa nace con Joga, después Bogado, después Gildo que lo traiciona a Joga. Esto es a partir del 83. Formosa es una provincia muy jodida, muy cerrada, manejada por patrones de estancia, gente como esclavos”*. Respecto de la posibilidad de regular desde las reglas este accionar casi ilegal, los entrevistados vuelven a remitirse a la fuerza “cohesiva” del poder político: *“Allá no hay un juez que vaya a ir en contra del gobierno. Si vos tenés un juicio contra el gobierno lo vas a perder, directamente”*.

Ante la pregunta de si existen reglas **formales** acerca de cómo organizar el nivel central de salud, el territorio y el área de Epidemiología, la respuesta unánime de los entrevistados es que no. Sin embargo, coinciden en que *“no había una regla escrita, no. Pero sí había una línea política formal determinada por el gobernador”*. Más aún, el Ministro G., afirma que *“las epidemias son un problema político. (...) un impacto muy grande en la sociedad. No es fácil coordinar a toda la gente pero como hay órdenes del gobernador tenemos el camino allanado. Después hay que buscar la forma para coordinar las relaciones personales”*. Los actores del sistema de salud tienden a coincidir en que aquello que organiza las acciones no son las reglas sino el compañerismo y la experiencia de las personas en los cargos. De nuevo, mencionan la importancia de la continuidad en el poder político. *“Es experiencia. Años de experiencia”*. Por último, incluso señalan que se coordinaron los traspasos entre ministros, trabajando de manera conjunta, informal pero eficiente. El Ministro G. señala que *“con el ministro anterior, sí coordinamos. Trabajamos juntos, manteníamos contacto. Fue una transición buena en ese sentido”*.

En síntesis, Formosa muestra debilidad institucional formal más por falta de legitimidad y falta de aplicación que por inestabilidad, como en el Caso de Chaco. La fuente de la debilidad se vincula a sus rasgos autoritarios. Por último, la regla informal que reemplaza a la formal es fuerte y resuelve problemas de coordinación de los actores de salud.

7.1.1.2 Capacidad Burocrática

7.1.1.2.1 Debilidad de la capacidad burocrática del Estado

Como se mostró en el capítulo 6, la capacidad burocrática se compone de diferentes aspectos, tales como el presupuestario, el técnico/administrativo, el alcance en el territorio y la generación y el procesamiento de información. En este apartado se complementa la información relevada cuantitativamente (y en base a fuentes secundarias) con un análisis cualitativo en base a fuentes primarias. El objetivo es capturar elementos que trasciendan la presencia/ausencia de las dimensiones de capacidad estatal e ilustren cómo se viven en el accionar cotidiano de los actores, que problemas y ventajas observan, que elementos destacan como valiosos y cuáles otros como nocivos, etcétera. A modo de adelanto, cabe destacar que se observa debilidad en ambas provincias en casi todos los componentes mencionados, con avances y retrocesos a través de los años pero que Formosa presenta mayor coerción y mejor alcance en el territorio que Chaco.

Las entrevistas indican que en Chaco han existido muchos proyectos de cambio y reestructuración organizacional, intentos de mejorar el proceso presupuestario, reorganización de las regiones sanitarias, cambios en la organización de los recursos humanos, etcétera. Sin embargo, se observan muchas interrupciones en cada uno de estos aspectos cuando existen cambios de administraciones políticas. Incluso, a veces, estos cambios se dan con el reemplazo de un ministro por otro dentro de una misma administración política. En cambio, en Formosa se observa más estabilidad organizacional pero está se vincula a la existencia mucha estabilidad del poder político. Mientras siguió el mismo gobernador en el poder, hubieron algunos cambios de estructura. Además, las personas siguieron siendo las mismas por lo que se entiende que exista inercia organizacional. El rasgo distintivo de Formosa no es la inestabilidad de las reglas formales con relación a su baja aplicación y capacidad de sobrevivir a los cambios políticos, sino la poca legitimidad con la que cuentan las reglas formales. Esto se evidencia, por ejemplo, en los cambios arbitrarios que realizó el gobernador Insfrán de la Constitución provincial y de la regla electoral señalados anteriormente.

7.1.1.2.2 Sistema de salud: orígenes comunes pero trayectorias opuestas

Chaco

Los actores del sistema de salud pública chaqueño añoran la tradición sanitarista que inspiró a la salud pública en la década de los 70s. Señalan que el presente del sistema traiciona los principios rectores de esa génesis. Indican que han habido movimientos pendulares constantes, alejándose y acercándose de ese espíritu fundacional, basado en la doctrina del Dr. Ramón Carillo e impulsado por el entonces presidente Juan Domingo Perón. La Ministra J., de la época del radical Rosas, señala que *“estuve muy poco en el ministerio, menos de un año cuando hubo un problema con el ministro anterior (Romero) y se fue del país por un pedido de captura. Pero Chaco tiene antigua tradición sanitarista dónde se armó y se desarmó el sistema de salud muchas veces, con proyectos pilotos como el SNIS61”*. Esta misma entrevistada señala que los proyectos duran poco. Bajo su gestión se comenzaron a organizar los medicamentos creando vademécums por regiones y por nivel de atención y después se desarmó todo. *“No está más vigente. Fue mucho esfuerzo y muy innovador pero no está más”*. Es notable que cada ministro cuenta que durante su gestión se hicieron cosas pero el siguiente señala que, cuando asumió, no encontró nada. Por ejemplo, el Ministro M. de la administración Nikisch (que asumió después de la ministra J., siendo todos del mismo partido político), afirma que *“empezamos de cero nosotros. (...) estaba inconcluso es el sistema de comunicación de la provincia. Cuando llega una ambulancia: ¿qué trae? No sé, ¿de dónde viene? No sé. Y así todo. Tienen que avisar que tienen tal cosa y preparar la red para el camino”*. Cabe destacar que la Ministra J., quién lo precedía, señaló lo mismo: *“La transición a M. se dio sin demasiada coordinación la verdad. Lamentablemente nuestra mentalidad es llevo, nada de lo anterior sirve y empiezo de cero y ahí vemos los resultados, no? No hubo planificación conjunta en el Ministerio de salud. No hubo continuidad ni trabajo conjunto”*.

⁶¹ El Sistema Nacional Integrado de Salud, El Sistema Nacional Integrado de Salud fue la propuesta en materia sanitaria del tercer peronismo. Impulsado por el General Perón, de la mano del Dr. Domingo Liotta y marcado con una fuerte impronta de las ideas del primer Ministro de Salud de la Nación, el sanitarista Ramón Carrillo, intentaba darle un rol central al Estado en su normativa, financiamiento y conducción. El SNIS, implantado en la provincia en 1974, sólo se concretó en dos provincias más, La Rioja y San Luis, por la fuerte resistencia sindical al proyecto de unificar el sistema de salud, y por tanto los fondos de obras sociales.

Los entrevistados señalan que es muy difícil construir capacidades y dejarlas instaladas en el sistema de salud. En primer lugar, porque no “heredan” nada. Las transiciones no existen. No se trabaja conjuntamente ni hay reglas formales que las organicen. En segundo lugar, porque cómo no hay casi reglas formales escritas, los saberes se “van” con las personas y éstas tienden a no cooperar ni a coordinar cuando ya se fueron de sus cargos. En tercer lugar, indican que es muy difícil mejorar y construir la estructura profunda de la organización del sistema, al mismo tiempo que se deben enfrentar urgencias de gravedad, dado el contexto socioeconómico de la provincia. El Dr. S., ex Subsecretario de Salud Pública de la primera gestión de Capitanich, señala que *“te la pasás resolviendo lo urgente. Y aunque tengas ideas geniales al final estás todo el tiempo resolviendo la coyuntura. No hay plan”*.

Formosa

Ninguno de los actores del sistema de salud formoseño refirió a la tradición sanitarista o a la experiencia del SNIS como un elemento fundante de la visión de la salud pública, aunque Formosa también fuera parte de ese gran proyecto fundacional. Cabe aclarar que el número de entrevistados es drásticamente menor porque desde el año 2002 que el mismo equipo estuvo a cargo de Salud en general y de Epidemiología, en particular. Del análisis de las entrevistas surge que los cambios que hubieron no fueron demasiado drásticos, al menos desde que se plasmó la estrategia de atención primaria en la Constitución. Los entrevistados coinciden en que fue un trabajo continuo, iniciado por Herrero (el primer ministro de Insfrán) y continuado por todos los siguientes, aunque ajustando y adecuando el funcionamiento del mismo. La primera etapa fue de carácter constitucional y luego siguió la división territorial en distritos, áreas programáticas y regiones. A diferencia de Chaco, Formosa desarrolló un seguro de salud para toda la población y cuenta con un laboratorio público (denominado Laformed, para más información ver (Gobierno de la Provincia de Formosa 2014a)) que, entre otras cosas, produce el repelente para combatir el dengue y el paracetamol (que es el único antifebril compatible con la enfermedad). De hecho, un elemento clave en el combate de la epidemia fue la temprana convicción, por parte del área sanitaria, de producir el repelente para atacar el problema. Sobre todo, porque como desarrollaremos a continuación, la fumigación se convirtió en el eje de la estrategia.

Asimismo, a través del Seguro de Salud (para más información ver Gobierno de la Provincia de Formosa 2014a), el ministerio cuenta con mucha información sanitaria respecto de la población: *“A través del seguro de salud cada uno de los habitantes de Formosa tiene una cobertura, aun los que no tienen obra social. Ese carnet te identifica con nombre, apellido, número de documento y grupo familiar y cada vez que se va a hacer atender se va cargando la información. Para empadronar a la población se empieza por los sectores más vulnerables, primero con los pequeños productores agropecuarios. En el territorio se hace una recorrida casa por casa, barrio por barrio para identificar cada grupo familiar, a qué área programática pertenecen y también si pertenece a grupos agropecuarios, después seguimos a aborígenes, dentro de eso a qué etnia, y recopilamos la información. Una vez con esa información se arman los padrones, se hacen los carnets y esos carnets se entregan”*, relata el Dr. G ex, jefe del Seguro de Salud hasta el 2012.

Desde que Insfrán es gobernador (1995) solo hubieron dos cambios de ministro de salud y las transiciones fueron coordinadas informalmente. El gobernador tuvo injerencia personal en que esto se hiciera de ese modo. El Ministro G., que estuvo entre el 2002 y 2012, cuenta que el anterior se fue, únicamente, porque había cumplido su ciclo después de seis años de gestión. Asimismo, señala que recibió un ministerio bien organizado y un lineamiento político claro. *“Tenía los lineamientos de la estrategia pero faltaban muchas cosas que las implementamos nosotros. Por ejemplo tenían la orientación en lo que era salud materno infantil, también tenía la orientación de contención de epidemias, ya en el 2000, pero nosotros trabajamos en darle forma. Antes estuvo el episodio del cólera en el 92’, que ingresó por Bolivia y que le tocó al ministro anterior”*. Sin embargo, el Ministro G., afirma que enfrentaron la crisis exitosamente. Es notorio que el énfasis nunca está puesto ni en la continuidad de las reglas ni en la permanencia de estructuras organizacionales. Ante la pregunta de si habían heredado una estructura armada de la gestión anterior, la respuesta es tajante: *“heredamos experiencia exitosa como provincia, no sólo como estructura pública. En realidad, es la experiencia de la provincia y el lineamiento político”*.

La Dirección de Epidemiología fue creada en ese entonces pero las direcciones estadísticas ya existían dentro del ministerio. Hubo un cambio de organigrama pero un miembro del equipo afirma que *“la estructura de las divisiones fueron más administrativas, en el trabajo*

todos sabíamos lo que se hacía y todos podíamos hacer lo de cualquiera. Esa es una característica de muchos años de trabajo nuestro que no se da en otras provincias. Esto se logra con trabajo permanente de coordinación, planificación y gestión. Entre todas las áreas podíamos contar con las otras y tratábamos los temas en conjunto”.

Tabla 7.3 Origen del sistema sanitarista

Provincia	Sistema de salud basado en derechos ⁶²
Chaco	Alto
Formosa	Bajo

Fuente: elaboración propia

7.1.1.2.3 Recursos Humanos

Chaco

En Chaco, las entrevistas muestran la existencia de un serio problema del *recurso humano* en salud. Existe una gran dificultad para conseguir médicos y enfermera/os. El principal desafío consiste en lograr que los médicos vayan al interior de la provincia. A pesar de los diversos esfuerzos realizados en las distintas administraciones no han logrado atraerlos. *"Te das cuenta que falla el sistema de salud porque el Hospital Ferrando⁶³ cada vez atiende más gente. Falla la atención primaria. Toda la inversión se hace en el monstruo este, el hospital cuando hay un serio problema de recurso humano en salud. Sobre todo, en el interior. Hay pura cáscara vacía. Desde la gestión de M. (con Nikisch) que viene este problema. La verdad es que es increíble porque Chaco tiene una historia sanitarista fuerte. De hecho, Lanari⁶⁴ diseñó nuestra residencia médica".* El problema de la escasez de

⁶² Entre Chaco y Formosa existe una tensión clásica de la intervención en políticas públicas desde una perspectiva de derechos que se vincula a la tensión entre los derechos individuales y los colectivos. Chaco parece respetar más los derechos individuales que los colectivos y, en cambio, Formosa respetaría más los colectivos al evitar epidemias potencialmente mortales para la sociedad. Además, ancla la estrategia en cierta legalidad ya que medió la orden de un juez en la intervención de los hogares particulares.

⁶³ El principal hospital de la provincia, ubicado en la capital de la misma, la ciudad de Resistencia.

⁶⁴ Alfredo Lanari fue un prestigioso médico argentino que falleció en 1985. Comenzó su educación universitaria en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, donde se graduó en 1933. Luego

recurso humano persiste hasta la actualidad. El Ministro de Salud B., afirma que el tema de los médicos es uno de los principales problemas que enfrenta la provincia: *“Los egresados, obviamente, nunca van a trabajar en el interior. Es imposible porque nunca han vivido en el interior. Tenemos el mismo problema”*.

Esta situación trasciende al ámbito de los médicos. En realidad, involucra a todas las personas que no estén trabajando en el nivel central (el Ministerio). Por ejemplo, en el programa de Chagas, no logran conseguir empleados. Los entrevistados señalan que, a diferencia del Dengue que se puso en agenda después del brote gracias a los medios y al rol de Nación, ellos siguen en la retaguardia. *“Tenemos 14 personas de bastante edad para fumigar 50.000 ranchos en Chaco. Además, son personas que deberían jubilarse y no estar con las mochilas a 400 km fumigando... Nuestro gran cuello de botella es el control vectorial porque requiere, al igual que el dengue, gente que está capacitada, indumentaria de seguridad para el personal, maquinaria y fumigar. Y a diferencia del dengue son áreas rurales por lo que, a diferencia del dengue, necesitamos movilidad. Con el dengue me tomo de última un colectivo...”*. El problema no es solo el número (los entrevistados señalan que se necesitarían cientos de personas), sino la poca capacidad de afrontar el problema con personas de tan alta edad.

Según el Lic. A., subsecretario de Hacienda de Capitanich, la dotación de personal del Ministerio de Salud es importante en términos salariales. La planta asciende a 2.800 trabajadores, evaluados y ranqueados. *“Pero el resultado es la concentración en Resistencia y la falta de personal en el interior de la provincia”*. La deficiencia en términos de personal, se ilustra en la siguiente afirmación del ex Director de Epidemiología, el Dr. P.: *“Lo que tenés que hacer, es lo que hizo Mayol (Ministro de Nikisch), que implementó el*

se perfeccionaría en la en la Universidad de Múnich, en 1937, y en la Universidad de Harvard, entre 1938 y 1939. Lanari comenzó a enseñar en la Universidad de Buenos Aires, integrando la cátedra de *Clínica Médica*. Fue asistente de esa cátedra entre 1934 y 1937, convirtiéndose en profesor adjunto en 1949 y dirigiéndola a partir de 1956. También dirigió el laboratorio experimental de la cátedra de *Patología y Clínica de la Tuberculosis*, y esta carrera académica le valió, en 1976, el título honorífico de *Profesor Emérito*. En 1951 fue designado miembro de la Fundación Rockefeller, y entre 1951 y 1952 se desempeñó como asesor técnico de fisiopatología pulmonar en la ciudad de Guayaquil. Entre 1952 y 1954 dirigió el departamento cardiopulmonar del *National Jewish Hospital*, en Denver, y en 1962 fue uno de los fundadores *Sociedad de Investigaciones Clínicas*, institución que integró hasta su muerte, en 1985 (Universidad de Buenos Aires 2014).

sistema de formación médica obligatorio para terminar la residencia en el interior, a cumplir por lo menos un año en el interior, el Estado te sigue pagando el sueldo, pero vos te vas al interior". En síntesis, existe un importante problema de recursos humanos, de incentivos para atraer a los médicos y de equipo para fumigar y llevar a cabo las tareas rutinarias de epidemiología.

7.1.1.2.4 Autonomía en el manejo del presupuesto

Chaco

Históricamente, un problema que enfrentaron los programas dentro del Ministerio de Salud es el escaso control sobre su propio presupuesto. El Dr. G., ex Director de Epidemiología y actual director del programa de Chagas, señala que *"hacemos la planificación presupuestaria para tener un papel porque ya sabemos que no vamos a tener nada. Antes por lo menos lo hacíamos para ver si ligábamos algo, pero ahora ya hace 5 años que estoy y aprendí"*.

El problema de la desorganización del presupuesto se rastrea desde hace muchos años. La Dra. J., Ministra de salud de Rosas, señala que *"el presupuesto venía de economía. Uno pedía para cosa, no había una asignación fija. Se había empezado a trabajar por presupuesto por programa pero yo diría que, en realidad, no era muy organizada la cosa"*. En la administración siguiente (Nikisch) la situación no parece haber mejorado mucho. El Dr. M., su ex Ministro, cuenta que tenía que obtener plata de dónde fuera para poder gestionar. Trataba de obtener dinero de los programas nacionales o de dónde pudiera. Los entrevistados a cargo de programas, tanto de epidemiología como de otras áreas, coinciden en que los programas no tienen "renglón" presupuestario. Esto se traduce en que cada insumo que precisan (desde dinero para movilidad hasta partidas para leche), se debe pedir, cada vez, al Ministerio de Salud. A su vez, el Ministerio de Economía maneja el presupuesto para Salud, por lo que el Ministro también debe pedirle, por ejemplo, los montos de los programas que llegan desde Nación. Un director de programa del área de Epidemiología ilustra las consecuencias que trae la manera en que se maneja el presupuesto: *"Esto del presupuesto impacta en la organización. No hay ninguna estabilidad, entonces planificar es imposible. Es todo bastante impredecible. Estaría bueno*

que todo estuviera, aunque sea, más o menos estable para que uno diga, bueno, esto es lo que vamos a hacer. De hecho, pedimos presupuesto solo por cumplir con el trámite burocrático". Ni el área de dengue, ni la de Chagas, ni ningún programa tienen presupuesto propio. Los pedidos de compras para cualquier cosa se hacen preguntando, cada vez, a que fondo existente se deben asignar. "Yo no manejo mi presupuesto. No tengo ni piso ni techo. Planificamos con magia", señala el director del programa de Chagas.

En suma, la formulación del presupuesto es desorganizada e impredecible para las áreas del Ministerio. Esto acarrea consecuencias organizacionales serias para los trabajadores de las áreas programáticas.

7.1.1.2.5 Recursos Humanos y Proceso de Formulación del Presupuesto

Formosa

Del análisis de las entrevistas surge que, en Formosa, los procesos *organizacionales formales* tampoco priman y que el *presupuesto*, también, se centraliza en el Ministerio de Economía bajo la supervisión del gobernador. Fue difícil conseguir información con relación a las características del proceso de formulación presupuestaria. Los entrevistados fueron muy reticentes en compartir detalles. Lo que, también, queda claro es que existe una fuerte injerencia de la línea política en la política sanitaria. Con relación al *recurso humano*, también enfrentan el problema de la falta de médicos. En cambio, en Epidemiología no tienen problema de equipo: trabajan en estrecha colaboración con los maestros y la policía. De esa manera, ingresan a los hogares de la provincia.

Tabla 7.4: Capacidad en recursos humanos

Provincia	Capacidad en recursos humanos
Chaco	Baja
Formosa	Baja

Fuente: elaboración propia

Tabla 7.5: Autonomía en el manejo del presupuesto

Provincia	Autonomía en el manejo del
-----------	----------------------------

	presupuesto
Chaco	Baja
Formosa	Baja

Fuente: elaboración propia

7.1.1.2.6 La Estructura del Ministerio de Salud

Chaco

Entre 1983 y 2011 se realizaron numerosas modificaciones a la estructura general de la totalidad de los ministerios y de la del Ministerio de Salud. Tal como puede observarse en la tabla 7.2, hubo 3 leyes y 16 decretos que modificaron la primera y 22 decretos que modificaron la segunda. Esto alude a la Administración Central.

Tabla 7.6: Cantidad de leyes y decretos que modifican la estructura general de los ministerios y del Ministerio de Salud para Chaco

Año	Modificaciones a la estructura de los Ministerios		Modificaciones a la estructura del Ministerio de Salud
	Cantidad de leyes	Cantidad de decretos	Cantidad de decretos
1983	1		2
1984		1	
1991		1	1
1995		3	
1996		1	
2001			1
2004			7
2005			1
2006			1
2007	1	2	8
2008		3	
2009		1	1
2010		2	
2011	1	2	

Total	3	16	22
--------------	---	----	----

Fuente: Cámara de Diputados de la Provincia de Chaco (2014).

Formosa

Entre 1983 y 2011 se realizaron relativamente pocas modificaciones a la estructura general de la totalidad de los ministerios y de la del Ministerio de Salud en particular. Tal como puede observarse en la tabla 7.3, hubo sólo 8 leyes y 2 decretos que modificaron la primera (a diferencia de las 3 leyes y 16 decretos en Chaco) y sólo 1 ley que modificó la segunda (a diferencia de los 22 decretos en Chaco).

Tabla 7.7: Cantidad de leyes y decretos que modifican la estructura general de los Ministerios y del Ministerio de Salud para Formosa

Año	Modificaciones a la estructura de los Ministerios		Modificaciones a la estructura del Ministerio de Salud
	Cantidad de leyes	Cantidad de decretos	Cantidad de leyes
1995	3		1
2002		1	
2005	1		
2008	1		
2009	1		
2011	2		
Total	8	1	1

Fuente: Gobierno de la Provincia de Formosa (2014b).

Como se puede observar, Formosa muestra mucha mayor inercia organizacional que Chaco lo cual es consistente con lo señalado más arriba.

Tabla 7.8: Estructura del Ministerio de Salud

Provincia	Estructura del ministerio de salud
-----------	------------------------------------

Chaco	+ Fluctuante
Formosa	- Fluctuante ⁶⁵

Fuente: elaboración propia

7.1.1.2.7 La coordinación entre actores, entre niveles de gobierno y entre áreas sectoriales

Chaco

En Chaco, la ausencia y/o debilidad y/o inestabilidad de reglas formales dificulta la coordinación entre Ministerios y dentro del Ministerio de Salud. Esto se acentúa con los cambios de gobierno. La Dra. J., ex Ministra de Rosas, cuenta que ella ya enfrentaba ese problema: *"El tema de la continuidad me parece fundamental. Así como trabajar en equipo y coordinar las actividades y que se lleven a cabo. Que no sea una resolución o decreto"*. Los entrevistados concuerdan en que la mayor parte de los problemas se resuelven informalmente y/o en base a los conocimientos previos de los actores con poder que ya pertenecían a la salud pública. *"Yo no necesitaba que las cosas estuvieran escritas para entender porque yo ya estaba en el sistema de salud. El conocimiento venía por el hecho de que yo ya coordinaba áreas, estaba en el sistema, ya lo conocía. Ya conocía a todos"*. El director del programa de Chagas, el de Dengue, la de Materno-Infantil y el del Plan Nacer coinciden en que se ayudan entre ellos. Comparten recursos humanos, la camioneta para traslados, insumos, etcétera. Señalan que si no hacen eso, no pueden trabajar. Sin embargo, todos son consientes de la precariedad institucional de la estrategia. *"La coordinación es informal. Cambia el director y se acaba todo. Lo ideal es que sea una regla, que te guste o no mi cara, que eso funcione"*, señala uno de ellos. Asimismo, el director del programa de Chagas señala que *"trabajamos complementariamente. Dengue ahora tiene personal. En la época que puede aumentar el mosquito, se dedica a eso. Cuando se corta esa época, el programa de dengue le presta esa gente a Chagas"*.

⁶⁵ La presencia organizacional del Estado Formoseño en el territorio presenta algún grado mayor de institucionalidad que la de Chaco. Aunque sea porque llega a más puntos del territorio, cuenta con un laboratorio provincial y tiene algún tipo de acción coordinada al respecto. Algo de todo eso debe haber requerido, algún tipo de planificación. Es decir, de un grado de institucionalidad que podríamos denominar "baja" y ligada a la intervenció

Con relación a la coordinación con otras provincias, los entrevistados indican que esta es, prácticamente, inexistente en el área sanitaria. El Dr. S., ex subsecretario de Salud Pública de la primera gestión de Capitanich, menciona que la coordinación con provincias se da solo si la coordina Nación a través de un espacio formal. La excepción fue la crisis de dengue del 2009: *“Cuando nosotros empezamos con nuestra epidemia vino gente de Formosa a capacitar. Ellos ponían mucho énfasis en la fumigación, por una cuestión de abordaje. Esa fue una decisión política del gobernador, que trajo a gente de la provincia que estaba trabajando con el tema. Ellos recomendaron qué tipo de maquinaria usar, qué insecticida comprar y cómo hacerlo. Ellos en esa oportunidad no tuvieron casos prácticamente. Tenían otro enfoque de política, creían que la fumigación era lo central. Para los funcionarios es seductor intervenir de esa manera porque la gente ve todo un despliegue de gente en las calles, en los barrios que se ponen a fumigar, entonces se da seguridad de que se está actuando.”*

En síntesis, la escasa e informal capacidad de coordinación tanto entre sectores como entre jurisdicciones y/o entre provincias, se presenta como un serio problema en el área sanitaria. Con excepción del caso de pedido de ayuda Formosa en pleno de brote de dengue, las provincias vecinas prácticamente no interactúan. Únicamente lo hacen en el marco de algún Consejo Federal de Salud organizado por Nación.

Formosa

Con relación a la *coordinación* en Formosa, es interesante destacar que el primer brote de dengue que enfrentó la provincia fue en el año 2001 con el Ministro Zorrilla y que, al igual que en Chaco, los encontró desprevenidos. Los entrevistados relatan que nadie sabía qué hacer y que no tenían experiencia. Sin embargo, eso puso el tema agenda. Cuando el equipo actual asumió en el 2002, al poco tiempo, volvieron a enfrentar un brote. En ese momento, compartieron experiencias con el equipo de la gestión anterior y tomaron conciencia de que necesitaban ocuparse, crear una estrategia. El ministro cuenta que *“nosotros estudiábamos bastante, pero no había experiencia. Además se había casi erradicado de la región, entonces en Argentina no había expertos. ¡Imagináte que nosotros éramos los más expertos en dengue! Pero todo era cuestión de prueba y error. Las fumigaciones fueron lo primero que nos animamos a hacer”*.

Al principio, se dedicaron a estudiar y delinear una estrategia para enfrentar el problema y, luego, pidieron ayuda en la municipalidad para que les designaran personal. Pidieron colaboración activa a los municipios y la coordinación se dio de manera automática: *“Nosotros hacemos trabajo conjunto. Los intendentes no pueden obrar aisladamente, porque ¿qué intendente no quiere que se fumigue (por ejemplo) su municipio sin que la responsabilidad pase directamente por él? De eso se trata el trabajo coordinado, porque trabajamos por los sectores de mayor riesgo y luego vamos avanzando a las zonas de menos conflicto y nadie puede decir que hay cosas arregladas”*, señala el Ministro de Salud.

Tabla 7.9: Coordinación

Provincia	Coordinación
Chaco	Baja
Formosa	Alta

Fuente: elaboración propia

7.1.1.2.8 El alcance en el territorio

Chaco

En Chaco, el sistema de salud se concentra en Resistencia y sus alrededores, llegando hasta Castelli, la frontera del Impenetrable chaqueño⁶⁶. La problemática de la zona del impenetrable chaqueño y la atención de la salud es compleja. No solo porque no hay médicos y no logran atraerlos, sino porque implica un diseño de políticas que considere a las diferentes comunidades locales y a “su propia medicina”. Asimismo, en esa zona se concentra la pobreza, la falta de agua potable, alcantarillado y caminos asfaltados.

El Dr. Y., Director de Regiones Sanitarias, fue médico del impenetrable desde la década de los años 70s. En esa época no había regiones sino que existía la capital y el interior. Fue durante esos años que se comenzó a tomar conciencia de la necesidad de trabajar conjuntamente con los caciques de las comunidades aborígenes. *“Vas al norte y tenés los Wichis o mal llamados maticos, de aquella época y bajando los Quom, tobas, criollos, que*

⁶⁶ Es una gran región de bosque nativo de más de 40 000 km², en la llanura chaqueña occidental, principalmente, al noroeste de la Provincia del Chaco.

vienen desde Salta, que bajaron desde aquellos lados, con blancos y con gringos, que se han conjugado en un crisol de razas que a veces tenían hasta incompatibles modos de vida. Cada grupo tiene distintos sentidos de pertenencia con respecto a lo que nosotros íbamos a ofrecerles. Como médico recuerdo haber tenido muchos problemas con ellos, porque si yo asistía a uno no podía asistir al otro. Ellos creían que era el médico de ellos”. Los aborígenes pedían capacitarse porque querían atender a su gente. A la vez, exigían respeto por sus propios ritos. “En esos años vimos cosas muy interesantes que hacen a la riqueza de su cultura, de sus creencias. Trabajamos conjuntamente con sus medicinas, con sus médicos entre comillas. La cultura de ellos había que respetarla entonces trabajamos juntos”.

En la década de los años 90s, fue el último impulso sistemático de integración con el Impenetrable: “A mí me convocan en ese momento, nosotros creamos la zona del Impenetrable, que era la zona 6, la última. El gobernador me pidió que me haga cargo de la zona, que estaba en Castells y la llamamos La Puerta al Impenetrable. A partir de ahí, pasaron dos años y empezó el deterioro, la despreocupación”. En suma, el problema de la salud en el interior del Impenetrable se presenta como la gran deuda social chaqueña. Se han llevado a cabo diversos intentos de mejora pero ninguno tuvo la continuidad necesaria como para revertir la tendencia de rezago que, históricamente, sufrió esa región.

Formosa

En Formosa, el alcance del Estado en el territorio es bastante más amplio que en Chaco, tanto por ubicación geográfica de las “bocas” de acceso al sistema de salud como por la capacidad de coerción del Estado. Los intendentes no pueden obrar aisladamente y la división territorial muestra que todas las zonas de la provincia cuentan con presencia de puestos de salud, CAPs o centros de referencia. No se observan grandes áreas geográficas sin presencia del sistema público de salud, como en el caso de Chaco. Ambas cosas les permite reaccionar rápidamente a través de toda la provincia: “Tenemos personal entrenado para estos casos. Lo que a nosotros nos diferenció del resto es que una vez que detectábamos esto profundizábamos la fumigación y cacharización, no esperábamos a que esté la enfermedad. Ahí radica la diferencia de nuestra estrategia, con respecto a la estrategia de Nación y del resto de las provincias. En Nación la estrategia dice que

solamente se fumiga una vez que hay casos. En eso nosotros nos despegamos de las directrices y decidimos que una vez que detectábamos el inicio ya actuábamos como si fuera que teníamos síntomas, como si tuviéramos epidemias. Nosotros entrábamos casa por casa, por eso necesitábamos el apoyo de la policía. Tuvimos algunos casos de resistencia en Formosa capital, donde tuvimos que reunir también al defensor del pueblo, y cuando había casos de resistencia, hicimos la denuncia a la defensoría del pueblo. El primer caso se resolvió en dos años, y una vez que tuvimos ese antecedente ya fue más fácil. Nosotros por la fuerza ingresábamos, porque teníamos la jurisprudencia, porque una sola persona te pone en riesgo a toda la ciudad. No tiene el derecho, porque nosotros trabajamos todos los días para proteger a la ciudad y con que una sola persona te impida fumigar ya se pone en riesgo a todos. El juez siempre determinaba que nos tenían que dejar pasar”, sentencia el Ministro G. Más aún, enfatiza: “En todos los puntos del territorio se utiliza la misma estrategia, el mismo método de trabajo”.

Tabla 7.10: Alcance en el territorio

Provincia	Alcance en el territorio
Chaco	Bajo
Formosa	Alto

Fuente: elaboración propia

7.1.1.2.9 Síntesis

La situación del sistema de salud chaqueño es mucho más despareja que la de Formosa. Surgió como un proyecto mucho más amplio y abarcativo puesto que la salud fue entendida desde un punto de vista de derechos. El proyecto sanitarista y los médicos que impulsaron la construcción del sistema se destacaban por su compromiso con una mirada de la salud ligada a derechos en un momento en el que esa no era la mirada convencional. Asimismo, la provincia es mucho más democrática que Formosa, tanto con relación a la alternancia partidaria en el poder como por la, consecuente, baja cooptación aparato estatal por parte de interés particulares. Como los gobernadores no llegan “para quedarse”, el Estado no se convierte en su “casa”. Esta característica positiva, en términos de calidad de la democracia,

sin embargo, genera un efecto adverso en un contexto de tan baja institucionalidad formal: no solo no existe el incentivo del largo plazo para intentar resolver problemas, sino que cada gestión empieza, prácticamente, de cero. Esto genera poca continuidad en las políticas y escasa capacidad instalada en la estructura organizacional. En consecuencia, el Estado no posee capacidad de reacción rápida (por no contar con recursos preexistentes), como aquella que se precisa en el caso de un brote epidémico.

Formosa también muestra debilidad, inestabilidad y poca capacidad de aplicación de la institucionalidad formal pero la fuerza para cambiar las reglas del juego por parte del poder político muestran un tipo de debilidad menos vinculada a la capacidad de mantener las reglas y más relacionada a la capacidad de imponerlas caprichosamente cuando se quiera. Asimismo, muestra baja capacidad burocrática en las dimensiones que la literatura indica como relevantes. Sin embargo, presenta dos importantes diferencias: a) el sistema de salud presenta mayor alcance en el territorio (cubre mejor el territorio) y, b) el Estado muestra mayor capacidad de coerción. Para ingresar a los hogares, se apoyan la policía y si alguien se resiste intervienen tanto el gobernador como la justicia. Las decisiones del ejecutivo se imponen a los municipios. No se precisa negociar su colaboración. Esa capacidad de coerción reside en el apoyo directo del gobernador Insfrán que gobierna la provincia desde 1995. En palabras de un informante clave, en el único aspecto en el que Estado formoseño no es débil es en “*su faceta policíaca. Es un Estado policíaco*”. Por último, la gran diferencia con Chaco se observa en la estrategia de combate al dengue, aun contra las prácticas establecidas por la Nación y los organismos internacionales. Estas características se desarrollarán en profundidad en el Capítulo 8.

7.2 Condición que le otorga suficiencia explicativa al modelo: la estabilidad de los gabinetes

En un contexto de debilidad institucional formal y baja capacidad organizacional/burocrática, cuando la estabilidad de los gabinetes es alta, permite desarrollar capacidades para implementar cierto tipo de políticas públicas con eficacia.

Chaco

La estabilidad de los funcionarios puede estar habilitada por la regla electoral formal (reelección) o por prácticas de continuidad política, tales como permanencia del mismo partido en el poder y/o la alternancia entre pocos de manera negociada. En el contexto argentino, Chaco aparece como una provincia con juego democrático. Es decir, no solo alternan los partidos del bipartidismo tradicional argentino (UCR y PJ) sino que, incluso, tuvo un partido provincial en la gobernación (ACHA).

Tabla 7.11: Evolución del gabinete de ministros en Chaco

Año	Gobernador	Ministerio								
		Economía	Agricultura y Ganadería	Salud Pública	Acción Social y Recursos Humanos	Gobierno, Justicia y Educación	Educación, Ciencia y Tecnología	Gobierno, Justicia y Trabajo	Infraestructura, Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente	
1984	F. Tenev (PJ)	A. R. González / R. Sneider	J. C. Núñez	A. D. Pastor / L. H. Lita						
1985										
1986										
1987										
1988	D. L. Baroni (PJ)	R. A. Camarasa	L. L. Ledesma	M. A. Valfré						
1989		E. Ordenavía	Sr. Raul Bittel							
1990		A. C. Gigli								J. Sotelo
1991										
1992	R. J. Taguinas (ACHA)	R. H. Piccini	C. R. Frangioli (1)	V. H. Rousseau						
1993		I. D. Lestani		J. F. Laluf						D. Samudio
1994		R. F. Piceda								J. F. Laluf
				M. Garcia Solá (1)						
1995	A. Rosas (UCR)	C. J. Soporsky	H. R. Romero	J. H. Romero					R. O. Manoilloff	E. A. Moro
1996			R. Rosciani						G. Agüero	R. A. Nikisch (1)
1997										
1998			O. P. Dudik						O. R. Jajam	E. Coria
1999	A. Rosas (UCR)	R. E. Dell Orto		H. Morand	R. Mayol	J. L. Grabow				
2000			A. Rosas (UCR)				R. E. Dell Orto	H. Morand	R. Mayol	C. J. Laudriell
2001	A. Rosas (UCR)	R. E. Dell Orto		H. Morand	R. Mayol	C. J. Laudriell				
2002			A. Rosas (UCR)				R. E. Dell Orto	H. Morand	R. Mayol	C. J. Laudriell
2003	A. Rosas (UCR)	R. E. Dell Orto		H. Morand	R. Mayol	C. J. Laudriell				
2004			A. Rosas (UCR)				R. E. Dell Orto	H. Morand	R. Mayol	C. J. Laudriell
2005	A. Rosas (UCR)	R. E. Dell Orto		H. Morand	R. Mayol	C. J. Laudriell				
2006			A. Rosas (UCR)				R. E. Dell Orto	H. Morand	R. Mayol	C. J. Laudriell
2007	A. Rosas (UCR)	R. E. Dell Orto		H. Morand	R. Mayol	C. J. Laudriell				

Año	Gobernador	Ministerio							
		Economía	Agricultura y Ganadería	Salud Pública	Acción Social y Recursos Humanos	Gobierno, Justicia y Educación	Educación, Ciencia y Tecnología	Gobierno, Justicia y Trabajo	Infraestructura, Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente
2008	J. M. Capitanich (PJ)	E. A. Aguilar		O. A. Holzer	C. L. Panzardi		M. I. Pilatti Vergara	J. Alacantara	O. V. Judis
2009				S. M. Mendoza	M. C. Magnano			O. D. Peppo	
2010		E. R. Orban	F. J. Baquero	A. A. Leiva	F. N. Romero	J. M. Pedrini			
2011			F. B. Bogado						

Fuente: elaboración propia⁶⁷

⁶⁷ El Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos se transforma en el Ministerio de Economía Producción y Empleo por un lado e Infraestructura, Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente en el año 2007. El Ministerio de Salud Pública y Acción Social se transforma en Salud Pública en 1995 y recién en el 2007 se crea el Ministerio Acción Social y Recursos Humanos. El Ministerio de Agricultura y Ganadería pasa a ser el Ministerio de Producción en 1995, mientras que tal como se menciona más arriba en el 2007 se une al Ministerio de Economía Producción y Empleo. Finalmente en el año 2009 se crea el Ministerio de Producción y Ambiente. El Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación, se desdobra en 1995 y se crea el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo. Este último pasa a ser en 2007 el Ministerio de Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo.

Desde la vuelta a la democracia en 1983, se observa que los ministros no continúan en sus cargos cuando hay elecciones y cambio de partido en la gobernación de la provincia. En cambio, en el caso en que hubo reelección -con Rosas de la UCR (1995-1999 y 1999-2003)- 4 ministros continuaron a cargo de sus carteras. Esto muestra que, aun dentro de un contexto de alternancia entre partidos, cuando hay continuidad en la gobernación, existe más estabilidad en los ministerios.

Tomando como unidad de análisis el cambio entre personas (y no la cantidad de personas), se observa que, en todas las administraciones desde el año 1983, existieron cambios de ministros dentro de un mismo período de gobierno. No se observan menos de 2 cambios de ministros en el gabinete total ni más de 8 por administración. En total, hubo 64 ministros de gobierno desde 1983 y el poder ejecutivo pasó de 4 ministerios en 1983 a 7 en el 2012. O sea, prácticamente duplicó su tamaño.

Durante el gobierno de Tenev -PJ- (1983-1987), existieron 2 cambios de ministros (en Salud y en Economía) y con Baroni -PJ- (1987-1991), hubo 5 cambios (2 en Economía, 2 en Gobierno, Justicia y Educación y 1 en Agricultura y Ganadería). Con Tauguinás (1991-1995) de Acción Chaqueña, se observan 7 cambios de ministros (2 cambios en Economía, 1 en Salud Pública, 3 en Gobierno, Justicia y Educación, 1 en Educación, Ciencia y Tecnología). Dado que solo había 6 ministerios en ese momento, esta medida es muy alta.

Durante las dos gobernaciones de Rosas de la UCR (1995-1999 y 1999-2003) existieron cambios. Sin embargo, en la primera fueron muchos más que en la segunda, lo que muestra un aprendizaje y una continuidad en los cargos. De hecho en la primera gobernación, hubo 4 cambios (1 en Agricultura y Ganadería, 1 en Educación, Ciencia y Técnica y 2 en Gobierno, Justicia y Trabajo) y en la segunda, solo 2 (en Salud y en Gobierno, Justicia y Trabajo). De las 9 personas que estuvieron a cargo de ministerios en la primera administración de Rosas, 5 de ellas continuaron en la segunda (en Salud, en Producción, en Ciencia y Técnica, en Gobierno, Justicia y Trabajo y en Economía). Algunos de ellos reemplazaron a alguien dentro de la primera administración y luego fueron también reemplazados en la segunda administración (como el caso del ministro de Gobierno,

Justicia y Trabajo). En cambio, otros continuaron de manera estable (como los casos del Ministro de Economía o de Producción).

En el año 2003, asume Nikish -también de la UCR- pero no se observa ningún ministro que haya seguido en su cargo desde la administración anterior. La continuidad no parecería estar vinculada a la permanencia de un mismo partido, sino a la estabilidad en el cargo de gobernador de la misma persona. Durante ese período, había 5 ministerios y pasaron por ellos 7 personas. Existieron solo 2 cambios y fueron en el ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. En el año 2007, asume Capitanich con escaso margen electoral y cambia la cantidad de ministerios y a todos los ministros. Con 7 carteras, pasan por los cargos 15 personas. Esta gestión es clave para el análisis porque el brote de dengue ocurre en el año 2009. A nivel del gabinete total, vemos que se produjeron 2 cambios en Salud, 1 en Educación, Ciencia y Tecnología, 3 en Acción Social y Recursos Humanos y 2 en Gobierno, Justicia y Trabajo. Es decir, hubieron cambios en 8 de los 7 ministerios que había en ese período

Para comprender por qué Chaco no pudo controlar el brote del dengue es preciso examinar la estabilidad del gabinete del Ministerio de Salud desde el retorno a la democracia y en particular, justo antes del brote del verano del 2009.

Dentro del área de Salud, a pesar de que existía rotación ministerial, el área estuvo a cargo de la misma persona durante 18 años (el Dr. Pelizardi). Desde 1983 hasta 1995, no existen registros accesibles con datos sobre el organigrama del Ministerio de Salud de la provincia pero desde 1995 hasta el 2007 (las dos gobernaciones de Rosas de la UCR y la de Nikisch, también de la UCR) existía una sola Secretaría: la de Salud Pública. Esta situación “estabilizó” organizacionalmente el área epidemiológica en el marco de la rotación existente en el nivel ministerial. Mientras el Dr. Pelizardi estuvo a cargo del área de epidemiología, pasaron 40 ministros en todo el gabinete, 6 ministros de Salud y 16 subsecretarios en ese ministerio. Evidentemente, éste fue un caso aislado, dentro de una lógica general de rotación de personas, que es preciso explicar.

Hasta mediados del 2008 existió estabilidad de una persona en un área sin sub-áreas organizacionales ni divisiones por tipo de agencias y /o tipo de epidemias. Ésta dependía

directamente del nivel central del Ministerio de Salud y toda la política epidemiológica se centraba en la red informal de una sola persona. Gracias a que, por cuestiones contingentes, durante esos años Chaco casi no enfrentó brotes, la estrategia de combate “personal” del dengue del Dr. Pelizardi alcanzó para controlar los síntomas. Sin embargo, eso fue disfrazando la ausencia de una política, de recursos y de capacidades del Ministerio. La atención personalizada de cada caso, por parte del Director de Epidemiología, funcionó como “placebo” ante la rotación del gabinete de Salud existente en la provincia. Sin embargo, la precariedad de la estrategia quedó en evidencia cuando esta persona se fue del cargo.

En el año 2007, dos años antes del brote de dengue, se llevó a cabo una reestructuración del Ministerio de Salud en el marco de la gestión del primer gobierno de Capitanich. En diciembre del 2007, el nuevo Ministro de Salud, el Dr. Horlzer, creó dos Subsecretarías bajo su dependencia: la Subsecretaría de Patologías Complejas y la Subsecretaría de Atención Primaria de la Salud. Epidemiología pasó a depender de la primera de ellas dirigida por la Dra. Teresita Ramona Benítez. En diciembre del 2008 cambió otra vez el Ministro y asumió Sandra Mendoza, quien volvió a modificar el organigrama de Salud. Epidemiología pasó a depender de la Subsecretaría de Salud Pública, a cargo del Dr. Marcelo Rafael Slimel. En ese momento, el Dr. Pelizardi ya estaba desvinculado y el área se encontraba vacante. Asumió el Dr. Género, quien era un pasante del área de epidemiología y recién empezaba sus tareas en la gestión pública.

A comienzos del año 2009, Chaco enfrentó una importante crisis de su gabinete. En gran parte, esta fue gatillada por la Ministra de Salud Sandra Mendoza, esposa del Gobernador Capitanich (La Política Online 2009; La Nación 2009b). Con la gestión de Mendoza, el Ministerio de Salud cambió por completo. En ese contexto, las alarmas que algunas personas comenzaban a hacerle llegar respecto del brote del dengue, caían en el vacío institucional. Quiénes después fueron el director del área epidemiológica (E1) y de Chagas (E2) señalan, por un lado, que: “E1: *Es medio complejo porque había una situación política en ese momento medio complicada y los decisores no tenían todas las herramientas para tomar las decisiones rápido y estaba todo totalmente desarticulado los programas*”. Y, por el otro, afirman que: “E2: *Yo que estaba en programas de ese tipo no*

me dejaban ni hablar. Cuando el ministro anterior -el Dr. Mayol- cuando hubo un problema similar, me llamaron a mí para ver qué había que hacer y yo lo escribí, eso fue 2003. Se trabajó en eso y después dijeron “no lo llamen más a E2, ya sabemos lo que tenemos que hacer” y no lo hicieron nunca más. Yo era el único que hablaba de esta enfermedad cuando nadie más hablaba”.

Con la evidencia de que el problema del dengue ya no se podía ocultar, se acentuó aún más la crisis de gabinete y se aceleró la rotación de funcionarios. La ministra Sandra Mendoza fue altamente cuestionada por la sociedad por su mal manejo de la crisis del dengue. Cuando las autoridades de Nación llegaron a la provincia de Chaco para intentar frenar el brote, los medios locales y nacionales ya habían creado la alarma del problema en todo el país. Mendoza quedaba en el centro de la escena y no tardó en generar nuevos conflictos en el gabinete. Las peleas conyugales que terminaron en choques de automóviles, incendios de la ropa del gobernador y roturas de ventanas del domicilio privado aceleraron la crisis general (La Nación 2009c). El último episodio público que generó duros cuestionamientos a Mendoza fue su presentación ante la legislatura provincial chaqueña en la que evitó ser interrogada por el manejo de la epidemia de dengue. Ese día hizo una exposición de más de 12 horas en las que no aceptó preguntas de la oposición. Tras la interpelación, diputados de la oposición le reclamaron a Capitanich la renuncia de la ministra, a quien acusaron de haber manejado con negligencia la epidemia de dengue (La Nación 2009a).

Mendoza renunció y el brote seguía sin control. La única persona que tenía contactos y experiencia no estaba en funciones y no había quedado nada escrito ni experiencia acumulada a la que recurrir. Una persona del equipo señala que *“habremos tardado entre 20 días y un mes largo en darnos cuenta la gravedad del caso, ahora bien, el habernos dado cuenta no implicaba después tener todos los recursos para poder dar la respuesta”*. Un especialista sobre el tema, actual funcionario, menciona que *“una vez que se desata esto es imparable, no lo pudo parar Cuba. Yo entendí que estábamos en peligro porque la única estrategia es reducir el número de criaderos, no hay otra. Cuando empieza, sino, no lo podés parar”*. Dada la crisis del gabinete, la negación del brote, el estallido del mismo y la falta de recursos y saberes para combatirlo, no pudieron frenar la crisis mediática y la llegada de Nación a la provincia. Un miembro del equipo relata que *“inclusive Nación no*

estaba muy preparada para el tema porque las directrices y las normativas aparecieron a posterior del brote del 2009. Ahora sí hay una serie de directrices que dicen todo esto: la biología, el comportamiento...”. Como consecuencia de todo esto, el 14 de Enero del 2009 el Gobernador Capitanich declaró la emergencia sanitaria. Muchos de los entrevistados coinciden en afirmar que el brote terminó, simplemente, porque llegó el frío y se acabó la posibilidad de contagio.

Formosa

En la vecina provincia de Formosa, la situación parecía de otro continente. Desde 1983 sólo cambiaron 3 gobernadores, 7 ministros de salud (versus los 11 de Chaco) y desde el año 2002 el mismo Ministro de Salud -el Dr. Gómez- y el mismo director de epidemiología -, estuvieron a cargo de esa cartera. Si consideramos que el dengue reapareció en el país en el año 2000, esta información es clave (ver tabla 7.5). La estabilidad existente desde el año 2002 hizo que el equipo desarrollará conocimientos para combatir el dengue. De hecho, fueron contra la tendencia nacional e internacional, decidiendo priorizar la fumigación preventiva como estrategia principal de combate del vector. De esa manera diseñaron un sistema propio, controversial, pero eficaz. Lograron controlar los brotes coordinando entre ellos y con el gobernador y desarrollando rutinas propias. Se sofisticaron a tal punto que cuando Chaco sufrió el brote en el 2009, llamó al equipo formoseño para que los ayuden a controlar la situación.

Tabla 7.12: Evolución del gabinete de ministros en Formosa

Año	Gobernador	Ministerio												
		Salud Pública/ Desarrollo Humano	Acción Social / Desarrollo Humano	Gobierno, Trabajo y Justicia	Cultura y Educación	Economía, Hacienda y Finanzas	Asuntos agropecuarios y recursos naturales / Producción y Ambiente	Obras y servicios públicos / Plan., Inversión, Obras y Servicios	Secretaría General del Poder Ejecutivo	Turismo	La Comunidad			
1984	F. Bogado	E. Macedo	P. Kelly	V. Joga (1)	R. F. Giménez (1)	A. Yege	E. J. Vicentin	J. Iribarren	A. N. Velazco					
1985			H. Pastor			A. Bortolozzi de Bogado		W. Godoy				L. Prol	J. Baigorri	M. Drasich de Soriano
1986														R. E. López
1987														O. Comello (1)
1988	V. Joga (PJ) (2)	A. Ferreyra (1)	V. Fernández	R. Gimenez (2)	R. Acosta	A. Suarez	J. Román	M. Romay	L. E. Borrini (1)					
1989														
1990														
1991	V. Joga (PJ) (2)	D. Gorvein	L. Rompatto (1)	E. Borrini (2)	O. Aguirre	O. Rodríguez	J. Román	C. Caballero	A. D. Sandoval					
1992			R. M. Menéndez											
1993														
1994	Dr. Gildo Insfrán (PJ)	H. Ferrero	L. Rompatto (2)	R. Benítez (1)	V. H. Pan	J. Ibáñez (1)	E. M. Alberto		A. Ferreira (2)					
1995			A. Zorrilla (1)											
1996												M. Rodríguez	R. Benítez (2)	
1997	Dr. Gildo Insfrán (PJ)	A. Zorrilla (1)	E. Borrini (3)		P. Morales	R. Cabrera	A. Nicora							
1998					G. Bando									
1999														
2000	Dr. Gildo Insfrán (PJ)	A. Gómez												
2001														
2002														
2003											A. E. Juárez			

Año	Gobernador	Ministerio									
		Salud Pública/ Desarrollo Humano	Acción Social / Desarrollo Humano	Gobierno, Trabajo y Justicia	Cultura y Educación	Economía, Hacienda y Finanzas	Asuntos agropecuarios y recursos naturales / Producción y Ambiente	Obras y servicios públicos / Plan., Inversión, Obras y Servicios	Secretaría General del Poder Ejecutivo	Turismo	La Comunidad
2004	Dr. Gildo Insfrán (PJ)										
2005											
2006											
2007	Dr. Gildo Insfrán (PJ)			J. A. González	O. Comello (2)	I. Lotto de Vechietti	L. Basterra	J. Ibáñez (2)		A. Areco	M. Zorrilla (2)
2008											
2009											
2010											
2011							R. Quintana				

Fuente: elaboración propia⁶⁸

⁶⁸ El Ministerio de Obras y Servicios Públicos se integra al Ministerio de Economía en el año de 1995 (que deja de ser el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, que en 2003 vuelve a tener este nombre). El Ministerio de Asuntos Agropecuarios y recursos naturales se transforma en 2008 en el Ministerio de Producción y Ambiente. Por último, en el 2005 se crea el Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos. Luego, el Ministerio de Salud Pública y el de Acción Social se fusionan en 1996 en el Ministerio de Desarrollo Social.

En síntesis, el análisis de la estabilidad de los gabinetes en las dos provincias mostró que cuando hay reelección, el gobernador realiza muchos menos cambios de gabinete en su segundo mandato.

Estabilidad comparada

En Formosa, la continuidad de ministros con la reelección de los gobernadores, se observa en las gobernaciones de Joga y en las de Insfrán. Dado que ambos renovaron mandatos, la estabilidad del gabinete provincial es alta. Si se analizan los cambios de ministros según la cantidad de ministerios dentro de cada administración, se observa que la estabilidad sigue siendo muy alta. La medida que se utiliza es cantidad de cambios de ministros sobre la cantidad de ministerios. Por ejemplo, si hay 4 cambios de ministros en una estructura de gabinete compuesta por 4 ministerios, la medida de inestabilidad es 1. Es decir, cada ministro enfrenta la posibilidad de 1 cambio dentro de la misma administración política. Por ende, cuando la medida es mayor a 1, indica una rotación muy alta.

Tabla 7.13: Estabilidad del gabinete de ministros en Formosa

Gobernador	Ingreso	Salida	Cantidad de ministros que duraron más de una administración	Cantidad de cambios de ministros al interior de una administración	Cantidad de agencias ministeriales	Promedio de rotación al interior de una administración
Floro Bogado (PJ)	1983	1987	0	8	9 agencias = 0 cambios	0,89
Vicente Joga (PJ)	1987	1991	1	3	9 agencias = 0 cambios	0,33
Vicente Joga (PJ) Re-elección	1991	1995	2	1	9 agencias = 0 cambios	0,11
Gildo Insfrán (PJ)	1995	1999	0	3	7 agencias = 2 cambios	0,43
Gildo Insfrán (PJ) Re-elección	1999	2003	2	2	7 agencias = 0 Cambios	0,29
Gildo Insfrán (PJ) Re-elección	2003	2007	3	1	8 agencias = 1 cambio	0,13
Gildo Insfrán (PJ) Re-elección	2007	2011	6	1	9 agencias = 1 cambio	0,11

Fuente: elaboración propia

En Formosa, la medida más alta se dio durante el primer gobierno tras el regreso de la democracia (Bogado) y fue de 0,89. Evidentemente, eso tuvo que ver con ser el primer gobierno de la democracia porque después no se volvió a repetir ese número. De nuevo, las medidas son más altas en el primero de los gobiernos de un gobernador reelecto: Joga tuvo una medida de 0,33 en su primer mandato y de 0,11 en el segundo. Insfrán, tuvo 0,43 en el primer gobierno, 0,29 en el segundo, 0,13 en el cuarto y 0,11 en el quinto. En Formosa, el tamaño y la forma del poder ejecutivo central tampoco variaron mucho. La democracia encontró a la provincia con 9 ministerios que pasaron a ser 7 en los primeros dos gobiernos de Insfrán y volvieron a sumar a 9 en sus últimos dos. Desde que el dengue volvió al país, solo hubo un cambio de Ministro de Salud y no hubo, prácticamente, ningún cambio dentro del mismo (ver tabla 7.5).

En Chaco, y en un contexto de alternancia partidaria, los cambios fueron más. De todos modos, la tendencia con las reelecciones es la misma que en Formosa. Los segundos mandatos muestran muchos menos cambios de ministros que los primeros, como indica la segunda administración de Rosas (UCR).

Tabla 7.14: Estabilidad del gabinete de ministros en Chaco

Gobernador	Ingreso	Salida	Cantidad de ministros que duraron más de una administración	Cantidad de cambios de ministros al interior de una administración	Cantidad de cambios de agencias ministeriales	Promedio de rotación dentro de una administración (cantidad de cambios sobre núm. de ministerios)
Dr. Florencio Tenev (PJ)	1983	1987	0	2	4 agencias = 70 cambios	0,50
Dr. Daniel Luis Baroni (PJ)	1987	1991	0	5	4 agencias = 0 cambios	1,25
Rolando José Taguinas (ACHA)	1991	1995	0	7	6 agencias = 2 cambios	1,17
Dr. Ángel Rosas (UCR)	1995	1999	0	4	5 agencias = 1 cambio	0,80
Dr. Ángel Rosas(UCR) Re-elección	1999	2003	4	2	5 agencias = 0 cambios	0,40
Roy Abelardo Nikisch (UCR)	2003	2007	0	2	5 agencias = 0 cambios	0,40
Jorge Milton Capitanich (PJ)	2007	2011	0	8	7 agencias = 2 cambios	1,14

Fuente: elaboración propia

Los momentos de mayor cantidad de cambios del gabinete total sobre la cantidad de ministerios que había en Chaco, fueron con Baroni del PJ (1987-1991) que tuvo 1,25, con Taguinas de ACHA (1991-1995) que tuvo 1,17, con Rosas de la UCR (1995-1999) que tuvo 0,8 y en la primera de Capitanich (2007-2011) que tuvo, 1,14. Esos momentos de cambios en el gabinete total no necesariamente implicaron cambios de Ministro en Salud. De hecho, bajo el gobierno de Baroni no hubo ningún cambio en salud pero cambiaron 6 subsecretarios (o hubo 3 cambios) y hubo un cambio en Epidemiología. Con Taguinas hubo un cambio de Ministro de Salud, 4 cambios de subsecretarios y ninguno en Epidemiología. Con Rosas, hubo un cambio de Ministro y 3 cambios de Subsecretarios de Salud, con Nikish no hubo ningún cambio de Ministro ni de Subsecretarios de Salud y con Capitanich hubo 2 cambios de Ministros de salud y 9 cambios de Subsecretarios de Salud, incluyendo 3 en Epidemiología. Como se puede observar, durante los picos de rotación del gabinete total, únicamente en la administración de Capitanich, estos se plasmaron en el área de salud (ver tabla 7.4).

En suma, Chaco es más inestable que Formosa, tanto a nivel gabinete total como en el área de salud. Esto queda aún más claro al tomar la estabilidad de Nación como parámetro (ver tablas 7.6 y 7.7).

Tabla 7.6: Promedio de rotación dentro de cada administración para Nación, Formosa y Chaco

NACIÓN			FORMOSA			CHACO		
Presidente	Promedio de rotación al dentro de una administración	Cantidad de cambios de ministros de salud dentro de una administración	Gobernador	Promedio de rotación dentro de una administración	Cantidad de cambios de ministros de salud dentro de una administración	Gobernador	Promedio de rotación dentro de una administración	Cantidad de cambios de ministros de salud dentro de una administración
Raúl Ricardo Alfonsín	2,88	3	Floro Bogado (PJ)	0,89	1	Dr. Florencio Tenev (PJ)	0,50	1
Carlos Saúl Menem	2,78	6	Vicente Joga (PJ)	0,33	0	Dr. Daniel Luis Baroni (PJ)	1,25	0
Carlos Saúl Menem Re-elección	0,88	0	Vicente Joga (PJ) Re-elección	0,11	0	Rolando José Taguinas (ACHA)	1,17	1
Fernando de la Rúa	1,22	1	Gildo Insfrán (PJ)	0,43	1	Dr. Ángel Rosas (UCR)	0,80	0
Ramón Puerta	0	0	Gildo Insfrán (PJ) Re-elección	0,29	1	Dr. Ángel Rosas (UCR) Re-elección	0,40	1
Adolfo Rodríguez Saá	0,17	0	Gildo Insfrán (PJ) Re-elección	0,13	0	Roy Abelardo Nikisch (UCR)	0,40	0
Eduardo Camaño	0	0	Gildo Insfrán (PJ) Re-elección	0,11	0	Jorge Milton Capitanich (PJ)	1,14	2
Eduardo Duhalde	0,60	0						
Néstor Kirchner	0,80	0						
Cristina Fernández de Kirchner	0,50	1						
Promedio total adm.	0,98	1,1	Promedio total adm.	0,33	0,43	Promedio total adm.	0,81	0,71

Fuente: elaboración propia en base a boletines oficiales provinciales

7.3 Conclusiones. Condiciones necesarias y suficientes en Chaco y Formosa: un análisis comparado

Este primer análisis intra-casos presenta evidencia que indica que, en un contexto compartido de debilidad institucional formal del proceso de formulación de políticas, Chaco y Formosa también presentan baja capacidad burocrática total. Esta se evidencia en la ausencia de un manejo del presupuesto que les permita planificar, la falta de médicos, la informalidad de la coordinación inter-jurisdiccional e intra e intersectorial, la enorme dependencia de la voluntad de las personas para implementar políticas y la prácticamente inexistente capacidad instalada en el aparato burocrático que, a su vez, sea independiente del saber específico de las personas. Asimismo, en ambas provincias, la implementación de las políticas depende de la voluntad, capacidad y posibilidad de coordinación de las personas a cargo de cada área.

Sin embargo, los aparatos estatales de las provincias presentan significativas diferencias en las características de la política de control de epidemias que han desarrollado: en Chaco no desarrollaron una política estatal estable y formal (ni siquiera aplicando las recomendaciones de Nación), mientras que en Formosa lo hicieron tempranamente y de manera autónoma a las prácticas vigentes. Esta diferencia merece una aclaración adicional: como se mostró en el capítulo 6, Formosa cuenta con dos características del aparato burocrático que facilitaron el desarrollo de este tipo de políticas. En primer lugar, el Estado muestra mayor penetración en el territorio. Esta evidencia es consistente con el hecho de que Formosa tiende a gastar más en obra pública que Chaco, lo que podría indicar preocupación por la obra pública por parte del gobernador Insfrán. Seguramente, esto sea parte de una estrategia política de utilizar los recursos en obras visibles que refuercen la imagen de que “Insfrán está presente en toda la provincia”. En segundo lugar, muestra alta capacidad de coerción en los hogares de los ciudadanos. Esto se debe a la alineación política de los municipios, la colaboración estrecha con la policía, basada y legitimada legalmente por una decisión judicial y, sobre todo, el apoyo político de Insfrán. El cálculo que hacen los actores del sistema de salud de que el gobernador tiene prácticamente garantizada su permanencia en el poder (habilitada por la regla electoral), “autoriza” a los

policy makers a alejarse de las normas y protocolos vigentes con respaldo político y legitimidad dentro de la provincia.

Por último, se presentó evidencia de que la inestabilidad del gabinete es mayor en Chaco. El análisis mostró que allí hay inestabilidad del gabinete y debilidad, inestabilidad e informalidad de políticas. Mientras que, en Formosa, existe estabilidad, fortaleza y mayor formalidad de las políticas bajo estudio. En ese contexto, los casos parecen comportarse acorde a la hipótesis planteada mostrando que estabilidad del gabinete incide en el desarrollo de las rutinas y reglas informales que, reemplazando a las formales, coordinan, organizan y resuelven los costos de transacción del accionar de los *policy makers*. Estas rutinas informales son, además, intertemporales gracias a los horizontes de largo plazo que manejan los actores del sistema político debido a la regla electoral, a la hegemonía del PJ y de Insfrán y a sus rasgos autoritarios. En consecuencia, estas rutinas informales (pero estables) funcionan como mecanismo compensatorio que permite enfrentar problemas públicos como los analizados. Justamente, el tipo de políticas que se precisan para hacerlo se basan en la permanencia, flexibilidad para aprender y legitimidad por parte de los actores encargados de implementarlas. A modo de cierre, cabe resaltar que el análisis, también, mostró que la pertinencia respecto de las buenas prácticas nacionales e internacionales no es imprescindible, como se desarrollará, a continuación, en el capítulo 8.

8. Capítulo 8: Rastreo de procesos y comparación controlada entre casos

8.1. Rastreo de procesos: identificando las cadenas causales y los mecanismos causales

La estabilidad del gabinete explica el tipo de política diseñada e implementada. Incide a través de un mecanismo causal que no es directamente observable pero que deja “indicios” empíricos (Beach y Brun Pedersen 2013) detectables en las entrevistas a los actores y en las observaciones participantes realizadas. Este consiste en el desarrollo de rutinas informales y estables de coordinación que son consecuencia del aprendizaje de un grupo de personas que enfrentaron un mismo problema repetidas veces a través del tiempo y que saben que cuentan con altas probabilidades de tener que seguir enfrentándolo. El desarrollo de este mecanismo es posible debido a que los actores son los mismos, son pocos y manejan horizontes temporales de largo plazo. Ahora bien, este mecanismo causal no funciona de manera independiente a los contextos específicos en los que opera.

En el caso de Chaco, una persona estuvo 18 años en su cargo pero eso no alcanzó para desarrollar reglas informales compartidas y de largo plazo. El mecanismo causal señalado opera en base a la interacción entre actores de manera que una regla informal reemplace la formal pero que, de todos modos, regule la conducta de los actores. Si no llega a constituirse una regla (formal o informal) que resuelva problemas de coordinación, información y costos de transacción, el mecanismo no está presente. Una persona no puede resolver problemas epidemiológicos serios. Lo que sucedió es que, en un contexto epidemiológico de extremadamente pocos casos de dengue, los lazos informales de una sola persona alcanzaron. En ese caso, más que el desarrollo de rutinas informales, lo que existía era el aprendizaje de esa persona. Esto bastó porque casi no existieron amenazas de dengue. Sin embargo, la debilidad de la “estrategia” se evidencia en la alta permanencia de casos de mal de Chagas.

En cambio, en Formosa, el mecanismo causal está presente y explica el éxito en el control del dengue y del mal de Chagas. Sin embargo, funcionó en un contexto burocrático

específico. El Estado formoseño presenta diferencias de capacidad burocrática respecto de Chaco: i) el alcance del Estado en el territorio y, ii) su capacidad de coerción -legal aunque no legitima- que se manifestó en la capacidad de ingresar a los hogares y fumigar, más allá de las buenas prácticas recomendadas por Nación y por los especialistas en el tema. Como se mostró en los capítulos 6 y 7, la capacidad burocrática de los Estados de Chaco y Formosa es bastante similar pero varía en esos dos aspectos. Y, aunque ninguno de ellos es consecuencia de la estabilidad del gabinete, ambos facilitan la implementación de las políticas públicas, por lo que son condiciones necesarias clave en el contexto formoseño.

Por último, las políticas públicas de dengue y de la enfermedad del Chagas en las dos provincias, muestran importantes diferencias en sus características. Esos elementos diferenciales inciden en el éxito de las mismas y se analizan a continuación.

8.1.1. Las diferencias en las políticas

Para realizar el rastreo de procesos, primero, se analizó la cadena de eventos que vinculan a la variable dependiente (las políticas exitosas/no exitosas) con la condición que le otorga suficiencia explicativa al modelo (la estabilidad). El objetivo fue identificar la existencia del mecanismo causal que explica cómo la estabilidad incide en el desarrollo de estas últimas. Esta etapa implicó capturar qué es lo que sucede entre la causa y el efecto para luego conceptualizarlo. El mecanismo causal no se conceptualiza *a priori* (como la causa y el efecto) porque, justamente, contiene un elemento inductivo y dependiente del contexto.

Ahora bien, los mecanismos causales no son variables intervinientes que “viajan” a otros dominios empíricos, sino que son contextuales a los casos. Explican cómo la causa genera el efecto en contextos específicos (es decir, según los valores que asumen las condiciones necesarias del modelo analítico). La estrategia de rastreo de procesos que se realiza en esta sección es una variante denominada de “construcción de teoría” (Beach y Brun Pedersen 2013, 16). Ésta busca establecer los mecanismos que vinculan causa y efecto. Es por ello, que el criterio de organización del apartado no consiste en un orden cronológico. Dado que el objetivo es mostrar las rutinas informales que están funcionando y habilitando la relación analizada, la información no se presenta en base a continuidades históricas. En cambio, se organiza en torno a la detección de los “síntomas” de la existencia (o no) de reglas

informales estables. Eso se lleva a cabo partiendo desde el análisis de la variable dependiente.

8.1.2. Las políticas

En las dos provincias, las políticas de control del dengue y del mal del Chagas pertenecen al área de Epidemiología. En ambas provincias esos programas comparten al director, el recurso humano y muchos de los insumos. Ninguna de las áreas ni programas cuenta con presupuesto propio. Usualmente, se rota el personal para las fumigaciones en los distintos momentos del año y los recursos que llegan de Nación se utilizan indistintamente para ambos.

La gran diferencia es que Formosa produce algunos de los insumos clave como el repelente, el *Bacillus Thuringiensis*⁶⁹ (BT) y el paracetamol, mientras que Chaco debe pedir autorización para cada compra y esperar que Nación las envíe a través del Ministerio de Economía y luego el de Salud. Una distinción importante entre el dengue y la enfermedad del Chagas es que, esta última, consiste en una epidemia endémica y rural. Como la prioridad también es mantener el esquema constante de fumigación, conseguir movilidad para viajar al interior se convierte en un factor clave. Esto es problemático en Chaco, pero funciona bien en Formosa.

Por último, las directivas de Nación respecto de cómo combatir el dengue y el mal del Chagas son claras. Están alineadas con las normas y “buenas prácticas” internacionales lo que permite comparar las tareas realizadas por las provincias con relación a los protocolos existentes y consensuados.

⁶⁹ La *Bacillus Thuringiensis* (o BT) es una bacteria Gram positiva que habita en el suelo, y que se utiliza comúnmente como una alternativa biológica al pesticida.

Tabla 8.1: Protocolos para combatir las enfermedades del dengue y el mal de Chagas

	DENGUE	MAL DE CHAGAS
Desarrollo de la enfermedad	<ul style="list-style-type: none"> • Luego del periodo de incubación la enfermedad comienza abruptamente y le siguen tres fases: <ul style="list-style-type: none"> ○ La febril ○ La crítica ○ La convalecencia 	<ul style="list-style-type: none"> • La enfermedad tiene dos fases claramente diferenciadas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Aguda: no hay síntomas o son leves ○ Crónica: trastornos cardíacos y alteraciones digestivas
Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos claros desde el Ministerio de Salud de Nación para tratar el problema 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de la Ley 26.281 de Prevención y Control de la Enfermedad de Chagas y el Programa Nacional de Chagas dependiente del Ministerio de Salud de la Nación que enmarcan las líneas de acción que se deben seguir
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> • Para reducir la mortalidad del dengue: prestación de buenos servicios clínicos en todos los niveles de atención sanitaria, desde el nivel primario hasta el terciario. • Parte de las acciones las pueden realizar las comunidades día a día. Otras que tienen que ver con el control químico son realizadas por entes municipales, provinciales o nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Para reducir los casos el control de la proliferación de las vinchucas y los lugares donde habitan está vinculada al saneamiento de los sitios en los que pueden permanecer y reproducirse • Parte de las acciones las pueden realizar las comunidades día a día. Otras que tienen que ver con el control químico son realizadas por entes municipales, provinciales o nacionales
No existen vacunas para tratar el dengue y el mal de Chagas, acento en la prevención.		

Fuente: OMS (2009) y Ministerio de Salud de la Nación (2009b, 2009c).

8.1.3. Chaco: las políticas epidemiológicas

En Chaco, prácticamente, no hubo política epidemiológica estatal. Los entrevistados concuerdan en que el brote de dengue del 2009 los encontró desprevenidos, sin recursos, sin organización, sin conocimiento específico sobre el tema y con mucha negligencia por parte de las autoridades. Quién era el Subsecretario de Salud Pública en ese momento explica que: *"la única epidemia que tuvimos acá nosotros fue el dengue (...) y no estábamos preparados y la provincia no estaba preparada y sigue sin estarlo"*. Insiste en que *"acá explotó. Yo creo que pasó de todo. Primero la provincia no está preparada, los médicos tampoco. El primer caso que hubo que fue en campo largo, fuimos a buscar la focalización y estando ahí los médicos estaban "en bolas", nadie sabía qué hacer, nadie entendía nada. Fuimos con el gobernador a hablar con el intendente de Sáenz Peña, el intendente no estaba, hablábamos con la gente y tratábamos de explicarles la situación. El director que estaba, un ginecólogo, nos decía que no era dengue, sino gripe. El tipo que*

vino de Bolivia con el dengue, va a campo largo, de ahí a Sáenz Peña y de ahí a Charata y a Salta. Nosotros íbamos atrás sin saber muy bien qué hacer. Charata fue incontrolable. Se disparó. Fue tremendo. Había un desborde total. La gente hacía cola porque tenían fiebre, cefaleas, mialgias, etc. La idea era que no tomaran aspirina pero les daban cualquier cosa. El director del hospital de Charata era difícil, no nos escuchaba".

La historia del dengue es relativamente reciente en el país. Reapareció, aproximadamente, en el año 2000. Sin embargo, nueve años después, cuando quién era hasta ese entonces el director del programa de Chagas, llegó al Ministerio de Salud, señala que “*control de vectores no existía, el programa de Chagas estaba totalmente desarticulado, por lo que no había mantenimiento, insumos o personal. Era muy difícil trabajar, nosotros en esos meses que nació el dengue pudimos ver que Nación misma no estaba preparada. Eso después se vio reflejado en la insistencia del Ministerio de Salud Pública de la Nación sobre las provincias para que mejoren sus recursos, su preparación y abordaje, porque evidentemente hubo una subestimación de lo que podía ocurrir con la enfermedad”*.

Los entrevistados explican el descuido de los gobernantes, también, debido a la crisis de gabinete que atravesaba la provincia y que tuvo su génesis en el área sanitaria. Nadie tomaba en serio las alertas. No pensaban que el dengue pudiera ser una amenaza real. En Paraguay, por ejemplo, miles de personas se enfermaron y desde Chaco, lo veían como un problema de los paraguayos. No creían que les pudiera afectar, incluso considerando que con que un solo paraguayo enfermo cruzara la frontera ya se podía desatar la enfermedad. “*Se aplicó todo mal y el brote se extendía cada vez más”*, señala el subsecretario de regiones sanitarias. El Ministro de Salud reconoce que nunca aprendieron del tema: “*sí, hubo brotes pero muy menores, casi no registrados, lo que pasa es que con el cambio de gobierno en el 2007, yo tuve 2 ministros previos y no lo tomaron en serio el área de epidemiología”*. En síntesis, el dengue no era tema en agenda dentro del Ministerio de Salud. Sin embargo, después del brote se convirtió en el peor de los miedos. En palabras de quién fue director de epidemiología durante la crisis del 2009: “*Ahora, en el 2010, hubo un brote de dengue en una localidad y de repente tenías todo el presupuesto de la provincia solo en dengue”*.

8.1.4. Formosa: las políticas epidemiológicas

Con relación a las características de la política, Formosa delineó su propia estrategia de abordaje en base a la experiencia que acumularon. *“Tenemos una historia de trabajo de muchos años, con antecedentes. En el 2001 fue el primer año en el que tuvimos el dengue, que surgió a partir de defunción, que fue nuestra primera alerta y a partir de allí se empezó a estructurar todo un trabajo con otros”*, cuenta el Subsecretario de Planificación del Ministerio de Salud. Estos lineamientos fueron controversiales puesto que el énfasis estuvo puesto en penetrar los hogares preventivamente en el territorio para fumigar. El Estado “aterrizó” en las casas de los ciudadanos y entró en los hogares a través de la coordinación con maestros (para lograr que los ciudadanos abrieran sus puertas) y con la policía (para garantizar que los ciudadanos abrieran esas puertas). Más aún, no solo actuaron así en el territorio provincial, sino que ampliaron la estrategia hasta incluir al vecino país paraguayo.

El brote del año 2003 ingresó por Bolivia, por la ruta 34. Llegó a Formosa y lo bloquearon. Por eso es que no se propagó hasta Chaco. *“Hay un comercio muy fluido y la gente del interior de Formosa no va a Formosa capital porque le queda Salta más cerca. Nosotros actuamos con los municipios de Paraguay como si fueran municipios de Formosa. Íbamos y reuníamos al intendente, a los concejales, a los docentes, al equipo de salud y les decíamos “miren, estos son los folletos”, les dábamos las capacitaciones, “esto tienen que difundir por la radio”, les dábamos los spots publicitarios, las mochilas para fumigar. Grabamos para ellos en guaraní, les entregamos los insecticidas. Comprábamos insecticidas concentrados y los diluíamos para tener mayor volumen a menos costo. Los comprábamos en las droguerías locales o en Buenos Aires”*, cuenta un miembro del equipo de Salud a cargo del dengue.

A medida que el equipo enfrentaba brotes, iba puliendo la estrategia de fumigación. Si encontraban un caso sospechoso de ser compatible con dengue, iban directamente al terreno y fumigaban las ocho manzanas alrededor del hogar-objetivo: *“Después de esa vez que fue en el 2004, en el 2007 hubo 38 casos nada más en Clorinda y Capital. Pasamos de los 140 casos del 2004 a 38. Se detectaban, se bloqueaban, fumigando la casa, la manzana y las 8 manzanas más próximas. En cada casa entra un equipo, cuando se detecta un caso febril,*

conformado por los fumigadores, la policía y una persona que toma nota, y el camión para el descacharrizado. Se sacan los cacharros de esa casa, de la manzana y las 8 próximas. Nueve manzanas en total. La policía es una fuerza importante, como los docentes, porque están en todos lados, entonces, en cada lugar se usaba un esquema que se repetía”, relata el Director de Planificación del Ministerio de Salud.

La estrategia formoseña fue muy discutida porque iba a contramano de las recomendaciones y buenas prácticas existentes a nivel nacional e internacional. El énfasis en la fumigación en superficies tan extendidas era visto como equivocado. Los chaqueños mismos dudaban de ese abordaje en pleno brote de dengue, cuando el equipo formoseño fue convocado para el rescate. A la vez, ese tipo de abordaje fue posible por la capacidad de penetración del Estado formoseño en el territorio y más específicamente, dentro de los hogares particulares. *“Lo que a nosotros nos diferenció del resto es que una vez que detectábamos esto profundizábamos la fumigación y cacharrización. No esperábamos a que esté la enfermedad. Ahí radica la diferencia de nuestra estrategia con respecto a la estrategia de Nación y del resto de las provincias. En Nación la estrategia dice que solamente se fumiga una vez que hay casos. En eso nosotros nos despegamos de las directrices y decidimos que una vez que detectábamos el inicio ya actuábamos como si fuera que teníamos síntomas, como si tuviéramos epidemias. Nosotros entrábamos casa por casa, por eso necesitábamos el apoyo de la policía”,* sostiene el Ministro.

La estrategia de coordinación con maestros, policías e intendentes municipales fue clave para poder llevar a cabo las acciones. Las entrevistas analizadas indican de manera contundente que esto fue posible, sobre todo, por el apoyo político. Aquello que los entrevistados llaman “la línea política” les permitió contar con la legitimidad necesaria para actuar contra las reglas de combate al dengue existentes. Asimismo, el apoyo de Insfrán permitió alinear a los municipios y generar una estrecha colaboración con la policía en el territorio. *“Nosotros por la fuerza ingresábamos, porque teníamos la jurisprudencia, y el apoyo del gobernador. Una sola persona te pone en riesgo a toda la ciudad. No tiene el derecho, porque nosotros trabajamos todos los días para proteger a la ciudad y con que una sola persona te impida fumigar ya se pone en riesgo a todos. El juez siempre determinaba que nos tenían que dejar pasar”,* afirma el Ministro de Salud de entonces.

A su vez, los centros de salud formoseños llegan a todos los rincones de la provincia. Por ende, la estrategia de “frenado” del brote pudo realizarse rápidamente. *“En la primera etapa adquirimos la estrategia de trabajo en cuanto a la eliminación de basura, fumigación, etc. Lo primero que hacemos es llegar a una localidad en la que tenía que estar el intendente, el jefe de la policía, el jefe del registro civil, de la gendarmería, todos los concejales, las distintas escuelas, asistencia social, de todas las líneas políticas. Nuestros médicos tenían una escuela a su cargo y no había territorio que no estaba ocupado. En cada área programática hay que trabajar con los centros y replicar todo esto”*, dice el Ministro. Los entrevistados coinciden en que con el segundo brote, se dieron cuenta que tenían que actuar con urgencia y con fuerte alcance en el territorio y en los hogares de la provincia. A medida que enfrentaban los brotes, los formoseños percibieron que Nación no iba a ser de gran ayuda. *“La única ayuda de la Nación en todos estos años que el tema no estaba en la agenda ni la afectaba directamente -estamos hablando del 2001, 2003, 2007- fue por el lado de los insecticidas. No había una logística desarrollada, pero desde el principio empezar a traer desde Cuba el BT que se utiliza en todos los trabajos para hacer las modificaciones genéticas en la provincia”*, cuenta el Ministro. Además, Laformed, el laboratorio, provincial creado en el año 2002, comenzó a producir tanto el repelente como el BT en el año 2004 *“porque nos juntamos y necesitábamos una estrategia para combatirlo”*. Otra vez, el gobernador Insfrán los apoyó completamente en este proyecto. Los entrevistados concuerdan en que tomaron conciencia que si no lo resolvían ellos, no lo iba a hacer nadie. Asimismo, los incentivos a resolver el problema eran altísimos, dado que ellos iban a continuar siendo los responsables de hacerlo por un buen tiempo. En consecuencia, la capacidad de coordinación se activó instantáneamente entre las ocho o diez personas que ya venían aprendiendo en conjunto.

En síntesis, la pertinencia de las políticas de Chagas y Dengue respecto de las normas y protocolos internacionales y nacionales acerca de cómo prevenir y enfrentar esas políticas, fue más alta en Chaco que en Formosa. A su vez, el manejo de las dos epidemias se mostró más flexible en Formosa y más rígida en Chaco.

En Formosa, se observa una curva de aprendizaje, de ensayo y error con ajustes continuos, mientras que, en Chaco, se mantuvieron “en piloto automático” descansando en las

estrategias personales (y no compartidas) de una persona. En Formosa se observa mayor estabilidad de las políticas que en Chaco. Es decir, los cambios existentes en Formosa fueron hacia la dirección de construir una estrategia propia, altamente consensuada entre los actores, con gran apoyo político y por ende, fuerte legitimidad. En cambio, en Chaco, las políticas sanitarias cambiaron con cada ministro, secretario o subsecretario y las de Dengue y Chagas se iban acomodando a las voluntades de cada administración en su negociación el Dr. Pelizardi. Estas se fueron modificando con cada cambio de persona. Esta secuencia de hechos generó mucha desconfianza entre los *policy makers* respecto de “que sucedía” dentro de epidemiología. En suma, en Formosa, las políticas de Dengue y Chagas son poco pertinentes pero estables, flexibles y legítimas. En cambio, en Chaco, son pertinentes, inestables, rígidas y poco legítimas.

Tabla 8.2: Medición de la variable capacidad estatal en su dimensión características de las políticas para Chaco y Formosa

DIMENSIÓN	CARACTERÍSTICA	DESCRIPCIÓN	CHACO		FORMOSA	
			Dengue	Chagas	Dengue	Chagas
Políticas de las políticas	Adecuación a estándares vigentes	Que la respuesta estatal sea adecuada de acuerdo a prácticas y protocolos internacionales y nacionales.	ALTA	ALTA	BAJA	BAJA
	Flexibilidad	Flexibilidad: Cambios de rumbo dentro de la misma política. Rigidez: cambio de política o mantenimiento rígido de la misma antes problemas.	RIGIDA	RIGIDA	FLEXIBLE	FLEXIBLE
	Estabilidad	Permanencia en el tiempo (que trascienda rotación de actores)	BAJA	BAJA	ALTA	ALTA
	Legitimidad	Aceptación de la política de parte de los funcionarios encargados de implementarla. Que no la rechacen por ser heredada de otra gestión, por ejemplo.	BAJA	BAJA	ALTA	ALTA

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas en campo

El análisis llevado a cabo muestra que la estabilidad se vincula con el tipo de políticas implementadas y por ende, con su éxito. Ahora bien, ¿cómo incide la estabilidad en estas diferencias de políticas señaladas? La respuesta es a través del desarrollo de rutinas informales y permanentes de aprendizaje y coordinación. Como ya se señaló en el Capítulo 2, Binder (1962) afirma que cualquier grupo de individuos que se reúna durante un largo período de tiempo desarrolla un patrón estable de interacción. Si este patrón muestra éxito en el enfrentamiento de diversos problemas, no solo se vuelve estable sino que se puede afirmar que surge una norma informal. En esa misma línea, Huber y Martínez Gallardo (2008) concluyen lo mismo cuando examinan la acumulación de experiencia de los ministros del gabinete de la Cuarta República francesa. La naturaleza de este tipo de reglas

informales no es fácil de predecir y la norma es difícil de observar. Pero existe. Y se observa en “indicios”, relevados cualitativamente, acerca de su existencia.

A continuación, se presentan las líneas temporales de los sucesos analizados en los capítulos presentados.

Figura 8.1: Formosa

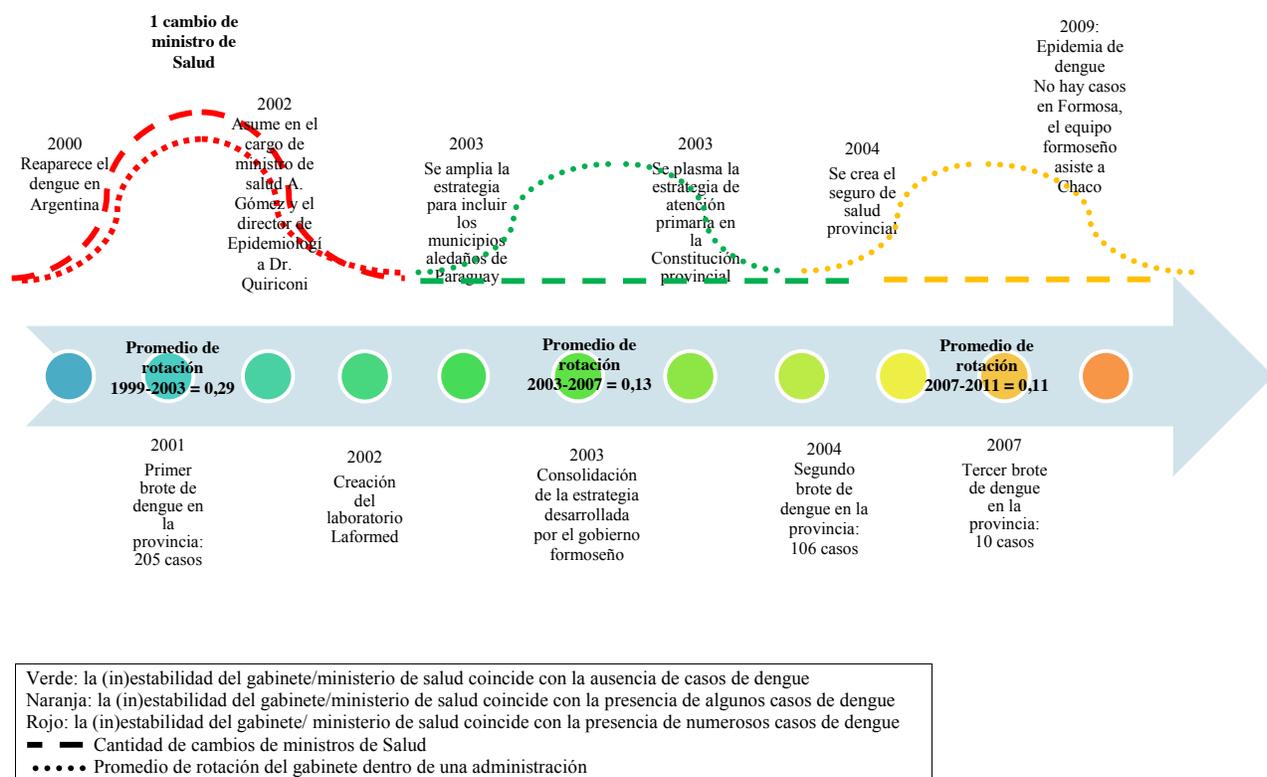
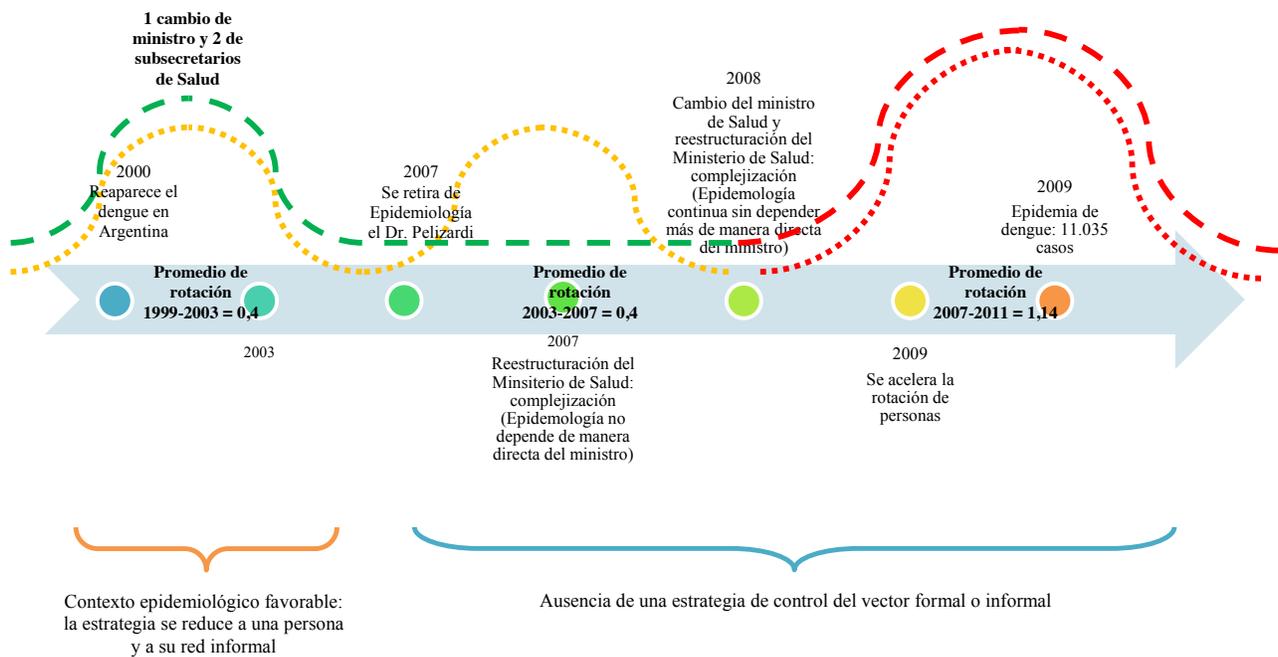


Figura 8.2: Chaco



Verde: la (in)estabilidad del gabinete/ministerio de salud coincide con la ausencia de casos de dengue
 Naranja: la (in)estabilidad del gabinete/ministerio de salud coincide con la presencia de algunos casos de dengue
 Rojo: la (in)estabilidad del gabinete/ ministerio de salud coincide con la presencia de numerosos casos de dengue
 — Cantidad de cambios de ministros de salud y subsecretarios al interior de una administración
 •••• Promedio de rotación del gabinete dentro de una administración

Como se puede observar, Chaco no tuvo capacidad de implementar una política epidemiológica ni formal ni informal más allá del “éxito” –o más bien, ausencia de casos- a través de los años. Esta evolución fue contingente. Si hubieran enfrentado más casos, la red informal de una sola persona no hubiera alcanzado, como muestra la evolución del Chagas. En cambio, Formosa implementó una política eficaz pero apartándose de la norma nacional e internacional y resolviendo el problema con criterios propios en base al aprendizaje realizado. Asimismo, en Formosa se observa un desarrollo secuencial y temporal de la variable dependiente (implementación de políticas exitosas).

8.2. Identificación y rastreo empírico de los mecanismos causales

8.2.1. Chaco: reglas informales sin continuidad en el tiempo y con alternancia partidaria.

La fuerza de la regla informal radica en reemplazar a la formal y en ser compartida por los actores involucrados. Cuando el área de Epidemiología descansa en los contactos informales de una persona, no se observan reglas informales reemplazando a las formales, sino que lo que se ve es que no hay regla de ningún tipo. Independientemente de su naturaleza y grado de formalidad, la regla debe ordenar comportamientos y resolver problemas de coordinación e información.

La debilidad, informalidad y bajo alcance (en el sentido de que no es conocida casi por nadie) de las políticas de epidemiología se acentúa por los constantes cambios de autoridades del ministerio de salud. La persona que conocía cómo funcionaba el área de epidemiología, no siempre tenía buena relación con los subsecretarios y Ministros que se alternaban en el Ministerio. Esto dificultaba una transmisión de “abajo para arriba” de la regla informal, no ya para formalizarla sino, al menos, para ampliar el rango de personas que la conocían tal cuál existía. Esto se explica en parte debido a que los incentivos de la persona a cargo de Epidemiología de formalizar la regla u ampliar su alcance también eran bajos puesto que Pelizardi no tenía certezas respecto de su continuidad en el cargo. De hecho, cuenta que cada cambio político *“alteraba en términos de reorganizar el funcionamiento de los distintos niveles técnicos, dependía mucho con cada ministro que te*

llamara y vos poder transmitirle la historia de lo que estaba pasando”. Un fragmento de la entrevista a Pelizardi, ilustra esta situación con mucha claridad:

“Estaba el gobierno justicialista de Baroni cando yo ingreso a salud pública en el año 1986 (...) Otra cosa que todo el mundo critica (es que) yo ingreso a salud pública con soporte político (...). En el año 90, 91 me traen como director de epidemiología. Sigue siendo gobierno justicialista con el doctor Baroni, el ministro era Miguel Valfré. Después de Baroni gana un partido chaqueño, Acción Chaqueña, con Rousseau de Ministro. Después gana Rosas, que está dos períodos y después asume un gobierno Radical, Roy Nikisch...y yo sigo. Con el que tuve inconveniente fue cuando estaba Rousseau y Julio Laluf. No estaban convencidos de que le podía ser útil y le duró unos seis meses esa duda. De hecho que mi afiliación partidaria la conocían entonces tanto en el gobierno de Tauguinas como con los radicales. El problema se plantea con mi afiliación partidaria (de hecho soy afiliado justicialista). Sobre todo, se plantea cuando llega Laluf y después con menos intensidad durante los dos períodos de Rosas, con los dos ministros que hubo. Con Romero fue un poco menos, pero con Jajam, sí. Cuando viene el gobierno radical de Nikisch, un grupo de amigas mías fueron consultadas sin que yo sepa sobre cuál era mi formación y mis destrezas en salud pública, entonces el ministro que vino en ese momento lo único que sabía era sobre tumores. Cuando mis amigas me dicen, pese a que tenía muchos pedidos de que me fuera, yo no hice nada y seguí como director de epidemiología y como director general de programación, hasta que me voy post Mayor”.

Ante la consulta acerca de por qué no se apoyaron en la red que él tenía para combatir el dengue, la respuesta fue rotunda: *“porque era una red informal. Fueron 18 años en los que yo hablaba por teléfono con gente que me informaba casos de dengue y yo salía de inmediato para allá. Es muy difícil institucionalizarlo”.* Este caso de permanencia en el cargo, en un contexto organizacional de alta rotación como el chaqueño, se explica porque el área “no traía problemas”. Durante ese período no había serias amenazas epidemiológicas y el Dr. Pelizardi las resolvía con su red informal. Para combatir pocos casos eso alcanzaba y por ende, ninguna autoridad se preocupó por fortalecer y /o formalizar la estrategia de combate de dengue y del Mal

de Chagas. La preocupación sanitaria se centraba en el área materno-infantil dados los altos índices de mortalidad y epidemiología pasaba casi desapercibida por las autoridades. Solo tomaron conciencia de la falta de capacidad instalada, la ausencia de reglas escritas, protocolos, saberes compartidos, experiencia transmitida y conocimiento acumulado cuando se dio una coyuntura especial: un ministro decidió cambiar a esa persona y justo surgió una amenaza de brote. En ese momento, el área de epidemiología estaba “vacía”. En paralelo a la constatación de la ausencia de capacidad instalada la provincia vivía unas de las peores crisis de gabinete general. Como ya se mencionó, esta nació en el seno del Ministerio de Salud, con la renuncia de Sandra Mendoza, la esposa del gobernador Capitanich. La combinación de alertas de brotes con la crisis de gabinete gatilló una rotación altísima de cargos en todo el Ministerio que acentuó la incapacidad del Estado de dar respuesta al problema. Cuando, por fin, quedó alguien a cargo del área, el brote ya estaba descontrolado y las autoridades se enfrentaron a la cruda evidencia de que no contaban con absolutamente ningún recurso para combatirlo.

8.2.2. Formosa: rutinas informales y permanentes de coordinación surgidas en base al aprendizaje repetido

Formosa es un caso que presenta reglas informales pero fuertes, permanentes y compartidas por lo que ordenan el accionar, la información y la coordinación de los actores. Los entrevistados coinciden en que los episodios que enfrentaron a través del tiempo les permitieron aprender y desarrollar competencias. La regla informal se generó al enfrentar repetidas veces un mismo problema por el mismo grupo de personas que, a su vez, tenían horizontes de largo plazo en sus cargos. Al comienzo, nadie sabía qué hacer con el dengue. Los miembros de la cartera sanitaria, sabiendo que iban a estar mucho tiempo al frente de la cartera, decidieron invertir en estudiar qué hacer para desarrollar habilidades. Los entrevistados coinciden en la importancia de la adquisición de experiencia entre el mismo grupo de personas a través de los años y el aprendizaje conjunto: *“Éramos unos ocho o diez hijos y después se iba ampliando si se precisaba incluir a alguien más. Pero todos sabían sobre todo. Fue un ejercicio que salió automáticamente, porque nos juntábamos entre todos entonces el conocimiento se compartía. Todos opinan por la experiencia que tienen,*

y luego de las opiniones se decidían las políticas y todos tenían que acatar las decisiones”, relata el Ministro. El brote de Chaco no les afectó porque “nosotros conformamos las bases de control de Formosa, en cada distrito teníamos un edificio en donde funcionaba una base, que estaba compuesta por una camioneta, las máquinas pesadas que se usaban para fumigación y las moto mochilas para esa población con personal de agentes sanitarios o de las brigadas sanitarias que sirven para control de vectores, que en época de dengue funcionaba para dengue y en época en que no había Dengue funcionaba para Chagas. Las mismas personas trabajaban Dengue y Chagas, pero en épocas diferentes. Entonces, para esa época nosotros ya teníamos nuestras bases de control en puntos estratégicos”, relata el director del Seguro de Salud.

Además de ir probando estrategias como la fumigación, se dieron cuenta de la importancia de producir el repelente. Dada la magnitud de la estrategia (fumigar ocho manzanas alrededor de cada caso que apareciera como compatible con dengue), el repelente se convirtió en un insumo clave. Es por ello que decidieron producirlo. *“En esa primera etapa de esas reuniones lo que nosotros hicimos fue producir el repelente, que nosotros sabemos que es lo menos eficiente, pero lo más atractivo para la gente para despertar la conciencia en lo que hace a salud. Fijáte que la gente quería comprar un repelente y no había y era carísimo si lo conseguían. Estuvimos todos de acuerdo en encarar el problema entre nosotros, nos juntamos, le propusimos la estrategia directamente al gobernador y lo hicimos”, cuenta el Ministro de Salud hasta el 2012.*

Los entrevistados reconocen que su estrategia era polémica porque, inclusive, a Nación le molestaba. Sin embargo, recalcan la importancia de lo que ellos llaman la ideología justicialista. Es decir, el apoyo de Insfrán. Dada la permanencia del mismo en el poder y la evaluación *ex ante* de la alta probabilidad de continuidad a medida que las reformas constitucionales así lo permitían, el equipo de salud desarrolló fuertes incentivos a invertir en enfrentar el problema debido al manejo de horizontes de largo plazo en sus tareas y áreas.

Cuando en el 2009, Chaco se enfrenta al dengue, el equipo formoseño, liderado por el Ministro G., se instala casi un mes en Resistencia. Llevan las mochilas, repelente y comparten la estrategia de descacharrización y fumigación que ellos habían desarrollado.

Los entrevistados señalan que se convirtieron en una especie de grupo “aislado” dentro de la región. Cuentan que desarrollaron normas propias que, incluso, se aplicaron en Paraguay. Por ejemplo, si aparecía un paciente con neumonía, se actuaba preventivamente como si tuviera dengue. Cuando llegaron a Chaco, relatan que *“ellos realmente no estaban preparados. Los tomaron por sorpresa. La experiencia que nosotros teníamos fue clave”*. El equipo formoseño explica que los chaqueños desconfiaban de su estrategia porque se alejaba de la de Nación. Sin embargo, dado que no tenían ninguna capacidad de reacción, terminaron aceptando fumigar. Los formoseños insisten con que ellos *“ya estaban curados de espanto”* y se consideran expertos en la materia. Sin embargo, al pedirles ver los protocolos, la respuesta no deja de indicar bajísima institucionalidad formal: *“Tenemos toda la información, pero no los informes, no tenemos nada escrito”*. Incluso en este caso exitoso, la estrategia descansa en que esas personas continúen en sus cargos o estén dispuestas a compartir la información con los que los sucedan.

En suma, a partir del análisis de cómo se llega de la mayor estabilidad del gabinete hacia el éxito en las políticas epidemiológicas en Formosa y de cómo la inestabilidad lo dificulta en Chaco, se identificó un elemento crucial: el éxito en el alcance de esos resultados no es instantáneo, sino que es un proceso de desarrollo temporal. El desarrollo de esa capacidad implicó años de prueba y error y aprendizaje continuo. Aunque este se haya dado en un contexto de baja institucionalidad formal, hegemonía del poder político, rasgos autoritarios y coerción casi policial del Estado, no inhabilita la eficacia explicativa de la estabilidad para el éxito de ciertas políticas. Claro que esa estabilidad se puede lograr a través del desarrollo de reglas formales institucionalizadas que permanezcan durante el tiempo y cuenten con capacidad de aplicación (*enforcement*). O también puede resultar de rutinas organizacionales perfectamente aceitadas que funcionen más allá de la rotación de autoridades. El argumento propuesto no se basa en examinar la legitimidad de la fuente que provee la estabilidad, sino en identificar el peso explicativo que conlleva su existencia. En síntesis, en Formosa, la política de control de epidemias tomó la forma de una variable de larga duración (Pierson 2003) que se fue desarrollando a través del aprendizaje del equipo cada vez que debió enfrentar un brote. En Chaco, en cambio, es una variable que mide valores negativos hasta el brote de dengue. Recién después del mismo, se impulsó el área y se buscó formalizar una estrategia. Antes del brote no existió ninguno tipo de aprendizaje

que trascendiera a la única persona que logró controlar los escasos casos que la provincia tuvo que enfrentar. Esta única persona (el Dr. Pelizardi) generó la “estabilidad” requerida dentro del área de Salud y ejemplifica el argumento teórico presentado: la permanencia del director de Epidemiología (en un contexto favorable de muy pocos casos) explicó la ausencia de casos previos al 2009. Sin embargo, la precariedad de esa estrategia se evidencia en el mal manejo del mal de Chagas y en el episodio del brote estudiado.

8.3. Comparación con las provincias de Misiones y Catamarca

En esta sección se amplía la evidencia presentada para los casos de Formosa y Chaco, comparándolos con Misiones y Catamarca. A través del método de la diferencia (Mill 1973) se comparan las observaciones de las variables de los casos para ver si son consistentes o no con las predicciones del modelo causal propuesto. En este método (Pérez Liñan 2008; Van Evera 1997), el investigador elige casos con características generales similares y valores diferentes de la variable en estudio (la variable cuya causa o efectos buscamos establecer). Esto es para controlar el efecto de terceras variables. Cuanto más parecidos los casos, es menos probable que la acción de otras variables expliquen las contrastaciones exitosas.

Las provincias de Chaco, Formosa, Misiones y Catamarca comparten los valores de las condiciones necesarias del modelo causal propuesto en esta investigación. Esto permite centrarse en el poder explicativo de la condición que le otorga suficiencia al modelo explicativo (la estabilidad) sobre el resultado bajo estudio (capacidad de implementar políticas exitosas). Por un lado, Chaco y Catamarca tuvieron los dos peores brotes de dengue del país en el 2009 y muestran inestabilidad del gabinete de salud. Por el otro lado, Formosa y Misiones comparten la alta estabilidad del mismo y escasos casos de dengue en el 2009. Más aún, estas dos últimas provincias presentan un historial previo de casos decreciente y como se mostrará a continuación, comparten algunos aspectos del sistema sanitario como, por ejemplo, la existencia de un seguro de salud provincial para la población y un laboratorio propio que produce repelente. Para los casos de Misiones y Catamarca no se controla el valor del brote de dengue con los valores del mal del Chagas (como se hizo en el resto de la investigación) porque Catamarca no forma parte de la “zona

de riesgo” para el desarrollo de esa enfermedad⁷⁰. Sin embargo, Misiones enfrenta riesgo y muestra valores bajos, de manera consistente con lo que predice la hipótesis de suficiencia.

Con relación al dengue, se observa que Formosa se comporta como Misiones y Chaco como Catamarca (ver tabla 8.4) y con relación al Chagas, se presenta evidencia de por qué Catamarca no puede ser examinada, aunque es interesante que Misiones se comporta como Formosa (ver tabla 4.5).

Tabla 8.5: Casos acumulados y tasas por cien mil habitantes de Chagas Agudo Vectorial, hasta la 53 semana epidemiológica, en la región del NEA. 2000 - 2009

		Chaco	Formosa	Misiones
2000	Casos	6	5	3
	Tasa	0,61	1,02	0,31
2001	Casos	14	1	0
	Tasa	1,41	0,20	
2002	Casos	35	16	0
	Tasa	3,50	3,22	
2003	Casos	10	3	2
	Tasa	0,99	0,60	0,20
2004	Casos	53	10	1
	Tasa	5,22	1,96	0,10
2005	Casos	38	7	2
	Tasa	3,71	1,35	0,19
2006	Casos	16	0	0
	Tasa	1,55		
2007	Casos	2	9	0
	Tasa	0,19	1,69	
2008	Casos	22	11	0
	Tasa	2,09	2,04	
2009	Casos	25	6	0
	Tasa	2,35	1,10	

⁷⁰**Situación de alto riesgo para la transmisión vectorial del Mal de Chagas:** Las provincias de Chaco, Formosa, Salta, Santiago del Estero, San Juan y Mendoza. **Situación de bajo riesgo para la transmisión vectorial:** Las provincias de Catamarca, Córdoba, Corrientes, La Rioja, San Luis y Tucumán (Ministerio de Salud de la Nación 2014b).

2010	Casos	2
	Tasa	0,18

Fuente: Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica. Área de vigilancia. Dirección de Epidemiología. Ministerio de Salud de la Nación.

Como se puede observar, los casos varían de a pares en cuanto a los valores de la variable dependiente. También lo hacen de acuerdo a la condición que le otorga suficiencia eplicativa a la combinación de condiciones del modelo causal: la estabilidad del gabinete de salud. Asimismo, se mostrará que comparten algunos de los valores de las condiciones necesarias del modelo que fueron posibles de relevar en base a fuentes secundarias.

A pesar que no se comparan estos dos casos con información complete, su incorporación resulta clave para mostrar la fortaleza del argumento presentado. Los casos adicionales se incluyeron según las reglas de inclusión y exclusión (Mahoney y Goertz 2004). La primera de estas reglas sostiene que un resultado debe ser visto como posible si, al menos, una de las condiciones causales de la teoría que se está investigando predice su ocurrencia. Es decir, los casos son relevantes si su valor en al menos alguna de las condiciones causales, está positivamente relacionado con el resultado de interés. Esta regla permite seleccionar observaciones entre la población de casos relevantes. En este caso, que exista estabilidad del gabinete y pocos enfermos de dengue. La regla de la exclusión, en cambio, provee una manera de declarar irrelevante un caso y excluirlo del análisis. Con esta regla, un caso se considera irrelevante si asume un valor en una de las variables que se sabe –debido a investigaciones previas- que torna al resultado imposible. Por ejemplo, si ninguna de las dos nuevas provincias fuera susceptible de desarrollar dengue o si éstas contaran con reglas formales estables, fuertes y con capacidad de cumplimiento. Evidentemente, la regla de la exclusión precede a la de la inclusión: las variables eliminatorias pueden llevar al analista a declarar un caso como irrelevante aún si el caso es considerado como relevante por la regla de la inclusión.

8.3.1. El caso de Misiones

Siguiendo el criterio de clasificación de Gervasoni (2009), Misiones y Formosa comparten, prácticamente, el mismo valor en el índice de democracia global. En una escala que va

entre 1 y 5, Formosa obtiene un puntaje de 2.9 y Misiones uno de 2.5 (Gervasoni 2009, 35⁷¹).

En cuanto al sistema electoral de Misiones, el Poder Ejecutivo está desempeñado por un ciudadano con el título de Gobernador de la Provincia y un Vicegobernador (Art. 105 Constitución Provincial/ 58). Duran cuatro (4) años en el ejercicio de sus funciones (Art. 107 C.P. / 58). Pueden ser reelegidos hasta por un período legal. Asimismo, podrán sucederse recíprocamente por un único período sin derecho a reelección (Art. 110 C.P. / 58, modificado por Ley N° 2.604/ 88).

Misiones tienen elección directa, a simple pluralidad de sufragios por distrito único. La última Constitución promulgada fue la de 1958. Se le hicieron modificaciones parciales en 1964, en 1988, en el 2000 y se ratificó su vigencia en el año 2006 (Ministerio del Interior y Transporte 2013). En el año 2007, la provincia plasmó en su Constitución la Ley de Salud que garantiza el deber provincial de ocuparse de ella.

⁷¹ La medición del concepto de democracia realizada por Gervasoni (2011) contempla dos dimensiones con sus respectiva subdimensiones, componentes y subcomponentes que son relevados de manera cuantitativa y cualitativa. La primera dimensión es la de **1) soberanía popular o la *democratic rule***, que se divide en las siguientes subdimensiones: a) inclusión, b) *constestation* y c) elecciones efectivas. a) La primera de estas subdimensiones se compone por los siguientes elementos: la extensión del derecho efectivo al voto y a competir (cuyos subcomponentes son la negación de esos derechos). b) La segunda subdimensión incluye los siguientes componentes: la justicia con que se llevan a cabo las elecciones (cuyos subcomponentes son la justicia en la campaña y en el acto electoral y el conteo de votos), la libertad de expresión (cuyos subcomponentes son: líderes de la oposición, periodistas críticos, medios políticamente relevantes, empleados públicos y *general population*) y libertad de formar o adherirse a organizaciones (cuyo subcomponente es los partidos políticos). c) La tercera subdimensión son las elecciones efectivas y sus componentes son: poderes locales no electos y poderes nacionales electos. La segunda dimensión es la de **2) libertades políticas o gobierno limitado**, y tiene dos subdimensiones: a) restricciones institucionales y b) derechos liberales. a) La primera de ellas se divide en: el poder legislativo (cuyo subcomponente es la legislatura provincial), el poder judicial (cuyo subcomponente es la justicia provincial), las agencias de accountability horizontal (cuyo subcomponente es la independencia de las agencias) y el partido en el poder (cuyo subcomponente es las restricciones al partido que gobierna). b) La subdimensión de los derechos liberales, esta se compone de la libertad de acceso a la información (cuyos subcomponentes son: el derecho a diversas y alternativas fuentes de información y el acceso a la información sobre el gobierno) y las libertades personales (cuyos subcomponentes son: la seguridad física, la privacidad, e derecho a modos de vida alternativos o propios de una minoría y la libertad académica).

Rotación de Gobernadores

Tabla 8.3: Rotación de gobernadores

Formosa		Chaco		Misiones		Catamarca	
Gobernador	Periodo	Gobernador	Periodo	Gobernador	Periodo	Gobernador	Periodo
Floro Bogado (PJ)	11/12/1983 -	Dr. Florencio Tenev (PJ)	10/12/1983 -	R. Barrios Arrechea 7(UCR)	11/12/1983 -	R. Saadi (PJ)	10/12/1983 -
	11/12/1987		10/12/1987		17/09/1987		10/12/1987
Vicente Joga (PJ)	11/12/1987 -	Dr. Daniel Luis Baroni (PJ)	10/12/1987 -	L. M. Casoni (UCR)	17/09/1987 -	V. L. Saadi (PJ)	10/12/1987 -
	11/12/1991		10/12/1991		11/12/1987		10/07/1988
Vicente Joga (PJ)	11/12/1991 -	Rolando José Taguinas (ACHA)	10/12/1991 -	J. Humada (PJ)	11/12/1987 -	O. R. Garde (PJ)	10/07/1988 -
Re-elección	11/12/1995		10/12/1995		11/12/1991		09/10/1988
Gildo Insfrán (PJ)	11/12/1995 -	Dr. Ángel Rosas (UCR)	10/12/1995 -	R. Puerta (PJ)	11/12/1991 -	R. Saadi (PJ)	09/10/1988 -
	11/12/1999		10/12/1999		11/12/1995		17/04/1991
Gildo Insfrán (PJ)	11/12/1999 -	Dr. Ángel Rosas (UCR) Re-elección	10/12/1999 -	R. Puerta (PJ) Re-elección	11/12/1995 -	L. A. Prol (interventor)	17/04/1991 -
Re-elección	11/12/2003		10/12/2003		11/12/1999		10/12/1991
Gildo Insfrán (PJ)	11/12/2003 -	Roy Abelardo Nikisch (UCR)	10/12/2003 -	C. Rovira (PJ)	11/12/1999 -	A. Castillo (UCR)	10/12/1991 -
Re-elección	11/12/2007		10/12/2007		11/12/2003		10/12/1995
Gildo Insfrán (PJ)	11/12/2007 -	Jorge Milton Capitanich (PJ)	10/12/2007 -	C. Rovira (PJ) Re-elección	11/12/2003 -	A. Castillo (UCR)	10/12/1995 -
Re-elección	10/12/2011		10/11/2011		10/12/2007		10/12/1999
				M. F. Closs (FR)	10/12/2007 -	O. Castillo (UCR) Re-elección	10/12/1999 -
					10/12/2011		10/12/2003
						E. Brizuela del Moral (UCR)	10/12/2003 -
							10/12/2007
						E. Brizuela del Moral (UCR) Re-elección	10/12/2007 -
							09/12/2011
Cantidad total de gobernadores	3	Cantidad total de gobernadores	6	Cantidad total de gobernadores	6	Cantidad total de gobernadores	7

Fuente: Rulers (2014) y Ministerio del Interior y Transporte (2013)

En la provincia de Misiones seis gobernadores pasaron por el poder desde el año 1983 y desde 1991 que gobierna el PJ. El número de gobernadores total es mayor al de Formosa porque, en esta última, los tres gobernadores desde la vuelta a la democracia fueron reelectos porque la Constitución así lo permite. No es el caso de Misiones que cuenta con una regla electoral más restrictiva.

Sin embargo, la estabilidad general es alta, como se puede observar a continuación:

Tabla 8.4: Cantidad de cambios de ministros y promedio de rotación dentro de una administración para Misiones

Agencia	C. Rovira (PJ) 1999-2003	C. Rovira (PJ) 2003-2007	M. F. Closs (FR) (2007-2011)
Coordinación General de Gabinete	1	1	0
Gobierno	1	1	0
Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología	0	0	1
Salud Pública	0	0	1
Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos	0	0	0
Ecología, Recursos Naturales Renovables	0	0	1
Turismo	1	0	0
Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración	0	0	1
Trabajo y Empleo	0	-	0
La Mujer y la Juventud	0	0	0
Derechos Humanos	-	-	0
El Agro y la Producción	1	0	1
Obras y servicios públicos	0	-	-
Cultura	0	-	-
Cantidad total de cambios de ministros dentro de una administración	4	2	5
Promedio de rotación de ministros dentro de una administración	0,31	0,22	0,42

Fuente: elaboración propia en base a boletines oficiales provinciales y leyes ministeriales

La rotación dentro del Ministerio de Salud fue muy baja. En base a los datos que se obtuvieron, hubo sólo un cambio de ministro de salud entre 2001 y 2011 y pasaron 3

ministros de Salud en total durante este periodo. En cuanto al dengue, Misiones presenta una evolución similar a la de Formosa lo que permite inferir un aprendizaje por parte del equipo a cargo.

Por último, al igual que en la provincia de Formosa, el Ministerio de Salud provee de un seguro de salud provincial a la población. Asimismo, tienen un laboratorio provincial que produce el repelente y programas provinciales de la enfermedad del Chagas y de dengue (Ministerio de Salud de Misiones 2013).

8.3.2. El caso de Catamarca

Según el índice global de democracia provincial (Gervasoni 2009, 35), Catamarca obtiene un puntaje de 3.3. Este es bastante similar al de Chaco que es de 3.0.

Con relación al sistema electoral, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Catamarca es ejercido por un Gobernador y un Vice-Gobernador (Art. 130 Constitución Provincial reformada en 1988). Duran cuatro (4) años en el ejercicio de sus funciones: "El Gobernador y Vice-Gobernador podrán ser reelectos" (Art. 133 C.P./1988). En Catamarca, puede haber reelección indefinida pero hubo rotación en el partido a cargo del ejecutivo después de que el oficialismo en manos de los Saadi fuera desalojado del poder vía intervención federal.

El caso de Catamarca fue emblemático debido a que el Caso María Soledad puso en el debate mediático el problema de los caudillos provinciales (Leyba 2011). En ese momento, Catamarca era gobernada por Ramón Saadi, hijo del caudillo Vicente Leónidas y parte del clan que, con algunas interrupciones, controlaba la provincia desde 1949 (Clarín: 15/03/2011). La situación históricamente favorable al PJ provincial cambiaría radicalmente con la intervención de 1991 decidida por el Gobierno Nacional a raíz de los problemas judiciales derivados del caso del asesinato de la adolescente María Soledad Morales, pero que respondió también a una interna dentro del PJ entre el propio Saadi y el sector "celestes" liderado por José Luis Manzano y Eduardo Bauzá (Carrera 2001).

En un primer momento, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) decidió la intervención al Poder Judicial para intentar normalizar la situación derivada de este caso ante las denuncias de falta de independencia del poder judicial. Pero poco tiempo después, ante la imposibilidad

de normalizar la situación, el PEN decidió intervenir totalmente a la provincia. El interventor federal designado fue Luis Prol quien, en un clima de mucha tensión, asumió su cargo el 18 de abril de ese año. Esta intervención marcó un punto de quiebre en la historia político - institucional de la provincia, al interrumpir las prácticas de la familia de los Saadi que perdieron en las elecciones de fines de ese año. Las medidas más importantes adoptadas por la intervención fueron: 1) El cese de los mandatos de los senadores, diputados y jueces provinciales y 2) la sanción de una nueva ley electoral (la No 4628) que implantó el sistema proporcional D'Hondt con barrera del 3% para la elección de los diputados provinciales. Por primera vez en la historia de la provincia se elegirían a los diputados mediante un sistema verdaderamente proporcional finalizándose con una larga tradición de sistemas mayoritarios (Carrera 2001). Por último, la sanción de las leyes de Reforma del Estado y del personal policial apuntaron, en cierta forma, a terminar con todos los resortes del poder favorables la familia Saadi (Carrera 2001). Gracias a la nueva coyuntura, los principales partidos de la oposición decidieron aliarse para las elecciones. La UCR conformó una alianza, el Frente Cívico y Social (FCyS), junto con otros dieciséis partidos provinciales y ganaron las elecciones. La intervención marco un hito en la historia político-institucional de la provincia que comenzó una nueva etapa mucho más respetuosa de las instituciones.

Desde la vuelta a la democracia, en Catamarca hubo 7⁷² Gobernadores (ver tabla 8.5). Hasta la intervención federal en el año 1991 el poder siempre estuvo en manos de los Saadi y de Garbe un allegado a los Saadi). Después de la intervención, existió rotación entre gobernadores del FCyS hasta la última elección del año 2011, donde el PJ logró recuperar la gobernación. En Catamarca, el número total de gobernadores desde la vuelta a la democracia es alto con relación a Formosa y Misiones se acerca a Chaco (6gobernadores desde 1983, pero con dos reelecciones: Rosas y Capitanich). Sin embargo, recién después de la intervención del año 1991, la alternancia en la gobernación dejó de ser un arreglo de rotación pactada entre los Saadi. Para los fines de esta investigación eso es importante porque, recién desde el año 2000, reaparece el dengue en el país.

⁷² Al igual que con los casos de Formosa y Chaco se contabilizan las diferentes personas a cargo de la gobernación por única vez, aunque hayan sido reelectos.

Tabla 8.5: Cantidad de cambios de ministros y promedio de rotación dentro de una administración para Catamarca

Ministerio	E. Brizuela del Moral (UCR) 2003-2007	E. Brizuela del Moral (UCR) Re-elección 2007-2011
Salud	0	3
Gobierno y Justicia	-	0
Hacienda y Finanzas	-	0
Producción y Desarrollo	-	1
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	-	1
Obras y Servicios Públicos / Obras Públicas	-	0
Desarrollo Social	-	1
Servicios Públicos	-	-
Cantidad total de cambios de ministros dentro de una administración	-	6
Promedio de rotación de ministros dentro de una administración	-	0,86

Fuente: elaboración propia en base a boletines oficiales provinciales y leyes ministeriales

La rotación en Salud fue alta (ver tabla 8.7 y 8.8), comparando con Misiones, Formosa y Nación (ver tabla 8.8). Desde el año 2004, pasaron 5 ministros por la cartera sanitaria. Incluso, 2 de ellos (Dr. José Omar Vega y Dr. Juan Carlos Ferreyra) duraron pocos meses al frente del Ministerio. Es notable que en esta provincia sucede lo mismo que en Chaco con relación al dengue. No se observan casos hasta el importante brote del 2009. Las escasas amenazas de brotes que existieron, a pesar de que existía un contexto de alta rotación de ministros, podrían explicar que no se hayan desarrollado rutinas de aprendizaje entre los actores de modo de poder abordar el problema. Dado que todas las provincias de NEA y NOA presentan baja institucionalidad formal y baja capacidad burocrática (Page 2010) el desarrollo de capacidades para enfrentar el dengue no parece explicarse por alguno de esos otros aspectos. Todo parece indicar que en Misiones y Catamarca, también, existe conexión causal entre la estabilidad del gabinete de salud, el desarrollo de reglas y rutinas informales en base al aprendizaje y los horizontes temporales de largo plazo.

Asimismo, al igual que en el Chaco⁷³, la estructura del ministerio de salud no presenta casi programas provinciales propios ni grandes iniciativas de combate al dengue, post brote del 2009.

Como se puede observar a continuación, Formosa y Misiones presentan más estabilidad de los ministros de Salud. Los cambios de Chaco y Catamarca son altos pero hay que considerar que, para Catamarca, solo se cuenta con información de tres años en un solo ministerio. Por ende, el número de 1,5 es muy alto en términos comparativos. De todos modos, indica una tendencia hacia la mayor inestabilidad y es relevante porque, justo en esos años, se da el brote de dengue. En Chaco, hay periodos donde no hay cambios por eso no da arriba de 1. Sin embargo, 0,7 también es alto porque significa que cada ministro que asume tiene un 70% de probabilidades de irse. Y de nuevo, es relevante que aumente en los años del brote.

⁷³En base a búsqueda en hemeroteca y en páginas web provinciales (Ministerio de Salud del Gobierno de Catamarca 2012)

Tabla 8.6: Cantidad de cambios de ministros de salud dentro de una administración para Formosa, Chaco, Misiones y Catamarca.

Formosa		Chaco		Misiones		Catamarca	
Gobernador	Cantidad de cambios de ministros de salud dentro de una adm.	Gobernador	Cantidad de cambios de ministros de salud dentro de una adm.	Gobernador	Cantidad de cambios de ministros de salud dentro de una adm.	Gobernador	Cantidad de cambios de ministros de salud dentro de una adm.
Floro Bogado (PJ)	1	Dr. Florencio Tenev (PJ)	1	R. Barrios Arrechea 7(UCR)	-	R. Saadi (PJ)	-
Vicente Joga (PJ)	0	Dr. Daniel Luis Baroni (PJ)	0	L. M. Casoni (UCR)	-	V. L. Saadi (PJ)	-
Vicente Joga (PJ) Re-elección	0	Rolando Jose Taguinas (ACHA)	1	J. Humada (PJ)	-	O. R. Garde (PJ)	-
Gildo Insrán (PJ)	1	Dr. Ángel Rosas (UCR)	0	R. Puerta (PJ)	-	R. Saadi (PJ)	-
Gildo Insrán (PJ) Re-elección	1	Dr. Ángel Rosas (UCR) Re-elección	1	R. Puerta (PJ) Re-elección	-	L. A. Prol (interventor)	-
Gildo Insrán (PJ) Re-elección	0	Roy Abelardo Nikisch (UCR)	0	C. Rovira (PJ)	0	A. Castillo (UCR)	-
Gildo Insrán (PJ) Re-elección	0	Jorge Milton Capitanich (PJ)	2	C. Rovira (PJ) Re-elección	0	A. Castillo (UCR)	-
				M. F. Closs (FR)	1	O. Castillo (UCR) Re-elección	-
						E. Brizuela del Moral (UCR)	0
						E. Brizuela del Moral (UCR) Re-elección	3
Promedio total adm.	0,43	Promedio total adm.	0,71	Promedio total adm.	0,33	Promedio total adm.	1,5

Fuente: elaboración propia en base a boletines oficiales provinciales

8.3.3. Capacidades estatales en las provincias de Catamarca y Misiones

Algunos indicadores de capacidad estatal que se utilizaron para medir esa dimensión en las provincias de Chaco y Formosa se pudieron obtener en base a fuentes secundarias para los casos de Catamarca y Misiones. Aunque las series temporales están incompletas o no se

miden exactamente igual que en los dos primeros casos, permiten indagar si algunos de los valores que se observaron en Chaco y Formosa están presentes en Catamarca y Misiones.

En primer lugar, con relación a la distribución urbano-rural en las provincias, en Catamarca el 74% reside en áreas urbanas y en Misiones, el 70, 4%. Al igual, que en los casos de las provincias de Chaco (79,7%) y Formosa (77,7 %), ambas se encuentran por debajo de la media provincial que es de 84,35% (Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) 2014b) y, a la vez, presentan condiciones semejantes para la propagación del dengue.

En segundo lugar, con relación a los indicadores socioeconómicos Catamarca y Misiones presentan indicadores de pobreza altos y equivalentes, lo que también permite controlar por las explicaciones alternativas presentadas en el capítulo 4. Para el mismo año y semestre para el que se encuentran datos para Chaco y Formosa (segundo semestre de 2006) el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza era del 37,2 en Catamarca y del 43,6 en Misiones (Ministerio del Interior y Transporte 2013). Mientras que en Chaco y Formosa eran del 27,3% y 32,2% respectivamente (Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) 2014d). Asimismo estos porcentajes son altos a lo largo de todo el periodo 2002-2011⁷⁴, Misiones presenta un promedio del 41,6% y Catamarca del 33,2%⁷⁵.

En tercer lugar, el ingreso *per cápita* es mayor en Misiones que en Catamarca. En la primera es en promedio de \$3.010⁷⁶ y en la segunda es de \$1.577⁷⁷ para el periodo de 2000 a 2009. A su vez, el promedio de Chaco⁷⁸ es de \$2.445 *per cápita* (ubicándose en medio de las dos provincias anteriores)⁷⁹ mientras que para Formosa (para los años entre 2007 y 2009) es de \$5.451⁸⁰. El promedio de Formosa no es comparable ya que en los últimos años los valores son superiores debido a las altas tasas inflacionarias. Sin embargo, sí pueden compararse los resultados de las 4 provincias para cada año de 2007 a 2009: en el 2007,

⁷⁴ No se cuenta con datos para los años anteriores.

⁷⁵ Cálculos propios a partir de datos del Ministerio del Interior y Transporte (2013). Nota: se utiliza el presupuesto ejecutado.

⁷⁶ Las cifras que están en pesos en este apartado son pesos corrientes.

⁷⁷ Cálculos propios a partir de datos del Ministerio del Interior y Transporte (2013).

⁷⁸ Cálculos propios a partir de *Chaco, su Historia en Cifras* (Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco 2013).

⁷⁹ Dado que sólo se encuentran datos hasta 2009 para Misiones y Catamarca y para Chaco sólo a partir del año 2000, se ha restringido la comparación a este periodo.

⁸⁰ Cálculos propios a partir de presupuestos de la provincia de Formosa.

Formosa es la segunda provincia con mayor ingreso *per cápita* (con \$4.055), sólo superada por Catamarca (con \$4.217), y seguida por Chaco (con \$3.552) y finalmente Misiones (con \$2.220) y en 2008 y 2009 es la primera provincia con mayor ingreso *per cápita* del grupo.

Al igual que el ingreso, el gasto *per cápita* es mayor en Misiones que en Catamarca, representado un promedio de \$3.711 para la primera y \$1.909 para la segunda dentro del periodo 2001-2009⁸¹. A su vez, el gasto *per cápita* para el mismo periodo en Chaco es de \$2.653⁸². Nuevamente para Formosa, dentro del periodo mencionado sólo se encuentran datos entre 2007-2009, presentado un promedio de \$5.290⁸³. Sin embargo, al comparar el gasto *per cápita* para los años entre 2007 y 2009, Catamarca es la primera provincia con mayor gasto *per cápita*, seguida por Formosa, luego Chaco y finalmente Misiones.

En cuarto lugar, respecto al porcentaje de recursos tributarios de origen provincial sobre el total de los recursos tributarios, este es ampliamente superior en Misiones, siendo este del 21% mientras que el de Catamarca es de tan sólo el 10% durante el periodo de 2000 a 2010⁸⁴. A su vez, Chaco presenta un porcentaje intermedio del 12%⁸⁵ para todo el periodo mientras que el de Formosa se ubica en el 6% (para los años en que se encuentran datos: 2007-2010)⁸⁶.

En quinto lugar, Catamarca y Misiones tienen un presupuesto muy similar en Salud. La primera destinó, en promedio, el 8,43% de su presupuesto y la segunda el 8,16%. Sin embargo, Misiones gasta menos en salud *per cápita*⁸⁷ que Catamarca, mientras la primera gastó \$133 en promedio por persona, la segunda \$314 (considerando el periodo 2000-2009). Respecto a Chaco y Formosa, mientras la primera presenta para el mismo lapso de tiempo un gasto en salud *per cápita* de \$241, la segunda de \$444 para el periodo 2007-2009. Sin embargo, si se comparan las cuatro provincias en el periodo entre 2007 y 2009, en 2007 y

⁸¹ Cálculos propios a partir de datos del Ministerio del Interior y Transporte (2013). Nota: dado que sólo se encuentran datos desde 2001 hasta 2009 para Misiones y Catamarca, se ha restringido la comparación a este periodo.

⁸² Cálculos propios a partir de *Chaco, su Historia en Cifras* (Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco 2013).

⁸³ Cálculos propios a partir de presupuestos de la provincia de Formosa.

⁸⁴ Cálculos propios a partir de datos del Ministerio del Interior y Transporte (2013).

⁸⁵ Cálculos propios a partir de *Chaco, su Historia en Cifras* (Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco 2013).

⁸⁶ Cálculos propios a partir de presupuestos de la provincia de Formosa.

⁸⁷ Cálculos propios a partir de de datos del Ministerio del Interior y Transporte (2013).

2008 Formosa es la tercera provincia con mayor gasto *per cápita* en salud y en 2009 la segunda.

En sexto lugar, respecto al tamaño del sector público⁸⁸, Catamarca presenta un promedio de 80 empleados cada mil habitantes mientras que Misiones tan sólo 40 para el periodo 2000-2010. A su vez, Formosa y Chaco tienen una posición intermedia con 69 y 45 empleados cada mil habitantes respectivamente.

Por último, se observa una diferencia con relación a las “bocas del sistema de salud”, Misiones tiene más camas disponibles cada mil habitantes que Catamarca. Mientras que la segunda presenta 3 y 2,6 camas cada mil habitantes para 1990⁸⁹ y 2004 respectivamente, la segunda tiene sólo 1,8 y 1,5 camas cada mil habitantes para los años señalados. El indicador utilizado para medir el alcance de las políticas es diferente al que se empleó para Chaco y Formosa ya que allí se observó la distribución de CAPs y hospitales en el territorio y estos datos no se han podido encontrar para Catamarca y Misiones.

⁸⁸ Cálculos propios a partir de datos del Ministerio del Interior y Transporte (2013).

⁸⁹ Cálculos propios a partir de datos del Ministerio del Interior y Transporte (2013). Nota: para calcular las camas cada mil habitantes para el año 1990 se utilizó la población de censo de 1990 y para el año 2004 proyecciones y estimaciones a partir del censo de 2001.

Tabla 8.7: Capacidades estatales para Chaco, Formosa, Catamarca y Misiones

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	INDICADOR	Chaco	Formosa	Catamarca	Misiones
CAPACIDADES ESTATALES	1	Fiscal / Presupuestaria				
	1.1	Cuentas públicas macro				
	1.1.1	Ingreso provincial per cápita (pesos)	\$ 2.455	\$ 5.451	\$ 1.577	\$ 3.010
	1.1.2	Gasto provincial per cápita (pesos)	\$ 2.653	\$ 5.290	\$ 1.909	\$ 3.711
	1.2	Capacidad de recaudación sobre población				
	1.2.1	Porcentaje de recursos tributarios de origen provincial	12%	6%	10%	21%
	1.3	Cuentas por finalidad y función				
	1.3.1	Gasto en salud per cápita (pesos)	\$ 241	\$ 444	\$ 314	\$ 133
	1.3.2	Gasto en vivienda y urbanismo per cápita (pesos)	\$ 137	\$ 262	\$ 351	\$ 178
	2	Técnico – administrativa				
	2.1	Servicio Civil				
	2.1.1	Cantidad de empleados en el sector público cada mil habitantes	45	69	80	40
	3	Alcance / Densidad				
3.1	En cuanto a salud pública					
3.1.1	Cantidad de camas cada mil habitantes			2,6	1,5	

Fuente: elaboración propia

Tabla 8.8: Estabilidad de gabinete para Chaco, Formosa, Catamarca y Misiones

VARIABLE	NIVEL		Chaco	Formosa	Catamarca	Misiones
ESTABILIDAD DE GABINETE	1	Estabilidad a nivel de gabinete				
	2.1	Promedio de rotación dentro de una administración para todas las administraciones	0,81	0,33	0,86	0,32
	2	Estabilidad a nivel del Ministerio de Salud				
2.1	Promedio de la cantidad de cambios de ministro de salud al interior de una administración para todas las administraciones	0,71	0,43	1,5	0,33	

Fuente: elaboración propia

8.4. Conclusiones

Los casos de Chaco y Catamarca comparten inestabilidad del gabinete de salud durante los años de 2000 al 2010 y son las dos provincias que más dificultades tuvieron para frenar el brote de dengue que enfrentó la región en el año 2009. Formosa y Misiones, en cambio, no presentaron brotes de magnitud en ese momento y ambas provincias muestran mayor estabilidad en los gabinetes de salud. Con relación a las capacidades burocráticas del aparato estatal (y en base a la información obtenida), se parecen bastante salvo en el alcance en el territorio de los centros de salud en dónde Misiones presenta mayor capacidad. Por último, Misiones también se diferencia por el hecho de contar con un Servicio de Salud provincial para la población y un laboratorio público que produce el repelente y el paracetamol, al igual que el caso de Formosa.

Como no se realizó trabajo de campo no se pudo identificar las características de las políticas de combate de epidemias ni la existencia del mecanismo causal identificado para los casos de Chaco y Formosa. Sin embargo, la información obtenida acerca de las condiciones necesarias (alternancia en el poder, baja institucionalidad formal y organizacional y condicionantes de las epidemias compartidos) y de la condición que le otorga suficiencia explicativa al modelo (la estabilidad), permiten hipotetizar la probabilidad de que ese mecanismo causal haya estado vigente, también, en estos dos casos informales.

9. Conclusiones

La noción de áreas marrones de O'Donnell (1993) nos permitió mirar a la Argentina desde una perspectiva territorial totalmente diferente. La idea de que la democracia era desigual a través del territorio, tanto con relación a la forma institucional que asume pero sobre todo, con relación al acceso a la legalidad, derechos e instituciones por parte de la ciudadanía, nos ayudó a comprender las complejidades de los diseños institucionales dentro de un mismo país. Asimismo, la proliferación de estudios en los últimos años acerca de cómo pensar la democracia a nivel subnacional, echaron luz sobre temas fundamentales para mejorar la calidad y el acceso a la democracia argentina.

Sin embargo, no pasó lo mismo con el Estado. Y no pasó en dos sentidos diferentes. En primer lugar, el Estado parece el gran olvidado de la ciencia política más “ortodoxa”. Es terreno de estudios de la administración pública, de la sociología, de la sociología política e incluso de la economía (en una versión mínima y asociada al indicador de gasto). Sin embargo, en la ciencia política, el Estado es un mal menor que acompaña lo que suceda a nivel del diseño institucional del régimen (sistema electoral, partidos políticos, funcionamiento de la legislaturas) y a nivel de los grupos organizados (movimientos sociales, votantes, *constituencies*, beneficiarios de política pública, etcétera). El Estado es el burocrático de Weber y sobre eso, mejor acordemos, dejémoslo de lado y dediquémonos a enfatizar reglas y preferencias de actores particulares (y en general, poderosos) u organizados (y en general, menos poderosos). La Administración Pública es una pieza fundamental en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Esta se debe entender como a una institución clave en el efectivo funcionamiento del sistema democrático y de la vigencia del Estado de derecho. Dado que, además, también es una institución, puede ser vista como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas por un lado y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por otro.

El aparato administrativo de un país ocupa un lugar central en la elaboración y la implementación de las políticas públicas y en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. La administración y la burocracia son casi tan antiguas como el gobierno

mismo, pero ya hace muchos años se han convertido en una parte cada vez más importante del aparato gubernamental en casi todos los países del mundo. A pesar de esta clara importancia, es probable que tengamos menos información sistemática acerca de este aspecto del gobierno que acerca de cualquier otro.

No quedan dudas de que políticas bien diseñadas pueden verse frustradas u obturadas por una organización y estructuración del aparato estatal determinada. Por ejemplo, una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo, o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país. En sentido contrario, una correcta organización del mismo facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación.

Existe un antiguo axioma según el cual la política y la administración son actividades separadas. Esto permitiría al funcionario-administrador participar en la elaboración y ejecución de políticas basándose en criterios legales o técnicos sin necesidad de responder políticamente por los resultados de sus acciones. Esta apariencia de una toma de decisiones netamente técnica, supuestamente, se fortalece la burocracia es políticamente neutral, no importa cual sea el partido gobernante, como ocurre en las democracias angloamericanas. En general, cuando se estudia la burocracia, se ve su relación con el exterior: con el poder político o con los administrados. Rara vez se examina la política dentro de la administración pública y el comportamiento de las organizaciones en la aplicación de políticas públicas, que bien puede frustrar su aplicación. Es por ello que examinar los gabinetes es clave. Estos funcionan como “bisagra” entre la política y la administración pública.

El afirmar que la burocracia pública es agente de aplicación de políticas no significa que sea instrumento inerte. Una organización pública tiene margen de acción propio y, muchas veces, tiene considerable margen de discrecionalidad en el desempeño de su cometido. Este depende de la naturaleza de la misión y del grado de control jerárquico. Los organismos públicos deben entenderse como actores cuyo objetivo es la base misma de su existencia, pero que tiene gran parte de su accionar orientada al logro de objetivos

organizacionales: ampliar competencias, obtener recursos, mejorar las prestaciones internas (servicios de bienestar, salud, beneficios sociales, etcétera) así como conseguir poder. La capacidad del estado depende, principalmente, de que la burocracia sea una “entidad corporativamente coherente” y de que los individuos encuentren en la persecución de los objetivos colectivos la mejor manera de alcanzar sus intereses personales (Peter Evans, 1992). Por último, una burocracia que funcione adecuadamente ayuda a evitar la captura de las políticas públicas por parte de intereses corporativos e implica un freno a la arbitrariedad (Evans, 1992).

En segundo lugar, porque los estudios sobre la democracia asumieron que el mecanismo electoral era suficiente para generar incentivos correctos para el diseño de políticas públicas y una relación de automaticidad entre el diseño de buenas reglas y buenas políticas públicas. Es decir, si se quiere mejorar la democracia, es preciso que haya buenas políticas públicas. Y existirán buenas políticas públicas en la medida en que sea mejor la calidad de esa democracia. ¿Y cómo se mejora la calidad de la democracia? A través del diseño institucional del régimen. Eso significa que si se cuenta con un mejor diseño del sistema electoral, habrá mayor competencia política, mejor representación de interés en el Congreso, se debatirá en pluralidad democrática y entonces, se diseñaran mejores políticas públicas. Fin de la historia.

Sin embargo, el proceso de implementación puede alterarlo todo. Este puede desviar la regla escrita y debatida en pluralidad de intereses en el Congreso. Puede no aplicarla. Puede bloquearla. Puede aplicarla mal por inoperancia. Puede querer aplicarla bien pero no contar con los recursos necesarios para hacerlo, etcétera. El aparato estatal es una organización compleja que está presente en todo el territorio argentino. Y las políticas públicas se implementan a través de esas diversas organizaciones. Además, esas organizaciones son preexistentes a los políticos electos, por lo que éstos asumen y heredan inercias organizacionales, funcionarios de planta, culturas organizacionales, tensiones y competencias internas, procesos administrativos, etc., que pueden, modelar, alterar, obtener, desvirtuar, acelerar, facilitar o anular cualquier iniciativa de implementación de lo ya decidido y aprobado por los legisladores o por las autoridades del gabinete (ministros). Por alguna razón, la teoría democrática dejó de lado el estudio de la implementación, del

proceso de formulación de políticas públicas, de la complejidad organizacional del aparato estatal, de las particularidades del servicio civil y de los intereses complejos que tienen diversas partes de la misma gran organización que recorre el país.

¿Sobre cuántas cosas podemos tener la certeza de estar nombrando de igual manera algo que sabemos que es, esencialmente, diferente? ¿Qué tienen en común una escuela rural, el Instituto de Estadísticas y Censos de la Nación, la policía y el área de protocolo de un programa de la cancillería nacional? Todos son Estado y todos son cosas diferentes, cumplen funciones diferentes, tienen estructuras organizacionales diferentes, empleados diferentes, se apoyan en recursos y normativas administrativas y legales diferentes, etcétera. Y sí. El Estado es un “laberinto kafkiano”. Y a través de ese laberinto se procesan las políticas públicas. Y éstas, a su vez, cuentan con diseños específicos por lo que requieren de ciertas habilidades por parte de las agencias del sector público que las implementan. Por ende, “traccionan” (o no) el desarrollo de nuevas capacidades para ello. Eso significa que esas organizaciones, también, cambian.

Ahora bien, tampoco parece ser muy productivo pensar a la organización estatal por fuera del régimen político. Finalmente, las políticas se piensan desde el sistema político, tanto a través del congreso como de los ministros del poder ejecutivo que asumen sus cargos con cada renovación de gobierno. Y es en ese otro punto en el que esta tesis buscó aportar conocimiento y reflexión: los estudios acerca del rol de los gabinetes en los sistemas presidencialistas son un terreno prácticamente virgen en la Argentina y más aún, en sus provincias.

Dado todo lo mencionado, esta tesis se propuso establecer un diálogo entre esas diversas miradas estudiando dos casos similares en muchos aspectos pero contrastantes en cuanto al éxito de la implementación de una política de control epidémico (Formosa tuvo éxito y Chaco, no), ciertas características del aparato estatal (Formosa gasta más *per cápita*, tiene mayor penetración en el territorio y logra mayor coerción), implementaciones diferentes de la misma política (Formosa fumiga contra todas las “buenas prácticas” y Chaco sigue la línea consensuada), rotación electoral diferente (Chaco alterna, Formosa, no), niveles de

democracia opuestos (Formosa es mucho menos democrática que Chaco⁹⁰) y por último, estabilidad de los gabinetes opuestas (Chaco es muy inestable y Formosa es muy estable).

Se complementó el análisis en profundidad de los casos de Chaco y Formosa, con los de Catamarca y Misiones. Los casos de Chaco y Catamarca comparten inestabilidad del gabinete de salud durante los años de 2000 al 2010 y son las dos provincias que más dificultades tuvieron para frenar el brote de dengue que enfrentó la región en el año 2009. Formosa y Misiones, no presentaron brotes de magnitud en ese momento y ambas provincias muestran mayor estabilidad en los gabinetes de salud. Con relación a las capacidades burocráticas del aparato estatal, las cuatro provincias se parecen bastante salvo en el alcance en el territorio de los centros de salud en dónde Misiones y Formosa presentan mayor capacidad. Por último, Misiones y Formosa también se diferencian por el hecho de contar con un Servicio de Salud provincial para la población y un laboratorio público que produce el repelente y el paracetamol.

Los casos examinados indican que la democracia no “tracciona” automáticamente mejores políticas públicas ni éxito de las mismas. Así como no existe el “efecto derrame” cuando crece la economía hacia el mercado de trabajo, sugerimos que tampoco lo existe entre la democracia y el éxito en resolver problemas públicos. Asimismo, el análisis empírico muestra la importancia de generar estabilidad y continuidad de políticas para alcanzar su éxito. En los casos estudiados, la fuente de la estabilidad proviene de la permanencia de los funcionarios electos. Esto atenta contra el juego democrático. Los funcionarios electos deberían poder rotar y que la organización, el servicio civil y las reglas formales acerca de cómo se deben realizar las políticas sostengan la estabilidad de las mismas. Sin embargo, cuando todo o casi todo de lo anterior falla, la permanencia de las personas (a partir de la permanencia del poder político) compensa de manera subóptima la ausencia de las otras posibles fuentes de estabilidad del proceso de formulación e implementación de políticas. Esto genera un efecto paradójico puesto que, en esos contextos, se hace necesario repensar la relación entre el régimen político, el Estado y las políticas públicas. Es preciso dar un paso más allá para alcanzar un entendimiento más complejo puesto que la comprensión que se ha obtenido hasta la actualidad, parece ser insuficiente.

⁹⁰ En base al índice de Gervasoni (2009, 35)

Bibliografía

- Abboud, Jorge Antonio, y Juan Manuel Busto. 2011. *Manual del primer sufragio. Votó informado*. 1 ed. Buenos Aires: Konrad Adenauer.
- Acemoglu, Daron, y James Robinson. 2005. "The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change and Economic Growth." *The American Economic Review* no. 95 (3).
- . 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge.
- Acuña, C., y M. Chudnovsky. 2013. "Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos." En *¿Cuánto importan las instituciones?*, editado por C. Acuña. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Acuña, Carlos. 1997. "¿Racionalidad Política versus Racionalidad Económica? Notas sobre el Modelo Neoclásico de Acción Colectiva y su relación con la Teoría y Método del Análisis Político." *Revista Argentina de Ciencia Política* no. noviembre de 1997:31-55.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. 1996. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alonso, Guillermo 2007. *Capacidades Estatales, Instituciones y Política Social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Amorim Neto, Octavio. 2006. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*: FVG Editora.
- Amorim Neto, Octavio, y H. Borsani. 2004. "Presidents and Cabinets: The Political Determinants of Fiscal Behavior in Latin America." *Studies in Comparative International Development* no. 39 (1):3-27.

- Austen-Smith, David y Jeffrey S. Banks. 1990. "Stable governments and the allocation of policy portfolios." *American Political Science Review* no. 84(3):891-906
- Banco Mundial. 1997. State. World Development. Report 1997.
- Bates, Robert H. 1981. "Food Policy in Africa: Political Origins and Social Consequences Food Policy." *Internationale Entwicklung*.
- Bates, Robert H. 1997. "Area studies and the discipline: A useful controversy?" *PS: Political Science and Politics* no. 30 (2):166- 169.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pederse. 2013. *Process Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Behrend, Jacqueline. 2008. *Democratic Argentina and the 'Closed Game' of Provincial Politics: Protest and Persistence*, University of Oxford.
- . 2011. "The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina." *Latin American Research Review* no. 46 (1):150-176.
- Besley, Timothy, y Torsten Persson. 2008. "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics." *The American Economic Review* no. 99 (4):1218-1244.
- . 2009. "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics." *The American Economic Review* no. 99 (4):1218-1244.
- . 2010. "State Capacity, Conflict, and Development." *Econometrica, Econometric Society* no. 78 (1):1-34.
- . 2011. "Fragile States And Development Policy." *Journal of the European Economic Association, European Economic Association* no. 9 (3):371-398.
- Binder , Leonard. 1962. "The Cabinet of Iran: A Case Study in Institutional Adaptation." *The Middle East Journal* no. 16.

- Blondel, Jean 1985. *Government Ministers in the Contemporary World*. London: SAGE Publications.
- Bonvecchi, Alejandro, y Germán Lodola. 2011. "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina." *The Journal of Federalism* no. 41 (2):179-206.
- Boone, Catherine. 2003. *Political Topographies of the African State. Territorial Authority and Institutional Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2012. "Territorial politics and the reach of the state: unevenness by design." *Revista de ciencia política* no. 32 (3):623-641.
- Brady, Henry, y David Collier. 2004. *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Browne, Eric, Jhon Frendreis, y Dennis Gleiber. 1986. "The Process of Cabinet Dissolution: An Exponential Model of Duration and Stability in Western Democracies." *American Journal of Political Science* no. 30 (3):628-650.
- Calamari, Marina. 2012. *Capacidades del Estado: Revisión Bibliográfica e Implicancias para la Investigación*, Universidad de San Andrés, Victoria, Buenos Aires.
- Calvo, Ernesto, y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral* Buenos Aires Prometeo: Pent.
- Calvo, Ernesto, y Marcelo Leiras. 2010. Compañero, correligionario, comprovinciano: initial notes on legislative nationalization. En *Compañero, correligionario, comprovinciano: initial notes on legislative nationalization*. Washington, DC.
- Calvo, Ernesto, y María Victoria Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market." *American Journal of Political Science* no. 48 (4):742-57.

- Cámara de Diputados de Chaco. *INFOLEG* 2014. Disponible en <http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/BusquedaDocumentos.aspx>.
- Cárdenas, Mauricio 2010. "State Capacity in Latin America." *Brookings Institution Press* no. 10 (2):1-45.
- Cárdenas, Mauricio, y Didem Tuzemen. 2010. *Under-Investment in State Capacity: The Role of Inequality and Political Instability*. The Brookings Institution.
- Carpenter, Daniel. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*: Princeton University Press.
- Carrera, Iñigo. 2001. Procesos de reforma electoral en las provincias de Catamarca y Jujuy: 1983-1999. En *Conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Washington DC.
- Centeno, Miguel Ángel. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI). 2002. El funcionamiento del Sistema de Salud Argentino en su contexto federal. CEDI.
- CEPAL. *Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Dinámica productiva provincial*, 01/06/2012 2014. Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/argentina/noticias/paginas/4/10424/P10424.xml&xsl=/argentina/tpl/p18f.xsl&base=/argentina/tpl/top-bottom.xsl>.
- CIPPEC, y Global Integrity. *Evaluaciones Subnacionales de Buen Gobierno* 2010. Disponible en <http://local.latin.globalintegrity.org/>.
- Collier, David. 1991. "The Comparative Method: Two decades of Change " En *Comparative Political Dynamics: Global research perspectives*, editado por Dankwart Rustow y Kenneth Paul Erickson, 7-31. New York: Harper Collins Publishers.

- . 2010. *Process Tracing: Introduction and Exercises to Accompany Rethinking Social Inquiry*: Beta Version.
- Collier, David, Henry E. Brady, y Jason Seawright. 2010. "Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology." En *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, editado por David Collier y Henry E. Brady, 161-99. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Consejo Vial Federal. *Consejo Vial Federal. Red Vial* 2014 [citada en 01/10/2013]. Disponible en <http://www.cvf.gov.ar/>.
- Chang, Kelly, David Lewis, y Nola McCarty. 2001. The Turnover of Political Appointees. En *Midwest Political Science Association*. Chicago IL.
- Cheibub, José Antonio. 1998. "Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships." *World Politics* no. 50 (3).
- Dahl, Robert. 1971. *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Diermeier, Daniel, y Randolph Stevenson. 1999. "Cabinet survival and competing risks." *American Journal of Political Science* no. 43 (Octubre):1051-68.
- Diermeir, Daniel, y Antonio Merlo. 2000. "Government Turnover in Parliamentary Democracies." *Journal of Economic Theory* no. 94 (Septiembre).
- DiMaggio, Paul, y Hugh Louch. 1998. "Socially Embedded Consumer Transactions: For What Kinds of Purchases do People Use Networks Most?" *American Sociological Review* (Octubre):619-37.
- DiMaggio, Paul, y Walter Powell. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis* University of Chicago Press.

- Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS). Varios años (2003-2007). Indicadores básicos. Ministerio de Salud de la Nación.
- Eaton, Kent. 2004. *Politics Beyond The Capital. The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Esping-Andersen, Gösta, y Ram A. Cnaan. 1992. "Three Worlds of Welfare Capitalism." *Acta Sociologica* no. 35 (1):69-71.
- Evans, Peter. 1992. "The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State." En *The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment*, editado por Stephan Haggard y Robert Kaufman. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- . 1996. "El Estado como problema y como solución." *Desarrollo Económico* no. 35 (140).
- Evans, Peter, y James Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review* no. 64 (5).
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol. 1985. *Brining the State Back in*. New York: Cambridge University Press.
- Falleti, Tulia. 2005. "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective." *American Political Science Review* no. 99 (3).
- . 2013. "Decentralization in Time: A Process-Tracing Approach to Federal Dynamics of Change." En *Federal Dynamics: Continuity, Change and Varieties of Federalism*, editado por Arthur Benz y Jörg Broschek, 140-166. Oxford: Oxford University Press.

- Falleti, Tulia, y Julia F. Lynch. 2009. "Context and Causal Mechanisms in Political Analysis." *Comparative Political Studies* no. 43 (9):1143-1166.
- Fearon, James D., y David Laitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *American Political Science Review* no. 97 (1):75-90.
- Gassebner, Martin, Richard Jong-A-Pin, y Jochen Mierau. 2011. "Terrorism and Cabinet Duration." *International Economic Review* no. 52 (4 (Noviembre 2011)):1253-1270.
- Geddes, Bárbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*: University of California Press.
- . 2003. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*: University of Michigan Press.
- George, Alexander, y Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerschenkron, Alexander 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective (1962)*: Cambridge University Press.
- Gervasoni, Carlos. 2005. "Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales." *Colección N° 16*:83-122.
- . 2009. Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces. En *2009 Meeting of the Latin American Studies Association*. Rio de Janeiro, Brazil.
- . 2010. "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces." *Journal of Politics in Latin America* no. 2 (2).
- Gibson, Edward. 2004. "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights." En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por Edward Gibson. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Gibson, Edward, y Ernesto Calvo. 2000. "Federalism and Low Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina." *Studies in Comparative International Development* no. 35 (3):32-55.
- Gibson, Edward, Ernesto Calvo, y Tulia Falleti. 2004. "Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere." En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por E. L. Gibson. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Gibson, Edward L., y Julieta Suarez-Cao. 2010. "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and an Empirical Application to Argentina." *Comparative Politics* no. 43 (1):21-39.
- Giraudy, Agustina. 2009. *Subnational undemocratic regime continuity after democratization: Argentina and Mexico in comparative perspective*, Department of Political Science, University of North Carolina, Chapel Hill.
- . 2010. "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico." *Journal of Politics in Latin America* no. 2 (2):53 - 84.
- Giraudy, Agustina, y Juan Pablo Luna. 2012. An Explanatory Typology of State's Territorial Reach: State actors and territorial challengers in Latin America. En XXX *International Congress of the Latin American Studies Association*. San Francisco.
- Gobierno de la Provincia de Formosa. *Formosa.gob.ar. El portal de nuestra gente* 2014a. Disponible en <http://www.formosa.gob.ar/desarrollohumano.programasprov.laformed>.
- . *Formosa.gob.ar. El portal de nuestra gente. Leyes provinciales* 2014b. Disponible en <http://www.formosa.gob.ar/mujer.legislacion.leyesprovinciales>.
- Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco. 2013. *Chaco, su Historia en Cifras*. Segunda edición ed: Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco.

- Goodwin, Jeff. 2004. *No other way out: States and Revolutionary movements 1945-1991*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, Stephan. 1998. "Business, Politics and Policy in East and Southeast Asia." En *Behind East Asian Growth: The Political and Social Foundations of Prosperity*, editado por Henry S. Rowen. London: Routledge.
- Haggard, Stephan, y Robert Kaufman. 1995. "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado." *Desarrollo Económico* no. 35 (139).
- Hanson, Jonathan K., y Rachel Sigman. 2011. Measuring State Capacity; Assessing and Testing the options. En *Annual Meeting of the American Political Science Association*.
- Heller, Patrick 2011. Building the State: State Capacity and Civil Society in India. En *State-Building Workshop*. New Delhi.
- Herbst, Jeffrey. 2000. *States and Power in Africa*. Princeton: Princeton University Press.
- Huber, John. 1998. "How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies." *American Political Science Review* no. 92 (3).
- Huber, John, y Cecilia Martínez-Gallardo. 2004. "Cabinet Instability and Experience in the Cabinet: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective." *British Journal of Political Science* no. 34 (Enero): 27-48.
- . 2008. "Replacing cabinet ministers: Patterns of ministerial stability in parliamentary democracies." *American Political Science Review* no. 102 (2):169-80.
- Huber, John, y Charles Shipman. 2002. *Deliberate discretion: The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, S.P. 1968. *Political Order in Changing Societies*: Yale University.

- . 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: Univ. Oklahoma Press.
- Iazzetta, Osvaldo. 1997. "Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello." *Desarrollo Económico* no. 37 (146).
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 2014a. Censo 2001. Mejor para todos. Tabulados Especiales. Elaboración: Proyecto IAIVA, IESCT, UNQ. SSDUV, Anexo 5, cuadro 3.
- . 2014b. Censo 2010, Año del Bicentenario.
- . *INDEC + de 100 programas estadísticos* 2014c [citada en 01/06/2012]. Disponible en <http://www.indec.mecon.ar/>.
- . 2014d. Microdatos de la Encuesta de Hogares.
- Jones, Mark P., y Wonjae Hwang. 2005. "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress." En *Argentine Democracy. The Politics of Institutional Weakness*, editado por S. L. a. M. V. Murillo. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- King, Gary, James E. Alt, Nancy E. Burns, y Michael Laver. 1990. "A Unified Model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies." *American Journal of Political Science* no. 34 (3):846-871.
- King, Gary, Robert Keohane, y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Kjær, Mette, Ole Hansen, y Jens Peter Frølund Thomsen. 2002. Conceptualizing State Capacity. DEMSTAR.
- Knight, Jack. 2002. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press.

- Kocher, Matthew. 2010. "State Capacity as a Conceptual Variable." *Yale Journal of International Affairs*.
- Kohli, Atul. 2010. "Politics of Redistribution." En *Oxford Companion to Politics in India*, editado por Pratap Mehta y Niraja Gopal Jayal. Oxford University Press.
- Kremer, Pedro. 2009. Determinantes del dengue en la Argentina. Documento sin publicación.
- La Nación. 2009a. "Chaco: la esposa de Capitanich renunció al Ministerio de Salud." *La Nación*, 08/05/2009.
- . 2009b. "La otra cara de la enfermedad: polémicas y controversias." *La Nación*, 18/08/2009.
- . 2009c. "Piden la renuncia de la ministra de Salud de Chaco." *La Nación*, 24/04/2009.
- La Política Online. 2009. "Crisis en el Chaco: El vice ordenó investigar a la esposa de Capitanich." *La Política Online*, 02/02/2009.
- Laver, Michael, y Norman Schofield. 1990. *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. Oxford England y New York: Oxford University Press.
- Laver, Michael, y Kenneth Shepsle. 1990. "Coalitions and Cabinet Government." *American Political Science Review* no. 84:873-90.
- . 1996. *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Leiras, Marcelo. 2007. *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo: Pent.
- Levi, Margaret. 1997. "'A Model, A Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis'." En *Comparative Politics: Rationality, Culture, and*

- Structure*, editado por Mark Lichbach y Alan Zuckerman, 19-41. New York: Cambridge University Press.
- . 1998. "The Price of Citizenship: Conscription in France, the United States, and Prussia in the Nineteenth Century." En *Analytic Narratives*, editado por Robert H. Bates et al. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Levitsky, Steven , y María Victoria Murillo. 2009. "Variation in Institutional Strength." *Annual Review Political Science* no. 12.
- Levitsky, Steven, y Gretchen Helmke. 2006. "Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America." En. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, Steven. 2003. *Transforming Labor-based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leyba, Daniel. 2011. "Muerte, escándalo y marchas del silencio que voltearon a una dinastía." *Clarín*, 15/03/11.
- Lijphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and the comparative method." *American Political Science Review* no. 65.
- . 1977. *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. New Haven: Yale University Press.
- . 1984a. "Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation." *Comparative Political Studies* no. 17 (2):265-79.
- . 1984b. "A Note on the Meaning of Cabinet Durability." *Comparative Political Studies* no. 17 (2):163-66.
- Linz, Juan, y Alfred Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political man: The social bases of politics*. New York: Doubleday.
- Lupia, Arthur, y Kaare Strom. 1995. "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections." *American Political Science Review* no. 89:648 - 665.
- Maceira, Daniel, Guillermo Paraje, Fernando Aramayo, Sergio Duarte Masi, y Delia Sánchez. 2010. "Financiamiento público de la investigación en salud en cinco países de América Latina." *Rev Panam Salud Publica* no. 27 (6):442–51.
- Mahoney, James. 2000. "Strategies of Causal Inference in Small-N Analysis." *Sociological Methods and Research* no. 28 (4):387-424.
- . 2012. "The Logic of process tracing Tests in the social sciences." *Sociological Methods & Research*.
- Mahoney, James, y Gary Goertz. 2004. "The possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research." *American Political Science Review* no. 98 (4):653-669.
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen. 2009. *Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency, and Power*. Editado por James Mahoney y Kathleen Thelen: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott, y David Samuels. 2004. Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil. En *Representing Regions: Federalism and Territorial Politics in Latin America*, editado por Edward Gibson. Baltimore: Johns Hopkins.
- Mainwaring, Scott, y Matthew S. Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malamud, Andrés, y Miguel De Luca. 2005. The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003. En *Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR)*. Granada.

- Mann, Michael 1998. "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results." *Archives européennes de sociologie* 25.
- . 2008. "Infrastructural Power Revisited." *Studies in Comparative International Development (SCID)*.
- Martínez-Gallardo, Cecilia 2005. *Designing Cabinets: Presidents, Politics, and Policymaking in Latin America*, PhD dissertation, Columbia University, New York.
- . 2011. *Designing Cabinets: Presidential politics and cabinet instability in Latin America*. Working Paper #375, Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Mazucca, Sebastián. 2007. "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power." En *Regimes and Democracy in Latin America: Theory and Methods*, editado por G. Munck. Oxford: Oxford University Press.
- Micozzi, Juan Pablo. 2001a. "Las Fuentes Institucionales del Gobierno Dividido en Argentina: Sesgo Mayoritario, Sesgo Partidario y Competencia Electoral en las Legislaturas Provinciales Argentinas." En *El Federalismo Electoral Argentino*, editado por Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina, 65-110. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires.
- . 2001b. Reformas institucionales en Chaco, Chubut y La Pampa. Tres procesos convergentes, ¿tres procesos idénticos? En *V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político*. Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton University Press.
- Mill, John Stuart. 1973. *A system of logic, ratiocinative and inductive: being a connected view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation*. University of Toronto Press.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. *Indicadores Fiscales y Financieros* Varios años [citada en 01/06/2012]. Disponible en <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>.

Ministerio de Salud de la Nación. 2008. Análisis de Situación de Salud, Región NEA 2008.

———. 2009a. "Brote de dengue en Argentina. Enero-mayo, 2009."

———. 2009b. Guía para el control vectorial de la enfermedad de Chagas. Programa Nacional de Chagas.

———. 2009c. Plan de Prevención y Control Dengue 2008-2009, Informe de Situación.

———. *Portal del Ministerio de Salud de la Nación* 2014a [citada en 01/12/2009]. Disponible en <http://www.msal.gov.ar/>.

———. *Programa Nacional de Chagas. Por una Argentina sin Chagas* 2014b [citada en 27/01/2014]. Disponible en <http://www.msal.gov.ar/chagas/index.php/institucional/diagnostico>.

Ministerio de Salud de Misiones. *Misiones Salud* 2013 [citada en 01/10/2013]. Disponible en <http://www.salud.misiones.gov.ar/>.

Ministerio de Salud del Gobierno de Catamarca. *Ministerio de Salud del Gobierno de Catamarca* 2012 [citada en 27/01/2014].

Ministerio del Interior y Transporte. 2012. *Ministerio del Interior y Transporte. Presidencia de la Nación*. 2013 [citada en 01/06/2012 2012]. Disponible en <http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias.php?idName=provincias&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=>.

Mirabella de Sant, María Cristina, y Federico Eugenio Nanni. 2006. "Estimaciones de Productos brutos provinciales basadas en el consumo residencial de energía eléctrica realizadas en el marco del programa 26/ F203: "Análisis Económico

- Regional y Nacional". Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Tucumán (CIUNT).
- Moore Jr., Barrington. 1993. *Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world* Boston: Beacon Press.
- Munck, Gerardo, y Jay Verkuilen. 2002. "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices." *Comparative Political Studies* no. 35 (1):5-34.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., y Barry Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England." *Journal of Economic History*.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries." *World Development* no. 21:1355-69.
- . 2001. "Democracy, Law, and Comparative Politics." *Studies in Comparative International Development* (Spring):7-36.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, y Laurence Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule*. Vol. 3, *Comparative Perspectives*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Olson, Mancur. 1992. *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. México: Limusa - Noriega.
- OMS. 2009. Dengue: guías para el diagnóstico, tratamiento, prevención y control. Nueva edición.

- Oszlak, Oscar. 1980. Estado, Planificación y Burocracia: los "procesos de implementación" de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas. En *25 aniversario del INAP 1955-1980*. México.
- Page, María. 2010. Hacia una agenda de buen gobierno. Mapa de la calidad institucional de las provincias argentinas. CIPPEC. Documento de trabajo n° 47.
- Pérez Liñan, A. 2008. "El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes En *Boletín de Política Comparada. Documento de Trabajo # 1*.
- Pierson, Paul. 2003. "Big, Slow-Moving and...Invisible: MacroSocial Processes." En *The Study of Comparative Politics in Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por James Mahines y D. Rueschemeyer, 177-209. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2004. "Long Term Processes." En *Politics in Time*, 79-96. Princeton University Press.
- Portes, Alejandro, y Lori D. Smith. 2012. *Institutions Count Their Role and Significance in Latin American Development*: University of California Press.
- Powell, G. Bingham. 1982. *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP). 2010. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos. Buenos Aires: (UNDP).
- Przeworski, Adam, y Henry Teune. 1970. *The logic of comparative social inquiry*. New York: John Wiley and Sons.
- Ragin, Charles. 1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

- Ragin, Charles C., y Howard Saul Becker. 1992. *What is case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ragin, Charles C., y Benoit Rihoux. 2009. "Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques." En. Thousand Oaks: Sage.
- Rauch, James, y Peter Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." *Journal of Public Economics* no. 75 (1):49-71.
- Repetto, Fabián. 2004. Capacidad Estatal: Requerimiento para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Documento de Trabajo, INDES, BID.
- Riker, William. 1975. "Federalism." En *Handbook of Political Science*, editado por Fred Greenstein y Nelson Polsby, 93-172.
- Rogers, Ziegler. 2010. *The Taxation Tango: State Capacity in Argentina's Provinces*, UMI Dissertation Publication.
- Rotberg, Robert I. 2003. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*: Brookings Institution Press.
- Rulers. 2014. Rulers. www.rulers.org.
- Samuels, David, y Richard Snyder. 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective." *British Journal of Political Science* no. 31 (4):651-671.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. 1986. *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. São Paulo: Vértice.
- Sartori, Gioanni. 2005. *Partidos y sistemas de partidos: marcopara un análisis*: Alianza Editorial.
- Schumpeter, Joseph. 1947. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper.

- Serra, Laura. 2011. "Insfrán eliminó los lemas y se lanza a su cuarta reelección." *La Nación*, 02/06/2011.
- Shepsle, K. 1979. "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models." *American Journal of Political Science* no. 23:27-60.
- Shugart, Matthew S., y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sikkink, K. 1993. "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista." *Desarrollo Económico* no. 32 (128).
- Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino. 2014. Registro Federal de Establecimientos de Salud.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda, y Paul Pierson. 2002. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science." En *Political Science: State of the Discipline*, editado por I. Katznelson y H. Milner, 693-721. New York: W.W. Norton.
- Skocpol, Theda, y Kenneth Finegold. 1982. "State capacity and economic intervention in the early New Deal." *Political Science Quarterly* no. 97 (2):255-278.
- Skowronek, Stephen. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge, New York y Melbourne: Cambridge University Press.
- Slater, Dan. 2008. "Can Leviathan be Democratic? Competitive Elections, Robust Mass Politics, and State Infrastructural Power." *Studies in Comparative International Development (SCID)*.
- Snyder, Richard. 1999. "After the States Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico." En *Subnational Politics and Democratization in*

- Mexico*, editado por Wayne Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley. La Jolla: Center for US-Mexican Studies, University of California San Diego.
- . 2001. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method." *Studies in Comparative International Development* no. 36 (1):93-110.
- Snyder, Richard, y David Samuels. 2004. "Legislative Malapportionment in Latin America. Historical and Comparative Perspectives." En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por Edward L. Gibson. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Soifer, Hillel. 2006. *Authority over Distance: Explaining Variation in State Infrastructural Power in Latin America*: Harvard University.
- . 2008. "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement." *Studies in Comparative International Development* no. 3-4 (43):231-251.
- . 2012. "Midiendo la capacidad estatal en la América Latina contemporánea." *Revista de Ciencia Política* no. 32 (3).
- Soifer, Hillel, y Matthias vom Hau. 2008. "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructure Power." *Studies in Comparative International Development* no. 3-4 (43):219-30.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, y Mark Payne. 2006. *The politics of policies. Economic and social progress in Latin America*: Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Stepan, Alfred. 1999. "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model." *Journal of Democracy* no. 10 (4):19-34.
- . 2004. "A New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy." En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por E. Gibson.

- Strom, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* no. 2:369-404.
- Tilly, Charles. 1991. *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza Editorial.
- . 1992. *Coertion, Capital and European States: AD 990 – 1992*: Blackwell Publishing.
- . 2008. *Contentious Performances*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Tow, Andy. 2012. *Atlas electoral de Andy Tow 2014* [citada en 01/06/2012]. Disponible en www.towsa.com.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players*. Princeton: Princeton University Press.
- Tula, María Inés. 2001. "Entre la continuidad y el cambio: reforma electoral y competencia política en la Argentina." En *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, editado por Susana Mallo y Miguel Serna, 107-129. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental–Grupo Montevideo-Universidad de la República.
- Universidad de Buenos Aires. *Instituto de Investigaciones Médicas Alfredo Lanari* 2014 [citada en 26/01/2014]. Disponible en <http://www.lanari.fmed.uba.ar/institucional/lanari.php>.
- Universidad de Sonora. 2012. Interpretación de las medidas estadísticas.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 2002. *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos*: GEDISA.

- Varise, Franco. 2009. "Muy pocos le hicieron caso a la ruta del dengue." *La Nación*, 19/04/2009.
- Veneranda, Marcelo. 2010. "Insfrán, el caudillo que lleva 15 años al frente de Formosa." *La Nación*, 12/10/2010.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Warwick, Paul. 1979. "The Durability of Coalition Governments in Parliamentary Democracies." *Comparative Political Studies*.
- . 1994. *Government Survival in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Warwick, Paul, y Stephen Easton. 1992. "The Cabinet Stability Controversy: New Perspectives on a Classic Problem." *American Journal of Political Science* no. 36 (1):122-146.
- Weaver, Kent, y Bert Rockman. 1993. "Assessing the Effects of Institutions." En *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, editado por K. Weaver y B. Rockman, 1-41. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Weber, Max. 1996. *Economía y Sociedad*: Fondo de Cultura Económica.
- Weingast, Barry. 2002. "Rational-Choice Institutionalism." En *Political Science: The State of the Discipline*, editado por I. Katznelson y H. Milner, 660-692. New York: W.W. Norton.
- Weiss, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Yashar, Deborah J. 2005. *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*: Cambridge University Press.

Ziblatt, Daniel. 2008. "Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912." *Studies in Comparative International Development* no. 3-4 (43):273-89.

Anexo Metodológico

Durante el trabajo de campo, se realizaron las siguientes entrevistas:

Chaco

1. Se realizaron cuatro entrevistas al Ministro de Salud, Francisco Baquero. Las primeras dos fueron semiestructuradas y las otras fueron en profundidad.
2. Se le hizo una entrevista semiestructurada a la responsable de Estadísticas Sanitarias, Mirta Godoy y luego se realizó una observación participante de todo un día en la Dirección de Estadística.
3. Se le hicieron tres entrevistas en profundidad al Director de Epidemiología, Ministerio de Salud. Dr. Mario Echavarría y una semiestructurada al Dr Beltrán Subsecretario de Promoción y Prevención de Salud Primaria, Ministerio de Salud.
4. Se le realizaron dos entrevistas (una semiestructurada y una en profundidad) al Dr. Mario Gómez , Subsecretario de Atención Primaria de la Salud.
5. Se le hicieron dos entrevistas semiestructuradas al Dr. Scalamogna, Director del Plan Nacer.
6. Se le hizo, una entrevista al Ministro de Planificación y Ambiente, Raúl Codutti (Entrevista realizada en el 9no. piso de Casa de Gobierno). Luego, se entrevistó a dos miembros de su equipo.
7. Se realizó una entrevista semiestructurada al Director General de Regiones Sanitarias, Ministerio de Salud. Dr. Yabbul.
8. Se hizo una entrevista semiestructurada al Subsecretario de Hacienda, Diego Arévalo y luego se entrevistó a dos miembros del equipo de presupuesto. Asimismo, se trabajó un día con el encargado del sistema PUTyN para entender cómo se usa.
9. Se realizó una entrevista al ex Ministro de Salud de la gestión del Gobernador Nikkisch. Dr. Mayol.
10. Se hizo una entrevista semiestructurada al ex Subsecretario de Salud de la ex Ministra Sandra Mendoza, Gestión Capitanich, el Dr. Slimel.
11. Se le hizo una entrevista en profundidad al ex Director de Epidemiología, el Dr. Pelizardi.

12. Se le realizó una entrevista semiestructurada a la Dra. Jajam, ex Ministra de Salud de Rosas.
13. Se realizaron cuatro visitas a 2 centros de salud de atención primaria del Gran Resistencia, incluyendo al único de la zona con sistema de referencia (Centro de Salud Villa Libertad). Se realizaron entrevistas en profundidad con los residentes de Epidemiología bajo el nuevo sistema de concursos y con los encargados de: 1) Farmacia; 2) Laboratorio; 3) Kinesiología y 4) rayos.
14. Almuerzo con el Ministro de Salud Baquero y el Subsecretario Gómez.
15. Se realizó una entrevista telefónica con el Gobernador Capitanich y con el Ministro de Educación (Romero).
16. Se realizaron dos entrevistas semiestructuradas a Celina, Ministerio de Salud a cargo de presupuesto.
17. Se hizo una entrevista a Margarita Batista, Directora de RRHH de Ministerio de Salud.
18. Se realizó una entrevista a la Dra. Michelini, Directora Área Materno Infantil.
19. Se realizaron tres entrevistas al Dr. Genero, Director de epidemiología.
20. Se hizo una entrevista Dr. Nazir, Director del Programa Chagas

Formosa

21. Se realizó una entrevista en profundidad al Dr. Zurita, epidemiólogo. Cátedra de Epidemiología de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).
22. Se realizaron cuatro entrevistas al Dr. Aníbal Gómez, ex Ministro de Salud hasta el 2011.
23. Se realizaron seis entrevistas al Dr Kayser, ex Secretario de Epidemiología y de Dirección Operativa del ministerio.
24. Se hicieron cuatro entrevistas al Dr. Gómez, a cargo de Atención Primaria.
25. Se realizó una entrevista semiestructurada a Gustavo Jojot, Ex Comisario.
26. Se hicieron dos entrevistas en profundidad a Eduardo, de Protocolo del Ministerio de Salud y a Marta de RRHH.
27. Se hizo una entrevista al Dr. Ángel Tijera, Director del Programa de Chagas.
28. Se realizó una entrevista en profundidad al Dr. Quiriconi, Director de Epidemiología.

5.1.3.4. *Informantes clave*

29. Se hicieron dos entrevistas al periodista Julio Wacjman de Chaco.
30. Se realizaron dos entrevistas a Mirta Merlo, Directora de la Escuela de Gobierno de Chaco.
31. Entrevista en profundidad a Cecilia Wacjman, empleada del programa Remediar + Redes de Chaco.
32. Entrevista en profundidad a Marcela Cáceres, abogada que vive en Formosa
33. Entrevista en profundidad a María del Carmen Argañaraz, Periodista de Formosa.

Total: 67 entrevistas realizadas

Casos Informales: Misiones y Catamarca

Es necesario realizar una aclaración adicional antes de presentar el análisis de estos casos. Dada la dificultad de obtener información en la gran mayoría de las provincias argentinas, estos últimos dos casos se incorporan como casos informales. El trabajo de campo mostró que no solo las fuentes primarias se deben recolectar en terreno sino que la mayor parte de las fuentes secundarias, que en otros países existen ya procesadas, no se consiguen en la Argentina. El ejemplo emblemático es la información que se necesitó para calcular las medidas de estabilidad de los gabinetes. Como los nombres y fechas de asunción de los ministros de cada ministerio no están disponibles, la rotación se reconstruyó en base al examen diario del Boletín Oficial de cada provincia desde el año 1983. Usualmente, la digitalización de los boletines provinciales comienza en alguna fecha posterior al año 2005. Por ende, buscar los cambios de ministros previos involucra trabajo de archivo en las legislaturas provinciales que los guardan. Así como el ejemplo de ese dato, que debería ser el más fácil de relevar muestra las dificultades de acceso a la información, esta empeora con los datos que no son “duros”. Muchos de los aspectos vinculados con la capacidad estatal son cualitativos y surgen de fuentes primarias. Estos se relevan en base a entrevistas, trabajo de búsqueda en archivos y observaciones participantes. Dadas estas circunstancias, para los dos casos informales, el análisis se centró en la rotación de gabinete general que se

pudo reconstruir sin viajar⁹¹ y sobre todo, en el análisis de la estabilidad en el Ministerio de Salud desde el año 2000. Algunas dimensiones de la capacidad estatal se pudieron relevar en base a fuentes secundarias ya existentes (y subidas a sitios de internet oficiales, usualmente, de Nación). En síntesis, dado este contexto, el propósito de esta sección no es agregar dos casos más y convertir la investigación en un análisis de cuatro casos. El trabajo de campo de Chaco y de Formosa duró un año y medio y ante la imposibilidad de replicarlo para Misiones y Catamarca, lo que se buscó fue mostrar la potencialidad explicativa del argumento teórico presentado demostrando que “viaja” bien a estos otros dos casos.

91 Esto se hizo a través de contactos en las provincias.