

ESTADO ABIERTO Y GOBIERNOS PERSONALISTAS. EL CASO DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS.

Inés Mercedes Rouquaud

Mirta Cámara Guillet

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo explorar las posibilidades de vincular los conceptos de estado abierto relacionados con la ciudadanía y el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de los llamados burócratas del nivel de la calle.

Iluminar este espacio donde se materializa la relación estado-ciudadanos permitiría conocer las problemáticas organizacionales que afectan directamente la prestación de servicios públicos en contextos político-administrativos donde predomina el ejercicio del poder personalista, de acuerdo a estudios realizados anteriormente. La pregunta que orienta la investigación es ¿De qué manera se relaciona el estado con los ciudadanos en este contexto?

La investigación se realiza en Argentina, el local de investigación es la provincia de San Luis y el estudio se focaliza en los profesionales que se ubican en el sector de Atención Primaria de la Salud (APS). Se aplica metodología cualitativa, específicamente entrevistas en profundidad. Se presentan los análisis preliminares y se reflexiona acerca de las viabilidades de reforma.

Introducción

El tema de gobierno abierto GA planteado en sus comienzos en los países comúnmente llamados desarrollados, como así también en Latinoamérica donde se comienza a utilizar para su análisis. Sin embargo, se reconoce que el trabajo de Oszlak y Kaufman (2014) tras una investigación ordenan y sistematizan los conceptos y dimensiones de la misma. Así se comienza a difundir a través de organismos especializados como el CLAD en toda la Región. En conjunto brinda la oportunidad de plantear a la luz de esta teoría la problemática específica de estos países con tan diferente institucionalización de sus democracias, con la consecuente caracterización de sus burocracias o administración pública. Esto marca el punto de encuentro con la problemática de la implementación de Políticas Públicas (PPs), -surgida en la escuela norteamericana- que es incorporada tardíamente a esta disciplina y dio lugar a diferentes enfoques de análisis de los cuales se recupera y aplica el llamado de abajo hacia arriba o del nivel de la calle, definiendo a los empleados del último escalón de la jerarquía organizacional. Refiere a aquellos que están en la “ventanilla”, los que en su trabajo cotidiano se enfrentan con los ciudadanos. Así, se considera a los profesionales como los maestros, enfermeros, los policías, los médicos y que fueran caracterizados por Lipsky (1971, 1980, 2010).

Este trabajo tiene como objetivo explorar las posibilidades de vincular los conceptos de estado abierto relacionados con la ciudadanía y el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de los llamados burócratas del nivel de la calle. Si bien, esta última no se encuentra muy desarrollada, se aplican enfocadas en la región latinoamericana. El estudio se basa en investigaciones anteriores sobre la provincia de San Luis, Argentina, caso considerado paradigmático de los gobiernos personalistas o patrimonialistas que predominan en América Latina.

Se desarrollan así en el primer apartado los conceptos sobre gobierno/estado abierto con mayor aplicación a este análisis, en segundo lugar, el gobierno/estado personalista o patrimonialista, a través de recuperar investigaciones realizadas con anterioridad en la provincia de San Luis, su contexto histórico, que se abordan en tres etapas, focalizando en las particularidades del gasto público social. El tercero, desarrolla una breve introducción a la teoría de las burocracias en contextos personalistas y las burocracias que desarrolla; el cuarto, también en base a estudios anteriores, describe algunas características de la burocracia del nivel de calle de la Atención Primaria de la Salud, como la política prioritaria de salud de la provincia entre 2011-2015. Finalmente, se reflexiona sobre la aproximación de estas grandes dimensiones teóricas, cuya aplicación a un caso analizado daría cuenta de las dificultades y de las posibilidades -como desafíos- para la ciudadanía latinoamericana. Así también la bibliografía consultada.

Estado/ Gobierno Abierto: Avanzar hacia una Democracia Deliberativa.

Durante el siglo XX, la democracia representativa ha sido el sistema según el cual se han organizado buena parte de los estados del mundo occidental, pero en el siglo XXI, casos de malversación de fondos públicos, corrupción, la fuerte crisis económica, etc. han comenzado a mostrar el desgaste del sistema manifestando algunos síntomas de ello, como son los movimientos sociales de los “indignados” o “occupy wall Street”, las primaveras árabes y también otras incipientes formas de participación ciudadana, como señala Oszlak (2014) con creciente demanda de apertura, transparencia en la gestión, participación en la elaboración de las políticas, rendición de cuentas, etc. se presentan como vientos de cambio hacia nuevas formas de gobierno y de administración.

Simultáneamente las tecnologías de la información y de la comunicación están evolucionando hacia entornos más colaborativos, principalmente por el efecto de las redes sociales. Por un lado, es posible tener acceso a una gran cantidad de información de forma fácil y en cualquier momento, por otro lado, se dispone de unos entornos que facilitan la participación de las personas y por lo tanto la interacción entre la comunidad y sus gobernantes de manera directa y fluida. Es decir, es posible generar una relación de doble vía entre ciudadanía y Estado.

De esta manera se ha venido abriendo paso una nueva filosofía de gobierno denominada gobierno abierto, que pretende ser una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil.

Se destaca que esta nueva filosofía se centra en las reales necesidades de los ciudadanos, promueve relaciones de doble vía entre sus instituciones, agentes y los actores de la sociedad civil, facilita el acceso a la información pública, promueve la transparencia y la rendición de cuentas, mejora la integridad pública (lucha contra la corrupción), provee servicios de excelencia, genera espacios de colaboración público-privados, propugna el pluralismo, la expresión de opiniones y la participación ciudadana en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas.

En cuanto a si se trata de “Estado” o “Gobierno” abierto, Oszlak (2013), prefiere la expresión “Estado Abierto” más que la de “Gobierno Abierto” u *Open Government*, por su connotación semántica más propia de las ciencias sociales latinoamericanas además de abarcar a las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, aunque reconoce que el uso del concepto de “Gobierno” es el más difundido y popularizado. Actualmente, organismos como CEPAL y la propia *Open Government Partnership* (OGP) han adoptado el nuevo término.

Así también se distingue entre Estado/Gobierno abierto y Gobierno electrónico. La principal diferencia es la relación de doble vía entre Estado y sociedad civil. Las tecnologías de la información y el conocimiento ofrecen múltiples canales y puntos de acceso, atención personalizada de los ciudadanos, etc. El Estado/Gobierno abierto implica interactuar con el ciudadano, la sola apertura de canales de comunicación por parte del Estado resulta insuficiente a la hora de transformar las actuales estructuras de poder, otorgar más autonomía a los ciudadanos, mayor empoderamiento de la ciudadanía y una mejor dinámica de inclusión social. Esto último, particularmente importante dado que la participación ciudadana no se da naturalmente, salvo que algún interés económico o valor profundamente arraigado o un derecho legítimo haya sido amenazado por el Estado o por otros actores sociales con recursos de poder, pero fundamentalmente, porque dicha participación a través del uso de estas herramientas no es equitativa (Oszlak, 2013).

Motivados en la gran dispersión y heterogeneidad de las medidas incorporadas en los diversos planes de acción presentados por los países miembros ante la *Open Government Partnership* (OGP), Kaufman y Oszlak (2014) se plantean el objetivo de encontrar alguna organización temática aplicable a lo que los distintos países conceptualizan como gobierno abierto. Así, elaboran un esquema clasificatorio resultante de los primeros planes, en el que distinguen siete categorías y treinta y una subcategorías. De las cuales, dado el interés de este trabajo, se ha puesto el foco sobre una de ellas en particular, la categoría 7: “Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta”, reconociendo la necesidad de desarrollar una gestión estratégica de los recursos humanos en el sector público, comenzando por la profesionalización de los agentes estatales, ingreso en base a mérito, mediante mecanismos de evaluación abiertos, objetivos, universales, evaluación de desempeño. Considerando formación, capacitación y reclutamiento(desvinculación) de funcionarios acorde con los principios de G/EA. Revalorizando así, a los agentes estatales como actores esenciales para el cumplimiento de las iniciativas de G/EA. Como así también desarrollar capacidad de liderazgo, manejo de conflicto, inducción de valores, promoción e incentivación de carreras, descubrimiento y retención de talentos como una manera de fortalecer las capacidades institucionales en el manejo de los RRHH, en el entendimiento que al potenciar la capacidad funcional se favorece a la autonomía de las mismas, de manera que pudieran actuar como freno a la arbitrariedad y salvaguarda de la seguridad jurídica (Zuñanic y Icovello, 2010). Se encuentra particularmente interesante plantear estas acciones dado que no se encuentran entre las prioridades del modelo OGP porque consideran que son cuestiones internas ajenas al GA. Sin embargo, esta situación configura una omisión que impide que existan reales hacedores de GA dentro del sector público, tema que se torna mucho más importante cuando consideramos los contextos políticos, o en términos de las autoras Chiara y Di Virgilio (2009) los regímenes de implementación dentro de los cuales se pretenden desarrollar.

Tan importante como el fortalecimiento de las capacidades de las agencias públicas es el tema de la educación cívica desde que la ciudadanía toda debe colaborar con la gestión pública, fortaleciendo en ambos sectores -público y ciudadanía- la cultura y los valores de lo público, de manera que no se pierdan de vista los objetivos últimos de los programas ni los colectivos de ciudadanos a quienes van dirigidas las políticas. Este fortalecimiento de la cultura de lo público, aunque esencial para poder avanzar en la apertura que plantea este nuevo paradigma de G/EA, tampoco se ve reflejado en los compromisos exigidos por la OGP. Sin embargo, se entiende, es ineludible su planteo y tratamiento, como una manera de visibilizar una especie de círculo vicioso que gira en torno a estas carencias a saber: cultura sin arraigo en valores públicos, escasa o nula participación ciudadana, administración pública ineficiente. Círculo que se alimenta y crece en el contexto político

latinoamericano que se ve favorecido por estas condiciones. En este sentido, se coincide con Oszlak (2013) en que, aunque la fragilidad de una democracia puede deberse a muchas razones, la insuficiente capacidad de los gobiernos para dar respuesta a las demandas ciudadanas, la falta de disposición ciudadana a ejercer sus derechos de participación y control de la gestión pública, sumados a la debilidad de los mecanismos de responsabilización de los gobernantes, son las causas que más se relacionan con las dificultades que evidencian los regímenes latinoamericanos para avanzar hacia gobiernos más abiertos.

Es así que importa particularmente entender cómo se establece el vínculo entre el sector público y la sociedad civil, descubrir cómo se configura esa relación, a partir del estudio y descripción de las características comportamentales de los burócratas nivel de la calle, específicamente en gobiernos subnacionales, entendiendo que esta escala de gobierno presenta algunas particularidades que podrían favorecer la implantación de esta nueva filosofía, y cómo esta relación está atravesada de los valores predominantes en el régimen de implementación dentro del cual se desarrollan.

Gobiernos personalistas ¿cómo funcionan las burocracias del nivel de la calle en estos contextos?

La Provincia de San Luis. Contexto político: Breve reseña.

No se podría presentar las características de la provincia de San Luis obviando las particularidades del régimen político instalado desde principio de los ochenta y que, como lo demuestran numerosos estudios, tiene un impacto de relevancia en la cultura política de la sociedad (Trocello, 2004, 2008), Arias (2005), Rouquaud (2012).

Como se ha expresado en numerosos estudios, los procesos de patrimonialización han sido (y son) moneda corriente en América Latina y en Argentina en varias provincias, entre las cuales San Luis destaca por la existencia de combinaciones particulares entre patrimonialismo y desarrollismo¹ (Evans, 1996) lo que le otorga características singulares al caso, lo que necesariamente impacta en el diseño de la burocracia, al convertirla fuente de empleo -común en Argentina en las provincias menos desarrolladas- al que se accede por mecanismos basados en relaciones personales (clientelares y prebendarias) más que en la idoneidad, se genera así un aparato ineficiente, -pero funcional al régimen- que para superarlo debe crear “reductos de eficiencia” (Evans, 1996) para obtener algunos resultados; ello se produce sin poder superar la segmentación y fragmentación burocrática, lo que redundo en una dificultad para ejecutar políticas públicas, beneficiando de esta manera el manejo personalista. Estos aspectos llevan al clásico trabajo de Oszlak (1980) donde caracteriza los regímenes patrimonialistas latinoamericanos y los rasgos predominantes de las burocracias estatales que genera que a su vez modifican la implementación de las políticas públicas. Así, el autor identifica tres interdependencias: jerárquica, funcional y presupuestaria² que intervienen en la ejecución de políticas. Aquí surge la pregunta que orienta este trabajo ¿cómo afecta este contexto a quienes están en la línea de fuego, los que se enfrentan diariamente cara a cara con la ciudadanía y sus

¹ Refiere a la categoría analítica que construyera Evans (1996), referidos a Estados Predatorios (aquellos que se apropian de todo el excedente) y Estados Desarrollistas (aquellos que, si bien extraen parte del excedente, brindan bienes colectivos), entendiendo para los casos latinoamericanos una combinación de ambos tipos.

² Las dimensiones conceptuales definidas por Oszlak (1980) refieren vínculos entre órganos burocráticos para ejecutar una política, cuyas funciones se destinan: vínculos formales de autoridad (jerárquica), relaciones referidas a producir y emitir información y conocimientos técnicos y los referidos al flujo de materiales y financieros para cada organismo.

problemas? Para ello se presenta una breve evolución histórica de los aspectos político-institucionales de la provincia.

Primera Etapa

En San Luis el proceso de patrimonialización inicia junto al período democrático en Argentina, con el acceso Adolfo Rodríguez Saá³, al gobierno de la provincia (a través del Partido Justicialista) y que fuera reelegido por cinco veces consecutivas, previa reforma constitucional en 1994, donde se otorgaba reelección indefinida, y ya se denominaba “adolfismo”. Se inicia así la era de esta familia que perdura desde hace casi 40 años en el poder.

Desde 2003 y hasta 2011 (dos períodos consecutivos) lo sucede en la gobernación de la Provincia su hermano Alberto⁴. Esta dinámica de alternancia entre ‘los Rodríguez Saa’ sólo ha sido interrumpida en dos ocasiones. Una por Alicia Lemme⁵ (fines de 2001-2003). Un segundo corte entre 2011 a 2015, asume Claudio Poggi⁶, designado como candidato (del partido oficialista) por la propia familia gobernante y con un programa de continuidad⁷. Si bien se reproducen prácticas, se diferencia en las políticas de educación y salud que habían sido los “baches” de los gobiernos anteriores.

Puede afirmarse que casi 40 años de poder político en la provincia fueron posibilitados, además del fuerte dominio político, en el aspecto institucional por la reforma constitucional mencionada⁸ y en el económico por los beneficios provenientes de la aplicación del Régimen de Promoción Industrial (Ley 22.702), que permitió un discurso basado en la promesa de cambiar la historia de la Provincia y superar la imagen del “pueblo postergado y olvidado” por la Nación Argentina. En segundo lugar, por las distintas formas de concentración de recursos de dominación estatal (especialmente el control de recursos político-institucionales y presupuestarios) que posibilitaron la patrimonialización del Estado y posteriormente la generación de instituciones de índole particularista (Trocello, 2004 y 2008)⁹.

Es innegable que San Luis se transformó durante el período de industrialización, modificando la matriz productiva cuyos cambios rompen con los procesos históricos de pobreza y falta de empleo y marcan el paso de una sociedad preindustrial a otra de tipo industrializada (Becerra y otros, 1998). Sin embargo, no fue sustentable, hecho que se mostró en el proceso de desindustrialización a medida que disminuían los beneficios de la promoción. (ver Páez, 2004).

La provincia revierte así su perfil histórico, pasa de ser expulsora de habitantes a

³ Descendiente de aquellas familias que se instituyeron en el poder de la provincia en el siglo pasado, de tendencia conservadora.

⁴ En la actualidad el ejecutivo provincial vuelve a estar en poder de Alberto Rodríguez Saá desde fines de 2015 a 2019, allí inicia un nuevo mandato hasta 2023.

⁵ Es la vicegobernadora, que asume la gobernación por renuncia de Adolfo cuando es designado presidente de la Nación (permaneciendo 7 días en el poder).

⁶ Se trata de uno de los “confiables” de los gobiernos de Adolfo Rodríguez Saa-

⁷ Si bien Poggi emuló las prácticas patrimonialistas (principalmente de Adolfo), produjo cambios en el estilo de gestión (en relación a Alberto), la provincia se integró al contexto nacional, se modificaron las políticas sociales, creándose nuevos programas de educación y salud. Siendo la diferencia más marcada la racionalidad presupuestaria, ello tuvo impacto positivo en la sociedad que le llevó a ganar sus propios adeptos.

⁸ Fue eliminada por otra reforma constitucional en 2006, propiciada por el gobernador Alberto Rodríguez Saa.

⁹ Trocello (2004 y 2008) analiza este proceso, donde muestra cómo se logra deslegitimar el Poder Judicial de la Provincia, como el Poder Legislativo, logrando desdibujar la visión republicana del Estado.

receptora de los mismos. Este proceso fue acompañado por un vasto plan de obras públicas, que incluye la construcción de viviendas sociales, de fácil acceso, lo que constituye una de las políticas sociales más importantes del período y que aportó mayor legitimidad al gobierno provincial (Rouquaud, 2012). A la vez que se construían obras “fastuosas” siguiendo a Oszlak (1980) comprobándose la alta discrecionalidad presupuestaria.

Al analizar el impacto económico sobre las condiciones de vida de la población se verifica que la distribución del ingreso no fue equitativa, presentando al año 2000 la peor desigualdad de ingresos de toda la década (ver Páez, et al 2002). Asimismo, puede observarse la baja inversión en educación y salud -del primer período, el más “exitoso”- (ver Gráfico 1). No obstante, se reconoce la continuidad de la política de vivienda¹⁰ en este largo período¹¹, no así la debida integralidad, y la falta de coordinación intersectorial, necesaria en las políticas sociales, produciendo un desarrollo poco sustentable. Quizás, la perspectiva industrialista al basarse únicamente en el pleno empleo, pudo obviar este desarrollo, a su vez, en términos de Oszlak (2013) debido “al carácter acotado de la racionalidad” así como la “visión presentista” (p.8) de las políticas públicas de estos tipos de gestión.

La decadencia de este proceso se muestra al unísono con la de nivel nacional de 2001. Sin embargo, en la provincia el retroceso comienza a partir de 1991, revirtiendo los cambios alcanzados. Se modifica así -a mediados de la década de 2000- la estructura del PBG de la provincia lo que demuestra el retroceso y desindustrialización (ver Páez, 2007).

Segunda etapa

En las elecciones de 2003 asume la gobernación Alberto Rodríguez Saa, en medio de la crisis económica, social e institucional del país y de la provincia¹². El mismo año se declara el “Estado de Emergencia Social” y si bien existían planes sociales de empleo (nacionales y provinciales) se crea el Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis” (Páez et al, 2007). La puesta en marcha de este plan produjo cambios “sustanciales” en la estructura del Gasto Público Social (GPS), que hasta entonces estaba conformado por la Obra Pública. Así, se incrementan más las facultades del P.E.¹³, modificando (Decreto 71/03) las asignaciones de fondos, transfiriendo casi todos los fondos de Obra Pública al financiamiento del Plan de Inclusión Social (Páez et al, 2010), siendo esta política social la más importante del período. Esto implica la suspensión de las Obras Públicas, de la construcción de viviendas, etc. En palabras de Páez et al, (2007), la cantidad de beneficiarios¹⁴ de planes sociales en la provincia de San Luis supera ampliamente a la cobertura que se registraba en el resto de las provincias de la Argentina. Tal como afirman las autoras esta cobertura tuvo un impacto directo sobre el mercado laboral en razón que

¹⁰ La vivienda en San Luis, es la política más “exitosa” y que otorga mayor legitimidad al gobierno de Adolfo Rodríguez Saa. Para mayores datos ver Rouquaud (2012).

¹¹ Se evitó así la generación de villas o asentamientos, como ha ocurrido en muchos cordones industriales del país, a la vez que se ampliaron los ejidos municipales o se crearon nuevas ciudades en espacios alejados de la capital, produciendo otros efectos “colaterales” en términos de Oszlak (2013).

¹² Se verifica en el aumento de la desocupación, en 1993 era del 7,2% pasa en 2003 al 15,6%, más de subocupación a esa fecha (18,8%), da un 34,4% de la Población Económicamente Activa (PEA), muestra el grado de deterioro del mercado laboral (Vilchez, 2017), punto sobre el cual se había mantenido el progreso de la provincia.

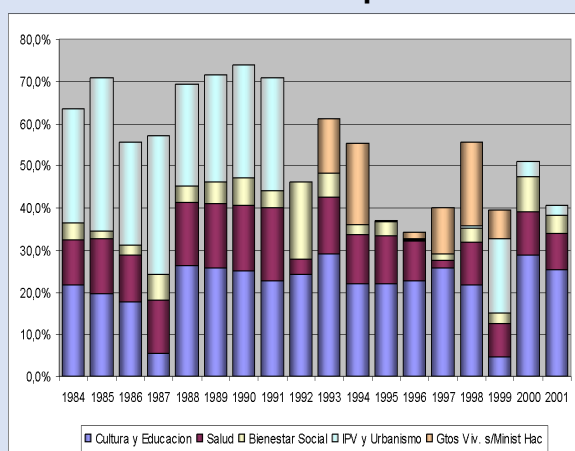
¹³ Estas disposiciones incrementan legalmente la discrecionalidad en la asignación de fondos, a la que se agrega la Ley N° VIII-0253-2004, entre otras (Páez et al, 2010).

¹⁴ Considerando planes nacionales y provinciales cubría el 24,12 % de la población mayor de 18 años. (Páez, et al, 2017).

los beneficiarios se consideran ocupados¹⁵, de tal manera que el índice de desocupación bajó al 1,2% para el aglomerado San Luis y El Chorrillo para la medición del segundo semestre de 2004, que sin considerar los planes llegaba al 21,4% (Páez et al, 2007).

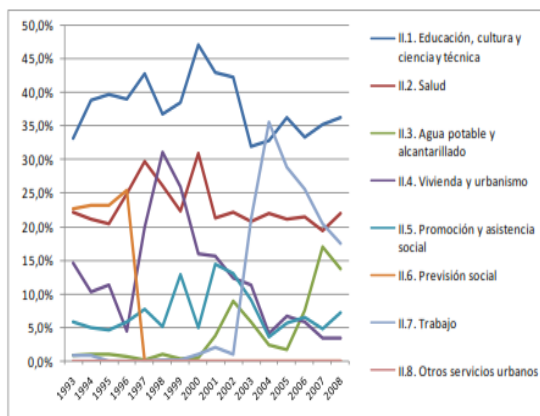
En síntesis, en estos dos períodos de gobierno, y por diferentes causas, puede observarse que en ambos se relegan las inversiones sustantivas (o gastos presupuestarios) en Salud y Educación. No obstante, la reacción inmediata es implantar el plan social, de asistencia, revestido como trabajo. Esto queda demostrado en los siguientes gráficos:

Gráfico 1. Gasto Público Social 1984-2000
Primera etapa



Fuente: Rouquaud (2012)¹⁶

Gráfico 2. Gasto Público Social en San Luis 1993-2008. Segunda etapa



Fuente: Páez et al (2013)

En la segunda etapa (Gráfico 2), se toma parte de la primera para visualizar el cambio operado en 2003. En salud en 1998, baja un 3,5%, en tanto Vivienda y Urbanismo tiene la mayor participación en el mismo año que asciende a 31,1%¹⁷, el más alto de la serie¹⁸. A su vez se destaca el gran “salto” presupuestario para el año 2003 en el ítem Trabajo, comprendido por el Plan de Inclusión mencionado y su posterior disminución (Páez et al, 2010). La alta cobertura de los planes sociales sumados al alto empleo público, ha generado una alta dependencia de gran parte de la ciudadanía del Estado provincial. Adicionalmente, en ambos períodos -según las investigaciones realizadas en Trocello (2004 y 2008)- las diferentes formas de cooptación de las organizaciones sociales de la provincia, como clubes, gremios, asociaciones todo tipo que configuran una red de apoyos políticos que generan una baja movilización social.

¹⁵ Sobre este tema se han realizado varios trabajos de investigación en la UNSL, además del citado, que explican las modalidades de aplicación de este plan y cómo se instaló en los beneficiarios que era un trabajo y no un plan asistencial, por ejemplo: Vilchez, (2017), Gutiérrez (2016) entre otros.

¹⁶ Relevamiento realizado como parte de la investigación sobre la vivienda, basado en las cuentas de inversión presentadas en la legislatura provincial, abarca el período de Adolfo Rodríguez Saa.

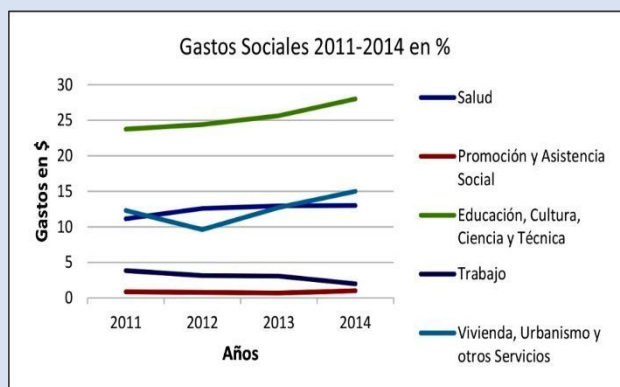
¹⁷ El año mencionado es anterior a un año electoral que explica en este caso la alta variación. Este tema está desarrollado y demostrado en Rouquaud (2012).

¹⁸ Corresponde a parte de la primera y segunda etapa de los gobiernos de los Rodríguez Saa.

Así, se muestra la extrema discrecionalidad presupuestaria que describiera Oszlak (1980), para este tipo de régimen político. Asimismo, las causas de la falta de previsibilidad, planificación y continuidad de las políticas públicas, tiene que ver con la falta de transparencia y evasión de la posibilidad de accountability horizontal, a la vez se corresponde con la “visión presentista” Oszlak (2013:8), predominante en América Latina.

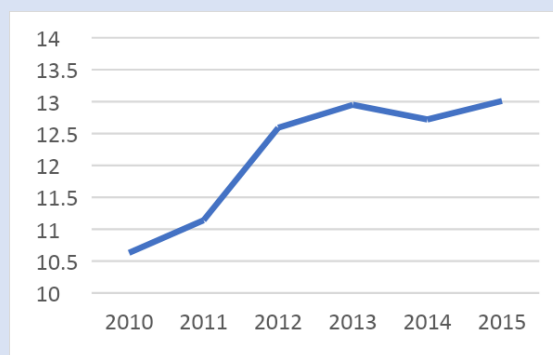
En contraste con los dos períodos anteriores, la etapa de Poggi, -como se mencionó- que fuera designado por los mismos Rodríguez Saa, muestra importantes cambios, si se sigue la misma línea de análisis del comportamiento del gasto público, como se muestra en los siguientes gráficos:

**Gráfico N° 3 Gasto Público Social San Luis
Período 2011- 2014 (%)**



Fuente: Rouquaud, (2019)

**Gráfico N° 4. Gasto Público en Salud
Provincia de San Luis 2010-2015**



Fuente: Rouquaud (2019)

Se puede observar cierta normalidad y previsibilidad en la asignación presupuestaria, donde se ha priorizado las inversiones en Educación y en Salud, como se expresa anteriormente, mostrando la decisión de superar las falencias de los períodos anteriores. Si se focaliza solamente en el gasto en Salud, se observa (Gráfico 4) en el inicio un fuerte decrecimiento y luego un aumento sostenido del mismo¹⁹.

Asimismo, en esta etapa se puso en primer plano de la política de salud a la Atención Primaria de la Salud (APS), a la vez que se publica en la web estatal información (datos, índices, indicadores) sobre salud de la población provincial, producto del diagnóstico que se realiza a ese efecto en 2011 (Rouquaud, 2019).

La burocracia en contextos personalistas. Foco en el nivel de la calle.

Estos personalismos (patrimonialismos) latinoamericanos caracterizados por Oszlak

¹⁹ Importa aclarar que el incremento en Salud sólo alcanzó el 13% del Gasto Público Provincial, equivalente a la media nacional (Repetto y Dal Masetto, 2012).

(1980) generan burocracias que se diferencian de otros regímenes en la conformación de las tres dimensiones conceptuales (jerárquica, funcional y presupuestaria). En este sentido, en San Luis -como se ha analizado- se puede verificar cómo notablemente se reproducen las características de la interdependencia presupuestaria descritas por el mismo autor. En relación con las interdependencias jerárquica y funcional también se evidencia el fuerte poder personalista presente en cada oficina pública, el temor reverencial hasta en los “confiables”, los “enroques” de funcionarios, etc. A ello se puede sumar alto nivel de incertidumbre, baja movilización social, escasa institucionalización de relaciones (informalidad), baja percepción de derechos en los ciudadanos, baja autonomía (Rouquaud, 2012). En relación con la estructura funcional se observan permanentes cambios de nivel y denominación de los ministerios, secretarías, subsecretarías y programas, lo que dificulta el seguimiento y análisis dado que se “pierden” -en ese permanente cambio- cuando se analizan los presupuestos. Claramente es una estrategia política para evitar el control, a lo que se suma la casi nula información pública, salvo los anuncios e inauguraciones de obras realizadas, en el Diario de la República, propiedad de la familia gobernante.

Este contexto político-administrativo, se aborda las organizaciones públicas desde la perspectiva de la implementación de políticas públicas de abajo hacia arriba (bottom-up) con foco en los profesionales de la salud, específicamente los médicos del sector de Atención Primaria de la Salud²⁰ de la provincia.

Acerca de la implementación de PPs y las burocracias a nivel de calle

Los estudios sobre implementación de políticas públicas -surgidas en EEUU en la década del '70- muestran su tardío “descubrimiento” como problema para alcanzar los objetivos de planes y programas de los gobiernos, evidenciando que las dificultades para lograr los objetivos de las PPs se localizaban más en la implementación que en su diseño (Aguilar Villanueva, 1996). Así se incorpora a los procesos de análisis de la disciplina a las organizaciones públicas, que fuera denominado por los autores como ciclo de la política. La serie de investigaciones en su inicio se agrupa en dos enfoques contrapuestos de análisis de las burocracias, el de arriba hacia abajo (top-down) o tradicional también llamado racional (Parsons, 2007) y el de abajo hacia arriba (bottom-up) surge a partir de las críticas al modelo anterior basadas, en general, en no considerar otros actores y niveles en el proceso de implementación. Cabe agregar que la evolución de los estudios generó otros enfoques llamados de tercera y cuarta generación que se dedicaron a elaborar modelos y visiones integradoras del proceso de implementación, entre ellos se encuentran, “Van Horn y Van Meter, Rein y Rabinovich, Mazmanian y Sabatier” (Aguilar Villanueva, 1996:18).

Tal como se ha expresado, este trabajo se enfoca en el segundo de ellos, que focaliza su análisis en el último nivel organizativo de las organizaciones implementadoras, sostenida en sus inicios por autores como Berman (1996), Elmore (1996) y específicamente Lipsky (1971, 1980, 2010) cuyo modelo de análisis se aplica hasta la actualidad. Este autor propuso dirigir la mirada hacia “el lugar donde el gobierno se encuentra con los ciudadanos” allí donde los burócratas interactúan con la gente, donde se concreta la relación estado-sociedad. Sugiere que existen patrones en esa interacción, que hay continuidades que trascienden las burocracias individuales y que hay condiciones en el entorno laboral de esas burocracias que parecen influir en la estructuración de la interacción burócrata-ciudadano. Es así que las burocracias pueden tener cierta

²⁰ Los datos primarios se basan en una encuesta a una muestra representativa de profesionales de APS de toda la provincia, realizada en 2015, en el marco de la tesis doctoral realizada por Rouquaud (2019).

incapacidad de responder a las demandas de algunos clientes y los burócratas, que respondiendo a las presiones del trabajo, pueden tener efectos desagradables en los ciudadanos y condicionar la percepción de éstos sobre la política, lo cual llevaría a “concentrarse en las modificaciones fundamentales del entorno laboral de los burócratas que atienden directamente al público” (Lipsky, 1971). Surge así el enfoque que el autor denomina y caracteriza como “*Street Level Bureaucracy*”(SLB) y a sus integrantes “*Street Level Bureaucrats*” (SLBs), se trata de agentes o profesionales, que juegan un rol clave en la ejecución de PPs, como los médicos, los maestros, los ingenieros, los trabajadores sociales, etc (Lipsky, 1971, 1980, 2010). En este sentido, afirman Hill y Hupe (2007), que las ideas del autor son “novedosas” y “muestran algo sobre un aspecto del mundo real” (p.2) que han estimulado el análisis sobre la práctica profesional en la administración pública, dando lugar a toda una corriente de estudio.

Las características principales de estos empleados es que deben enfrentar presiones que provienen tanto de la organización como del público que atienden, en contextos donde generalmente los recursos son inadecuados o escasos, existencia de amenazas y desafíos a la autoridad, contradictorias o ambiguas expectativas de trabajo (Lipsky 1971: 393-394). Esto produce que ellos adopten comportamientos -como reacción a estas condiciones- que se traducen en estrategias, realizando “simplificaciones” o construyendo estereotipos (de sus clientes) para enfrentar los cambios en las políticas, la falta de recursos, las presiones de sus pares, del contexto, de los ciudadanos-clientes, etc. Así, este enfoque implica analizar cómo los que están en la “línea de fuego” generan “patrones de conducta tales como: rutinización de procedimientos, modificación de objetivos, racionalización de servicios, determinación de prioridades, limitación o control de clientelas, etc. de tal manera que su accionar impacta directamente en la vida de los ciudadanos. Y a su vez pueden definir la percepción de los ciudadanos sobre la política (Lipky 1971), Por lo tanto, poseen las claves para “una dimensión de la ciudadanía” (Lipsky 2010:4).

Las investigaciones empíricas de este enfoque son abundantes y se desarrollan hasta la actualidad principalmente en EEUU, Reino Unido, y países nórdicos, cuyo eje de discusión es la discrecionalidad decisoria de estos burócratas. En su mayoría tienden a considerar los contextos institucionales y el carácter político-administrativo de la SLB.

Sin embargo, se observa un bajo desarrollo del enfoque en América Latina, donde se encuentran trabajos como el Salej, Ardila, y Bragato (2016), entre varios en Brasil, también en México y menos y dispersos en otros países de la Región. Asimismo, en Argentina, son escasos los trabajos encontrados²¹, se toma el libro de Perelmiter (2016), cuyo enfoque toma como punto de partida aspectos del concepto de discrecionalidad de Lipsky, pero adaptados a este contexto político-institucional, reconceptualiza y crea categorías propias, como la “burocracia plebeya” que explican las modalidades de una política social nacional, implementada sin que medien los estados subnacionales. Trabaja el tema de la “proximidad” burocrática, legitima principalmente el acceso a las burocracias de “militantes de base” y se los reconoce como “autoridades”. Por otra parte, se encuentra el trabajo de Hornes y Salerno (2019) que analiza las áreas de Desarrollo Social de CABA y de la Municipalidad de Avellaneda (Bs. As) en el período 2007-2015, basándose en el concepto de proximidad del anterior, aunque con otras connotaciones.

La burocracia a nivel de la calle en Atención Primaria de la Salud (APS) en San Luis. Algunas características.

²¹ Refiere a las búsquedas realizadas en revistas internacionales, aunque no se descarta que haya otros trabajos empíricos.

El estudio abarca el gobierno de Poggi (2011-2015) en el que se observan algunos cambios, principalmente en la política de salud, tal como se expresara. En este sentido, se analiza la política de (APS), reinstalada en la provincia a partir de 2014²². Vale aclarar que estos cambios se institucionalizan en la Ley de Ministerios V-0789/2011, donde se crea el Ministerio de Salud y se define como política y estrategia la Atención Primaria de la Salud. Previamente se realizó un diagnóstico que muestra las debilidades del subsistema público como así también del privado en la provincia y un plan de salud mediante Ley N° III-0880-2014 (se promulgó por Decreto 3991/14) titulada Ley General de Salud, que contiene el Plan Maestro de Salud 2014-2025 (Rouquaud, 2019).

La provincia es una de las menos poblada del país, con baja densidad poblacional (Censo 2010) y alta concentración de su población -alrededor del 80%- en dos Departamentos (Gral. Juan Martín de Pueyrredón (Capital) y Pedernera). El tercer Departamento es Junín, que mostraba una población en aumento, generando una fuerte asimetría con el interior, existen lugares denominados “parajes” -con muy baja cantidad de habitantes- donde se observan dificultades para organizar la atención y el servicio de salud de los ciudadanos que allí habitan, reproduciendo, a su vez, la desigualdad en el acceso a la salud (Rouquaud, 2019).

La provincia al igual que el resto del país, no estuvo exenta de la problemática para instalar la APS, frente al modelo sanitario mixto prevaleciente, cuyos intereses privados atentan contra este modelo, razón por la que nunca -salvo algunas excepciones- se pudo concretar un esquema estable de prevención, y por el predominio de la cultura hospitalocéntrica, basado en la enfermedad. Además, es evidente que un cambio de este tipo requiere de largo plazo.

Los principales resultados obtenidos del estudio llevado a cabo entre los profesionales médicos de Atención Primaria de Salud de la Provincia de San Luis se contextualizan en un ambiente de alta incertidumbre²³, y bajo el supuesto que el ambiente político-organizacional influye en la toma de decisiones (discrecionalidad) de los trabajadores de la primera línea (médicos) o burócratas del nivel de calle.

Principales Características

En primer lugar, se destaca que el 70% de los médicos/as entrevistados había accedido por contrato o designación directa y sólo el 30% restante por concurso abierto, de acuerdo a la Ley de Carrera Sanitaria vigente. Esta modalidad informal produce alta inestabilidad en su empleo, dado que su renovación (cada 3 o 6 meses), quedaría sujeta a la voluntad política de quienes gobiernan.

Al analizar los tipos de decisiones cotidianas, se seleccionan las de mayor incidencia, de acuerdo a la tabla siguiente:

²² Los datos surgen de una encuesta entre los médicos de APS de la Provincia, realizado en el marco de la tesis de Rouquaud (2019). El método de muestreo ha sido aleatorio, mediante entrevista presencial realizada entre julio y septiembre de 2015 sobre un universo de 200 médicos, con un total de 90 casos válidos y un margen de error del 4%.

²³ Frente a los cambios funcionales y sobre todo de cara a un inminente cambio político que se avecinaba durante el proceso pre-eleccionario del año 2015, cuando se realiza el relevamiento.

Tabla 1. Actuaciones en Atención Primaria de Salud y discrecionalidad decisoria (Escala 0 -1)

Actuaciones	Discrecionalidad: normas vs juicios propios (0 1)
Atención general	0,362
Atención especializada	0,132
Internamiento	0,308

Fuente: Encuesta Médicos de APS (Rouquad, 2019)

A partir de realizar un análisis factorial²⁴, se puede observar que en los tres tipos de actuaciones la discrecionalidad es **baja**, menor de 0,4 (en una escala 0 1). Es visible, que la Atención general -las más comunes en el área de atención primaria- tiende a una mayor discrecionalidad, refiere a tomar decisiones basadas en juicios propios, en tanto la Atención especializada estaría más sujeta a las normas conocidas, que implica una menor discrecionalidad. En las decisiones de internación de pacientes, también estarían más sujetas a juicios propios, cercana a la primera.

Si centramos la atención en las características propias de las burocracias del nivel de la calle (BNC) definidas por Lipsky (1971, 1980, 2010), en relación a las variables organizacionales²⁵, se observa lo siguiente:

Tabla 2. Variables Organizacionales y BNC (Escala 0-1) *

Variables	Indicador		Media
Recursos y demanda	Presión por volumen de la demanda	Baja <-> Alta	0,461
	Recursos institucionales	Suf. <-> Insuf.	0,585
Objetivos	Incertidumbre objetivos	Alta<->Baja	0,5
	Coherencia objetivos: servicio vs. personales	No coinciden<-> Coinciden	0,47
Estructura y dinámica organizativa	Participación reuniones	Alta <-> Baja	0,236
	Estructura decisional	Desc. <-> Cent.	0,672
	Clima Laboral	Alta <-> Baja	0,422
	Satisfacción laboral	Alta <-> Baja	0,336
Logros organizacionales	Percepción nivel logro	Altos <-> Bajos	0,426

²⁴ Para ello se han eliminado los ítems con una tasa de respuesta en la categoría Ns/Nc superior a 5%, incluyendo en el análisis únicamente los que se sitúan en una tasa normal de respuesta (<5%). En síntesis los ítems eliminados son: ‘Exceptuar de la aplicación de protocolos establecidos’ y ‘Exceptuar de la aplicación de procedimientos administrativos preestablecidos’ (ambos con una tasa de Ns/Nc de 15%).

²⁵ Para cada una de las variables se construyeron indicadores que pudieran medir las mismas en la escala indicada.

Fuente: Encuesta Médicos de APS (Rouquaud, 2019)

*En negrita las > 0,4

Se puede observar cómo se reproducen y distribuyen los valores las variables clásicas que definen la burocracia del nivel de la calle, donde se destacan los factores de (alta) demanda y los recursos disponibles. Además, se observa alta incertidumbre respecto a los objetivos y si coinciden o no con los personales como profesional. En relación a la estructura organizacional la perciben altamente centralizada -conceptualmente a mayor centralización mayor discrecionalidad- así también puede observarse bajo clima laboral, menor satisfacción laboral y al igual que logros organizacionales.

Hasta aquí se puede constatar la existencia de las características que definen la burocracia del nivel de la calle, pero no así del nivel de la discrecionalidad decisoria (Tabla 1.) que se da en la mayoría de los estudios analizados. Ello lleva a interrogarse ¿por qué es tan baja en el contexto político-administrativo de San Luis?

Las respuestas estarían posiblemente en el contexto político y su influencia en las organizaciones públicas (como se plantea) que a su vez influye el comportamiento de los empleados públicos del nivel de la calle.

Tal como expresan (Evans y Harris, 2004) en el sentido que la aplicación de la política conlleva una forma de discrecionalidad, su negación puede ser en sí misma una forma que puede usarse para subvertir la política (p. 889), así, el apego a las normas puede ser una manera de ejercer -paradójicamente- mayor discrecionalidad, por la necesidad de ajustar la práctica esas normas. Por lo tanto, los médicos (en este caso) podrían negar su propia discrecionalidad para “protegerse de tener que tomar decisiones difíciles y ser sometidos a la culpa” (Evans y Harris, 2004:889). Esto ocurre en contextos de gran escasez de recursos, donde la posibilidad de decidir a quién otorgar un beneficio resulta poco atractiva. Esto no sólo convierte a estos profesionales en actores políticos, sino que, si bien el profesionalismo es la garantía de un servicio adecuado de forma individual, también puede ser considerado un “buffer” (un regulador o amortiguador) para protegerse de la responsabilidad de tomar decisiones difíciles al tener que racionar el servicio. Si a ello se suma la modalidad mayoritaria de contratación por fuera de las normas vigentes, la creciente demanda en contextos de crisis de empleo (que arroja a la ciudadanía al sistema público), la incertidumbre sobre el cumplimiento de objetivos, la baja percepción de logros laborales, además de las otras dimensiones, es factible considerar que se niegue la discrecionalidad como forma de protección. Adicionalmente, en este contexto, se percibe en los/as entrevistados, -en la negación a responder y expresado en muy pocos de ellos- la existencia de temores y desconfianza, tanto en la organización, como de sus jefes, incluso de sus pares.

Reflexiones finales

En este trabajo se propuso realizar un análisis sobre la congruencia de dos grandes dimensiones teóricas, el gobierno abierto/estado, sus propuestas y problemáticas de aplicación con los tipos de estado/gobiernos patrimonialistas/personalistas definidos por Oszlak (1980) y Oszlak (2013), aplicados a en Latinoamérica. Para ello se utilizan investigaciones anteriores realizadas en la provincia de San Luis, cuyos datos se presentan atinados para el análisis planteado cuya aplicación a un caso analizado daría cuenta de las dificultades y de las posibilidades -como desafíos- para la ciudadanía latinoamericana.

En este sentido, cabe explicitar que si bien, se suele generalizar en los aspectos político-culturales de los países latinoamericanos, como Argentina en particular, es importante destacar la gran heterogeneidad de las provincias, por lo que los micro-contextos subnacionales poseen diferencias de grado, en los aspectos

institucionales, culturales, burocráticos que es necesario investigar.

El caso de la provincia, si bien se condice con los modelos teóricos, cuenta con investigaciones anteriores, todas realizadas en la Universidad Nacional de San Luis, da la posibilidad de un análisis concreto, en las distintas dimensiones socio-económicas. Así, se muestra cómo una oportunidad de industrialización y desarrollo económico y social, no se pudo consolidar, entre otras, por un fuerte personalismo y particularismo encarnado en el Poder Ejecutivo, desarrollado en casi cuarenta años en la provincia.

Es así que se puede mostrar cómo se manifiesta este tipo de régimen en la conformación de una burocracia, con énfasis en la del nivel de la calle, que a su vez manifiesta sus particularidades en el caso analizado de los médicos de la Atención Primaria de la Salud, función reinstalada en el sistema de salud de la provincia durante el gobierno de un “sucesor” designado por los mismos Rodríguez Saa, cuyo desempeño intenta superar las falencias de sus propios superiores políticos, logrando la vuelta de la dinastía, ante el peligro de perder el poder.

Así, queda caracterizada una sociedad moldeada durante el largo período, por empleados públicos, en el caso analizado profesionales médicos, que posiblemente nieguen la discrecionalidad que le es inherente por esa doble calidad. Esto como producto muy probablemente de la inestabilidad en el cargo y la no aplicación de las normas que el propio gobierno ha emitido. Todo esto en un contexto de baja movilización ciudadana, alta dependencia de planes sociales, entre otras, como producto del régimen personalista.

En estos contextos cobran fuerza los problemas planteados por Oszlak (2013) específicamente los que se vinculan con la relación con la ciudadanía, cuyas faltas de autonomía devienen como consecuencia de la débil democratización lograda.

No obstante, las constantes pérdidas de legitimidad de los gobiernos, puede representar una pequeña grieta por donde comience a romperse el círculo vicioso (estado-sociedad) que se intenta describir, y por donde podrían comenzar a filtrarse las demandas ciudadanas de mayor apertura, rendición de cuentas, de los planteos del gobierno abierto. Aquello puede verificarse en la emergencia de algunos focos de protesta que podrían indicar las primeras manifestaciones de una incipiente inquietud de participación ciudadana, sobre todo cuando se afectan intereses de sectores económico-sociales (Oszlak, 2013)

Asimismo, se rescata como medio para alcanzarlo la importancia de incluir en la gestión pública los tres momentos (futuro, presente, pasado), el abordaje de las problemáticas de manera integral, por proyectos y no sectorialmente. Para ello, es necesario fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, responsabilización de los funcionarios y control ciudadano, considerando tanto los efectos directos de las políticas como también otros impactos y consecuencias que pudieran ocasionar, como lo plantea el autor. Por otra parte, pero no escindida de lo anterior, la necesidad de la profesionalización de la burocracia con fuerte arraigo en valores públicos, sensibilidad y estándares éticos elevados de manera de configurar una administración eficiente a la vez que humana y al servicio de las personas (Ramió Matas, 2001).

Para estos logros se requiere de una ciudadanía activa, sobre cuyo potencial se centran las esperanzas de cambio.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. 1996. *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.
- Berman, P. (1996), El estudio de la macro y micro-implementación. En Aguilar Villanueva, L. *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México
- Beverly Hill. California.
- Chiara, Magdalena; Di Virgilio María Mercedes (organizadoras) (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina.
- CLAD (2016) Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD) 2016. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.
- Elmore, R. F. (1996) Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En Aguilar Villanueva, L. *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.
- Evans, P. (1996) El Estado como Problema y como solución. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. N°140. Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) Buenos Aires. Argentina.
- Gómez, L. (2015). “La implementación de políticas de G/EA en entornos locales: el caso del Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina.” Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. UBA.
- Gutiérrez, L. (2016). “Representaciones Sociales y Ciudadanía: El Caso del Plan de Inclusión Social en Villa Mercedes” Tesis Maestría Sociedad e Instituciones. UNSL. Villa Mercedes, San Luis.
- Kaufman, E. y Oszlak, O. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional. E-Book: IDRC-CRDI/Red GEALC/OEA. En <http://www.redacademicagobabierto.org/wp-content/uploads/2017/04/kaufman-oszlak.pdf>
- Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expa ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- _(1980). *Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 71.
- _(1971) “Street-Level Bureaucracy and the analysis of urban reform.” *Urban Affairs Quarterly*.
- Oszlak, O. (1980) “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. *Documento de Estudios CEDES*. Vol. 3 N° 2, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2013). Estado Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo. En <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto.pdf>
- Oszlak, O. (2014) Políticas Públicas y Capacidades Estatales. Forjando, año 3, número 5, enero de 2014. número especial: Las Políticas Públicas en la provincia de Buenos Aires. Conferencia en la Universidad Nacional de Cuyo : <https://youtu.be/X2QPjuC9BDc>
- Páez, M. (2013). *Políticas públicas y asignación de recursos: el caso de la provincia de San Luis* En Rouquaud, I. y Páez, M. (Coords) (2013) *Políticas Públicas. Algunas Experiencias en Iberoamérica*. Edit. CLACSO. ISBN 978-987-1891-87-0. Buenos Aires. Argentina.
- <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20131217124114/PoliticasyPublicas.pdf>
- Páez, M. (2004) El ingreso y su distribución. Análisis por rama de actividad en la provincia de San Luis durante la década del `90. Tesis de Maestría. UNSL V. Mercedes (San Luis).
- Páez, M. (2007). “Distribución sectorial del empleo en San Luis: precariedad y asistencia estatal”. V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Montevideo, Uruguay.
- Páez, M. Bussetti, M. y Olguín, J. (2002). “San Luis, ¿modelo nacional?”, en Kairos

Revista de Temas Sociales de la UNSL N°9, ISSN 1514-9331. Website: <http://www.revistakairos.org/k09-07.1.htm>

Páez, M.; Bussetti, M.; Fernández, C.; Saibene, M. (2010). "Entre los devenires de las políticas públicas y los laberintos de los fondos públicos". VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. EN: Actas. La Plata: UNLP. FAHCE. Departamento de Sociología. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5244/ev.5244.pdf.

Parsons, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. Edit. Miño y Dávila. Buenos Aires.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. UNSAM EDITA de Universidad Nacional de General San Martín. Buenos Aires. Argentina.

Ramio Matas, Carles (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones públicas latinas: administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°21, Caracas, Venezuela

Repetto, F.y Dal Masetto, F. (2004) "Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización", en Jordana, Jacint y Gomá, Ricard (Comps.) *La descentralización en América Latina*, Barcelona.

Rouquaud, I. (2019) "Análisis de Implementación de Políticas Públicas. Perspectiva de los Street Level Bureaucrats" Tesis doctoral. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

Rouquaud, I.M. (2012). *Políticas Públicas y cultura política. Política de vivienda y ciudadanía deficitaria*. EAE Editorial Académica Española. Lap Lambert Academic Publishing GmbH. ISBN 978-3-659-01154-2. Alemania.

Salej, S.; Ardila, A.y Bragato, J. (2016). «De vuelta a Lipsky: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil)». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 154: 119-136.

Tesoro, J. (2014). La cadena del valor público y el potencial de la apertura gubernamental para ocluir vertientes de fuG/EA de valor. [Mensaje de Blog]. Recuperado de: <http://www.novagob.org/blog/view/99580/la-cadena-del-valor-publico-y-el-potencial-de-la-apertura-gubernamental-para-ocluir-vertientes-de-fuga-de-valor> 15/03/2015.

Trocello, M.G. (2008) *La manufactura de ciudadanos siervos: cultura política y regímenes neopatrimonialistas*. Editorial Nueva Universidad - U.N.S.L., San Luis Argentina. 400 p. ISBN 978-987-1031-74-0. San Luis. Argentina.

_(2004) "Cultura Política y Legitimidad Simbólica en San Luis" *Revista Política y Gestión Volumen 7*. Editorial: Homo Sapiens. Rosario. ISBN 950-808-422-7 Junio.

Vilchez, V. (2017) "Clientelismo Político Institucional. Las prácticas y las construcciones de sentido -acciones simbólicas-del clientelismo político en el Plan de Inclusión Social "Trabajo por San Luís". Un estudio de caso. Tesis de Maestría Sociedad e Instituciones. UNSL. Facultad de Cs. Económicas, Jurídicas y Sociales. V. Mercedes San Luis. Argentina.

Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010) *La Burocracia en América Latina*. ICAP. *Revista Centroamericana de Administración Pública*.

Referencias de las autoras:

Inés Mercedes Rouquaud

Dra. En Ciencias Sociales Universidad Pablo de Olavide, Sevilla España. Mg en Sociedad e Instituciones, Lic. En Administración Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. Profesora Titular asignatura Administración Pública. Directora del Proyecto de Investigación Proico 15-1018 Análisis de Políticas Públicas.

Mirta Cámara Guillet

Ingeniera Civil y Licenciada en Administración. Integrante de la cátedra de Administración Pública de la carrera Licenciatura en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. Integrante del Proyecto de Investigación Proico 15-1018 Análisis de Políticas Públicas.