



**Universidad Autónoma
de Madrid**

Facultad de Filosofía y Letras

Programa de Doctorado en Ciencias Humanas: Geografía, Antropología y

Estudios de África y Asia

(España)

y

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Programa de Posgrado em Antropologia - PGA

(Brasil)

DOCTORADO EN RÉGIMEN DE COTUTELA

La auditoría como campo etnográfico: gobernanza y acuerdos privados en Brasil.

João Paulo Pereira Lazaro

Tesis dirigida por:

Juan Carlos Gimeno Martín - director (España)

Alicia Ferreira Gonçalves – directora (Brasil)

Maristela Oliveira de Andrade – codirectora (Brasil)

Madrid, en 14 de octubre de 2022



Universidade Federal da Paraíba - UFPB
Centro de Ciências Humanas Letras e Artes
Programa de Pós-graduação em Antropologia
(Brasil)

e

Universidad Autónoma de Madrid
Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Geografia, Antropologia e
Estudos de África e Asia
(Espanha)

DOUTORADO EM REGIME DE COTUTELA

A auditoria como campo etnográfico: governança e acordos privados no Brasil.

João Paulo Pereira Lazaro

Tese orientada por:

Juan Carlos Gimeno Martín - orientador (Espanha)

Alicia Ferreira Gonçalves – orientadora (Brasil)

Maristela Oliveira de Andrade – coorientadora (Brasil)

João Pessoa, em 14 de outubro de 2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L431a Lazaro, João Paulo Pereira.

A auditoria como campo etnográfico : governança e acordos privados no Brasil / João Paulo Pereira Lazaro.
- João Pessoa, 2022.
283 f. : il.

Orientação: Alicia Ferreira Gonçalves, Juan Carlos Gimeno Martín.

Coorientação: Marietela Oliveira de Andrade.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCHLA.

1. Instituições de governança. 2. Hospitais públicos. 3. Poder político. 4. Gestão contratada. 5. Unidades de saúde públicas - Transparência. I. Gonçalves, Alicia Ferreira. II. Martín, Juan Carlos Gimeno. III. Andrade, Marietela Oliveira de. IV. Título.

UFPB/BC

CDU 005.93(043)

ACTA DE LECTURA DE TESIS

Programa de doctorado: DOCTORADO EN CIENCIAS HUMANAS: GEOGRAFÍA, ANTROPOLOGÍA Y ESTUDIOS DE ÁFRICA Y ASIA.

Centro dónde se realiza la lectura: FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS.

Curso: 2022/2023

D. JOAO PAULO PEREIRA LÁZARO

Reunido en el día de la fecha el Tribunal nombrado por la Magfca. Sra. Rectora de la UAM, la aspirante defendió la Tesis Doctoral titulada: *"La auditoría como campo etnográfico: gobernanza y acuerdos privados en Brasil."* dirigida por el Dr. Juan Carlos Gimeno Martín, por la Dra. Alicia Ferreira Gonçalves y por la Dra. Maristela Oliveira.

Terminada la defensa y contestadas las objeciones formuladas por los miembros del Tribunal, éste le calificó de (*)

SOBRESALIENTE

Si la calificación global es de sobresaliente el tribunal podrá proponer la mención cum laude si se emite el voto secreto positivo por unanimidad. A tal efecto, cada miembro del tribunal enviará su voto por correo electrónico a la Jefa de Servicio y Jefa de Sección (doctorado.servicio@uam.es).

Madrid, 19 de diciembre de 2022

Presidente



Fdo.: Beatriz Pérez Galán

P.O. Vocal 1

Fdo.: María Elena Martínez Torres

Secretario del Tribunal

Fdo.: Rafael Ángel Cuesta Ávila

DILIGENCIA: para hacer constar que la Vocal 1, la Dra. María Elena Martínez Torres, ha participado a través de videoconferencia, tal como estaba debidamente autorizada.

Como Secretario del Tribunal, hago constar su participación y su acuerdo con la calificación otorgada.

Fdo.: Rafael Ángel Cuesta Ávila

(*) Según el Artículo segundo del R.D. 534/2013, de 12 de julio, por el que se modifica el artículo 14, apartado 7 del RD 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado, la calificación global a otorgar será: "No apto"; "Aprobado"; "Notable"; "Sobresaliente". El tribunal podrá proponer la mención "cum laude" si la calificación global es de sobresaliente y se emite en tal sentido el voto secreto positivo por unanimidad.

Modelo acordado por la subcomisión de la Comisión de Estudios de Posgrado en su reunión de 24 de julio de 2013

*La presente tesis se la
dedico a mi familia.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo amparo e por ter alentado meu coração nos momentos mais duros desta caminhada. Meu muito obrigado a todos aqueles que contribuíram para que esta tese se concretizasse, de forma especial aos que se disponibilizaram em colaborar com o estudo de campo.

Agradeço a Universidad Autónoma de Madrid e ao Programa de Doutorado Ciências Humanas, pelo acolhimento, pelas várias oportunidades e pelas colaborações científicas.

Agradeço ao meu tutor e diretor de tese Juan Carlos Gimeno na UAM, pela confiança de sempre, desde o mestrado, por seguir confiando na minha capacidade no percurso do doutorado, pelo acompanhamento e colaboração no processo de investigação e escrita.

Agradeço a Universidade Federal da Paraíba, também ao Programa de Pós-graduação em Antropologia (PPGA), pelo acolhimento da cotutela e pela colaboração durando todo processo de doutoramento na UFPB/PPGA.

Agradeço à Alicia Ferreira Gonçalves (diretora de tese no Brasil), pelo acolhimento, pelo apoio e ajuda na luta burocrática que travamos na formalização do convenio de cotutela, pela confiança, pelo acompanhamento e colaboração em todo processo de investigação e escrita. Agradeço à Maristela Oliveira de Andrade (coorientadora no Brasil), também orientadora no período de cotutela no PRODEMA, desde então colaborou de forma muito atenta, tanto no processo burocrático da cotutela, como em todo processo de investigação e escrita da tese.

Agradeço também ao PRODEMA/UFPB pelo acolhimento inicial da cotutela e pelas colaborações no período em que fui aluno de referido programa. Agradeço à professora Victoria Zuniga, pelos incentivos desde a graduação, pela ajuda no processo de aceitação do mestrado na Espanha, pela atenção e ajuda sempre que solicitada, pelas colaborações ortográficas, conceituais e analíticas (fundamentais na etapa final de revisão da tese).

Agradeço a toda minha família. A minha mãe pelo cuidado, força, garra inspiradora e pelo apoio incondicional de sempre, desde quando entendi que o estudo seria a ferramenta que me traria a liberdade de escolher meus caminhos e me levaria a conquista de muitos objetivos e sonhos.

Ao meu pai pelo apoio, pelo compartilhar, pelas amorosas e encorajadoras palavras que me ajudaram a suportar a dor de sua perda e me deram forças para não desistir. Infelizmente ao voltar não poderei vê-lo naquela cadeira de balanço, estar ao seu lado e contar-lhe cada detalhe desta desafiante viagem de finalização do doutorado, como ele gostava que eu fizesse nos meus regressos a casa. Saudades eternas!

Agradeço aos meus irmãos e cunhados: Lula, Emanuela, Tatiko, Emanuel, Talita, Carla, Inaura e Adjeilson. Aos meus sobrinhos: Anna Luiza, Maria Eduarda, Filipe, Ana Clara, Lucas e Alice. Aos tios e primos. Mais que família, amigos que sempre estiveram ao meu lado, obrigado pelo apoio, pelos abraços, pelo amparo nas dificuldades e pelo amor que sempre representou uma fortaleza e motivo de inspiração.

Agradeço a todos os meus muitos amigos e amigas pelo afeto e força motivadora. De forma especial a todos aqueles que colaboraram diretamente no percurso da escrita desta tese, com contribuições metodológicas e teóricos, no estudo de campo, presenteando-me com ferramentas analíticas como Atlas.ti, pelas traduções e desabafos: Elena Boschiero, Stella Bonillo, Adriano Lucena, Thaís Mattos, Theresa Timo, Flávio Gomes, Carol Lima, Mario Santa Fé, Socorro Ismael.

Agradeço aos amigos Marcos Costa e Bete Gonzaga, pelo acolhimento quando Madrid era um mundo por descobrir e tantos momentos em que estiveram de braços abertos e me receberam.

Finalmente, meu obrigado especial a Madrid, por enriquecer, aquecer, contagiar esta experiência e fazer com que meu coração sinta esse ritmo de batidas sempre que regresso.

RESUMEN

Este estudio es producto de una investigación doctoral desarrollada a partir de un convenio de colaboración en cotuleta de tesis entre la Universidad Autónoma de Madrid (España) y la *Universidade Federal da Paraíba* (Brasil). La propuesta de este estudio fue sumergir en la rutina de las instituciones de gobernanza teniendo como espacio investigativo la gestión directa y contratada de unidades de salud pública en un estado federativo de Brasil en los que fueron problematizadas las acciones de los agentes públicos enredados en las dinámicas de poder construidas y mantenidas por las élites gubernativas y políticas. Analizándolas a la luz del patrimonialismo, de la teoría de la dádiva, de la teorización sobre el tiempo de la política y de la política que penetra el tiempo de gobernar. La investigación de campo tuvo como perspectiva metodológica la observación participante ocurrida durante dos años en el entorno cotidiano de la gestión del Hospital HGD y del sector de seguimiento y fiscalización de contratos de gestión DAFH, lo cual exigió una mirada hacia el enfoque normativo que dota el cotidiano administrativo de reglas formales y otra mirada hacia las conductas informales y/o paralelas (informadas por la política) que atraviesan la rutina gubernativa imponiendo sus reglas. Esta doble mirada fue una condición necesaria para aprender cómo funciona el poder gubernativo desde adentro del movimiento de sus élites. Los resultados del estudio muestran las tramas que conducen hacia la apropiación de lo público como privado y los análisis conclusivos afirman que el patrimonialismo (como práctica de poder), sigue presente en el modo de gobernar las instituciones y conducir la política en Brasil.

Palabras clave: instituciones de gobernanza, hospitales públicos, poder político, gestión contratada, transparencia, patrimonialismo.

RESUMO

Este estudo é produto de uma investigação doutoral desenvolvida a partir de um convenio de colaboração em cotutela de tese entre a Universidad Autónoma de Madrid (Espanha) e a *Universidade Federal da Paraíba* (Brasil). A proposta deste estudo foi submergir na rotina das instituições de governança tendo como espaço investigativo a gestão direta e contratada de unidades de saúde públicas num estado federativo do Brasil onde foram problematizadas as ações dos agentes públicos entrelaçados nas dinâmicas de poder construídas e mantidas pelas elites governativas e políticas. Analisando-as à luz do patrimonialismo, da teoria da dádiva, da teorização sobre o tempo da política e da política que penetra o tempo de governar. A investigação de campo teve como perspectiva metodológica a observação participante ocorrida no tempo de dois anos no entorno cotidiano da gestão do Hospital HGD e do setor seguimento e fiscalização de contratos de gestão DAFH, o qual exigiu um olhar direcionado ao enfoque normativo que dota o cotidiano administrativo de regras formais e outro olhar direcionado às condutas informais e/ou paralelas (informadas pela política) que atravessam a rotina governativa impondo suas regras. Este duplo olhar foi uma condição necessária para aprender como funciona o poder governativo desde dentro do movimento de suas elites. Os resultados do estudo mostram as tramas que conduzem a apropriação do público como privado e as análises conclusivas afirmam que o patrimonialismo (como prática de poder), continua presente no modo de governar as instituições e de conduzir a política no Brasil

Palavras-chave: Instituições de governança, hospitais públicos, poder político, gestão contratada, transparência, patrimonialismo.

Auditorship as an ethnographic field: governance and private agreements in Brazil

ABSTRACT

This study is the product of a PhD research developed through a collaboration agreement for thesis' "cotutela" (co-supervision) between the Autonomous University of Madrid (Spain) and the Federal University of Paraíba (Brazil). The purpose of this study was to immerse in the routine of the governance institutions having as an investigative field the direct and contracted management of public health units in a federal state in Brazil where the actions of public agents - intertwined in the dynamics of power built and maintained by governmental and political elites - were problematized. They were analyzed in the light of patrimonialism, the theory of gift, the theorization about the politics time and the politics that penetrates the time of governing. The investigation field had as methodological perspective the participative observation during the period of two years of the daily environment of the management of the HGD Hospital and the follow-up and inspection of contracts sector of DAFH management, which required a look directed to the normative approach that endows the administrative routine of formal rules, and another look directed to informal and/or parallel conducts (informed by the politics) that cross the governmental routine imposing its rules. This double view was a necessary condition to learn how governmental power works from within the movement of its elites. The results of the study show the plots that lead to the appropriation of the public sector for private purposes and the conclusive analyses affirm that patrimonialism (as a practice of power) is still present in the way of governing institutions and conducting politics in Brazil.

Keywords: Governance institutions, public hospitals, political power, contracted management, transparency, patrimonialism.

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.	15
I. CAPÍTULO METODOLÓGICO.	28
I.1. Delimitación del campo y técnicas de investigación.	30
<i>I.1.1. Momento etnográfico I.</i>	<i>33</i>
<i>I.1.2. Momento etnográfico II.</i>	<i>38</i>
I.2. Métodos, dilemas del campo y rol: el desafío de estudiar instituciones y élites administrativas y políticas.	46
I.3. Otros direccionamientos del análisis cualitativo de los datos.	55
<i>I.3.1. Estudio de documentos como técnicas de investigación: los archivos y procesos (financieros, administrativos/operacionales y judiciales) como fuente de análisis cualitativa.</i>	<i>60</i>
II – POLÍTICA Y GOBERNANZA PÚBLICA EN BRASIL: RECIPROCIDAD, INTERCAMBIOS Y ALIANZAS EN EL COTIDIANO INSTITUCIONAL	64
II.1 – Intercambios en el ambiente político y gubernativo: perspectiva simbólica	64
II.2 – Responsabilidad democrática y ambivalencias de los procesos de reciprocidad derivadas de los actos de gestión.	74
II.3 - Ante el olvido de la ley: la dimensión personalista de la retribución.	81
II.4 - De lo político a lo gubernativo: disputa y formación de redes de poder	89
II.5 – La movilización de vínculos que conectan el tiempo de la política con el tiempo de administrar	97
II.6 – Administración y destinación de recursos públicos	103
III. LA AUDITORIA COMO CAMPO ETNOGRÁFICO.	115

III.1. Análisis etnográfico 1 - El caso de los procesos de control del Hospital HGD: la acción administrativa en el entorno de la ejecución directa de recursos públicos.	115
<i>III.1.1. La negociación y apertura del campo.</i>	115
<i>III.1.2. Descripción densa de los documentos auditados: formalidad versus informalidad vinculada al ciclo y rutina de realización de gastos del hospital HGD.</i>	118
III.1.2.1. Los documentos y procesos administrativos como fuentes de análisis cualitativos y recurso etnográficos: ¿qué dicen los documentos sobre el proceso burocrático y el flujo formal de la rutina institucional del HGD?	121
III.1.2.2. Documentos etnográficos DE1: procesos activos (gastos no finalizados y pendientes de pago heredados de la gestión anterior).	123
III.1.2.2.1. Resultados analíticos RA1: sobre los documentos etnográficos activos y la informalización del ciclo administrativo observado.	130
III.1.2.3. Documentos etnográficos DE2: archivo inactivo (procesos finalizados: pagos y archivados).	132
III.1.2.3.1. Resultados analíticos RA2: del encuentro entre la perspectiva analítica DE1 y DE2, todo apunta para la falta de planificación e ineficacia administrativa.	142
III.1.2.4. Datos etnográficos DE3-T (los testimonios): entre cambios, quejas y alianzas.	144
III.1.2.4.2. Resultados analíticos RA3: la informalidad vinculada al ciclo administrativo: alianzas y desvelamiento de los dones distribuidos.	165
<i>III.1.3. Los retos de la nueva gestión.</i>	170
III.2. Análisis etnográfico 2: La acción política ante la gestión contratada de unidades de salud con Organizaciones Sociales.	177
<i>II.2.1. El tiempo de la política en el cotidiano de la institución.</i>	178
III.2.1.1. Registros de campo.	181
III.2.1.2. Resultados analíticos RA4 – El uso patrimonialista de la estructura pública humana y la fidelización de los vínculos en el tiempo de la política: votos, gratificaciones, colaboraciones de campañas como elementos de intercambio.	196
<i>III.2.2. La política que se hace todo el tiempo y cuyas alianzas invaden el tiempo de administrar</i>	197
III.2.2.1 Dominio y acciones que conectan la política al cotidiano de la administración contratada con OSS.	209

(A) - La intermediación del diputado como elemento de intercambio: _____	211
(B) – El pedido de colaboración del grupo político local: _____	213
(C) - Sobreprecio de contratos para financiación de campaña de diputados: _____	214
(D) - Arando en el desierto: el límite de intervención condicionado a la DAFH _____	220
(E) - La última reunión: negación del “contra-don”, exoneración y salida del campo _____	227
(F) – El desmonte del engranaje criminal entre la máquina pública e la organización social: entre contratos sobornados y financiamientos de campañas _____	232
III.2.2.2. Resultados analíticos RA5 - La acción política y patrimonialista que corrompe y afecta el tiempo de administrar: un encuentro entre el estudio documental y hallazgos de la experiencia de campo. _____	238
IV. RESULTADOS GENERALES Y CONSIDERACIONES FINALES. _____	242
VI.1 – CONCLUSIONES _____	253
V - BIBLIOGRAFÍA _____	257
VI - APÉNDICES _____	265
(1) - Documentos etnográficos DE4 - Las colaboraciones premiadas de NE1 y S3 realizadas al Ministerio Público: la rutina informal de la élite del gobierno y la actuación paralela de agentes privados controladores de las OSS _____	265

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Actores/Agentes que han Colaborado Durante la Observación Participante	36
Tabla 2 Lista de Cuestionarios	38
Tabla 3 Unidades Administradas por Organizaciones Sociales	40
Tabla 4 Actores/Agentes que han Colaborado Durante la Observación Participante	42
Tabla 5 Agentes Públicos y Privados Aludidos en Documentos - sin Alcance de Entrevistas	43
Tabla 6 Datos y Agentes Considerados en el Análisis Documental	44
Tabla 7 Cuestionario, Conforme Interacción con Servidores Públicos o Privados (Contratados vía OSS)	58
Tabla 8. Análisis del Proceso Interno Instituido para Realización de Gastos en el HGD	62
Tabla 9 Procesos Internos Analizados - Rendiciones de Cuentas – SS/DAFH/OSS	62
Tabla 10 Gastos Pendientes Pago de 20X1 a 20X4.	123
Tabla 11 Solicitudes de Autorización de Gastos de 20X1 a 20X3)	125
Tabla 12 Gastos Autorizados de 20X1 a 20X3	126
Tabla 13 Pedidos de Compras Formalizados Competências de 20X1 a 20X3	127
Tabla 14 Realización de Reservas Presupuestarias Competencias de 20X1 a 20X3	128
Tabla 15 Confirmación de Recepción de Productos o Realización de Servicios de 20X1 a 20X3	128
Tabla 16 Sobre la Extinción de la Obligación (Pago).	129
Tabla 17 Modalidades de Compras Licitadas x Directas de 20X1 a 20X3	138

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Mapa de Brasil: Macro Regiones y Estados Federativos _____	16
Figura 2 Noreste Oriental de Brasil: Región Aproximada del Estudio de Campo _____	17
Figura 3 Organigrama I: Control Administrativo del Hospital HGD _____	34
Figura 4 Organigrama II: Estructura formal e Informal del Espacio Institucional Estudiado _____	39
Figura 5 Procedimiento Interno de Realización de Gastos del HGD _____	120
Figura 6 Realización Gastos Liquidados y Pagos por Sector de Destino de 20X1 a 20X3 _____	135
Figura 7 Hoja de Solicitud de Compras _____	136
Figura 8 Modalidad de Compras del HGD (20X1 a 20X3) _____	138
Figura 9 Distribución de la Recepción de Insumos y Materiales de 20X1 a 20X3 _____	141
Figura 10 Presupuesto Realizado por Tipo de Gasto (20X1 a 20X3) _____	142
Figura 11 La Campaña en las Calles _____	185
Figura 12 Fiesta en la Comunidad _____	188
Figura 13 El Desfile en Coche: “a Carreata” _____	191
Figura 14 Estructura Formal e Informal del Espacio Institucional Estudiado: Después de la Creación del Sector SASC _____	223

INTRODUCCIÓN.

El estado de la cuestión y la construcción del problema:

Partiendo de los aspectos normativos de la gobernanza democrática de la República Federativa de Brasil y resguardadas las garantías constitucionales¹ en vigor y amparadas en leyes complementarias que establecen “algunos aspectos”² políticos³, administrativos⁴ y orgánicos de la estructura burocrática del Estado (las subdivisiones administrativas demarcadas dentro del plan funcional directo e indirecto). Este estudio propone investigar cómo este marco formalizador se concretó en las prácticas sociales e institucionales haciendo posible el cumplimiento de objetivos democráticos y atención a las demandas ciudadanas demarcadas dentro del campo de la atención sanitaria directa y contratada⁵.

¹ Conforme previsto en la Constitución de la República Federativa do Brasil, de 05 de octubre de 1988, publicada en el Diario Oficial de la Unión de Brasil en 5 de octubre de 1988, texto compilado hasta la enmienda constitucional 105/2019.

² Limitándome a los aspectos formales o regulatorios trabajados dentro del marco de discusión de esta investigación.

³ Afirmados en la Ley Federal N° 9.504/17 (establece normas para las elecciones en Brasil) y en la Ley N° 4.737 de 15 de julio de 1965 (instituye el Código Electoral Brasileño);

⁴ Asegurados en la Ley Federal N° 4.320/64 (instituye las normas generales de derecho financiero para la elaboración de control de los presupuestos y balances de la Unión, de los Estados y del Distrito Federal); en la Ley Federal N° 101/200 (establece normas de finanzas públicas dirigidas para la responsabilidad de la gestión fiscal en Brasil y en la Ley N° 8.666/1993 (Ley de licitación y contratos administrativos), en vigor en el período de la intervención en el campo, posteriormente sustituida por el texto de la Ley N° 14.133, de 1° de abril de 2021.

⁵ Esta dirección administrativa surgió a partir de la Ley Federal N° 9.637/98: que “Dispone sobre la calificación de entidades como Organizaciones Sociales, la creación del programa nacional de publicación, la extinción de los órganos y entidades que menciona la absorción de sus actividades por Organizaciones Sociales y da otras providencias”.

Figura 1

Mapa de Brasil: Macro Regiones y Estados Federativos



Nota. Subdivisión regional formulado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 2010, Toda Materia (<https://www.todamateria.com.br/mapa-do-brasil/>).

Entre los aspectos descritos en el párrafo anterior, cabe citar que escogimos uno de sus estados federativos⁶ como espacio de análisis y dentro de sus 22 subsecretarías administrativas⁷, acotamos al estudio los sectores de la Secretaría de Estado de Sanidad. En el trabajo de campo se logró alcanzar una unidad sanitaria con gestión directa⁸ y otras unidades con administración convenida⁹ (los casos en que las administraciones de unidades hospitalarias hayan sido absorbidas por Organizaciones Sociales en Salud en ese Estado).

⁶ Conforme representado en la figura 1, actualmente Brasil está dividido en 26 Estados y el Distrito Federal, totalizando son 27 unidades federativas.

⁷ Incumbidas de desarrollar las actividades necesarias al funcionamiento de referida máquina pública

⁸ Observada a partir de la inmersión etnográfica realizada en un hospital con gestión directa del Estado

⁹ Lograda a partir de la inmersión como observador participante dentro de las prácticas de auditoría asociadas al sector de la fiscalía y seguimiento de contratos de gestión de la misma secretaria.

Figura 2

Noreste Oriental de Brasil: Región Aproximada del Estudio de Campo



Nota. Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes indicaremos apenas la región (destacada de verde en el mapa) en donde está localizado el Estado e Instituciones en donde fueron realizadas las intervenciones etnográficas: La figura fue recortado, adaptada del Mapa RH Atlántico Nordeste Oriental, 2017, ANA (file:///C:/Users/Biblioteca/Downloads/atlantico-nordeste-oriental-para-site-ana-)

Considerando la estructura anteriormente delimitada, consideramos oportuno desmembrar el cotidiano gubernativo abordado dentro del marco institucional planteado para esta investigación. Se presentan dos dominios o tiempos: por un lado, el curso del mandato administrativo, el tiempo de gobierno (los actos y procesos administrativos dirigidos a la ejecución presupuestaria, especialmente la realización financiera de gastos, sus respectivos procedimientos burocráticos y de rendición de cuentas o transparencia pública). Por otro lado “el tiempo de la política” (Palmeira y Heredia, 2010, p. 28), apareciendo como el tiempo de alianzas, desenlaces electorales, partidarios, personales o privados que surgen como componentes formales e informales en la gestión cotidiana.

Como quizás nos diría Evans-Pritchard (1977), “tiempos distintos”; pero también complementarios, ya que, en el caso del dominio político o electoral, estando situado en un polo opuesto al de la ejecución administrativa (de su renovado mecanismo de representación “universalista” (Bourdieu, 1997, p. 124). Es decir, del contrato democrático y sus acuerdos formales y supuestamente desinteresados), también estará revestido de aspectos que, aunque observados dentro un plan de conductas informales, acaban convirtiéndose en elementos o ritos institucionales.

Esas “realidades” singulares que también estarán presentes en “la pequeña política de la vida cotidiana/*administrativa*¹⁰” (Bayle, 1971, p. 3) de la institución, a veces un tanto ocultas o disfrazadas, otras apareciendo en rituales más visibilizados dentro de la “realidad” institucional/social, pero, en todo caso, serán determinantes dentro del cotidiano gubernativo.

Vale decir que, aún con todos los esfuerzos despegados en la caminata investigativa, estar a la altura de ésta “realidad” no ha sido una tarea sencilla, una vez que, como dijo Geertz (1973), “lo que une semejante caos de incidentes a un cosmos de sentimientos y creencias es extremadamente oscuro y más oscuro aún es el intento de formularlo” (p. 262). Por esta razón, consideramos importante definir desde un primer momento tanto el marco metodológico (**el auditor como etnográfico: observación participante y estudio cualitativo de datos documentales posibilitados a partir del vínculo profesional**) reflejados en el capítulo metodológico, como los puntos de vistas teóricos¹¹ considerados en el segundo capítulo y que han servido como base, transformados en el tipo de construcción abordado en el transcurso de la investigación.

¹⁰ La palabra en cursivo es mía.

¹¹ El marco teórico incide entonces en dos instancias: en el proceso general de investigación y en el proceso particular del trabajo de campo. En cuanto a la primera, la postura teórica orienta la selección de la problemática y de la batería de conceptos, y define un rango general de premisas metodológicas en el cual se establecen el ámbito y la identidad de los sujetos de estudio, los indicadores que permitirán indagar la problemática planteada, la relación de ésta con su entorno mayor, los aspectos que estructuran la descripción y la orientación explicativa del informe final (Guber, 1991, p. 44).

En ese sentido, después de definir las bases metodológicas del primer capítulo y de implementar las discusiones detalladas en el segundo capítulo, hemos querido, a partir de los datos y relatos etnográficos abordados en el capítulo tercero, analizar y manifestarnos sobre aspectos fundamentales del campo, es decir, los que viene de encuentro al marco y objetivos de la investigación.

En el capítulo II, recurrimos en sus apartados iniciales a categorías como intercambio, alianzas o reciprocidad buscando utilizarlos como recursos analíticos construidos en la medida en que, hemos entendido ser importante pensar ciertas conductas y alianzas observables en el campo a partir de los dominios simbólicos establecidos en medio a relaciones de poder. Pensarlos, por ejemplo, a través de Mauss (1979), significaría cuestionar lo que mueve ciertas alianzas, la clave que interrumpe las relaciones reciprocas y los resultados sobre cada uno de sus agentes, el punto de unión que se crea y se mantiene por medio de elementos de intercambio o los que se resquebrajan cuando son negados o rechazados.

Es importante decir que no quisimos con eso realizar un estudio exhaustivo sobre la reciprocidad inmiscuida en estas relaciones, sino de la utilización de ciertas categorías, por ejemplo, “el don y contra-don” de Mauss para explicitar algunas lógicas existentes dentro de los procesos y conductas del cotidiano gubernativo y político de la institución que decidimos estudiar. Se trató de, cuando necesario fuese, utilizar ese lenguaje para observar que algunos rituales que no debían ser entendidos, por ejemplo, en el sentido común, por el simple juego de “toma y daca”.

Como diría también Sahlins (1979) si “no resulta útil separar los aspectos materiales de los sociales” (p. 203) y si “las fuerzas materiales pasan a quedar así bajo el control de la cultura” (p. 206), pensamos que algunos elementos intercambiados no deberían estar separadas de su significación. “Sus movimientos específicos y sus consecuencias precisas solo pueden ser estipulados si se los combina progresivamente y con las coordenadas de orden cultu-

ral” (p. 205), de lo contrario, al considerarlas apenas elementos de cambio “fuerzas materiales tomadas en sí mismas” (p. 206) no saldríamos de la perspectiva mecanicista que mueve los intercambios capitalistas en base a una especie de teorema del interés, los intercambios por los intercambios.

Pensar más allá de eso significaría ir al encuentro de otras implicaciones o identificar otros valores que fundamenten tales relaciones que derivarían de otras relaciones simbólicas que permean el medio socio administrativo y sociopolítico o institucional que pretendemos investigar. Es decir, otras formas de dominaciones “jerárquicas”, en términos de Dumont (1982), que no sean necesariamente o exclusivamente monetarias y de clase, y, aun cuando en ciertos momentos pudieran mezclarse, importa pensar que “el interés práctico de los hombres está constituido simbólicamente” (Sahlins, 1979, p. 205) e incluso cuestionar en este caso “¿Qué es lo que hace de la sumisión un deber?” (p. 205).

En ese sentido, nos hemos referido a la teoría del don como recurso analítico para problematizar y dar visibilidad a algunos hechos que surgieron en el intervalo de los intercambios realizados dentro del proceso de gobernabilidad y responsabilidad administrativa.

En el capítulo tercero (estudio de campo y relatos etnográficos) están relacionados los procesos de disputa, apoderamiento de recursos públicos, protagonismo y poder político. No pretendimos necesariamente discutir las conductas anteriormente referidas, acercándolas a categorías como el “don”, “contra-don” y reciprocidad, pensando que pudiesen alcanzar los mismos significados encontrados, por ejemplo, a partir de los hallazgos de Mauss (1979), Malinowski (1973), Godelier (1998) y Temple (2003), o aun, de las abstracciones de Lévi-Strauss (1998), Bourdieu (1996), entre otros estudios abordados especialmente en los primeros apartados del capítulo II.

En otras palabras, ya que, en tales autores, el campo es otro y la dádiva dice mucho de la lógica social y total de “sociedades simples”; considero que en nuestro caso tratamos de

sociedades más complejas, entendimos prontamente que estas últimas transitan por otras “realidades” del mundo gubernativo, lleno de matices sociales, legales, administrativos y políticos, estructuras más complejas representadas también por “mundos que se tocan, pero no se penetran” (Vello, 1994, p. 14).

Buscamos en el segundo capítulo encontrar dominios simbólicos de representatividad en el tiempo y espacio definido como gubernativo y político que permitiesen en el tercer capítulo estar conectados a los componentes de reciprocidad moldeados en medio a las relaciones de poder consolidadas por el grupo (facción) política y gubernativa que hemos podido acceder en el campo.

Las categorías anteriormente mencionadas y detalladas en el segundo capítulo, están formadas por códigos como intercambio, lazo, compromiso, obligación, promesa, donación, gratitud, convite, devolución, no devolución, consecuencia, entre otras. Estas categorías nos remitieron también a los efectos que derivaban de la forma como eran tratadas o manejadas por los agentes implicados en el transcurso de su interacción; utilizando dichas nociones en diversos momentos de la construcción teórica y del relato de campo de este trabajo.

Si en Evans-Pritchard (1977) el ordenamiento del tiempo y la noción de política en los “Nuer” son estructuras relacionales vistas de maneras distintas de la que seguimos en la sociedad occidental contemporánea, es decir, los acontecimientos allí “siguen un orden lógico, pero no hay sistema abstracto que los controle, al no haber puntos de referencia autónomos a los que tengan que adaptarse con precisión” (Evans-Pritchard, p. 120), así, para el autor “los nuer son afortunados” (p. 120) y sus enredos políticos son entendidos también de manera local a partir de “la relación con sus vecinos” (p. 142).

Construir una analogía con la noción de tiempo o espacio de Evans-Pritchard (1977) en la “realidad” que investigamos, significa decir que las decisiones o rituales institucionales no siguen siempre el curso de los hechos determinados por la regla general (normativa), sino

muchas veces acompañan los enredos locales y “las tareas rutinarias” indicadas o impuestas por la política o por la “realidad” gubernativa en la que han ingresado los agentes.

Cuando discutimos, especialmente en los últimos apartados del segundo capítulo, la noción de responsabilidad en el entorno de las prácticas políticas y administrativas en Brasil y asociamos esta construcción a la decisión que un agente (público, político o privado)¹² pueda asumir entre actuar con personalismo versus operar con universalidad¹³ nos aproximamos a un viejo dilema de responsabilización brasileiro que suplanta el ejercicio del papel de ciudadano.

Diversos de autores han contribuido de manera fundamental para el acercamiento al dilema de responsabilidad y de ciudadanía, por ejemplo, DaMatta (1997), remite al conflicto de la percepción de individuo como persona o como ciudadano y comporta la categorización de “ciudadanía relacional” (DaMatta, 1997, p. 62) que conlleva a una “lógica de las lealtades relacionales” (p. 62). Esta lógica permite entenderla como relacionada a “vínculos difusos de la ciudadanía universal” (Leniado, 2001, p. 238), inscritas en un reverso lógico en la orientación del ejercicio de compromisos democráticos y en las conductas administrativas o actos de gestión presentes en algunas prácticas administrativas conductoras a un modelo renovado de “gubernamentalidad” (Chatterjee, 2008), “estamento” (Faoro, 2001) o “patrimonialista” (Hollanda, 1995). Ejemplos de esta repercusión serían la de orientación del destino y ejecución presupuestaria, responsabilidad y priorización de los gastos y en las conductas en entorno de la efectividad y eficacia en la gestión de políticas públicas, como también de su transparencia.

¹² Dentro de la delimitación de los sujetos asociados al campo abordado, los agentes públicos serán considerados aquellos servidores públicos (nombrados o contratados) responsables por el comando, coordinación de actividades administrativas directas y ordenamiento de gastos asociados a una función pública: secretarios de estado, directores de unidades de salud, coordinadores y jefes de sectores. Agentes políticos son aquellos individuos que están asociados a un grupo político y que han sido elegidos para el comando de una función ejecutiva o fiscalía de actividades administrativas de competencia y mediante un mandato pública determinado: gobernadores, alcaldes, diputados, concejales. Agentes privados son aquellos empleados de Organizaciones Sociales de Salud (OSS) que ocupan funciones directivas o coordinación de actividades administrativas en unidades públicas de salud, es decir, mediante contrato de gestión celebrado entre el Estado y la OSS, que han recibido recursos públicos para desarrollar actividades administrativas sanitarias de responsabilidad pública.

¹³ Ante decisiones vinculadas a las prácticas que repercuten en la conducción del destino de los bienes, recursos, proyectos y políticas públicas.

Para esta construcción inicial del problema de investigación quisiera recurrir a la noción de cultura, primeramente, a través de Schutz (1974, p. 41), cuando sugiere que lo social “es un mundo de cultura porque desde el principio el mundo de la vida cotidiana es un universo de significación para nosotros, una textura de sentido que debemos interpretar para orientarnos y conducirnos”.

Aunque no pretenda en este trabajo discutir las distintas líneas referidas en antropología a ese respecto, es decir, agotar el debate sobre la posible existencia de un “concepto dominante de cultura” (Geertz: 1973, p. 137)- ni argumentar sobre la necesidad de un concepto ideal, como pienso haber buscado Margaret Mead, Ruth Benedict y Edward Sapir en la obra *Cultura y Personalidad* (en Benedict et al., 2015). Entiendo que para nuestra “realidad” sea necesario una definición que se aproxime del objeto de esta investigación.

Así, lo que anteriormente busco es señalar que en el espacio institucional delimitado para esta investigación, en términos de Geertz (1973), cultura “no es ni culto ni usanza, sino que son las estructuras de significación en virtud de las cuales los hombres dan sentido a su experiencia” (p. 262), y en las disposiciones de Lévis-Strauss (1979) “la cultura puede considerarse cómo un conjunto de sistemas simbólicos (...) que tiene como finalidad expresar determinados aspectos de la realidad física y de la realidad social” (p. 20) o, según Bourdieu (1988), “el dominio cultural es siempre un dominio de las formas” (p. 85). Tratamos apenas de explorar formas como los aspectos administrativos y políticos del cotidiano gubernativo en las instituciones estudiadas en Brasil.

Dando la debida atención epistemológica¹⁴ en la que quisimos orientarnos, el “rigor empírico” (Oliver de Sardan, 2008, p. 1)¹⁵ que hemos buscado alcanzar, “las técnicas” (Gu-

¹⁴ “Cuando el sociólogo renuncia al privilegio epistemológico es para caer siempre en la sociología espontánea” (Bourdieu, 2002, p. 58).

¹⁵ El rigor empírico en Oliver de Sardan (2008) tiene que ver con las relaciones entre el virtuosismo interpretativo y su anclaje empírico, entre las teorías y su realidad de referencia, es decir, el pequeño trozo de espacio social y de tiempo social del que el investigador quiere dar cuenta y que se propone a comprender (p. 1).

ber, 1991, p. 56)¹⁶ metodológicas sugeridas en el primer capítulo y, finalmente, las “prenociones”¹⁷ (Lenoir, 1993, p. 59) encontradas en segundo capítulo. Este conjunto de posibilidades cuando asociadas a los rituales que conformaban el ambiente gubernativo y político que hemos buscamos revelar en capítulo tercero, nos ha ayudado a “poner en forma o dar forma” (Bourdieu, 1988, p. 87) ciertas luchas y rupturas que dan sentido al flujo de las hazañas cotidianas en el ámbito institucional de los hechos transcurridos.

En el develamiento de la administración, responsabilidad y transparencia o no en el uso recursos públicos designados. Como sugirió Lenoir (1993), no tratamos de “zanjar estas luchas simbólicas, sino de analizar a los agentes que los llevan a cabo” (p. 66) teniendo en cuenta las representaciones dominantes de conductas legítimas, así como las informales, incluso las paralegales (normalizadas) asociadas a este cotidiano.

Considero oportuno mencionar que en el cotidiano institucional delimitado para esta investigación, el que fue estructurado en el capítulo metodológico y detallado en el capítulo tercero: la política, la administración de unidades, políticas públicas o recursos destinados a los servicios sanitarios de competencia ejecutiva de la Secretaría de Estado de Sanidad, sea la directamente administrada o mediante convenios celebrados con la Organizaciones Sociales. Todos y cada uno de esos elementos son momentos de la experiencia social que se transforman en el “escenario en que se desarrollan públicamente dichas estructuras”(Geertz, 1973, p. 262), formas (Bourdieu, 1988, p. 85), prácticas de poder, asociados al modo cómo se desarrollan el sistema de reciprocidades jerárquicamente institucionalizado y llevado a cabo por

¹⁶ Encuadradas en el trabajo de campo, las técnicas son las herramientas del investigador para acceder a los sujetos de estudio y su mundo social, dentro de una reflexividad en sentido específico, las técnicas son una serie de procedimientos, con grado variable de formalización -y ritualización-, que permiten obtener información en una situación de encuentro, en el marco de una relación social (Guber, 1991, p. 56).

¹⁷ El punto de partida de toda investigación está constituido de representaciones que, como escribió Émile Durkheim en las reglas del método sociológico “son como un velo que se interpone entre las cosas y nosotros y que nos las encubre tanto más cuanto más transparente creemos que es este velo (Durkheim, 1985, p. 16). Esos es lo que él llamaba de “prenociones”, que puede adquirir la forma de “imágenes sensibles” o de “conceptos burdamente formados”.

maniobras de un grupo (facción) política y gubernativa cuyas acciones estimo revelaren el modo de representación gubernativo como práctica cotidiana local e institucional.

En ese sentido, identificamos: la política, la administración pública y la ciudadanía menos como práctica fija, indivisa, universalista, unitaria, igualitaria y más como una perspectiva inacabada, negociable, jerárquica y excluyente con relación a los que han sido sometidos a los vínculos subalternos o a la política de los gobernados (Chatterjee, 2008).

Bourdieu (2002)¹⁸ y Oliver de Sardan (2008)¹⁹ describieron acerca de la importancia de la conducción de una investigación a través de la formulación de supuestos. En ese contexto institucional estudiado en un Estado Federativo de Brasil, creemos que estructurarse en un dominio formal basado en instrucciones normativas o garantías legales, sus procesos, rutinas burocráticas y/o actos de gestión, en gran medida también han estado anclados a un poderío (posibilidad) informal, jerarquizado, político o, como diría DaMatta (1997) personal. Además, considerar el conocimiento, la pertenencia (cuando basada en vínculo e intercambio personalista) o la intermediación que contrasta con la idea responsabilidad democrática, en nuestro caso asociado a la toma de decisiones, del modelo de representatividad, responsabilidad y transparencia democrática en la cual, conforme lo describió Faoro (2001) “el poder no se convierte en una función pública, sino en un objeto de apropiación privada” (citado en Comparato, 2003, p. 332).

Bourdieu dijo haberse alegrado mucho un día cuando encontró un texto de Weber que decía “los agentes sociales obedecen a la regla cuando el interés en obedecerla la coloca por encima del interés en desobedecerla” (Bourdieu, 1988, p. 83). Dijo además el autor que “esta buena y sana fórmula materialista es interesante porque recuerda que la regla no es automáticamente por sí sola y obliga a preguntarse en qué condición una regla puede actuar” (p. 83).

¹⁸ En el sentido de Bourdieu de que “no hay observación o experimentación que no impliquen hipótesis” (Bourdieu, 2002, p. 54).

¹⁹ “La organización de una investigación en torno de hipótesis de trabajo constituye el mejor medio de conducirla con orden y rigor” (Oliver de Sardan, 2008, p. 26).

En ese sentido, si “las normas *reales*”²⁰ tienen muchas formas de cumplirse o no cumplirse” (Barrio, 1996, p. 29) y, por otro lado, pueden conducir a la permanencia de una estructura o sistema de jerarquías establecida. Podemos plantear la reflexión de que, por ejemplo, más allá de la norma, “existen muchas formas de ser buen ciudadano” (Barrio, 1996, p. 30), buen político, buen gestor o agente público.

Por lo tanto, tenemos como primer desafío indagar la atención al cumplimiento de las normativas, ejemplificadas en las primeras notas (1, 3, 4 y 5) de esta introducción, y que rigen, entre otros aspectos, las conductas de transparencia, responsabilización pública (gubernamental) o democrática.

En esa realidad cotidiana cabe observar que tanto la legalidad se transforma en el requisito fundamental para la legitimidad de ciertas conductas en lo que concierne a las prácticas de gestión²¹ (el nivel de compromiso y responsabilidad por los actos de gestión de sus agentes públicos y privados asociados), como cuando apenas representan adornos burocráticos que deberían ser cumplidos o manipulados, convirtiéndose así la informalidad como la regla del juego.

Y nos propusimos, buscar “la fuente de información que hasta cierto grado mensura, da forma, dirección, particularidad y sentido al continuo flujo de actividades a ser develadas” (Geertz, 1973, p. 215) como instrumentos de legitimación del entorno que, en el campo, el auditor que se convierte en etnógrafo no puede perder de vista, a través de “una mirada si no inquietante, al menos cuestionadora, que parte de la búsqueda de la significación de las variaciones”²² (Laplantine, 1996, p. 11).

²⁰ Lo cursivo es mío.

²¹ Entendidos como el nivel de compromiso y responsabilidad por los actos de gestión de sus agentes públicos y privados asociados.

²² “La presencia del etnólogo en el campo (ir a ver en el lugar, haber ido allí y volver allí a menudo) es la única vía de acceso al modo de conocimiento que perseguimos, así Claude Lévis-Strauss califica el campo de revolución interior que hará del candidato a la profesión antropológica un hombre nuevo” (Laplantine, 1996: 10).

Hipótesis:

Acreditamos que el cotidiano vivido por agentes públicos, políticos y privados (en el entorno de una gestión administrativa dada), puede estar representado por una malla de contornos políticos, tomado por la representación simbólica de alianzas formales, informales o paralegales que nos permite pensar la administración de los recursos públicos (realizada por un grupo determinado) como una agencia de apoderamiento privado frente de un proyecto político y gubernativo es menos democrático y más de consolidación de poder.

Objetivo General:

En este estudio el objetivo general es examinar las prácticas de gobernanza y de responsabilización por el uso y aplicación de los recursos públicos dentro del cotidiano institucional investigado. El análisis ha sido realizado desde las vivencias etnográficas experimentadas en el entorno de la auditoria de unidades de salud realizadas, tanto por la acción directa estatal como por Organizaciones Sociales contratadas para intervenir en este espacio de representación.

Objetivos específicos:

1. Analizar la acción administrativa; considerando las prácticas observadas por gestores públicos, agentes políticos y privados, en el entorno de la ejecución directa y contratada de recursos públicos destinados a unidades sanitarias en un estado federativo de Brasil.
2. Verificar en el entorno institucional observado, cómo y en qué medida el dominio o la acción política se ha convertido en un hecho relevante y capaz de interferir en el proceso de gestión.

3. Establecer una relación entre el dominio administrativo y la acción política, observando las prácticas que conducen a una u otra línea de intervención, en caso de predominancia, sobre los controles administrativos.
4. Evaluar las categorías analíticas de transparencia y responsabilidad democrática, retomando las pautas y hallados reflejados en el análisis de los documentos explorados, testimonios y rutinas de control alcanzadas.

I. CAPÍTULO METODOLÓGICO.

Para lograr encontrar respuestas a las inquietudes de esta investigación, inicialmente hemos sentido la necesidad de basar nuestro estudio en los trabajos de importantes estudiosos que han investigado y conceptualizado sobre las más diversas cuestiones o categorías que pensamos tener que tratar en el campo a través del análisis teórico dividido en dos subcapítulos.

Al mismo tiempo, tenemos que reconocer que salir del campo teórico a lo empírico será siempre un desafío que, en nuestro caso, no sería diferente. Por lo tanto, la construcción de una estrategia de investigación acabó por transformarse en un relato de aproximación que funcionó como un guion que, sin querer desmerecer su importante contribución, no impidió que nos deparásemos con múltiples factores sorpresas; y de la misma manera, no imposibilitó el impacto de la aproximación del etnógrafo con el campo²³ y ante los actores que hemos podido acceder.

A partir de tal entendimiento, terminamos por reconocer su carácter inicial y temporalmente amoldable, pero con el pasar de la observación participante, el plan ha tomado su base firme. Frente a los nuevos elementos entendidos, recogidos o comprendidos dentro de la experiencia, ésta acabó convirtiéndose en la metodología del encuentro etnográfico con las

²³ EL impacto que surge “del choque entre las convenciones expositivas” (Geertz, 1989, p. 18) del marco teórico que hemos realizado y “las cosas tal como queríamos verlas y tal como son en realidad” (p. 18).

prácticas profesionales de auditoría y con las posibilidades y limitaciones propias del campo institucional y de élites gubernativas.

Lo que el investigador tiene en su registro, es la materialización de su propia perspectiva de conocimiento sobre una realidad determinada y no esa realidad en sí. Sin embargo, esto no significa que la realidad no exista o sea irrelevante, porque el investigador está permanentemente intentando dar cuenta más y mejor de ella (...) el investigador sólo puede ampliar su mirada si reconoce los contrastes con el mundo social de sus informantes, interrogándose por el significado, en su propio marco conceptual y en función de su objeto de conocimiento, del material obtenido y transformado en dato (Guber, 2004, p. 166).

En ese sentido, optamos por esta metodología como un plan que nos ha ido guiando a través de la selección estratégica y las de técnicas de investigación que posibilitaron demarcar lo que consideramos ser la mejor forma de recolección de datos, tratando de privilegiar, en un primer momento, el estudio etnográfico (**observación participante**) como perspectiva de intervención y, en un segundo momento, el examen de documentos como perspectiva de análisis etnográfica, cuestionándonos: ¿qué hay en el campo? y ¿qué más de esa “realidad” nos revelan sus documentos?.

La observación participante consiste en dos actividades principales: observar sistemática y controladamente todo aquello que acontece en torno del investigador, se tome parte o no de las actividades en cualquier grado que sea, y participar, tomando parte en actividades que realizan los miembros de la población en estudio o una parte de ella (...) La participación pone el énfasis en el papel de la experiencia vivida y elaborada por el investigador acerca de las situaciones en las que le ha tocado intervenir; desde este ángulo parece que estuviera adentro de la sociedad estudiada (...) En el polo contrario, la observación parece ubicarlo fuera de la sociedad, pues su principal objetivo es obtener una descripción externa y un registro detallado de cuanto ve y escucha.” (Guber, 2004, p. 109 y 110).

El analista es como un arqueólogo. Trabaja a partir de restos: los «documentos» que puede encontrar o suscitar. Pero estos restos son las manifestaciones de estados, de datos y de fenómenos que hay que descubrir a través y gracias a ellos. Lo mismo la etnografía tiene la necesidad de la etnología, para interpretar sus minuciosas descripciones, el analista saca partido del tratamiento de los mensajes que manipula, para inferir (deducir de manera lógica) conocimientos sobre el emisor del mensaje o, por ejemplo, su entorno (Bardin, 1977, p. 39).

Creemos que delimitar esta experiencia y sus fuentes de información a partir de una perspectiva etnográfica asociando sus elementos (agentes, procesos y documentos) al procedimiento de análisis participativa, nos permitió el tipo de vivencia que posibilitó reunir, en el campo, la mayor cantidad de experiencias y documentos como actas, comunicados, procesos de realización de gastos o rendición de cuentas, procesos jurídicos, etc. Esta acción se dio a través de la interacción con sus agentes y de la auditoria sobre las prácticas que fueron muy importantes para el análisis de la problemática planteada, hecho que resultaría más complejo si aplicado otro tipo de intervención que no contemple la vivencia, en sí misma, y la observación de las conductas que permean las entrelineas de la acción.

En el caso mencionado en el párrafo anterior, nos referimos a las entrelíneas de la acción o poder político que traspase el ambiente de control administrativo y gerencial de los recursos destinados a las unidades sanitarias. Tomamos como ejemplo: una (1) por gestión mediante acción directa y diez (10) mediante fiscalía y seguimiento de contratos de gestión celebrados entre Organizaciones Sociales en un Estado federativo brasileño.

I.1. Delimitación del campo y técnicas de investigación.

En el alcance del campo y delimitación de las técnicas de investigación, considerando la estructura diseñada en los Organigrama I y II (Figuras 3 y 4), pensamos que ha estado enlazado a una propuesta de observación participante dentro del espacio institucional cuya

apertura se dio a partir de la vinculación profesional continuada, asociada a labores de auditoría y fiscalía.

En tal sentido y entendiendo que por tal enlace profesional descrito, el estudio se construye en base a esa posibilidad de acceso privilegiado a documentos y rutinas administrativas y políticas. Así mismo, vale recordar que dicha inserción y perspectiva no deja de estar restringida a ciertas limitaciones propias de este tipo de campo y construcción metodológica (acceso a instituciones, sus espacios cerrados, diálogos ocultos y elites representativas), lo que implicó considerar la necesidad de limitar el espacio de investigación a la posibilidad de acceso e intervención razonable dentro del campo político y gubernativo estudiado²⁴, conductas y documentos institucionales asociados a la administración pública hospitalaria (directa y contratada) en un²⁵ Estado Federativo de Brasil.

En ese sentido, dada la especificidad en que se construye el eje del análisis (la dualidad entre lo administrativo formal y las interferencias políticas informales) y la necesidad de acotar la experiencia de campo, cabe destacar que algunas divisiones, gerencias y parte de las actividades rutineras de las subdivisiones institucionales identificadas no estaban vinculadas al cronograma de actuación profesional y consecuente observación participante posibilitada.

En suma, por tratarse de espacios cuyos enfoques de actuaciones funcionales se movían por técnicas y acciones específicas del área de atención sanitaria (demandas de servicios sanitarios o atención hospitalaria) que, o no pasaban por el espacio administrativo donde estaba situada la experiencia, o, cuando pasaba, su detalle se tornaría demasiado extenso al ser abordado.

²⁴ Unidad sanitaria con administración directa, sector de seguimiento y fiscalización de los contratos de gestión <DAFH> de la Secretaría de Estado de Sanidad, gestores y agentes administrativos alcanzados.

²⁵ El nombre del Estado no será citado, considerando la importancia de priorizar el sigilo de las fuentes, evitando posibilidad de asociaciones.

En esa dinámica de delimitación del espacio y técnicas de intervención, la investigación ha sido dividida y los datos han sido organizados y tratados considerando la cronología y momentos de las experiencias vividas a partir del acceso institucional alcanzado (Hospital HGD y Sector DAFH de la Secretaría de Estado de Sanidad <SS>).

En los dos casos, el permiso de estudio y uso de datos, han sido negociados dentro de la posibilidad de aceptación de las funciones ocupadas con el Director General del HGD y con la Secretaría de Estado de Sanidad. Fue a partir de la actuación profesional, así como las competencias asignadas dentro del seguimiento de auditorías internas y fiscalías vinculadas respectivamente al HGD y DAFH, nos han permitido penetrar en el campo y datos que serán utilizados dentro de la construcción del objeto de esta investigación, valiendo resaltar que hemos tenido actuación directa en esta área profesional en cuatro Estados Federativos de Brasil, escogiendo uno de ellos como observatorio para el presente análisis.

Colocamos esta doble mirada (profesional y científica) dentro de un enlace colaborativo, considerando los lapsos conflictivos propios de la práctica vivenciada; es decir, mientras en ciertos momentos el auditor parecía decir ¡contrólate!, buscando interponer límites a los papeles, el observador participante parecía atender para una u otra situación como clave para el objeto de estudio y qué solo aquel acceso privilegiado permitía verlas así, tan a menudo, tan cerca y aparentemente más claras.

En el momento de las intervenciones, cuando pasaba de profesional a etnógrafo priorizaba las conversaciones informales o entrevistas no directivas, buscando lograr un mayor acercamiento personal para disminuir las tensiones provocadas por el peso de la agenda de fiscalía en el HGD. La designación de un auditor por parte del dirigente de la unidad en el mismo momento de mi presentación a las gerencias y equipos por la vinculación oficial e identificación de miembro de la comisión de fiscalía de los contratos de gestión.

Como ya hemos mencionado, considerando la necesidad de sigilo de las fuentes, serán ocultados nombres de los autores y las organizaciones contratadas para evitar riesgos de asociaciones.

El lapso temporal (periodo de observación participante) no ha sido especificado con precisión, dentro de su cronológica intervención ya que apenas han sido dos años de inmersión ocurridos entre 20X4 y 20X6 (11 meses en el HGD y 13 meses en la SS/DAFH). Considerando la descripción del campo, en la medida en que dividimos los datos recogidos, la cronología de acceso y continuidad de la experiencia de campo vivida, en el primer caso (el HGD), el espacio de auditoría se dio en el entorno del control administrativo y gestión directa de recursos destinados a la atención hospitalaria; ya en el segundo caso, la experiencia fue en el entorno del seguimiento de contratos y auditoría de recursos destinados a la gestión de las unidades sanitarias realizada por Organizaciones Sociales de Salud (OSS).

1.1.1. Momento etnográfico I.

En el caso del Hospital HGD, considerando el modelo de gestión directa, la experiencia etnográfica ha estado asociada a las rutinas de auditorías presenciales e intervención más efectiva en el sistema de control interno de la unidad. Tomamos como punto de partida el acceso a documentos, agentes, relatos y prácticas controladas especialmente en el marco de la rutina vinculada al sector administrativo, gerencia de compras y departamento financiero. Enfatizamos que en esta experiencia los referidos sectores y experiencia, integrados a los alineamientos y decisiones conectados con las rutinas de las demás gerencias y divisiones de la unidad (farmacia, almacén, inmunología, nutrición, enfermería, entre otras).

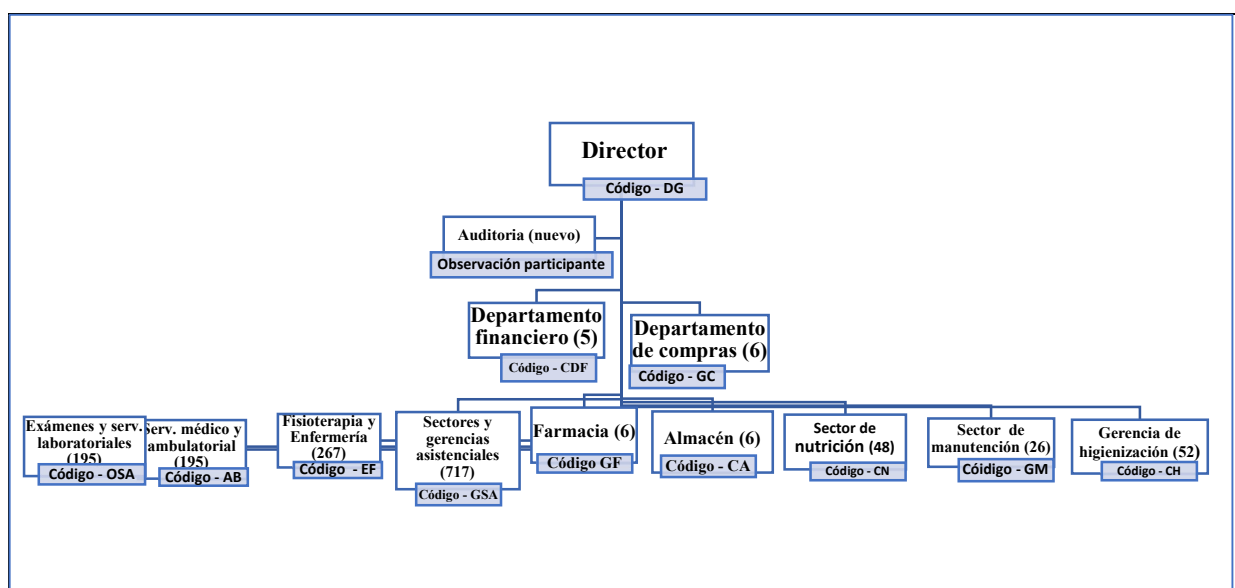
De manera especial, en esta experiencia, las demandas de la nueva administración del HGD y consecuente acceso a datos y agentes a partir de las auditorías realizadas, era lo que permitía la apertura al campo, las miradas, charlas y entrevistas del también observador participante, guiado por la rutina de verificación de la conformidad de los procesos (análisis do-

cumental vinculada a la gestión anterior) y de los actos de la gestión en curso referidos al control de realización y liquidación de gastos. Es decir, el destaque era dado a la corrección de los flujos de actividades que en ese sentido han estado afectados por las fragilidades de los procedimientos y rutinas de control heredadas de las prácticas asumidas por gestores anteriores al momento de intervención profesional y etnográfico en campo.

El Organigrama I (Figura 3) siguiente delimita el espacio administrativo compuesto de agentes/servidores públicos y documentos cuyos actos representativos estaban al alcance de las actuaciones profesionales y que consecuentemente han posibilitado la planificación de la intervención participante en el HGD. Apenas el actual director y el servicio de auditoría pasaron a representar incrementos en la nueva estructura de gestión. Los demás agentes y organización, provenían de la estructura montada por el Estado en administraciones anteriores, cuyos documentos y procesos financieros de los últimos años pasarían también a ser la primera pauta del análisis profesional y etnográfico:

Figura 3

Organigrama I: Control Administrativo del Hospital HGD



Nota. Elaboración propia, conforme registros de campo (20X4).

En seguida son listados los nombres de los referidos sectores y número aproximado de agentes públicos asociados, conforme descrito en el Organigrama I (Figura 3), estando allí resumidas bajo la identificación “Gerencias de Servicios Asistenciales”. Completan las estructuras del Hospital GD: gerencia médica (5), fisioterapia (28) y radiología (36), enfermería (239), psicología (32), ambulatorio (130), laboratorios (55), exámenes (10), comisión de la piel (8), humanización (6), recepción (36), apoyo (36), acciones estratégicas y defensoría (7), bioseguridad (4) servicios sociales (25), lavandería (36) transporte (11), servicios generales o administrativos (13).

Cabe otra vez resaltar que no quisimos aislar el sentido asistencial de la experiencia observada, sino puntuar dentro de las técnicas de investigación, que el análisis ha sido construido dentro de la posibilidad de acceso a los espacios (sectores) sujetos y flujo de actividades administrativas de interés; es decir, en donde el observador participante ha podido actuar regido por una práctica profesional.

En el caso de los sectores asistenciales, la experiencia partió de un contacto indirecto, a través de las demandas que llegaban al sector de auditoría/control y provenían de la dirección o estaban asociadas al departamento de compras, financiero o de los sectores distribución de insumos y medicamentos (almacén y farmacia).

Al verificar que la eficiencia o ineficiencia del flujo funcional de los sectores administrativos destacados (gerencia administrativa, compras, almacenamientos y financiero) podrían impactar al flujo y respuestas de los sectores asistenciales se construyó una estrategia o técnica de observación participante central en el interior de la experiencia. Esta estrategia involucraba las provisiones y demandas que los sectores administrativos recibían de los sectores asistenciales, porque en esas solicitudes se responsabilizaban por la gestión, el uso de material y servicios necesarios al desarrollo operativo y ejecución de las actividades sanitarias de la institución en la medida en que estos últimos demandaban provisiones y

providencias de los primeros, solicitando, recibiendo, testificando, responsabilizándose por la gestión y uso de materiales y servicios necesarios al desarrollo operativo de la institución y para ejecución de las actividades sanitarias allí ofertadas

Las conversaciones, entrevistas y diálogos que serán detallados en el análisis etnográfico I, han estado conectados y eran posibilitados por ese flujo administrativo; en otras palabras, han sido viabilizadas por el vínculo, por el contacto con los actores/agentes/servidores (destacados en el Tabla 1) situados en ese ciclo de control administrativo descrito conforme Organigrama I (Figura 3).

Tabla 1

Actores/Agentes que han Colaborado Durante la Observación Participante

Posición en el Organigrama I ²⁶	Código	Tipo de vínculo	Tipo de vínculo	Fuente de datos
Sector directivo	NDG	Nueva dirección	Comisionado	Conversación
	ADG	Antigua dirección	Comisionado	Documental
Gerencias administrativas	CDF	Coordinador Financiero	Comisionado	Entrevista
	GC	Gerente de Compras	Comisionado	Entrevista
	SDF1	Servidor (a) del departamento financiero	Contratado	Entrevista
	SDF2	Servidor (a) del departamento financiero	Comisionado	Conversación
	SDC1	Servidor (a) del departamento de compras	Contratado	Conversación
	SDC2	Servidor (a) del departamento de compras	Contratado	Entrevista
	SSA-I	Servidor (a) del sector administrativo – inactivo	Comisionado	Entrevista
Gerencias de control de provisiones	GF	Gerente de Farmacia	Comisionado	Entrevista
	CA	Coordinador del Almacén	Comisionado	Conversación y documental
	SGF1	Servidor (a) de la gerencia de farmacia	Contratado	Conversación
	SGF2	Servidor (a) de la gerencia de farmacia	Comisionado	Entrevista
	SA	Servidor (a) del almacén	Contratado	Conversación
Gerencias de mantención	CH	Coordinador de higienización	Comisionado	Conversación

²⁶ Figura 3.

Gerencias de mantención	GM	Gerente de mantención e ingeniería	Comisionado	Conversación
	SSH1	Servidor (a) del sector de higienización	Contratado	Conversación
	SSH2	Servidor (a) del sector de higienización	Contratado	Conversación
	SGM	Servidor (a) del sector de mantención	Contratado	Conversación
Gerencias de Servicios Asisten- ciales	GSA	Gerente de Servicios Asistenciales	Comisionado	Conversación
	GEF	Gerente de la enfermería	Comisionado	Documental
	SAL	Servidor (a) del sector de atención y laboratorio	Contratado	Conversación
	SSA	Servidor (a) del sector asistencial	Contratado	Conversación
	SR	Servidor (a) del sector de asistencial - recepción	Comisionado	Conversación
Empresas/agentes externos	PI	Proveedor de insumos	Externo	Conversación y documental
	PMM	Proveedor de materiales médicos	Externo	Conversación y documental
	PS	Proveedor de servicios	Externo	Conversación y documental

Nota. Servidores que han colaborado o han estado presentes en la experiencia (conforme análisis documental) Elaboración propia, conforme registros de campo (20X4).

Conforme citadas en la lista de cuestionarios (Tablas 2 y 7), eran realizadas preguntas abiertas, utilizadas en el momento de las conversaciones, conforme describió Guber (2001), se trataba de priorizar las <entrevistas etnográficas, informales o no directivas>²⁷ por lo que no eran estandarizadas, ni siempre seguía el mismo fraseo, orden o constancia de realización era contextual²⁸ (algunas veces puntuales), que en gran medida demandaban poco tiempo.

Otras veces, cuando se notaba mayor soltura²⁹ de los participantes se podía avanzar en la interacción y era posible diversificar las preguntas dentro de los contextos generados y

²⁷ La entrevista antropológica o etnográfica (Agar 1980; Spradley 1979), entrevista informal (Kemp 1984; Ellen [75] 1984) o no directiva (Thiollent 1982; Kandel 1982). Nuestro objetivo será mostrar que este tipo de entrevista cabe plenamente en el marco interpretativo de la observación participante, pues su valor no reside en su carácter referencial -informar sobre cómo son las cosas- sino performativo (Guber, 2001, p. 75).

²⁸ Igual que la observación participante, la entrevista etnográfica requiere un alto grado de flexibilidad que se manifiesta en estrategias para descubrir las preguntas y prepararse para identificar los contextos en virtud de los cuales las respuestas cobran sentido (Guber, 2001, p. 85).

²⁹ Si en el cuestionario habitual el investigador hace preguntas y recibe las respuestas, en la entrevista etnográfica el investigador formula preguntas cuyas respuestas se convierten en nueva (...) En la competencia metacomunicativa los hablantes generan contextos que exigen determinados posicionamientos de los participantes (Guber, 2001, p. 79).

compartidos dentro del intervalo del flujo de las actividades funcionales o después de una reunión orientativa o de alineación de trabajo, dependía de la apertura lograda, buscándose seguir un tono que lograra alcanzar un mayor acercamiento o “un clima de confianza” (Guber, 2001, p. 77), declarado e intercambiado entre las partes dentro del intervalo entre el momento profesional y el etnográfico en que se producía:

Tabla 2

Lista de Cuestionarios

1	¿Cómo era ejecutado el procedimiento de control sobre la realización de gastos en tu sector en la gestión anterior?, ¿qué ha cambiado en ese sentido actualmente?
2	¿Cómo funcionaba la rutina de autorización y realización de gastos?
3	¿Y sobre el tema de las compras directas y de emergencia, puede usted contarme algo sobre eso? ¿Sobre las solicitudes de cotizaciones, cómo funcionaban?
4	¿Cómo funcionaba el procedimiento de control sobre recibimientos de materiales e insumos y liquidación de gastos?
5	¿En la resolución de los procesos o demandas, qué tipo de comunicación existía entre su departamento y otros sectores? (por ejemplo, directivo, compras financiero, almacén; dependía de la ubicación del interlocutor)
6	¿Cómo era ejecutado el procedimiento de pago a proveedores en la gestión anterior?, ¿qué ha cambiado actualmente?, ¿y sobre el control de los gastos con personal?
7	¿Puede usted contarme sobre alguna experiencia de desabastecimiento que hayas presenciado en unidad de trabajo?
8	¿Qué piensa usted sobre la actual reorganización del flujo de control implementada por la nueva gestión? ¿Y sobre el tema de los despidos?

Nota. Elaboración propia: conforme diálogos realizados a partir la interacción con los agentes identificados en el organograma I.

1.1.2. Momento etnográfico II.

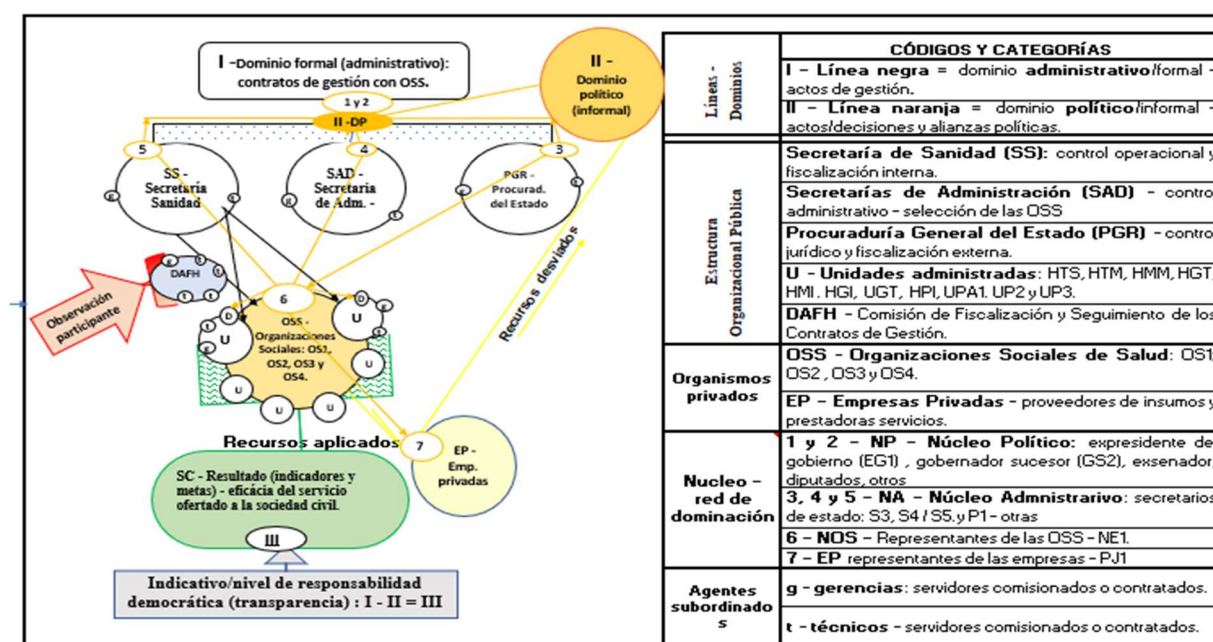
En el caso de la DAFH, los datos, conductas y rutinas descritas en la segunda parte de la experiencia de campo, han sido observados también en un contexto de actuación profesional.

La apertura etnográfica ha sido negociada y autorizada por la Secretaría de Estado de Sanidad y el acceso al espacio, agentes, diálogos y datos; es decir, las oportunidades etnográficas, eran posibilitadas y seguían el flujo funcional del sector al cual se estaba inserido.

Dando continuidad a la experiencia del HGD, y después de los resultados de colaboración profesional allí realizada presentada a la Secretaría de Estado de Sanidad, hemos sido llamados a cambiar de puesto y en el proceso de acuerdo de cambio de las funciones, negociado la apertura a este segundo momento de experiencia. Pasamos a actuar, juntamente a otros servidores asignados, como siendo parte de los miembros responsables por la organización y desarrollo de actividades de seguimiento, fiscalía y auditorías contables y operacionales³⁰ de los contratos, en concreto, un sector y equipo nombrado³¹ de DAFH³².

Figura 4

Organigrama II: Estructura formal e Informal del Espacio Institucional Estudiado



Nota. Control gubernativo y político sobre la ejecución de contratos de gestión celebrados con Organizaciones Sociales (elaboración propia, registros de campo en 20X5 y 20X6).

³⁰ Verificación de cumplimiento de indicadores y metas asistenciales pactadas.

³¹ Denominación ficticia, considerando la necesidad de sigilo de las fuentes, no se utilizará el nombre original del sector.

³² En el Organigrama II (Figura 4): el código DAFH es identificador del sector o posición de la observación participante.

Los códigos asignados al recorte de análisis presentado en el Organigrama II (Figura 4) buscan representar simbólicamente la estructura administrativa y política representativa del campo observado, además de demostrar figurativamente el movimiento renovado de los actos y actividades gubernativas y políticas que han direccionado las decisiones acerca de la gestión de contratos y recursos públicos administrados por Organizaciones Sociales en un Estado Federativo de Brasil.

En el mismo esbozo, hemos querido manifestar el posicionamiento de agentes públicos (dirigentes administrativos – S3³³, S4³⁴/S5³⁵ y P1³⁶) y agentes privados “6” ahí posicionados, cumpliendo esquemas/decisiones administrativas “I”³⁷ compartidas por Secretarías de Estado (SS, SAD y PGR) y volcados a la gestión de unidades sanitarias “U” a través de 10 convenios celebrados con Organizaciones Sociales (OSS), conforme Tabla 3:

Tabla 3

Unidades Administradas por Organizaciones Sociales

N.º de convenios	OSS	Unidades Administradas	Porte	Local	*R\$/Recursos	*Presupuestos mensuales transferidos a las OSS: en millones de reales (valores cercanos).
1	OS1	HTS - Hospital Alta Especialidad	Alta complejidad	Capital del Estado	8	
2	OS2	HTM - Hospital Alta Especialidad	Alta complejidad	Capital del Estado	7	
		HMM – Maternidad	Mediana complejidad	Interior del Estado	3	
4	OS3	HGI - Hospital General	Mediana complejidad	Interior del Estado	4	
		HMI – Maternidad	Mediana complejidad	Interior del Estado	3	
		UGT - Hospital General	Mediana complejidad	Interior del Estado	4	
		UPA1 - Pronto Atendimento	Baja complejidad	Capital del Estado	1,5	

³³ Fue Secretaria de Administración en el periodo de la intervención en el campo (en todo el gobierno de EG1 y parte del gobierno de GS2 <20X5 y 20X6>).

³⁴ Fue Secretario de Sanidad por cuatro años en el gobierno de EG1, en el periodo de la intervención en el campo y gobierno de GS2 (20X6) ocupaba el cargo de Secretario de Planificación, pero siguió operando junto a S3 en las actividades políticas y paralelas asociadas a los contratos de gestión con las OSS.

³⁵ Sustituta de S4, fue Secretaria de Sanidad en el periodo de intervención en el campo (gobierno de EG1 y GS2 <20X5 y 20X6>).

³⁶ Fue Procurador del Estado en el periodo de la intervención en el campo (en todo el gobierno de EG1 y parte del gobierno de GS2 <20X5 y 20X6>).

³⁷ Código/referencia “I”: dominio administrativo (formal) – línea negra del organograma

3	OS4	HPI - Hospital General	Mediana complejidad	Interior del Estado	4	
		UPA2 - Pronto Atendimiento	Baja complejidad	Interior del Estado	1,5	
		UPA3 - Pronto Atendimiento	Baja complejidad	Capital del Estado	1,5	
		Total			37,5	Total

Nota. Contratos con las Organizaciones Sociales y volumen mensual de recursos transferidos por el Estado. Elaboración propia, registros de campo (20X5 y 20X6).

La DAFH estaba situada en el edificio de Secretaría del Estado de Sanidad y dentro del organigrama funcional de la Secretaría citada, formada por cinco fiscales oficialmente designados por el Secretario de Estado del área de fomento “S5”³⁸ y tres servidores auxiliares también sujetos a la ordenanza organizacional de la SS. Sin embargo, esta estructura también tenía que ajustarse a la vigilancia de la cúpula de otros dos sectores de la estructura administrativa general del Estado: la Secretaría de Estado de Administración “SAD”³⁹ y la Procuraduría General del Estado “PGR”⁴⁰; control diseñado y establecido dentro de la distribución jerárquica y administrativa formada por los agentes “S3 y “P1” actuando junto a la Secretario de Estado Sanidad (S4⁴¹ y S5) e influenciando en las decisiones acerca de la destinación de recursos y de la gestión de contratos celebrados con las OSS listadas. Además, tenían la función de controlar los procedimientos de contrataciones (convocatorias) actuando en la renegociación e incremento de recursos, incluso, sobre la operacionalización de la gestión de la unidad concedida a la OSS en los procesos de indicación de personal “g y t”⁴², y sobre todo, en las alianzas firmadas con empresas privadas “EP”⁴³ o empresarios “7”, proveedoras de insumos o servicios concertados con las OSS.

³⁸ Sucesor de S4, asumía el cargo de Secretario de Sanidad en el período de intervención en el campo, conforme presentado en el Organigrama II (Figura 4).

³⁹ Código/referencia “SAD” presentado en el Organigrama II (Figura 4).

⁴⁰ Códigos/referencias “SAD y PGR” presentados en el Organigrama II (Figura 4).

⁴¹ Conforme análisis documental, periodo anterior a 20X5.

⁴² Códigos/referencias “g y t” presentados en el Organigrama II (Figura 4).

⁴³ Código/referencia “PE” presentado en el Organigrama II (Figura 4).

Tabla 4

Actores/Agentes que han Colaborado Durante la Observación Participante

Posición en el Organigrama II ⁴⁴	Código o nombre fantasía	Tipo de vínculo	Fuente de datos
DAFH	f1: OP	Servidor comisionado	Obs. Participante
	f2: Germano	Servidor comisionado	Conversación
	f3:	Servidor comisionado	Conversación
	f4: Rafael	Servidor contratado	Conversación
	f5	Servidor contratado	Conversación
	f6	Servidor comisionado	Conversación
	f7	Servidor comisionado	Conversación
	c1	Servidor comisionado	Conversación
PGR	f8	Servidora efectiva (con-cursada)	Entrevista
	f9	Servidora efectiva (con-cursada)	Entrevista
SA	f10	Servidora comisionada	Entrevista
	f11	Servidora comisionada	Entrevista
	f12	Servidora contratada	Entrevista
	f13: Matías	Servidor Contratado	Conversación
SS	g1	Coordinador del sector financiero de la SS	Conversación
	g2	Coordinador del sector jurídico	Reunión
	g3	Gerente de compras del HGD	Conversación
	g4	Miembro de la comisión de recibimiento del HGD	Entrevista
U - SS	D1	Director administrativo del HGD	Conversación
U - OSS	D2	Director Financiero - contrato con la OSS	Entrevista

Nota. Elaboración propia, conforme registros de campo (20X5 Y 20X6).

Por lo que, la experiencia de observación participante conducía el segundo momento de intervención y análisis a un centro de control, cuyos agentes subordinados y citados en la Tabla 4 seguían una agenda política y administrativa de poder, a la que trataré como ejercida por los secretarios de Estado “S3, S4/S5 y P1” demostrado en las posiciones 3, 4 y 5 del Organigrama II (Figura 4).

⁴⁴ Figura 4.

Por otro lado, tal esquema administrativo (formal) estaba traspasado por otro dominio/poder político (II - FC)⁴⁵ que paralelamente (políticamente) venía actuando como parte de un mismo sistema, o bajo comando de la misma élite política y gubernativa (gobernadores <EG1 y GS2>⁴⁶ y sus secretarios de estado aliados <S3, S4/S5 y P1>, identificados en las Tablas 5 y 6), asumían las decisiones sobre el flujo de actividades y destinación de los recursos teniendo a su disposición algunas categorías de servidores “g”⁴⁷ y agentes privados “6”⁴⁸ (asociados a las OSS) que actuaban dentro del proceso operacionalización del proyecto político y paralelo en curso.

Tabla 5

Agentes Públicos y Privados Aludidos en Documentos - sin Alcance de Entrevistas

Posición en el Organigrama II ⁴⁹	Código	Tipo de vínculo	Fuente de datos	Tipo de Archivo
1	EG1	Exgobernador	Documental	Externo: Jurídico MP - sigiloso
2	GS2	Gobernador sucesor	Documental	Externo: Jurídico MP - sigiloso
3	P1	Procurador General del Estado	Documental	Jurídico MP (sigiloso) e interno DAFH (SS)
4	S3	Secretario de Estado de la Administración	Documental	Jurídico MP (sigiloso) e interno DAFH (SS)
5	S4	Secretario de Estado de Sanidad y de Planificación	Documental	Jurídico MP (sigiloso) e interno DAFH (SS)
5	S5	Secretario de Estado de Sanidad sucesor	Observación Participante (OP) y documental	Interno DAFH (SS) y Jurídico MP (sigiloso)
(1 y 2)	NA4 a NA6	Otros Secretarios de Estado	Documental	Jurídico MP (sigiloso) e interno DAFH (SS)
6 y 7	NE1	Representante paralelo de las OSS y empresario	Documental	Externo: Jurídico MP –

⁴⁵ Código/referencia “II”: dominio político (informal) – línea naranja del Organigrama II (Figura 4)

⁴⁶ Posiciones 1 y 2 del Organigrama II (Figura 4).

⁴⁷ Gerentes o coordinadores ocupantes de cargos comisionados o contratados (en este último caso vía OSS).

⁴⁸ Posición 6 del Organigrama II (Figura 4): Núcleo directivo de las OSS - LOS1

⁴⁹ Figura 4.

sigiloso				
7	PJ1	Empresario y representante de empresas en los acuerdos paralelos	Documental	Externo: Jurídico MP – sigiloso

Nota. Elaboración propia, conforme registros de campo (20X5 Y 20X6).

El acceso a los datos y hallados de campo relacionados al dominio político y ruinas paralelas de las elites⁵⁰, servidores y agentes privados aliados han sido posibilitados a partir de conversaciones o entrevistas realizadas con coordinadores o directores de las OSS, así como a partir del acceso al proceso de investigación criminal y delaciones concedidas por NEI y S3 al Ministerio Público Federal de dos Estados Federativos de Brasil a través de la operación⁵¹ realizada por sus subscriptores, Promotores integrantes del Grupo de Actuación Especializada en el Combate al Crimen Organizado y la Comisión de Combate a la Corrupción, “dentro del escenario de criminalidad institucionalizada: desviar los recursos públicos de la salud”⁵².

Tabla 6

Datos y Agentes Considerados en el Análisis Documental

Equivalencia entre agentes públicos y privados citados en la Denuncia n° XX del Ministerio Público					
Posición en el Organigrama II ⁵³	Equivalencia en el Org. II	Conforme Denuncia del Min. Público (MP)	Núcleo citado por el MP	Fuente de datos y análisis	Tipo de proceso
1	EG1	D1: Exgobernador	Núcleo político	Documental	Externo: Jurídico MP - sigiloso
2	GS2	D2: Gobernador sucesor	Núcleo político	Documental	Externo: Jurídico MP - sigiloso
3	P1	D3: Procurador General del Estado	Núcleo Administrativo	Documental	Externo: Jurídico MP - sigiloso
4	S3	D4: Secretario de Estado de Administración	Núcleo Administrativo	Documental	Externo: Jurídico MP - sigiloso

⁵⁰ Sin alcance de entrevistas.

⁵¹ Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes el nombre y número de la investigación criminal referida no será descrita con exactitud

⁵² Investigación Criminal Operación XX, n° xx: buscando mantener el sigilo de las fuentes evitamos citar el número del proceso criminal movido por el Ministerio Público de Brasil.

⁵³ Figura 4.

5	S4 y S5	D5 y D6: Secretarios de Estado de Sanidad	Núcleo Administrativo	Documental	Externo: Jurídico MP - sigiloso
6	NE1	D7:	Núcleo económico	Documental	Externo: Jurídico MP - sigiloso
7	PJ1	D8:	Núcleo económico	Documental	Externo: Jurídico MP - sigiloso
II-FC	NOF1	D9: Exsenador	Núcleo político	Documental	Externo: Jurídico MP - sigiloso

Nota. Datos retirados de *documentos y delaciones anexas al proceso criminal movido por el Ministerio Público (MP)*. Elaboración propia, conforme registros de campo (20X5 Y 20X6).

Como ya hemos mencionado varios momentos en las notas, considerando la necesidad de sigilo de las fuentes, serán ocultados nombres de los actores y las organizaciones contratadas para evitar riesgos de asociaciones.

El lapso temporal y periodo de intervención no han sido especificados con precisión dentro de su cronología, porque fueron, apenas, 13 meses de inmersión ocurridos entre los años de 20X5 y 20X6. Cuando ya separado de las labores y automáticamente de la inmersión etnográfica directa (colecta de datos en contextos profesionales), han ocurrido conversaciones citadas con algunos actores/agentes (directores, coordinadores o gerentes de sectores) cuyas aportaciones cruciales habían quedado pendientes, a pesar de haber recibido de dichos entrevistados, documentos con datos muy importantes y relevantes para la investigación por estar vinculados a procesos judiciales.

En este último caso, cuando algún actor/agente colaborador ha estado implicado en procesos jurídicos movidos por el Ministerio Público y cuya citación se ha estado investigando conductas o actos de agentes públicos y privados relacionados de manera general a la ges-

ción de unidades sanitarias administradas por Organizaciones Sociales⁵⁴, el contenido de todo el proceso se nos fue facilitado para ser usado de manera ética y sigilosa⁵⁵.

I.2. Métodos, dilemas del campo y rol: el desafío de estudiar instituciones y élites administrativas y políticas.

El obstáculo más frecuente es enunciado en términos de acceso. Los poderosos se encuentran fuera de alcance en numerosos planes: ellos no quieren ser estudiados; es peligroso estudiar a los poderosos; son gente muy ocupada; no se encuentran todos en un mismo lugar; y otras razones parecidas. (Nader, 1972, p. 14)

Como el estudio envuelve el análisis de varias dinámicas administrativas y de poder, manejado en el interior de las agendas públicas y privadas del gerenciamiento y responsabilidad democrática. Teixeira (2014) se refiere al espacio de las élites y en el desafío de producir investigación en contextos en los cuales los universos temáticos en que los investigadores están o en posiciones inferiores, en términos de las dinámicas de poder que estudian o se encuentran inmiscuidos, sea como parte de la actividad profesional o como parte de los procesos sociales en que están involucrados sus investigaciones.

Penetramos en el terreno en que Nader (1972) nombró de “Studying Up”, o que “Hertz e Imber (1993) llamaron de pesquisa de campo en contextos de élites (fieldwork in elite settings)” (Teixeira, 2014, p. 8).

Nader (1972) apunta tres razones principales para estudiar los de arriba/ “up”: (1) la indignación, capaz de integrar y conferir sentido a la actividad científica; (2) las ventajas que el acceso a tal perspectiva permite, en la medida que, en las sociedades complejas contemporáneas, la inmensa mayoría de los fenómenos sociales envuelven redes, grupos y clases dispuestas en diferentes posiciones jerárquicas en el interior de las colectividades políticas: los

⁵⁴ En la medida en que han sido citados en delaciones y convocados a explicarse o defenderse de acusaciones, la justicia liberaba tales documentos por medio de sus abogados, para que pudieran fundamentar sus defensas y estos han decidido cederme tales informaciones.

⁵⁵ Evitándose la identificación de las personas involucradas en la operación judicial referida.

de arriba y los de abajo; (acredita la autora que el estudio de apenas de una de estas partes produciría, necesariamente, una perspectiva tendenciosa); (3) la potencial relevancia democrática del trabajo del antropólogo al estudiar las élites en las sociedades complejas.

En el caso investigado, nos referimos a los gestores (agentes públicos, políticos y privados) que han asumido el estatus de élites administrativas en el ejercicio de las funciones adjudicadas⁵⁶.

Por este motivo, el estudio recae sobre instituciones, sus representantes y agentes, sobre las decisiones que resultan en actos administrativos de quienes se adhieren a la regla del juego político y si “toda gira en torno al centro” (Douglas, 1998, p. 24), obedeciendo a una estrategia en el sentido del juego (Bourdieu, 1988) o, volviendo a Douglas (1998) “para bien o para mal sólo pueden tomar grandes decisiones dentro del ámbito de las instituciones que construyen” (p. 150). De esta forma, si <la regla> en Bourdieu (1988) es la estructura constrictora que obliga a obrar de una determinada manera, cabrá en nuestro caso, observar la acción del servidor público o agente privado desarrollando su estrategia, sus propias posibilidades de adecuarse a las reglas del proyecto administrativo y/o del objetivo político en curso.

De tal forma, el manejo del poder político que penetra el cotidiano administrativo y las agendas corporificadas a ese contexto son un local excelente para partirse a los fenómenos que componen la dialéctica institucional observable dentro del encuentro entre el tiempo y espacio administrativo con espacio y tiempo de la política.

Son, por lo tanto, ángulos de análisis privilegiados que nos permitirá percibir las restas del proceso de responsabilidad gubernamental/democrática, aquellas partes que están en permanente proceso de construcción, transformación y negociación, incluso negociaciones

⁵⁶ El termino élite asume aquí el significado de personas que ocupan puestos de comando sobre las decisiones dentro de una estructura jerárquica gubernativa o política establecida, conforme posiciones definidas en el Organograma I y II: gobernadores, secretarios de estado, diputados, dirigentes de organizaciones, directores de hospitales y directores de áreas estratégicas dentro de la administración de recursos y servicios públicos direccionados a la gestión directa o contratada de unidades sanitarias.

paralelas a las rutinas legales y/o burocráticas, ya que son también capaces de revelar procedimientos informales asociados a las decisiones, conductas o rituales administrativos.

Pensar los espacios, agentes y documentos que hemos podido acceder como campo etnográfico y la observación participante como estrategia de intervención, eso es lo que nos permitió caminar hacia la colecta de datos sobre la rutina y sus procesos institucionales, los hechos gubernativos y condicionantes políticos movilizados en el transcurso del encuentro del observador participante con las experiencias y narrativas de los actores en el espacio y tiempo en que estaban siendo vividas, producidas y documentadas. De esa forma y siguiendo las sugerencias de Teixeira (2014), me cabe, como investigador, el deber de desarrollar alternativas que posibiliten rastrear, o mejor, construir un universo/problema y mapear las múltiples localizaciones de un universo administrativo y político bien situado, buscando espacio institucional para convivir profesionalmente y estar en contacto con la información y sus actores bajo el estatus de observador/investigador.

El objetivo que hemos buscado de lograr por la trayectoria de inmersión directa y profundizada en el campo, por medio del vínculo profesional, nos ha dado acceso privilegiado a locales, sectores, personas, discursos, relatos, archivos, documentos, reuniones abiertas y confidenciales, entre otras situaciones, que solo han sido permitidas observadas y registrarlas, por haber logrado ingresar en la experiencia, formando parte de ella, como profesional, por las prácticas de auditorías internas realizadas.

Consideramos que gran parte de las experiencias e informaciones accedidas serían negadas o dificultadas a investigadores externos a las situaciones profesionales y/o institucionales condicionadas a relaciones o prácticas de poder.

Ya en el proceso de negociación de la vacante en la Secretaría de Estado cuyo vínculo ha sido establecido, la aceptación de las funciones asumidas fue negociada juntamente con la solicitud de autorización para la realización de la investigación y utilización de datos, ini-

cialmente con la elite directiva (Secretaría de Estado y de la Unidad Hospitalaria); con ellos, hemos acordado la apertura inicial al campo.

Pero eso, no significó una apertura o autorización amplia a todas las situaciones, personas, agentes públicos, coordinadores, funcionarios técnicos, sectores, archivos y otros actores del cuerpo institucional.

Sobre ese aspecto, el cuidado ético con el manejo de las situaciones y abordajes ganaba una atención especial y se convirtió en un pensamiento recurrente, por un lado, el “yo profesional” buscaba colocar límites al “yo investigador” encarnado en la misma piel del “yo auditor”, aunque el “yo etnógrafo” quería a cada momento entrar en la escena y no desaprovechar la situación y acceso privilegiado. Refiriéndome a obtener un dato más, una observación más, una pregunta más, algunas respuestas o datos retirados de documentos que en gran medida serían utilizados para la elaboración del informe de auditoría. En otras situaciones, cuando con el permiso del oyente, han sido manejadas con intención etnográfica, por ejemplo, algún actor nos cedió informaciones y documentos vinculados a procesos judiciales, éstas han sido manejadas apenas con intención de recolecta de datos para la investigación, ya que fundamentaría el informe profesional.

Al finalizar mi expediente laboral sacaba mi cuaderno de notas y apuntaba los registros del día que consideraba importantes para la investigación y ya encontraba dificultad en distinguir con precisión en qué momento la representación profesional se alejó por completo del papel del etnógrafo.

Así, hay que recordar que la ambición etnográfica no es producir pesquisa participante ni describir mundos cotidianos, sino comprender contextos dinámicos de experiencias vividas y, por tal procedimiento, construir conocimientos locales que desafían formas naturalizadas de concebir el mundo (Teixeira, 2014, p. 39).

Las relaciones que son consideradas legítimas; es decir, las reguladas por leyes federales y normativas estatales vinculantes, reglamentos internos y contratos de gestión asocia-

dos al contexto institucional de esta investigación. Ser capaz de confirmar su cumplimiento, con los más diversos impedimentos de acceso a los relatos de prácticas correlatos a la administración de recursos públicos y sobre los efectos de las decisiones por parte de aquellos que actúan desde dentro, siendo muchas de ellas posibles de ser observadas o confirmadas apenas a través del acceso e interpretación de los registros documentales que dotan estas prácticas o actos administrativos de su formalidad intrínseca.

Parte de tales dificultades han sido superadas poco a poco, a través del ritual de acercamiento y reconocimiento (personalización), cuando iba dejando de ser apenas el profesional, el auditor anunciado y temido.

La confianza direccionada me ha permitido acceder, tanto a las élites administrativas como a los profesionales comunes que trataban respectivamente con el poder de decisiones y los flujos de acciones.

He podido acceder a la elite, cuando por la práctica obtuve el respaldo profesional de los demás servidores técnicos comunes, cuando pasé a ser el colega de trabajo. En ambos casos la moneda de intercambio más utilizada era la confianza; en los dos casos, entraba en juego el ritual de reconocimiento; se necesita subir y bajar; ya en el ambiente de elites tenía que travestirme de ellos, hablar con la entonación, firme, seguro, argumentativo, desafiador, sin bajar la mirada, presentar elementos aceptables y convincentes de que no era cualquier profesional, ya que ser un cualquiera es un factor excluyente para dicho círculo elitista. Cuando bajaba y trataba con los profesionales técnicos más comunes, me sentía aliviado, me quitaba una carcasa, era más sencillo, apenas tenía que sentirme real, es decir como ellos, sin armadura, ni escalones, así pude acercarme y adentrar en sus vidas, saber de sus temores, y, más que todo, entender que temen represalias de las élites que tienen sobre sí el mando y comando sobre su condición laboral.

En esos casos, el papel, es decir, las distintas formas de portarme en cada situación eran adaptativas, a fin de obtener lo máximo de sus verdades. En ninguno de los casos trataba de manipular, muy por el contrario, era como ponerme o quitarme una ropa, para adaptarme a las ocasiones.

Para la élite presentaba una ropa técnica convincente, con entonación firme, para los de abajo las cambiaba, ya que a ellos les interesa lidiar con los humanos; había un discurso técnico, con lenguaje más sencillo.

Ser parte del proceso como profesional, con acceso y ciclo de confianza vinculado a una élite directiva y demás profesionales, fue la condición que me permitió acceder a los documentos, procesos, relatos y posicionamientos de los interlocutores de la investigación, las dinámicas, conductas, tipos de lazos que representan, negocian, construyen o burlan cotidianamente.

Inevitablemente, este estudio estuvo marcado por un viejo dilema de la práctica de investigación en que está enmarcada. Se trata de la postura del investigador con relación a los sujetos, tornándose esencial, pensar sobre el modo de nuestra interacción con los sujetos o grupo que con él interactúan, reflexionar sobre la relación con el otro y la mejor manera que tenemos para comunicarnos en el campo. Hemos percibido también por medio de Teixeira (2014), que la posibilidad de discusión de determinados aspectos de la investigación y los intercambios de informaciones con los interlocutores, tanto posibilitaban el enriquecimiento del análisis, como facilitaban otros dimensionamientos del pensamiento y abordaje de estos sujetos en el universo de las prácticas de gobernanza llevados a cabo en el contexto de la administración de recursos públicos a partir de manejos políticos.

Si, por un lado, en el oficio de auditor las sospechas se convierten en un elemento práctico accionado a menudo dentro del proceso investigativo y que culmina, en ese sentido, con la búsqueda de la confirmación de la conformidad de los actos administrativos documen-

tados o de su falta (una infracción). Por otro lado, el etnógrafo, no trata de buscar conformidades, delitos o culpables, sino, vivir las experiencias y presentarlas sin dudar o, construir juzgamientos sobre las prácticas o discursos de los actores.

Este polo convierte la auditoria como práctica etnográfica en un campo rico en dilemas o desafíos éticos, especialmente si dentro de la práctica el observador, cuando revestido del papel profesional, también convertido en etnógrafo, tendrás que saber tratar con rutinas y conductas administrativas que partan de decisiones políticas equivocadas, desvíos de finalidades y corrupción.

También como perspectiva de análisis, en la práctica cotidiana del trabajo, en especial en las reuniones internas, pusimos también la mirada en el registro de las agendas de interferencia política en las rutinas administrativas. La producción de este tipo de conocimiento era promovedora de discusiones sobre tales prácticas, papeles o compromisos de los administradores con los recursos y la política pública sanitaria a que se destinaban conducir; como también de los desvíos en la medida en que, en el espacio de decisiones, entraban en escena la priorización de los compromisos políticos en las agendas de decisiones,

Irremediablemente caminamos hacia otro problema aparentemente bastante común en la observación participante, nos referimos al momento en que el investigador se depara con situaciones o contornos de demandas políticas, culturales, económicas y sociales en cuyo objeto de pesquisa resulta inevitable ser tematizado.

A pesar que las demandas son consideradas fundamentales, están sujetos a posicionamientos en términos ético-metodológicos que resultan en dilemas como el de registrar contextos de desvíos de intereses públicos o corrupción mediante el reglamento y garantía legal de acceso a la información pública regulada por la Ley Federal n° 12.527, de 18 de noviem-

bre de 2011 y estatal⁵⁷. También las tensiones y contradicciones con que necesitamos tratar constantemente en el campo o cuando, como tematizó Lacerda (2014), estamos ante “la decisión de no omitir ciertos elementos que no pueden ser comprendidos fuera de la red de confianza y afecto que ha sido establecido entre autor e interlocutores, que son parte de una misma relación” (p. 110).

También y ya explicitado anteriormente, ¿cómo evitar el riesgo de confusión de los papeles y el margen límite entre ser auditor y etnógrafo? cuando simultáneamente el lugar de investigar en los contextos que procuramos comprender, somos sujeto observador, participante, que interpreta, interactúa, analiza y produce nuevos significados y representaciones sobre la “realidad”, es decir, contextualizando a Geertz (1973), sobre el grupo o sujetos observados.

Bronz (2014) acredita que cuestiones éticas y políticas de la investigación con abordajes etnográficos de grupos de posiciones elevadas en la jerarquía de las sociedades complejas,

⁵⁷ Considerando la atención dada al sigilo de fuentes, no será identificada con precisión la ley estatal que reglamenta el acceso a la información pública en el Estado Federativo de Brasil representativo del análisis etnográfico, en el sentido ya expreso de evitar asociaciones de espacio (con las instituciones y sus agentes) y temporales (asociado al periodo laboral en que el investigador estuvo vinculado). Pero, vale mencionar que la referida ley considera todas las garantías expresas en la ley federal de acceso a la información pública (Ley Federal 12.527, de 18 de noviembre de 2011), cuyos puntos de interés serán abajo destacados en su íntegra e idioma original:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei: I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público (...) Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (...) Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes (...) Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato; III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado (...) Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

se convierten en problemas metodológicos que se hacen presentes en todas las etapas de la producción del conocimiento.

En ese sentido, cabe aún tratar con otras inquietudes: “¿qué tipos de juzgamientos morales, éticos, o mismo, estéticos, debemos optar con relación a nuestro objeto de investigación?, ¿cómo estos juzgamientos interfieren en el desarrollo de nuestras investigaciones en ciencias humanas?” (Bronz, 2014, p. 221).

En el caso de esta investigación, otra preocupación y desafío que hemos enfrentado ha sido el de utilizar un tipo de lenguaje para atender a las situaciones que retrataban el tipo de manejo de recursos públicos y conductas asociadas a procesos de control y transparencia pública, buscando escoger un rol o tipo de conversación que no produjera situaciones de impedimentos, incómodos o reacciones negativas por parte de los actores o interlocutores. También podemos decir que en los muchos momentos de las charlas o cuestionamientos hemos necesitado abordar el tema tan recurrente de las prácticas informales y flujos irregulares en la conducción de las decisiones y procesos, contrarios a los dimensionamientos normativos o burocráticos dentro de procesos administrativos. Por lo que hemos recogido, del lenguaje del don, las nociones de reciprocidad y obligación de retribución o de devolución como mecanismos suavizadores de las tensiones generadas o asociadas a tal temática.

Nadie quiere o quiso asumir que estarían asociados a una red de irregularidades, pero tuvieron menos problema de hablar que estaban presos a los dominios de poder generados por la obligación de retribuir, víctimas de los flujos o procesos irregulares, como la única alternativa posible, según muchos.

Conducir estas experiencias dentro de un proceso de escritura nos llevaba además al temor de tratar con ciertos valores cuyas prácticas estudiamos, pero Becker (1977) sugiere que la preocupación ya no es tanto “tener o no valores”, sino ¿qué hacer con esos valores?, ¿qué partido tomar? o ¿cómo debemos posicionarnos?

No podemos jamás evitar tomar partido, así, quedamos con la pregunta sobre si tomar partido significa que ha sido introducido alguna distorsión tan grande en nuestro trabajo que le tornó inútil. O, de manera más enérgica, si se ha introducido alguna distorsión que deba ser observada antes que los resultados de nuestro trabajo puedan ser utilizados. (Becker, 1977, p. 133).

Y si, al final, las instituciones que propusimos investigar, los administradores o servidores públicos que procuramos indagar, las prácticas que procuramos observar, los datos, archivos y documentos que pretendimos analizar, que son de carácter público, tiende al cierre o a la frontera de la confidencialidad, fidelidad, ocultación y dificultad de acceso. En ese sentido, nos propusimos a enfrentarlas como contextuales, ya que hablaban sobre los sujetos que las manejan y fabrican, tanto en términos institucionales, individuales y también de tipos sociales.

De tal forma, como aún insinuó Teixeira (2014), para nosotros también “no hay duda de que ésta es una agenda de investigación relevante a ser perseguida por todos los que aceptan el desafío de investigar cerca y por dentro del mundo de los detenedores del poder en las sociedades contemporáneas” (p. 41).

I.3. Otros direccionamientos del análisis cualitativo de los datos.

Tanto las conductas institucionales (actos gestión) practicados por los agentes que asumen las responsabilidades asociadas a la oferta de garantías o seguimiento de servicios públicos sanitarios, cuanto las entrelineas de las decisiones políticas que paralelamente asume esta misma elite (como parte del proceso de decisorio sobre el destino de recursos), serán consideradas dentro del perspectiva analítica planteada.

El carácter de estas entrelíneas, es decir, la acción personificada o presentada por hechos no tan visibles a un simples vistazo, más que un objeto de estudio de etnólogos puede representar el recurso necesario para revelar verdades que surgirán cuando aplicadas las técnicas de análisis de datos cualitativos rigurosos o, pensándolas a través de Bourdieu (1988),

acercándonos a esquemas clasificatorios que “pueden en ciertos casos pasar al estado objetivado” (p. 86).

La objetivación para Bourdieu, opera en la codificación e introduce la posibilidad de un control lógico de la coherencia. “Objetivar, es también producir a la luz del día, hacer visible, público, conocido para todos, publicado” (p. 88). Por fin, “la codificación hace las cosas simples, claras comunicables, hace posible un consenso controlado sobre el sentido” (p. 89), un proceso que para Bardin (1977) o Miles y otros (2008) hace posible la inferencia.

De esta manera, “no se trata de una aproximación a lo general, sino a la singularidad” (Geertz, 1973, p. 217) de los actos de gestión “halladas por medio del encuentro del significado en lo que el sujeto actúa, a partir del entendimiento de que más sustancial que *escuchar* lo que los *agentes*⁵⁸ dicen es *observar* lo que los *agentes* dicen” (p. 217) o hacen, dando no solo más importancia a la información, sino también a su significado, muchas veces ocultos en los discursos públicos que, si observados en medio a la interacción con los documentos representativos de referido cotidiano, serán revelados o más bien clarificados.

En el caso de un guiño burlesco o de una fingida correría para apoderarse de ovejas, aquello por lo que hay que preguntar no es su condición ontológica. Eso es lo mismo que las rocas por un lado y los sueños por el otro: son cosas de este mundo. Aquello por lo que hay que preguntarse es por su sentido y su valor. Si es mofa o desafío, ironía o cólera, esnobismo u orgullo, lo que se expresa a través de su aparición y por su intermedio. (Geertz, 1973, p. 24).

El auditor convertido en etnógrafo tiene que estar capacitado y preparado para el reto de “estudiar estas estructuras intersticiales, *informales*⁵⁹, suplementarias y paralelas de las sociedades complejas y explicar su relación con las instituciones estratégicas fundamentales en las que se inscriben” (Wolf, 1990, p. 2).

⁵⁸ La expresión agente es del autor.

⁵⁹ La palabra en cursivo es del autor.

Si por un lado el estudio recae sobre el examen de las conductas administrativas y agentes delimitados en el sector institucional descrito (autoridades gubernativas, agentes intermediarios gobernados), por otro lado, dicho análisis incide también sobre los documentos, tanto documentos internos auditados (asociados al desarrollo de las actividades administrativas, es decir, a los procesos de redición de cuentas que pudimos acceder), cuanto los documentos externos asociados al proceso criminal del Ministerio Público ya citado (su contenido y los anexos de las delaciones premiadas concedidas por S3 y NA1 al MP) y que daban cuenta de rutinas paralelas ocultas en esta misma “realidad”.

Estos documentos muestran datos de los actos o prácticas asociadas a las funciones o actividades públicas ejercidas) sobre las relaciones que han sido desplazados en su producción, entre ellos y por ellos y las conductas movilizadas en el comando de la ejecución de los recursos, servicios o políticas públicas sanitarias estudiadas, como también las redes de relaciones, acuerdos políticos que ahí se mantienen y de los desvíos de conductas no perceptibles a un simple vistazo.

En tal sentido, aún que la mirada principal sea direccionada a los “de arriba” (Nader, 1972), es decir, los que de manera directiva o intermediaria han asumido el comando de las decisiones y coordinación de actividades y destino de los recursos, también no se ha alejado la mirada hacia los agentes más comunes – los “de abajo” - “bastardos desde el punto de vista del principio de división dominante” (Bourdieu, 1988, p. 83).

Me refiero a los servidores subordinados (nombrados o contratados) que están ubicados en las márgenes de los procesos decisorios, sumisos a las relaciones de poder, designados a cumplir las disposiciones de las elites que comandaban tanto el proceso operacional (normativo/administrativo), como también controlaban el flujo de decisiones asociadas al mando

político (informal) que atravesaba dicha rutina institucional. Sus voces fueron consideradas⁶⁰, porque son parte fundamental de la experiencia.

“El objetivo de oír la sociedad acaba entronizando en la escena política la audiencia de autores hasta el momento desconocidos o ausentes, que pueden desaparecer con el evento, pero también que puede afirmarse y, junto con otros o no, robar la escena” (Palmeira y Barreira, 2004, p. 21).

Tabla 7

Cuestionario, Conforme Interacción con Servidores Públicos o Privados (contratos vía OSS)

1	¿Cómo usted percibe que ha llegado el tiempo de la política en la Institución o cotidiano donde trabajas?
2	Conforme esa percepción: ¿qué cambios el período electoral puede producir en nuestro cotidiano de trabajo?
3	Considerando su vínculo: ¿en su ambiente de trabajo usted ha sido presionado o recibió invitaciones para colaborar con campañas electorales?, ¿puede usted contarme alguna experiencia reciente o anterior en ese sentido?
4	En su opinión: ¿de qué manera usted considera que son distribuidos los cargos públicos (comisionados) y los contratos del Estado?
5	Referente a la toma de decisiones y demandas técnicas asumidas: ¿han existido situaciones en que las tareas destinadas a su sector han tenido que acomodarse a orientaciones no técnicas, es decir, políticas?
6	Aún sobre el cumplimiento de las rutinas y procesos de control: ¿Puede usted contarme una o más experiencias sobre interferencias?
7	Pensando sobre los problemas detectados en la ejecución de los contratos de gestión celebrados con las OSS: ¿cree usted que la cúpula del gobierno estará al tanto de toda la problemática? - ¿Cómo observarías las acciones de los secretarios que actúan en ese proceso, operadores de los desvíos o intermediarios de las decisiones?

Nota. Agentes subordinados identificados en el Organigrama II (Figura 4) y en Tabla 4.

Elaboración propia, conforme registros de campo (20X5 Y 20X6).

Para ello, hizo falta analizar las partes de las rutinas burocráticas o procesos que han desempeñado un papel fundamental en el cotidiano operacional de la institución analizada, su estructura operativa y responsabilidades interrelacionadas, aunque, considerando su amplitud, hemos limitado el relato a la experiencia sectorial que se pudo acceder con más detenimiento.

⁶⁰ A partir de la interacción cotidiana o de las intervenciones más directas referidas en la Tabla 7.

Las rutinas entendidas como mecanismos burocráticos fueron analizadas como herramientas o estructuras conducidas bajo dos líneas o variables de poder (administrativa y política), es decir, por un lado, hacia la manutención del servicio (que alcanzará de una mínima a máxima de eficacia), por otro lado, en favor de un proyecto político en curso. La manutención de los servicios envuelve el control de la realización de gastos y rendición de cuentas (autorización y adquisición de insumos o materiales, proceso de liquidación, pago de gastos y, por fin, su uso y redición de cuentas).

Comprender el proceso de regularización, control y subordinación de estos mecanismos, significa, para el auditor revestido del papel de etnógrafo, notar en tal problemática, las conductas de responsabilización, las fallas y límites políticos y gubernativos programados para la política pública implementada.

Pero, para la etapa de análisis de los datos cualitativos colectados, también hemos entendido la necesidad de acudir al estudio de fuentes secundarias o análisis de documentos (procesos jurídicos, administrativos y de redición de cuentas) que estén directamente asociados al campo observado.

Recurrir a estos instrumentos de investigación laboriosos de documentos, es situarse en las filas de quienes, de Durkheim a Bourdieu, pasando por Bachelard, quieren decir no a “la ilusión de la transparencia” de los hechos sociales, rechazando o intentando alejar los peligros de la comprensión espontánea. “Hacerse desconfiados” respecto a prenociones, luchar contra la evidencia del conocimiento subjetivo, destruir la intuición en provecho de lo “realizado”, rechazar la tentación de la sociología ingenua (...) Esta actitud de «vigilancia crítica», exige el rodeo metodológico y el empleo de «técnicas de ruptura» y figurase tanto más útil para el especialista de las ciencias humanas, por su familiaridad con a su objeto de análisis (Bardin, 1977, p. 28).

1.3.1. Estudio de documentos como técnicas de investigación: los archivos y procesos (financieros, administrativos/operacionales y judiciales) como fuente de análisis cualitativa.

Igual a Hull (2012) pensamos que realizar investigación de campo en instituciones y espacios burocráticos demanda que observemos detalladamente documentos como artefactos etnográficos, constitutivos de reglas, ideologías y subjetividades de las propias organizaciones en que circulan o son producidos. Lo que implica, segundo Teixeira (2014), tomar en serio los documentos como constructoras de la “realidad” en la cual han hecho parte. Creemos, por lo tanto, que esta técnica nos permitió ampliar y evidenciar los agentes y elementos que contribuyeron a la configuración de “realidades innegables” en la cotidianidad de los procesos, instituciones y los sujetos que las manejan o cómo se relacionan por medio de demandas.

En este trabajo también se pretendió abordar la pesquisa documental, fuente de información secundaria, como un factor de suma importancia para el análisis en cuestión, ya que tratamos con estudios sobre los procesos que envolvieron actos de gestión y maniobras políticas y administrativas.

De tal forma, los documentos abordados en las instituciones escogidas también fueron tomados como puntos de referencias o fuentes de informaciones fundamentales obtenidas en el campo etnográfico delimitado, ya que entendimos que estos, a partir de su correlación temporal, institucional y particularizada, fue revelada en actos de los agentes responsables por el cumplimiento de procedimientos de control que caminan hacia la conformidad legal de dichas acciones. Los documentos como datos revelados en los procesos de realización de gastos o redición de cuentas, comunicados o convocatorias públicas, contenidos revelado en actas de reuniones, comunicados intersectoriales formalizados y protocolos de control, pueden convertirse en signos confirmadores o no de su cumplimiento, incluso la no existencia, cuando

sean parte de una exigibilidad formal/legal, pueden ser capaces de indicarnos caminos significativos de interpretación.

“Un desafío para los investigadores que indagan ese universo es justamente el de lograr desvendar lo que hay por detrás del lenguaje frío impuesto por la burocracia” (Teixeira, 2014, p. 41) tales como planes de realización presupuestarios, procesos de control y realización de los gastos, procesos de rendición de cuentas, procesos judiciales o criminales, entre otros, para determinar “cuáles son los diferentes proyectos políticos y visiones del mundo que este universo abriga, que tipos de elite y *decisiones*⁶¹ transitan en su interior” (p. 41).

Los documentos forman parte de un corpus vivo, que se altera y que rehace nuevos mundos a cada lectura. Los silencios evidentes que se destacan en los documentos nos desafían de modo simultáneamente semejante y distinto. Semejante porque destacan los huecos y la sensación constante de falta de estar sometidos tanto a regímenes del habla - charlas, entrevistas, testimonios – cuanto del silencio. Distinto, sin embargo, porque conferimos propiedades sociales muy diversas a la locuacidad-silencio de cada uno de los dominios y formas” (Vianna, 2014, p. 45).

Consideramos que tales documentos, por ejemplo los procesos de realización y liquidación de los gastos públicos, los informes financieros y de rendición de cuentas, las actas de reuniones internas, los procesos criminales o judiciales, entre otros documentos ratificadores de los actos vinculados a la rutina administrativa, no deben ser considerados instrumentos vacíos de significación etnográfica y social del contexto observado; estos documentos pueden ser apreciados como una relectura cualitativa y demostrativa (estructurada) de lo que en muchos aspectos está reflejado como medida eficaz o no, de transparencia pública. Dicen tanto de los actos de los agentes que administran, como del modelo de responsabilización; incluso, cuando confrontados con la “realidad” observada y relatos recaudados, dicen también de la ineficacia en la atención a demandas programadas; además de los privilegios asegurados, los

⁶¹ Lo palabra en cursiva es de mi autoría.

problemas, fallas o tendencias testificadas entre otras particularidades que pueden ser analizadas en conjunto o complementando la observación y los testimonios relevados en el proceso de interlocución en el campo.

En el caso del momento etnográfico I (sobre la rutina administrativa del HGD), han sido analizados documentos vinculados a las rutinas de realización de gastos, conforme Tabla 8 siguiente:

Tabla 8.

Análisis del Proceso Interno Instituido para Realización de Gastos en el HGD

N.º Documentos	Tipo proceso	Periodo (competencia administrativa)	Localización del archivo	Sector final - responsable por el cierre y archivo	Disponibilidad de los datos en el portal transparencia
936 (30% de los procesos físicos identificados)	Realización de gastos: finalizados (pagos)	Gestión anterior al momento de intervención (20X1 a X3)	HGD - Departamento Financiero	HGD - Departamento Financiero	No constaban
402 (totalidad)	Realización de gastos: pendientes de pago	Gestión anterior: asumidos por la nueva gestión en el momento de intervención 20X4	HGD - Departamento de Compras	HGD - Departamento Financiero	No constaban

Nota. Elaboración propia, conforme registros de campo (20X1 y 20X4).

Reitero que en el caso del momento etnográfico II, además de los procesos y documentos internos asociados a la rutina de fiscalización del sector DAFH, responsable por el seguimiento de los contratos de gestión con las OSS, conforme citados en la Tabla 9 siguiente, ha sido analizado el proceso judicial relacionado a la Denuncia Criminal n° XX del Ministerio Público (MP) (sus documentos/pruebas y anexos de las delaciones).

Tabla 9

Procesos Internos Analizados - Rendiciones de Cuentas – SS/DAFH/OSS

N.º Documentos	Tipos de documentos o proceso	Localización de archivo físico	Sector final - responsable por el archivamiento	Archivo digital: disponibilidad en el portal transparencia
----------------	-------------------------------	--------------------------------	---	--

12	Proceso de Rendición de Cuentas de la OS1	SS - DAFH	SS – DAFH	Sí
12	Proceso de Rendición de Cuentas de la OS2	SS - DAFH	SS – DAFH	Sí
12	Proceso de Rendición de Cuentas de la OS3	SS - DAFH	SS – DAFH	Sí
12	Proceso de Rendición de Cuentas de la OS4	SS - DAFH	SS – DAFH	Sí
12	Actas de reuniones	SS - DAFH	SS – DAFH	No
10	Oficios y comunicados de otras secretarías y Órganos de Fiscalización Externa	SS - DAFH	SS – DAFH	No

Nota. Elaboración propia, conforme registros de campo (20X5 y 20X6).

Cabe aclarar que el abordaje del estudio de las fuentes documentales que pretendimos realizar, asociado a los hallazgos descritos por intermedio de la observación participante y, en vista de la necesidad de crear relaciones entre ésta y la “realidad” cotidiana vivida por el grupo investigado, buscamos representar las técnicas cuyos instrumentos de análisis (presentados en los apartados anteriores) también nos permitiría inferir sobre el indicativo (nivel alto o bajo) de transparencia y responsabilidad gubernamental/democrática manifestada en dicha “realidad”, según delimitamos en el objetivo específico 4 .

Ya que por medio del análisis documental y de los procesos que envuelven dichos registros, hemos buscado sacar revelaciones, tomando como guía los siguientes cuestionamientos: ¿hasta qué punto las prácticas legales prevalecen o modelan actitudes que controlan las estructuras institucionales y de qué forma pueden ser manipulados?; ¿De qué forma las actitudes o arreglos informales o paralegales vinculados al dominio político configuran el modo de conducción de los actos de gestión y privilegian garantías o apropiaciones privadas más allá de los objetivos públicos o democráticos?, ¿de qué manera esta “realidad” afecta a los resultados de la política pública implementada?

II – POLÍTICA Y GOBERNANZA PÚBLICA EN BRASIL: RECIPROCIDAD, INTERCAMBIOS Y ALIANZAS EN EL COTIDIANO INSTITUCIONAL

II.1 – Intercambios en el ambiente político y gubernativo: perspectiva simbólica

Buscar percibir la gobernanza pública delimitándola en el ambiente en que Faoro (2001) nombró de estamento patrimonialista, Holanda (1995) denominó patrimonialismos, Chatterjee (2008) de gubernamentalizado, entendiéndola además como un espacio en que se desarrollan alianzas en medio a intercambios de bienes, recursos, servicios, favores, acuerdos informales o paralegales, votos, gentilezas, entre otras categorías que serán propuestas posteriormente. Es a partir de tal lógica que se inscriben las relaciones o reciprocidades que ahí son factibles de desarrollarse en la dialéctica propuestas por Bourdieu y preguntar en nuestro caso ¿Qué ocurre en el intervalo de tiempo entre el don y el contra-don?

Una vez, que al igual que Bourdieu (1996), percibimos que la experiencia del intercambio puro (“economía natural” <Mauss (1979), teorizado por Mauss como realidades tangibles de las sociedades simples a que estudió, hoy día se redujo a experiencias aisladas)⁶², o como relató Levi-Strauss (1982) cuando entendió que en nuestra sociedad, la proporción de los bienes que son transferidos según la modalidad primitiva de intercambio de dones representa un porcentaje insignificante comparado a los objetos de comercio y negocio. Y en este sentido, estaría el don encerrado en el espacio que Godelier (1998) juzgó como de relaciones cercanas, las “familiares y de amistad” (p. 206 y 207), bien como de otros momentos ceñidos en la vida comunitaria.

⁶² Dijo Bourdieu (1996) que “La dificultad particular que enfrentamos para pensar sobre el don se debe al hecho de que, en la medida que la economía del don tiende a ser reducirse a un islote en el océano de la economía del “toma y daca” su significado se altera” (p. 12) – la traducción es mía.

En ese marco de consideraciones como las de Mauss (1979) y Bourdieu (1996), ya citadas, al respecto de la reciprocidad y de las posibilidades de alianzas y dominios susceptibles de ser manifestados, reflexionamos que, en el caso estudiado, nos permite pensar que la reciprocidad no es una acción representativa de apenas uno de los polos de los intercambios, el más puro y desinteresado. Sin embargo, también interconecta el donador y el receptor por medio de variados mecanismos de poder, rituales y temporalidades significativos y llenas de asimetrías, sea, en nuestro caso, funcionando mediante situaciones de regularidades y legalidad de los actos en la ejecución del presupuesto público, sea en base a la legitimación de sus mecanismos de irregularidades y distinciones, como la normalización de irregularidades ante la desconsideración o manipulación de la norma para cumplimiento de proyectos particulares (ligados a una facción).

La ambivalencia de tal modelo de reciprocidad, dividida y orientada en dos direcciones, “generosa” (Mauss, 1979) o “recompensada” (Bourdieu, 1996) y, los valores políticos correlatos de la representación democrática/ciudadanía (DaMatta, 1997a), desempeñan un modo específico de percepción de la reciprocidad entre sus agentes de representación (ciudadanos en el ejercicio de las funciones públicas que ocupan) y el Estado, tanto referente a la idea central de responsabilidad u obligaciones como también relativo a la percepción, la manera como se cumplen o son atendidas las demandas públicas.

Sobre este amparo, percibimos que son muchas las implicaciones que derivan del acto de dar, recibir y devolver en el ámbito político y de la administración de recursos públicos que más se aproxima a lo que Bourdieu (1996) consideró como carácter esencial de la experiencia del intercambio que es para él, “sin duda, su ambigüedad” (p. 7), estando en dicha representación simbólica, descrita por el autor, ubicada dentro del marco de intervalo temporal entre el don y contra-don (donar y devolver). Es en ese espacio dialéctico que según Bourdieu se oculta la contradicción entre dos verdades: por un lado, el donar vivido como un

acto generoso (deseado); por otro lado, lo que hace del don un momento de una relación de intercambio que trasciende los actos singulares: es decir, lo que torna la alianza formada en acto psicológicamente viable y habitable es algún tipo engaño o una mentira individual vivida colectivamente.

Lo que implica (sobre tal amparo conceptual) problematizar los condicionantes de ciertos intercambios y dar cuenta de factores claves que mueven o rompen relaciones recíprocas y sus consecuencias, el poder tácito que mueve sus agentes o “tipos sociales” (Velho, 1994, p. 16) administradores y administrados o, ya apropiándome de algunas nociones de Chatterjee (2008), gobernantes, mediadores y gobernados. Lo que significa buscar entender a través del punto de unión que se crea y se mantiene por medio de cosas intercambiadas (favores, recursos, servicios, empleos, contratos, prestaciones) los lazos o dominios que se crean o sostienen relaciones de poder que se normalizan y se convierten en realidad social en el curso (espacio y tiempo) en que se institucionalizan a partir de la acción de un grupo o facción político y administrativo que está en posesión de un tiempo de gobernar.

El termino facción lo he tomado inicialmente de Palmera y Heredia (2010) y será utilizado con alguna frecuencia para describir o identificar el grupo (agentes públicos y políticos) que ha suscrito una alianza conjunta junto a una acción pública dada y que contribuyen para el dominio y consolidación de un plan o proyecto (político o administrativo).

La comunicación que convierte las relaciones de fuerza bruta, siempre inciertas y susceptibles de ser suspendidas, en relaciones durables de poder simbólico por las cuales se sujeta o se siente sujeto; y configura el capital económico en capital simbólico, la dominación del patrón sobre el empleado (*del político sobre la población, del gobernador sobre sus secretarios, de los secretarios de estado sobre los directores de instituciones y sus coordinadores administrativos, de los coordinadores o directores sobre el equipo técnico sumiso*)⁶³ en dependencia personal. La generosidad es posesiva y lo será en los intercambios efectivos para que sea y pa-

⁶³ Lo que está entre paréntesis y en cursiva pertenece al autor, el restante de la citación fue traducción libre del autor.

rezca sinceramente más generosa (Bourdieu, 1996, p. 14) (...) “Es de su naturaleza crear relaciones de dependencias durables, variantes eufemizadas, por la subjetivación, de la esclavitud por la deuda”⁶⁴(p. 15).

En Mauss (1979) el “cambio” representa el ordenamiento simbólico sistematizado de la comunicación establecida en una situación razonablemente dada, en la que “se expresan a la vez y de golpe todo tipo de instituciones (...); en éstas, tanto las políticas, como las familiares y económicas, las cuales adoptan formas especiales (...) de prestaciones y distribución” (p. 157) y mediante tal fenómeno encontraremos en Mauss una gran cantidad de hechos que derivan de la obligación de dar, recibir y retribuir, como también de las consecuencias de negarse a dar, olvidarse de invitar, negarse a recibir o de no retribuir.

Por otro lado, Bourdieu (1996) entiende que, aunque la experiencia del don pretenda ser vivida de forma generosa, como ha escrito Mauss (1979), a partir de un rechazo al interés del cálculo egoísta, como exaltación de la gratuidad, de otro lado, ella nunca excluye completamente la conciencia de la lógica del intercambio, o sea, su carácter impositivo y dispendioso.

En oposición a Mauss, Bourdieu (1996) estructura la experiencia de la reciprocidad como derivada de ese carácter dialéctico del reconocimiento que esta acción simbólica promueve, o sea, transformando la acción de reconocimiento en capital simbólico. En otras palabras, si por un lado existe recusa al capital económico, por otro lado, se forma o se acumula otro tipo de capital, el capital simbólico, que se convierte en una forma de crédito evaluado por la acción generosa, ya que, para el autor, el don, como acto, solo es posible donde son esperadas recompensas y las acciones generosas reconocidas.

La dominación durable que ese capital simbólico asegura tiene como punto de destaque en Bourdieu (1996): “la ignorancia de las condiciones económicas y sociales en las cuales se producen y reproducen agentes históricos dotados de disposiciones durables que los

⁶⁴ Traducción libre del autor.

tornan aptos e inclinados a adentrar en intercambios iguales o desiguales, generadores de relaciones durables de dependencia”⁶⁵ (p. 15).

En ese sentido, el ciclo de intercambio a que me refiero, además de las prestaciones gratuitas, son comprendidas como otras formas de dominios vividos en el cotidiano político y administrativo del campo señalado. Dependiendo del espacio temporal haber sido manipulado o no y de la forma como han sido manejados o negociados el cotidiano organizacional y político vivido (tanto en el ámbito formal como en el informal) pueden asumir el formato de alianzas revestidas de poder simbólico dotado de poder/fuerza política. Por ejemplo: los contratos firmados y puestos ofertados estarán revestidos de contratos-dones y empleos-don; el apoyo financiero del empresario al político o partido y el producto entregado o prometido al elector que garanticen el éxito en el proceso electoral, pueden ser vistos como apoyo-dones, promesas-dones, votos-dones, etc.

Consideramos para este análisis que, la naturaleza del lazo contractual (político partidario, jurídico, moral, compadrazgo, laboral) que se crea en el ciclo de transmisión de un bien, servicio o política pública⁶⁶ observada, puede variar dependiendo del tipo acuerdo y relación de poder existente entre las partes implicadas en el intercambio y “estará marcada por el sello de aquel que ha asumido la iniciativa de la relación” (Temple, 2003, p. 26). Podemos incluso decir que el ciclo de reciprocidad del recurso/bien público puede variar de dos formas.

En un primer momento pretendemos llevar este discurso por un camino comparativo a lo que Mauss (1979) identificó como el ciclo del “toanga” (p. 167). Ya que como dijo Mauss buscando comprender un jurista Maorí⁶⁷, “el taonga”⁶⁸, así como todas las cosas de propiedad

⁶⁵ Traducción libre del autor.

⁶⁶ Considero como bien público todo y cualquier elemento de propiedad general, es decir, del Estado, objetos, vacantes, servicios, recursos y políticas públicas.

⁶⁷ Maorí que significa COMÚN es una lengua polinésica (Nueva Zelanda).

personal poseen un hau, un poder espiritual” (p. 167) y el toanga está (para “los maorí”) animado por el “hau” a volver al lugar de origen.

En este primer instante colocamos como momento inicial del ciclo de reciprocidad de los recursos públicos al propio pueblo (los ciudadanos). En este caso, nuestro “toanga”⁶⁹ animado por el espíritu comunitario del universalismo y relaciones democráticas tendría que volver al local de origen que es el propio pueblo; éste recibiría de vuelta (como forma de contra-don) prestaciones (bienes, servicios, honorarios) efectivas del Estado. Las transacciones orientadas en este sentido, en acuerdos alineados al cumplimiento de responsabilidades colectivas, podrían ser generadoras de un ciclo ininterrumpido de dones ya que el donatario inicial (ciudadano) goza de una especie de derecho de propiedad sobre todo lo que está en posesión del receptor y donante final (Estado). Este estaría (a través de sus agentes incumbidos de representarle) responsabilizado por devolver la donación sobre forma de contra-don (prestación/servicio/paga). Produciéndose, como dijo Malinowski (1973) “un constante dar y tomar” (p. 174) en medio a relaciones atravesadas por “una corriente continua que se extienden en todos los sentidos” (Mauss, 1979, p. 190) de ofertas que se hacen y se reciben obligatoriamente y/o por interés, por generosidad o por devolución de recursos donados y servicios prestados.

Lo que pretendo decir con eso, refiriéndome a la experiencia del don a partir de la asociación con un cotidiano basado en acciones o reciprocidades afirmativas asentadas en supuestos como la responsabilidad institucional/democrática o ciudadana (representada en nuestro caso por los agentes públicos, políticos y privados suscritos en ese papel), es, quizás atrevidamente, proponer un modelo de Estado (representación y responsabilidad pública) en que coexista en el cotidiano un ciclo ininterrumpido de intercambios de bienes, servicios o

⁶⁸ Un taonga es, en la cultura Maorí, un elemento de valor (un tesoro) que, según Mauss, (1979) puede ser tangible o no, dice el autor que los tangibles incluyen productos, por ejemplo, artefactos, tierra y pesca. Ya los intangibles pueden estar representados por el idioma, la religión y los derechos

⁶⁹ Me refiero a los recursos privados donados al Estado sobre forma de fuerza/tiempo de trabajo y tributos.

recursos públicos que se realizará sobre forma de dones. Lo cual se ejecutará en base a un contrato social donde los agentes implicados (agentes e instituciones representativas del Estado), comunicándose a partir de esquemas comunes de apreciación, tuviesen, en la práctica democrática, la aplicabilidad constante de un modelo universalizante como el “hau” que funcionase como un espíritu motivador de prácticas igualitarias e intercambios simétricos (pensadas para la colectividad), y distante de relaciones (intercambios) friccionadas, verticales, jerarquizadas, particularizadas, personalistas, “estamentistas”, “gubernamentalistas” tan comúnmente observadas en el cotidiano político y administrativo identificado.

Desde luego, pensar en este contexto, es un tipo de reciprocidad simétrica y desinteresada como una realidad total en Mauss (1979). Por otro lado, ir al encuentro a un disfraz, a una mentira contada y manipulada colectivamente por “las instituciones que producen las condiciones económicas y sociales de la virtud”. (Bourdieu 1996, p. 17).

Lo que es evocado a través del intercambio de dones – esa falsa moneda de generosidad con la que la sociedad se paga a sí misma, esa hipocresía colectiva en la que o por la cual se rinde homenaje a su sueño de virtud y desinterés – es el hecho de la virtud ser cosa política que no es ni puede ser abandonada, a no ser por el recurso de una deontología y sus vacantes, a los esfuerzos particulares y aislados de las conciencias de las voluntades individuales, o a los exámenes de consciencia de una casuística del confesor. La exaltación del éxito individual, preferiblemente económico, que acompañó la expansión del neoliberalismo, y que encontró sus mejores defensores en algunos adeptos del socialismo, hizo olvidar este período en que, los mejores medios de culpar a las víctimas, más que nunca, era formular en términos morales los problemas políticos⁷⁰(Bourdieu, 1996. p. 16).

Efectivamente, buscando huir de la producción de teorías o principios generales, como nos advirtió Geertz (1997) “cualquier proposición de una teoría general al respecto de cualquier cosa social, suena cada vez más vacía” (p. 10), ya que, “existen suficientes princi-

⁷⁰ Traducción libre del autor.

pios generales en el mundo de las ciencias sociales, lo que sí encontramos es una serie de interpretaciones reales de alguna cosa” (p. 12).

Aun así, si tuviésemos la intención de caer en esa trampa de producir principios generales, creo que sería importante mencionar que a partir de lo observado en el cotidiano de las instituciones estudiadas en Brasil, no lograríamos llegar a un consenso sobre la existencia de una realidad basada en el ciclo habitual de contraprestaciones e intercambios provenientes de una conciencia generosa colectiva, fundada en un modelo total de democracia participativa formada por ciudadanos (agentes públicos) representantes de un Estado responsable por e implicado con el cuidado y justicia social.

Como dice Chatterjee (2008), adoptamos también para este estudio, la percepción de un mundo o espacio en donde predominan las estrategias e intercambios de una sociedad que es irregular y es política.

Los grupos que actúan en la sociedad política están obligados a encontrar su camino a través de ese terreno irregular, construyendo redes de conexiones externas, con otros colectivos en situaciones similares, con grupos más privilegiados e influyentes, con funcionarios gubernamentales⁷¹ (Chatterjee, 2008, p. 199).

Y es de ahí que adentramos en lo que anteriormente propusimos como un segundo momento (forma) de elucidación para el ciclo de reciprocidad en el ámbito de la gobernanza pública, pensado a partir de un enfoque que creemos ser más fácilmente identificado dentro del contexto político y administrativo que hemos observado en el campo presentado.

En éste, pensamos la gobernanza pública y los intercambios en el sentido de una relación tomada a partir del ejemplo del ciclo del “Potlatch” (Mauss, 1979, p. 202), una vez que este tipo de ciclo de reciprocidad, simbolizado por un tipo espíritu con el carácter del “mana” (p. 202) que, bajo la noción de honor, se expresa sobre la traducción de autoridad y riqueza, partiendo desde arriba y en perjuicio del otro.

⁷¹ Traducción libre del autor.

Pensar en el ciclo de reciprocidad a partir de las nociones anteriormente dadas como “mana”⁷² y “potlatch”⁷³ es percibirla a partir del símbolo de superioridad del donatario. “El jefe ha de dar potlatch” (Mauss, 1979, p. 204), distribuyéndola humilla al otro, ya que “los dones que se dan se cargan sobre las espaldas de quienes las recibe” (p. 204), “lo instala en una posición socialmente inferior y dependiente mientras no pueda donar” (Godelier, 1998: 214). En este caso la obligación de devolver también es imperativa, así “la sanción de la obligación de devolver es la esclavitud por deuda (...) El individuo que no ha podido devolver el “potlatch” pierde su rango” (Mauss, 1979, p. 210).

La fuerza de la donación refleja el rostro del donante y en ese rostro se inscribe “el emblema de su nombre” (Temple, 2003, p. 26).

En el caso de la interpretación de Mauss sobre el ciclo del don, dice Temple que él no lo considera como intercambio en un sentido utilitarista, eso porque según el autor lo que está en juego “no es la recuperación de un bien” (p. 26) que concurra a “maximizar la diferencia positiva” (Caillé, 2001, p. 36) del cambio en un plano colectivo o individual, como problematizó Caillé (2001) a respecto del utilitarismo filosófico o normativo. Sino lo que se busca recuperar es el resguardo del “mana”, su nombre, su integridad espiritual” (Temple, 2003, p. 26), la garantía del dominio, la relación de poder que en él se inscribe.

Además, si leyendo a Godelier (1998) encontramos en la circulación del Potlatch su carácter de don antagónico, percibimos que tal antagonismo se reviste de una rivalidad y la lucha de riquezas, estatus (honor) y poder que predomina sobre el acto de distribución. En otras palabras, si comprendemos en Godelier que la existencia de jerarquías políticas en constante disputa de honor y poder es uno de los fundamentos necesarios para que el desarrollo de la práctica del Potlatch con “la ausencia de una jerarquía política que se fije definitivamente”

⁷² “Simboliza no solo la fuerza mágica de cada ser, sino también su honor, siendo una buena traducción de esta palabra la autoridad y la riqueza (...) la persona rica es la persona que tiene mana” (Mauss, 1979, p. 202)

⁷³ Consiste en considerar como honores los servicios mutuos (...) los grandes que vienen de arriba, que distribuyen el potlatch (...) Se dice del jefe que <absorbe a las tribus> entre quienes distribuye sus riquezas <vomita riqueza> (Mauss, 1979, p. 202).

(p. 228); se observa la disputa política de poder, honor, riquezas, junto a las cosas que circulan y se desplazan se convierten en “puntos fijos, puntos de anclaje de las relaciones sociales” (político-administrativas y laborales) que se establecen, bien como, posibilitan el intercambio y fijan sus límites.

Vale añadir que, la utilización de las nociones de “Potlatch” y “mana” como analogías para discurrir sobre las categorías: honor, jerarquía y poder aquí desarrolladas, no tiene la pretensión de equipararlos en niveles y contextos representativos a que cada uno presupone en su tiempo o momento histórico-espacial. Como fue entendido por Temple (2003), en la producción de la reciprocidad por el “mana”, la desigualdad reproducida por el jefe no es resultado de una ideología exterior, como creemos representar nuestro caso, sino que en el caso del “potlatch” es movida por un sentimiento, un valor espiritual (más damos más somos grandes), “la reciprocidad es anterior a la aparición de la conciencia individual” (p. 59) del intercambio.

La comparación que se hace de esta relación con los elementos que encontramos en el espacio temporal político y administrativo aquí referido, no se da por el transcurso de los ciclos de reciprocidad que cada uno representa, sino, sencillamente por la representación del dominio que establecen (el dominio por la posesión o poder sobre el otro). En los dos casos “la reciprocidad es la matriz del lenguaje” (Temple, 2003, p. 59), igualmente en los dos ejemplos “la contradicción entre el ser y el tener es irreductible” (p. 66), pero en el caso originario (del “potlatch”, por ejemplo) las prestaciones se hacen con un espíritu diferente al nuestro, ya que “lo que prima sobre el interés es el honor, el valor del ser” (p. 66), “por donde reina el mana, la fuerza del ser (...) las transacciones económicas, las manifestaciones políticas, las prestaciones totales, todo puede ser simbólico (...) entonces no se puede negar el derecho al Tercero (...) el tercero incluido es un lazo de almas ” (p. 67). Nuestra reciprocidad, o la reciprocidad en el ámbito de la gobernanza pública que queremos desvelar no nace

de este tipo de relación con un tercero espiritual como el “hau” y el “mana”, por ejemplo, que conlleve con un espíritu de colectividad o universalismo y, creemos, que es de dicha ausencia, que deriva su asimetría.

II.2 – Responsabilidad democrática y ambivalencias de los procesos de reciprocidad derivadas de los actos de gestión.

Como hemos sugerido en el apartado anterior, si la reciprocidad por el don está en el principio de reconocimiento del otro, bajo la ausencia de este principio de colectividad; la asimetría que, derivada del abandono de dicho precepto universal, podrá convertir la cosa dada en un elemento de dominación concretado en un ambiente donde el acto de donar sostiene relaciones de sumisión y los elementos intercambiados se convierten en agendas de poder.

En este panorama observado dentro de la hipótesis de apropiación de lo público como de lo privado (vinculada a la administración de recursos destinados a la salud pública), los bienes públicos manipulados podrán convertirse en elementos aseguradores de dominios renovados constantemente por agentes públicos, políticos y privados, o cómo nombró Holanda (1995), por funcionarios/agentes “patrimoniales” detenedores de la agenda, manejo y decisión sobre la aplicación de dichos recursos. En tal sentido, un escenario así descrito, podrá estar tomado por la promoción de alianzas o fidelización de contratos derivados de condicionantes de poder y apoyados, por ejemplo, en la jerarquización de los vinculados (los cargos ocupados) y en el personalismo político y administrativo)⁷⁴.

De manera que, además de reflexionar sobre la rutina de una Institución⁷⁵, ancorada en la perspectiva legal, democrática y burocrática como elementos de regularización y formalización de garantías promovidas por el Estado, manipuladas por sus representantes (agentes

⁷⁴ Esta categoría el uso de la política como vínculo personal y para la toma decisiones institucionales, será debidamente explorada en los apartados siguientes.

⁷⁵ En este caso coloco como evidencia el espacio (unidades y/o sectores de la SS) cuyo cotidiano institucional ha sido observado.

políticos y administrativos), compétenos también pensar en las aristas, en la otra parte de la misma rutina que en menor o mayor grado convierte la desatención a los procedimientos de formalización en la regla del juego, sobre la terminación a borde de esta perspectiva y conducción hacia la sistematización de mecanismos de informalización de algunas acciones y decisiones (actos de gestión) vinculadas a dicho cotidiano institucional, mediante la implementación de un proyecto o línea de acción que actúa en paralelo a la agenda formal, pero sin perder de vista la autoridad y vigilancia sobre los que han sido destinados a las agendas o funciones burocráticas y al sostén de la rutinas formales que conforman la manivela institucional.

Pensar en los acuerdos de reciprocidad que son viabilizados, asociándoles a la proposición de Bourdieu (1996), sobre el donar y recibir como hechos resultantes de actos no tanto desinteresados, significa especular que igualmente se expresarán en el lenguaje de la obligación. Se trata de una lógica que también “produce personas obligadas o instituye una dominación legítima” (Bourdieu, 1996, p. 13), construida en un marco de decisiones políticas observadas en los mecanismos de reciprocidades agenciadas, asimétricas y discontinuas, formadoras y mantenedoras de alteridades y polaridades en el entorno de ambiente gubernativo, especialmente cuando “empujado a una financiación ilegal, arrastrado por los escándalos políticos (...) ese sistema, para todos los fines prácticos, es un resquicio burocrático, privado de la confianza, pública” (Castells, 2000, p. 282).

Con lo cual, si la informalidad también está presente en este espacio institucional, pensamos que esta puede ser la lógica que sostendrá parte de tal sistemática representación, en la medida en que la fuerza de las alianzas asimétricas vividas coloque a los implicados (los agentes de intercambio) en un mismo nivel de comunicación que les permitan convivir de forma amistosa las supuestas irregularidades (derivadas de los tipos de acuerdos simbólicos

en él celebrados). Estas “relaciones de fuerzas simbólicas son relaciones que se instauran y se perpetúan por medio del conocimiento y del reconocimiento”⁷⁶ (Bourdieu, 1976, p. 14).

El “juego sabido de los intercambios”, dijo Levi-Strauss (1982, p. 94) “(...) consiste en un conjunto complejo de maniobras conscientes o inconscientes para adquirir garantías (...) en el duplo terreno de las alianzas y de las rivalidades” en medio a la transmisión de bienes que atraviesa todas las áreas de la vida política y posee en cada una de ellas una significación propia, una línea representativa que, como razonó Levi-Strauss, está “dotada de significación simultáneamente social (...), mágica y económica, utilitaria y sentimental, jurídica y moral” (p. 92). Por lo que pensamos que la reciprocidad vista de esta forma puede funcionar como una aguja responsable por unir estas diversas líneas de un tejido institucional que estará impregnado de todas las operaciones y rituales en el curso de los cuales son proporcionados y recibidos bienes, promesas, garantías, servicios, entre otros recursos, en el cotidiano político y gubernativo.

Las situaciones descritas buscan discutir que en las líneas que sostienen redes de intercambio “existe algo más que cosas canjeadas” (Mauss, 1979, p. 160), instituyen un contacto social/institucional, como también un estilo de contrato, y si, como dijo Levi-Strauss (1982, p. 99), en “todo contacto social contiene un apelo y, este apelo, es una esperanza de respuestas que, en cierta medida, se realiza en medio al establecimiento de un lazo”; es decir, pide algún tipo de reciprocidad. Lo que implica decir que, en el interior de las instituciones públicas, como campos sociales, va estableciéndose una serie de lazos e intercambios acopladas a las relaciones de trabajo, “una cascada de pequeños vínculos por una serie de oscilaciones” (p. 99) conectadas a un mando gubernativo y poderío político.

Por consiguiente, examinar el carácter que asume la problemática de la gobernanza, manejo de los recursos y su aplicación en servicios públicos, señalando que ésta funciona en

⁷⁶ Traducción libre del autor.

medio a un “sistema de prestaciones” (Mauss, 1979, p. 160) asociados a los cargos donados y funciones públicas asumidas que, en nuestro caso, si dichas prestaciones están tomadas de “un reconocimiento universal de la representación universalista de la dominación” (Bourdieu, 1997, p. 123), en el sentido de la existencia del ciclo de intercambios que pasa de lo formal (administrativo) a lo informal (político) delimitados en el espacio y temporalidad en donde se vive, se reproduce y se manipula el momento gubernativo y político. Dicho en otras palabras, implica decir que tal sistema de reciprocidades contractuales reúne una sucesión de hechos (agentes y agendas) en un ciclo de contraprestaciones que resultan en gran medida de maniobras de poder y conforman la “realidad” cotidiana en el ámbito administrativo institucional.

En Bourdieu (1997), encontramos que, ante el discurso de los personajes oficiales, aquí representados por la denominación de agentes públicos, políticos y privados “investidos de una misión de interés general y requeridas para trascender sus intereses particulares y producir proposiciones universales, en sacrificio de los intereses egoístas (muy especialmente económicos)” (p. 123), en tal sentido el autor advierte que:

La visión sociológica no puede ignorar la distancia que medía entre la norma oficial tal como se enuncia en el derecho administrativo y la realidad de la práctica administrativa, con todas las carencias respecto a la obligación de desinterés, todos los casos de «utilización privativa del servicio público» (malversación de bienes o de servicios públicos, corrupción o tráfico de influencias, etc.) o, de forma más perversa, todos los «favores», tolerancias administrativas derogaciones, tráficos de funciones, que consisten en sacar provecho de la no aplicación o de la transgresión del derecho. Pero no por ello puede permanecer ciega ante los efectos de esta norma que exige que los agentes sacrifiquen sus intereses privados a las obligaciones inscritas en su función («el agente se debe enteramente a su función») o, de forma más realista, ante los efectos del interés en el desinterés y de todas las formas de «pía hipocresía» que la lógica paradójica del campo burocrático puede propiciar (Bourdieu: 1997, p. 124).

Tomando prestado de Weber la noción de “estamento” (Stand) y aplicando a la sociedad brasilera, en la formación y división de sus estructuras básicas (cada cual cumpliendo un estatuto jurídico/social o con un papel propio a desempeñar), nos remitimos a Faoro (2001) quien sugiere que la sociedad brasilera ha sido construida históricamente y moldada por un tipo de estamento patrimonialista, un grupo estamental correspondiente al tipo tradicional de dominación política, en que el poder no es una función pública, sino un objeto de apropiación privada.” (p. 332).

El estamento burocrático desarrolla padrones típicos de conductas ante el cambio interno (...).

Gravitando en órbita propia no atrae, para fundirse, el elemento de abajo, advenido de todas las clases. En lugar de integrar, comanda, no conduce, sino gobierna. Incorpora las generaciones necesarias a sus servicios, valorando pedagógica y autoritariamente las reservas para sus cuadros, cooptándoles, con la marca de su cuño tradicional⁷⁷ (Faoro, 2001, p. 830).

Y es justo en medio a los contextos descritos anteriormente de ausencia (o debilitamiento de la función colectiva Estatal⁷⁸) y de desatención en términos de responsabilización por el cumplimiento de su papel, (refiriéndome a la ejecución práctica y no a los discursos o garantías teóricas), que se naturalizan los tipos de degradaciones en la vida política y en la administración pública que queremos lograr observar, al no constituirse o fragilizarse en la esfera de las responsabilidades, el comprometimiento con la emergencia de las demandas colectivas.

Si entendemos que con frecuencia la rutina institucional puede estar controlada por quienes poseen mayor influencia o poder de deliberación sobre los actos de gestión; y si eso, como diría Chatterjee (2008), no está únicamente asociado a lo que denominamos corrupción, es decir, “a la tergiversación criminal de poderes legales y administrativos” (p. 142), estando también con frecuencia ocurriendo dentro del ámbito de lo jerárquicamente formal y perfec-

⁷⁷ La traducción del portugués es del autor.

⁷⁸ Me refiero a su función de la eficacia en el cuidado social: en el caso expuesto el cuidado sanitario.

tamente legal, dentro de un aparente estado de normalidad. Sin embargo, estarían condicionados a dominios cuyos componentes pueden estar asociados a decisiones políticas conectadas a un proyecto de gobierno en marcha y, que más allá de las garantías democráticas, pueden más bien estar enlazadas a la agencia o línea de decisiones necesarias a la mantención de un tipo de poder político anclado en una lógica de control informal/político que también atraviesa el tiempo administrativo.

En la administración de los servicios públicos, como ya hemos señalado, el carácter ficticio de esta construcción legal se convierte en un hecho innegable, que no puede ser obviado al diseñar las políticas. De esta contradicción resulta una doble estrategia complementaria, de negación y afirmación simultánea. Encontramos acuerdos paralegales que modifican, matizan o complementan, en el ámbito contingente de la sociedad política, unas estructuras formales de propiedad que, necesitan, sin embargo, seguir siendo afirmadas y protegidas dentro del dominio legalmente constituido de la sociedad civil (Chatterjee, 2008, p. 153).

De tal forma, recordando los hallazgos discutidos en el transcurso del capítulo, si entendemos que condicionantes como la jerarquización y desvirtuación de las relaciones políticas, la verticalidad de los juegos de poder asociada a los intereses de un grupo político que se ha apoderado del mando administrativo, así como otros hechos que presuponen la “realidad” política y gubernativa observada. La percepción a modo de vicisitudes directamente ligadas al transcurso del tipo de reciprocidad que existe en este medio, son caracteres o representaciones que tanto están proyectadas o colocadas en los elementos públicos de intercambio, como influyen al modelo y el flujo del ciclo de intercambio público que procuramos develar.

En otras palabras, si consideramos el intervalo entre el donar y retribuir <descrito por Bourdieu (1996) y <también discutido anteriormente a través de Mauss (1979)> como un espacio dotado de los fenómenos expuestos y entendemos estos hechos como acaecimientos que dificultan vivir los intercambios/contratos o alianzas objetivas, como una serie de actos

impersonales/universales dentro de un sistema de gobernanza como el de Brasil. Se destaca que este sistema que sostiene o vive de las irregularidades que él mismo promueve y en que la responsabilidad democrática y ciudadana no se nos presenta como una “realidad” social/institucional expresamente difundida como el camino a recorrer, o sea, vinculante en el sentido del comprometimiento cotidiano de sus miembros/agentes. En ese sentido, percibimos de tales eventos, factores determinantes en la formación de alianzas en donde se evidencia un modelo de contrato institucional friccionado, vertical, discontinuo y asimétrico, en el cual la reciprocidad existente entre los elementos constitutivos de tal relación acaba asumiendo una línea de poder que, a pesar del constante estado de movimiento y renovación, lucha por mantener sus dominios, buscando controlar las amenazas de ruptura.

El Estado en su ejercicio legítimo de dominación y manipulación de la agencia burocrática, como diría Weber (1999), concebidas de la legitimidad de derecho de mando, manejado y controlado por los agentes patrimoniales⁷⁹ que vigilan esa estructura, la dirigen a la consolidación de un proyecto de poder, accionando y controlando los instrumentos burocráticos ora vía su eje normativo, ora vía su control informal. De forma que, de acuerdo con el momento y las finalidades logradas en las alianzas de poder que, cumpliendo o no sus estándares, es realizada por los agentes dispuestos en la lógica que Holanda (1995), atribuyó el nombre de funcionarios patrimoniales.

Brasil, en donde imperó, desde tiempos remotos, el tipo primitivo de la familia patriarcal, (...). No era fácil que los detenedores de las posiciones públicas de responsabilidad, formado por tal ambiente, comprendieran la disposición fundamental entre el dominio de lo privado y lo público. Así, ellos se caracterizan justamente por la esfera que separa el funcionario patrimonial del puro burócrata conforme definición de Max Weber. Para el funcionario patrimonial, la propia gestión política se presenta como asunto de interés particular; las funciones, los empleos y los beneficios que obtiene de ellos se relacionan a derechos personales del funcio-

⁷⁹ Gobernadores, secretarios de estado, directores, jefes y coordinadores responsables por la ordenación y control de gastos y ejecución de proyectos y servicios.

nario y no a intereses objetivos, como sucede en el verdadero Estado burocrático, en que prevalecen la especialización de la función y el esfuerzo por asegurar garantías jurídicas a los ciudadanos. La elección de los hombres que irán a ejercer funciones públicas no se realiza de acuerdo con sus capacidades propias. En todo le falta la disposición impersonal que caracteriza la vida en el Estado burocrático. El funcionalismo patrimonial puede, con la progresiva división de las funciones y con la racionalización, adquirir trazos burocráticos, pero en su esencia él es más diferente del burocrático, cuando más caracterizado estén los dos tipos. ¿En Brasil, puede decirse que solo en casos excepcionales tuvimos un sistema administrativo y un cuerpo de funcionarios puramente dedicados a los intereses objetivos y enfocado en esos intereses? Al contrario, es posible acompañar, a lo largo de nuestra historia, el predominio constante de las voluntades particulares que encuentran su ambiente propio en los círculos cerrados y poco asequibles a una ordenación impersonal (Holanda, 1995, p. 145 y 146).

II.3 - Ante el olvido de la ley: la dimensión personalista de la retribución.

Volviendo a las consideraciones sobre ciertas prácticas políticas observadas en el contexto histórico brasileiro a través de la mirada de autores como Faoro (2001) y Holanda (2001), sugerimos a partir de sus estudios que algunos cambios estructurales (económicos y sociales) notados por dichos analistas y logrados por la sociedad brasileira (no lo han considerado, pero aquí añado los tecnológicos, me refiero a la evolución de los sistemas volcados a la administración financiera y contable). Por ejemplo, el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF) tratándose de un instrumento direccionado al registro, seguimiento y control sobre la ejecución presupuestaria, financiera y patrimonial del Estado, entre los programas que a nivel estadual permiten instrumentalizar mecanismos de la fiscalía sobre la aplicación de recursos público.

Tales avances han beneficiado también la implementación de mejoras en los procesos de gestión, control y fiscalía de las instituciones u organismos responsables por la gerencia de recursos públicos, en el sentido del enfrentamiento a las raíces del estamento y patrimonial-

lismo y de su renovada manifestación, la apropiación de los recursos estatales para intereses no públicos. Aun así, al día de hoy, lo que también se ha potencializado han sido los arreglos en los procesos o flujos burocráticos más allá de la “cordialidad”⁸⁰ (Holanda, 1995, p. 151) mediadora o del “jeitinho brasileiro”⁸¹ (Barbosa, 2006: 165) de hacer política o practicar gestión.

Lo que esconde tal práctica es la no observancia a principios⁸² y garantías constitucionales, como por ejemplo, la garantía asignada en el artículo 196 de la Constitución (1988), que en el campo de la atención sanitaria afirma: *La salud es un derecho de todos y deber del Estado, garantizado mediante políticas sociales y económicas que vislumbren la reducción del riesgo de enfermedades y de otros agravantes y al acceso universal e igualitario a la acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación”* (CB 1988, art. 196).

Tales maneras de actuar o elementos personalistas citados anteriormente, percibidos a partir de condicionantes como la dificultad de separación de las esferas públicas y privada,

⁸⁰ Manera esa de actuar que Holanda (1995) definió sobre el concepto de actitud de cordialidad, el hombre cordial, que partiendo del deseo de establecer intimidad y de una ética de fondo emotivo, al punto de sorprender a un extranjero que quisiera establecer una relación comercial, a medida en que se daría cuenta que para ello necesitaría, antes establecer una relación de amistad, “en Brasil es precisamente el rigor del rito que se afloja y se humaniza (Holanda, 1995, p. 151).

⁸¹ Livia Barbosa se refiere al “jeitinho” como uno de los elementos definidores de la “brasilidade” (carácter brasileño). Encontramos en Barbosa (2006) que la palabra “*jeito*” representa en Brasil una conducta, un modo de hacer las cosas y la palabra “*jeitinho*” <darle un jeito> a su vez, es utilizada en este país para describir el modo por el cual el brasileño encuentra solución para sus problemas, sus dificultades cotidianas. De tal manera, a partir de las consideraciones de la autora, el “jeitinho brasileiro” es siempre una forma especial de solucionarse algún problema o situación difícil o prohibitiva; o una solución creativa para alguna urgencia, sea sobre forma de burla a alguna regla, vivacidad o habilidad.

Es importante aclarar, como advierte Barbosa (2006, p. 165), que “cuando nos referimos al *jeitinho brasileiro* como elemento de identidad o conducta social, no significa decir que creemos que él simbolice la totalidad de la sociedad brasileña en todas sus expresiones, ni que exprese el comportamiento ‘típico’ del brasileño y, mucho menos, que esa forma de la acción social posea una ‘esencia’ exclusivamente nuestra”. También manifiesta Rega (2000, p. 49) que “el *jeito* no es ‘privilegio’ de la cultura brasileña, pues cuando está asociado a la corrupción se pueden buscar paralelos en otras culturas, y ahí surgen sus sinónimos”.

⁸² Dando destaque a los principios de la legalidad y de la igualdad: El artículo 5º de la Constitución (1988) trata de las garantías y derechos fundamentales que cada ciudadano dispone, siendo uno de los artículos más importantes recogidos en la Constitución Brasileña, que en su momento ha sido llamada de ciudadana por su contenido democrático y por ampliar los derechos individuales, permitiendo su protección en una variedad de situaciones. Dentro del artículo 5º de la CF existen diversos principios relacionados a los derechos y garantías fundamentales de los que destaco en este momento el principio de la igualdad y sobre todo el principio de legalidad que en el caso de Brasil se encuentra aún recogido en el artículo 5º, inciso II; sin embargo, es aplicado con más intensidad dentro de la administración pública, en el artículo 37 de la Constitución (1988), en donde establece que el encargado de determinar que todas y cada una de las acciones, decisiones y medidas que se adopten desde la Administración deben estar sometidas a la ley.

asume una peculiaridad perceptible en el cotidiano institucional de la agencia administrativa investigada y que reverbera de forma crucial en el desvío de recursos y oferta de servicios públicos ahí manipulados: el agenciamiento político de la esfera ejecutiva. Se trata del uso de la función ejecutiva estatal para fines políticos y/o que no “permite ni comporta la distinción entre lo público y lo privado” [Martens (1994, p. 20), citado en Barreira (2004, p. 153)].

Las conductas de algunos agentes públicos que coordinan o detienen el mando de las decisiones sobre los actos administrativos se ven afectadas por un tipo de contrato o domino informal asociado a una línea de poder político que influenciará sobremanera en el proyecto de gobierno y cotidiano de la institución. Se observa en la producción de los resultados (servicios ofertados y recursos aplicados), en el nivel de responsabilidad sobre los actos⁸³ democráticos asociados a la administración de recursos y proyectos públicos que pueden ser considerados de carácter general o universal, que atienden a objetivos públicos y no a privados (personalistas). “Actualmente autoridades de todos los niveles gubernamentales usan su relación con un puesto para incumplir las leyes universales que teóricamente valen para todos, salvo para él” (DaMatta, 1997a, p. 61).

Ciertamente, vivimos en una sociedad en donde existe una especie de combate entre el mundo público de las leyes universales (...) y el universo privado de los compadres, parientes y amigos. Es una sociedad que tiene formas diferenciadas de distinción de sus miembros, de acuerdo con el conjunto de relaciones que ellos⁸⁴ puedan clamar o demostrar en situaciones específicas (p. 61) [...] Antes de tratar de un tema oficial en cualquier agencia u oficina pública, busco contactar alguien que haga mi mediación con ella (DaMatta, 1997a, p. 62).

La manipulación de los recursos y el uso legítimo de las burocracias gubernativas objetivas (control de las finanzas, contratos de gestión, contratos laborales, ejecución presupuestaria, mecanismos y prioridades de distribución) asumidos por agentes públicos, especialmen-

⁸³ Asociados a funciones como actividad de dirección, control, aplicación, seguimiento de los resultados y fiscalía.

⁸⁴ Los ciudadanos que se mueven por las relaciones de “parentelas”, amistad y compadrazgo para acceder o gestionar de la cosa pública.

te elites gubernativas que detienen el mando y están asociadas a un grupo político determinado, apoyado en la normalización de un modelo de gestión fallido, sin compromisos, arreglado al patrocinio con apoyo del poder y de la “gubernamentalidad” (Chatterjee, 2008). Un tipo de configuración que logramos percibir incluso en el habla, asumida por el político o gobernante bajo el papel de distribuidor⁸⁵ y “en la disposición de los valores de los sujetos que en ella reposan” (Bourdieu, 1981, p. 8). Estando presentes en el “habitus del político”⁸⁶ y en la relación discordante entre principio y práctica gubernativa vivida por agentes de una administración.

Un doble juego político que analizado a través de DaMatta (1997a) queda en el caso de Brasil así determinado: mientras el discurso público es realizado utilizándose un idioma democrático (liberal-universalista), hablándose de hecho a los ciudadanos del país; por otro lado, la práctica gubernativa se hace dentro de otro cuadro de referencia y sigue otra lógica, “¡el cuadro es de los (...) amigos y <partidarios> que, una vez en el poder, tendrán todo! Es la lógica de las lealtades relacionales que no tienen compromiso legal o ideológico” (DaMatta, 1997a, p. 62).

La noción de responsabilidad democrática vinculada a la percepción del individuo (agente público) impersonal y universal, adaptada al pensamiento de DaMatta (1997a), queda contrapuesta a la idea de ser relacional y, en este sentido, la estrategia administrativa y recurso político resolutivo más visible y que se contrapone a la función burocrática, es la de buscar en la relación la solución, “quien usted conoce versus quien conozco se convierte en un dato

⁸⁵ “En Buritis (estado de Roraima) el político es percibido como un distribuidor y así se autoevalúa (...) el sistema político en el interior del estado es basado en la promesa o actitudes de los políticos locales que se proveen de productos de consumo para distribuir en las campañas. Por ejemplo, “un candidato que alegó haber proporcionado mil cuatrocientas mantas a través de la LBA (partido político)” (Chaves, 2003, p. 53). “La plataforma política, expresada bajo la forma de promesa, establece, genéricamente el compromiso moral y tácito que vincula el político al elector (...) por el compromiso de la palabra (...) *<malo para quién promete y no cumple, no es para quién espera... Usted queda con la deuda para siempre>*” (p. 57).

⁸⁶ El habitus del político, “supone todo el aprendizaje necesario para adquirir el cuerpo de saberes específicos (teorías, problemáticas, conceptos, tradiciones históricas, datos económicos, etc.) producidos y acumulados por el trabajo político de los profesionales del presente, del pasado o de las capacidades más generales tales como el dominio de un cierto lenguaje y de una cierta retórica política” (Bourdieu, 1981, p. 5).

fundamental en el cálculo social” (p. 63). Luego, en este tipo de espacio relacional pueden ser operados muchos códigos de comportamientos que, según el autor, más allá de estar en constante oposición, se complementan mutuamente; hecho que nos permite recurrir a Bourdieu (1981) cuando expone que todo campo político tiende a organizarse alrededor de la oposición entre polos. Tal campo, en su conjunto, puede ser definido por Bourdieu (1981) como un sistema de desvíos de niveles en el que sus instituciones o los agentes, sus actos o los discursos que producen no tienen sentido sino relacionalmente, por el juego simbólico de oposiciones y distinciones que en sí representan.

A través del pensamiento DaMatta (1997a) analizado anteriormente, si vemos que en la esfera de las relaciones externas me vuelvo al mundo de las relaciones impersonales que allí están implicadas, cuando me transformo en ciudadano y soy sujeto a las leyes impersonales y a la burocracia en el sentido de intentos sistemáticos de destrucción de privilegios), me quedo entonces a merced de quien esté manipulando el orden social en aquel momento. Implica decir que, a partir de la lectura del autor, que en el caso brasileño existe una percepción colectiva negativa a ese respecto; utilizando sus términos: “al salir de mi casa abandono mi puesto de super ciudadano (de persona llena de derechos y control sobre mis deberes o responsabilidades) y paso a ser en el mundo de la calle ciudadano inferior fijado por mis determinaciones negativas: no soy, no puedo, no debo, teniendo que ajustarme de forma impersonal a una diversidad de arreglos burocráticos y demandas agregadas” (DaMatta, 1997^a, p. 53).

DaMatta no aplicó su análisis a las prácticas que aquí decidimos llamar “tiempo de la política”⁸⁷, ni a las rutinas administrativas que daremos destaque; sin embargo, creemos que las generalidades abarcadas en su análisis pueden ser aplicadas a esa reflexión en la medida en que consideramos que tal cuestión puede interferir en los procesos políticos y de gobernabilidad asociados a los actos de gestión evidenciados en el texto. También es observable a

⁸⁷ Basado en investigaciones de autores como Heredia (2010a), Heredia (2010b) y Barreira (2004) o de trabajos combinados entre los tres investigadores que pueden ser observados en párrafos iniciales de este capítulo y en el referencial bibliográfico.

través de Leniado (2001), como factores que desempeñan un modo específico de informalización de tales rutinas, conductas o representaciones de reciprocidad entre agentes, Estado y ciudadanos, perceptibles también referente al origen de obligaciones (responsabilidades) democráticas.

Un tipo de *gestión regulada*, una forma de gobernabilidad más o menos a la inversa, “aunque reconocida y definida por un plan regulatorio otorgado por el Estado, estaría vinculada a un tipo de *informalidad* ocupacional y no a un código de valores legales (Cf. dos Santos, 1979, citado en DaMatta, 1997^a, p. 53) que deriva de la relativización de la responsabilidad del individuo o agente público para con la norma y que trae como consecuencia tanto la fragilidad de los sistemas de instrucciones responsables por organizar y orientar el sentido de lo político y gubernativo en el cotidiano administrativo. De forma que fragiliza los flujos de los procesos o mecanismos técnico, las prácticas de control, distribución, responsabilidad o cuidado con los recursos y políticas públicas.

En espacios en donde la práctica política se confunde con favores y obras, la idea política como <acción del Estado> o como acción impersonal de los poderes públicos para alcanzar un determinado fin, asociado al bienestar de la comunidad, es algo difícil de ser calculado, casi impensable (Palmeira, 2010b, p. 133).

Estas ambivalencias percibidas a la luz de DaMatta (1997a) y Leniado (2001) como elementos definidores de los conflictos que pudimos observar en el campo, pueden también ser percibidas como conductoras de un lado más pintoresco de acción, esto es, la normalización de estas prácticas nos lleva a pensar, como hizo Barrera (2004, p. 154), refiriéndonos en la categoría “desconocimiento del delito” (p. 157) y desconocer, en ese sentido, significa transformar una dádiva o alianza prohibitiva, por ejemplo, en el sentido de la legislación electoral brasilera (tipificada en el artículo 299 de la ley 4.737 de 15 de Julio de 1965), en don gratuito o acto generoso, en el sentido de la discusión realizada en dos apartados anteriores, por ejemplo, forjando especialmente la intencionalidad de la donación.

Los casos anteriores expuestos nos revelan que, en el lazo personalista no es la dimensión normativa (formal) que influencia el modo de determinación de algunos flujos o actividades administrativas y políticas. Como dijo Barrera (2004, p. 163): “el crimen electoral, clasificado por la justicia, no representa el delito social más grave, el delito mayor estará en el incumplimiento de la palabra dada”. El nivel de confianza del elector destinada a un político, o del empleado destinado al directivo a quien es subordinado, “pasa por la capacidad de este último de hacer favores, de cumplir las promesas hechas o lo que es entendido como prometido” (Palmeira, 2010b, p. 132).

Si tomamos las prácticas anteriormente descritas desde una mirada normativa, algunas serán claramente percibidas como crímenes electorales, acciones fraudulentas o actos de corrupción practicados en el interior de los procesos gestión y disputas por la representación política, también presentes en el cotidiano administrativo o en la lógica funcionalista de las instituciones estudiadas.

Para llegar a las discusiones anteriormente identificadas como crímenes, a ejemplo de los delitos electorales, recorro al discernimiento dado por la justicia electoral brasileira a estas prácticas y, analizando el artículo 299 del código electoral brasileño⁸⁸, desdobra las mismas prácticas en corrupción activa (dar, ofrecer, prometer para sí o para otro cualquier tipo de dádiva) y corrupción pasiva (solicitar o recibir para sí o para otro).

Vistas a partir de dicha observación, las dádivas en el ámbito del proceso electoral configuran una relación de intercambio ilícito, un crimen electoral, como también, los intercambios que ocurren en el interior de las instituciones y que culminan con la utilización de recursos, bienes o servicios colectivos para intereses no públicos o desviados a otras prioridades de cuño político, en beneficio de un partido, grupo o facción.

⁸⁸ Conforme legislación electoral brasileña, Ley nº 4.737 de 15 de julio de 1965. Capítulo II – De los crímenes electorales: Art. 299 - Dar, ofrecer, prometer, solicitar o recibir, para sí o para otro, dinero, dádiva, o cualquier otra ventaja, para obtener o dar voto.

Por medio de una relación personal, ante un relacionamiento específico o por una red de estos, configuro un breve y estratégico olvido de la norma (de la forma). “Contra el rigor más razonable de mi singularidad (o de la singularidad de mi caso); no hay error en la aplicación de la ley, pero ésta no debe emplearse a mi caso o al caso de mis protegidos” (DaMatta, 1997^a, p. 60). “¿En donde política y poder son así concebidas, es por lo menos problemática, la asociación entre voto, *administración*⁸⁹ y ciudadanía!” y responsabilidad democrática. (Palmeira, 2010b, p. 131).

Ante la ley, desconocer representa un arma de defensa del acusado: “todos los alcaldes han hecho eso” (Barreira, 2004, p. 157), alega otro político acusado de distribuir becas para estudiantes: “yo no sabía que representaba un acto ilícito (...) yo no coarto a nadie por voto (...) si dar becas a quien necesita estudiar es clientelismo, soy clientelista” (p. 157).

Por lo que, desconocer es crear un disfraz que retira el interés personal o político de la distribución de la dádiva: “un candidato a la alcaldía acusado de distribuir terrenos, ladrillos, tejas y otros materiales de construcción afirmaba que <las donaciones nada tiene que ver con la elección, tenemos mucho, lo que permite distribuir sin interés electoral>” (Barreira, 2004, p. 158). Y este intento de dar un sentido generoso y desinteresado a la acción corrobora a la concepción de Bourdieu (1997, p. 154) sobre la economía del intercambio simbólico de que “es mejor aparecer como desinteresado que como interesado, como generoso, altruista que como egoísta”.

También nos lo hizo comprender Bourdieu (1997) que, en el intervalo del tiempo, entre la dádiva y la retribución, los dos intercambiadores trabajan para enmascarar (sin saberlo y sin combinar) la verdad objetiva de lo que hacen. De esta manera, pensar los intercambios políticos por medio de los mecanismos normativos acusatorios que consideran y tratan tal tema como acto ilícito de intercambio es también caminar hacia otro pensamiento de Bour-

⁸⁹ La expresión en cursiva es del autor.

dieu y tratar el objeto de intercambio (vacante/empleo, servicio, favor, la mediación, etc.) como un acto confesor; es decir, confiesa el interés específico presente en el acto construido, en principio desinteresado (forjado). En otras palabras, decía Bourdieu (1997) que “termina ahí el trabajo de eufemización”.

La noción de la dadiva trae como consecuencias necesariamente el sentido de crédito de una deuda social y, por otro lado, de una deuda social no pasible de ser quitada. Entretanto, para el político, la acción de comprar o regalar representa una deuda quitada. Esta relación que para el elector debería crear una obligación a plazo del candidato para con el elector, pasa a ser percibida, por algunos electores, como pérdida o exploración: dijo un entrevistado – “yo no vendo mi voto para el candidato a alcalde porque creará que no va a tener más la obligación de hacer nada por mí” - (pequeño comerciante de la ciudad de Canindé CE, Brasil). (Barreira, 2004, p. 161).

II.4 - De lo político a lo gubernativo: disputa y formación de redes de poder

Considerando las indicaciones de Comerford y otros (2013) respecto a las inquietudes que han sido desarrolladas en el ámbito de los estudios sobre prácticas políticas en Brasil, cuando consideradas a partir del punto de vista de los agentes sociales, afirma el autor que, desarrollar estudios en contextos políticos debería permitir refinar la percepción de las complejas maneras por las cuales determinadas sociedades establecen recortes de dominios, clasificaciones y discontinuidades significativas. De tal manera, atribuir un recorte de dominio y clasificación al análisis planteado, supone volver a las nociones ya mencionadas a través de Faoro (2001) sobre el estamento patrimonialista, de Holanda (1995) cuanto trató del patrimonialismo y de Chatterjee (2008) sobre la gubernamentalidad y la política de los gobernados dentro de la experiencia de campo observada, lo que significa inferir que la gestión pública puede aparecer no tanto como la finalidad, un producto final, sino convertirse en una herramienta de poder en donde la finalidad es política.

Tomando como punto de análisis las rutinas de la agencia gubernativa, en el sentido de observar la forma de representación de lo político y de lo gubernativo observados en el contexto de la gestión de una política pública dada⁹⁰, nos acercamos a las sugerencias dadas en los estudios de Palmeira y Barreira (2004), en el sentido buscar menos discutir en abstracto las relaciones entre el dominio político y el Estado y más interrogar la forma de representación que está siendo concebida en cotidiano, la forma que los agentes dicen hacer e identificando además lo que puede estar siendo forjado, en tal sentido, el reto es reflexionar sobre las formas de representación de la política y de la gestión para más allá de las definiciones legales y modelares.

Pero, diferente de los destaques dados en los citados, no priorizo los procesos electorales como espacio de discusión, sino que observaremos las conexiones o relaciones fundamentales de éste con el período gubernativo, sobre todo cuando en tal espacio se haya formado y legitimado la acción de un grupo político cuyas intervenciones invadan o influyeran las prácticas administrativas y el manejo de recursos públicos, es decir, caminaremos hacia la observación de la política que se hace todo el tiempo.

Las dinámicas electorales ganan aquí el nombramiento dado por Palmeira y Heredia (2010) sobre el “tiempo de la política”; durante este tiempo, piensan los autores, que un conjunto de nuevas actividades percibidas como propiamente políticas pasan a ser incluidas o circunscritas en el cotidiano social:

La política aparece con las elecciones. Y aparece subvirtiendo el cotidiano. El inicio de las campañas electorales acrecienta a las actividades habituales otras tantas actividades. Y aquí estamos pensando no solo las múltiples tareas en que son designados los agentes electorales, empleados de partidos o militantes, que van de la elaboración y distribución de material impreso por las calles, hasta las reuniones para trazar estrategias de la campaña, pero, sobre todo, en las actividades por así decir, extras: la asistencia a los comicios; la audiencia de los

⁹⁰ La gestión de unidades de salud (directa y contratada).

programas televisivos y radiofónicos; acceder a los comités electorales; buscar donaciones (que, en este período se intensifican) o favores [...] Durante el tiempo de la política, las facciones políticas que en el día a día se disuelven en múltiples redes de relaciones personales, se muestran por entero y ganan existencia a los ojos de los miembros de aquella sociedad”⁹¹ (Palmera y Heredia, 2010, p. 28).

Teixeira y Chaves (2004) también tratan las campañas electorales de Brasil como rito de representación política en las cuales es posible observar el modo como son construidas las candidaturas, los símbolos y valores relativos a la representación política; entienden los autores, que la dimensión espacial de las campañas es también objeto de atención particular. Caminadas, comicios y fiestas son eventos a través de los cuales se observa cómo el político construye su legitimidad en la esfera pública. Otro destaque dado por Teixeira y Chaves (2004) se refiere al espacio y tiempo de la política construido a partir de las dramatizaciones de emociones y sentimientos (llanto, miedo, sensibilidad, agresividad, descontrol, etc.), constatando los autores que, los sentimientos participan de la construcción del clima de la campaña y el espacio de competición de los candidatos.

Tratamiento que ya en el capítulo anterior hemos identificado, a partir de Bourdieu (1981), cuando nos referimos al desarrollo de capacidades más generales (que configuren el dominio de un cierto lenguaje y de una cierta retórica política) o aprendizajes necesarios como parte del “habitus político” (Bourdieu, 1981, p. 5). Dicha movilización de sentimientos (lenguaje o retórica) sigue similarmente representada por Teixeira y Chaves (2004) sobre forma de una destreza asociada a la construcción de un perfil en cuya apropiación y difusión de valores son necesarios como parte operante de las estrategias de los candidatos.

Comerford y otros (2013), tratando de la representación política en la ciudad de Río de Janeiro, incluye el voto en una red de significados que da sentido a la existencia de grupos sociales inmersos en círculos de intercambios entre candidatos y electores. Sobre tal perspec-

⁹¹ Traducción libre del autor.

tiva, dice la autora que “cuando en las elecciones tipos distintos de intercambios están estructuradas en estrategias asistencialistas y/o son concebidas como relaciones de mercado”⁹² (Comerford et al., 2013, p. 472), transformando el elector en “elector consumidor” (p. 472).

Asociado a eso, dentro de la dimensión constitutiva de las disputas electorales, la denuncia de irregularidad en la obtención de votos, mediante la acusación de compra de votos, es otro tema bastante discutido dentro de los trabajos realizados en el entorno del Núcleo Brasileño de Antropología Política (NUAP), tal tema, por ejemplo, es abordado por Palmeira y Barreira (2006) al examinar los casos de fraude y corrupción electoral, constatando, por lo tanto, como un hecho frecuente, la existencia de distribución de servicios y favores entre otras prácticas pasibles de ser encuadradas legalmente en la definición electoral.

Y en Barreira (2004), el tiempo de la política surge del esfuerzo por pensar en la corrupción electoral, procurando identificar ahí el modo como las elecciones son concebidas y, en ese sentido, trabajando con fuentes diversas (rescates históricos, periódicos, legislación electoral y registros etnográficos) se pudo llegar a diferentes concepciones de la política. Sobre tales definiciones, tanto en lo que concierne a los datos retirados de su rescate histórico, como de los registros etnográficos nombrados por Barrera, hemos logrado identificar en sus estudios, la existencia de disposiciones entre las cuales merecen ser destacadas dos: primero, cuando el autor se refiere al tiempo de la política como un juego de poder que en cualquiera de las perspectivas temporales presentadas, la elección puede asumir el sentido de una máxima brasilera que dice: “*en la elección vale todo, feo es perder*” (Barrera, 2004, p. 157).

Dentro de la relación de conexión entre los dos períodos, el tiempo de la política y el tiempo administrativo, ésta máxima se convierte en una categoría fundamental, ya que va de encuentro a nuestra experiencia de campo, en el sentido de lo que consideramos haber pasado

⁹² Estas relaciones son construidas, según ha entendido Kuschnir (2000), citado en Comerford y otros (2013, p. 172), “a partir del apareamiento de los agentes (especialistas y detenedores de nuevos saberes sobre la política y que ante la realización de las investigaciones de opinión se autoevalúan como conocedores de los anhelos de la sociedad) y del reconocimiento o inserción del marketing político en la construcción de las candidaturas”. Traducción libre del autor.

y la “realidad” observada, en donde la administración de unidades de salud vía gestión directa o mediante contratos con Organizaciones Sociales de Salud (OSS), muchas veces acaban convirtiéndose en una estructura de apoyo o en mecanismos recaudadores de recursos para fidelización de compromisos políticos.

El segundo punto de destaque referido por Barrera (2004), se refiere a la concepción del periodo electoral como un momento ideal para realización de ciertos tipos de intercambios que configurarían el voto como elemento de permuta entre desiguales; “gran parte de la población entrevistada afirmaba que las elecciones representaban un momento de sacar provecho y mejora de vida” (p. 158). Eso concibe la relación entre candidato y elector, surgida a partir de la negación cotidiana del acceso a una ciudadanía plena/efectiva de la relación con el político, otra posibilidad de acceso. Por ejemplo, dentro del modo de acceder a vacantes (empleos públicos), igualmente va de encuentro a nuestra investigación en el sentido de algunos hallazgos observados, la conversión de vacantes y ocupación de cargos en elementos de intercambio (un ciclo de dones y contra-dones – votos, confianza y empleo) y de fidelización con el grupo dominante, alianzas renovadas en el período administrativo con la conversión de las labores en herramientas de consolidación y que darán flujo al proyecto de gobierno decidido por la cúpula.

En el tiempo de la política los vínculos laborales se convierten en elementos definidores a partir de las alianzas realizadas con el candidato apoyado por una elite administrativa (generalmente los secretarios de estado o directores responsables por el sector o unidad).

Considerando el rescate histórico realizado por Palmeira (2010b) sobre las prácticas políticas encontradas en Brasil, consideramos que éste gana el mismo sentido aportado por Faoro (2001) y Holanda (2001) en sus estudios sobre la evolución del patrimonialismo político brasileño. En el caso de Faoro y Holanda, ellos consideran que en la medida en que los cambios históricos han ido implementándose en la estructura socioeconómica, en las relacio-

nes de trabajo y todo eso, asociado al aumento de la población urbana (que tuvo como contrapartida una redefinición de la sociedad agraria), han permitido el rompimiento de parte de los amarres patrimoniales, ya que el elector pasa a ser conquistado y los grandes propietarios de tierra, famosos coroneles, pierden el control sobre su “clientela electoral”.

Sobre este mismo amparo, Palmeira (2010b) llama la atención para el hecho que, dentro del contexto descrito, las adhesiones y los compromisos en el medio rural antes establecidos bajo dominio del coronel, pierde espacio y cambia a un nuevo dominio, ahora más estrictamente electoral. En este nuevo dominio el autor considera, que el ciudadano-elector, con su voto, siendo cada vez más elaborado con un bien de canje, ocupa un lugar central en las disputas por la representación política.

Siguiendo el mismo pensamiento, Barreira (2004) opina que dentro de tal línea “el voto pasa a ser cada vez más metamorfoseado en poder para el elector, en el elemento intercambio entre desiguales” (p. 153). La actualización del dominio sobre el voto como elemento de intercambio, considerando el espacio etnográfico que hemos logrado observar, en gran medida las permutas son realizadas en la presencia de mediadores (secretarios de estado, directores, gerentes de instituciones y sectores, entre otros), formando una red controlada de contactos asociadas a los cargos jerárquicamente constituidos y por medio de las cuales los vínculos políticos y demandas electorales son presentadas a los funcionarios/agentes coordinados (por su vínculo/vacante de trabajo o gratificación donada).

“En esta compleja y diferenciada realidad sociopolítica son gestadas las dádivas y contravenciones de los procesos políticos, *administrativos*⁹³ y electorales” (Bezerra, 2004, p. 154). En ese sentido, Bezerra (2004) registra una serie de hechos representados dentro de una normalidad recurrente en los procesos electorales y gubernativos brasileños que pueden asumir el sentido de dominio establecido en medio a un circuito de intercambios simbólicos.

⁹³ La palabra en cursiva es del autor.

Tales canjes asumen aquí dos perspectivas diferenciadas, pero también en gran medida complementarias: en un primer momento, pensamos en tales dádivas vistas a partir de las prácticas individualizadas; y, en otro momento, cuando son negociadas colectivamente.

Cuando negociadas individualmente, las prácticas se diversifican y las dádivas aparecen, por ejemplo, a través de contratos laborales citados anteriormente, “las dádivas aparecen otras veces de forma más sofisticada sobre forma de promesas de facilitar trámites de procesos o la adquisición de un bien” (Bezerra, 2004, p. 156), así como el acceso a procedimientos y exámenes, ante las colas de las demandas suprimidas.

El político aparece como defensor, muchas veces a través de un intermediario, facilitando el acceso a un derecho ya garantizado legalmente, pero dificultado por las burocracias justificadas, burlando la impersonalidad de los procesos burocráticos apareciendo la personalidad y el poder jerárquico y facilitador del político (directivo, diputado, entre otros). De la acción política intermediadora surge la deuda, que puede representar en términos de Mauss (1974, p. 112) “la sanción de la obligación de retribuir es la obligación de la deuda”.

“Los intercambios colectivos pasan por presidentes de asociaciones de barrio o líderes comunitarios” (Barreira, 2004, p. 156), también pueden ser asumidas como “un emprendimiento familiar” (Palmeira: 2010b, p. 125). Otra práctica común que Barreira (2004) clasifica como elemento de intercambio político se configura por medio de la promesa u oferta de ampliación de los servicios públicos para las comunidades - en esta acción la malversación de los recursos públicos aparece claramente en la apropiación privada de una acción pública transfigurada por medio de un favorecedor.

Palmeria (2010b), destacando ese tipo de práctica como una realidad también vista en la zona rural, alude a una expresión de dominio común en el semiárido del Nordeste brasileño: en los años de sequía el gobierno no pierde elección.

Este último término revela el contenido de las campañas políticas de la región semi-árida brasilera, una zona vulnerable a largas sequías y que estuvo históricamente alejada de inversiones en políticas públicas amenizadoras y de proyectos de fomento al desarrollo; en ese contexto surgió pautas que versan sobre promesas de recursos federales en obras de cuño asistencial. Así, si pensamos en los recursos federales, los proyectos, obras y políticas asistenciales como derechos ya asegurados legalmente por el Estado y confrontamos tal pensamiento con el discurso arriba mencionado, ese examen nos revelará de forma flagrante el apoderamiento privado de bienes y recursos públicos.

Volviendo a utilizar la noción de Mauss (1979) como recurso analítico, podríamos pensar, incluso, en un apoderamiento privado de una dádiva pública, a medida en que esos recursos son utilizados por el político asociado a una elite administrativa (directivo público) como elementos de intercambio. Cuando entendido como dádivas en el plan establecido en el apartado anterior, serán generadoras de deudas simbólicas, la gratitud generadora de contradones a la elite gubernativa que detiene o asumió la posesión de la vacante y lo ofertó, una alianza personal que contraría su carácter y responsabilidad colectiva, impersonal y democrática.

Esa relación entre oferta política y gratitud y su analogía con el período administrativo, es una consideración importante a ser pensada, ya que nos permite reflexionar sobre los dominios (políticos o gubernativos) que son generados de esa relación de posesión, el poder de donar y la posibilidad de recibir un empleo, una bonificación, un contrato, pero donado no tanto por el estado en su personificación administrativa impersonal y, sí, más por la representación personal política de quien se ha convertido en un donante (el que asumió el control bajo la función gubernativa ocupada), sea un diputado, secretario de estado, director de una unidad sanitaria y sus mediadores.

La pertenencia real o el derecho sobre aquello que está siendo donado o recibido se convierte en algo de menor valor, la oferta asume el sentido de don generador de contradones, conductas esas, capaces de conducir a ciclos de contraprestaciones duraderas en el sentido de los compromisos que se generan de estas alianzas, productos de fidelizaciones forjadas por deudas (contra-dones/responsabilidades) más personales y compromisos menos ciudadanos/democráticos.

Con lo cual, las conductas referidas en el transcurso de las rutinas institucionales experimentadas en nuestro análisis de campo y las consecuencias que de ahí derivan gana el sentido de intercambios personalistas/individuales. Cuando practicados entre agentes responsables por ordenar gastos, cumplir procedimientos de control, ofertar servicios públicos o fiscalizar su aplicación, entre servidores públicos situados en varias posiciones jerárquicas de una misma institución (comando y mando); entre gestores públicos y diferentes Secretarías de Estado; entre gestores públicos y agentes privados (pertenecientes a las Organizaciones Sociales o empresas prestadoras de servicios) y entre agentes privados asociados a una misma facción.

II.5 – La movilización de vínculos que conectan el tiempo de la política con el tiempo de administrar

En el entrelazar de las conductas características del tiempo político y las representaciones de la acción gubernativa, la movilización de vínculos adquiere un sentido especial cuando inscrita en las expectativas mutuas que asocian los políticos a los agentes públicos (secretarios de estado, alcaldes, directores unidades administrativas u organizaciones privadas). Algunas veces los contactos accionados cumplen maniobras y estrategias puestas en acción que unen políticos de diferentes bases y niveles con vistas a asegurar los acuerdos que contabilicen recursos financieros y/o votos necesarios en un período de disputa electoral.

En la organización de una estructura política (redes de contactos y apoyos logísticos, por ejemplo) dirigidos para la disputa electoral, son unas de las dimensiones de movilización de los vínculos que unen los políticos situados en los diferentes planes. Con frecuencia los vínculos movilizados en esos momentos ya poseen una historia; es decir, no son ocasionales en ese sentido. Las disputas electorales tienen una importancia significativa en la medida en se prestan tanto a su actualización (por ejemplo, quitando deudas del pasado o produciendo nuevas) como a la reacción de nuevos compromisos. En ese contexto, poder contar con vínculos verticales es fundamental para el éxito de los candidatos a los cargos municipales y nacionales (Bezerra, 2004, p. 179)⁹⁴.

Así, entre la fijación de nuevos compromisos y la quitación de viejas deudas, el entrelazamiento entre la política y la administración va siendo diseñado. Lo que convierte los actos consolidados en este espacio de deliberaciones en dominios que, más allá de su relación con las demandas y responsabilidades administrativas, están también volcadas a la consolidación de un poder político instituido, el uso de la estructura pública, incluso de los recursos financieros y humanos para fines más particulares que generales.

El acceso a los recursos es visto y vivido por los líderes locales como un proceso regulado por reglas que están fuera de su control y de las cuales es difícil huir. Tal constreñimiento es descrito con bastante frecuencia mediante la utilización de la palabra “juego”. Como informa el secretario de sanidad de Guimarães: “Si el individuo quiere ejecutar (lograr resultado), él debe estar encerrado en la misma lógica, tiene que jugar el juego. Hace falta saber hacerle frente a la burocracia gubernamental, lograr acceder a las personas que controlan los órganos y estar encuadrado en los mecanismos públicos y políticos efectivos que regulan el acceso a los recursos. Eso significa para otro secretario del ayuntamiento de Graciliano, el líder de la Secretaría de Obras: Colocarse en la dependencia de un diputado fuerte (un diputado con mucho prestigio) o recorrer a un agente- “lobista”⁹⁵-, dos condiciones imprescindibles para poder ac-

⁹⁴ Traducción del autor.

⁹⁵ En Brasil comúnmente se escucha que diputados que hacen lobby a través de empresas, ésta es una de las condiciones a ser atendida para lograr suceso en la obtención de recursos federales. Un secretario de infraestruc-

ceder con suceso a los recursos públicos [...] Acceder a esos ministerios es complicado, si un determinado grupo de diputados indica un secretario, un ministro, un primer o segundo nivel; de manera general, ellos controlan el dinero que cada ministerio detiene. Es realmente complicado. Usted tiene que apelar con todo lo que pueda para poder arrancar el dinero (Bezerra, 2004, p. 197).

En Bezerra (2004) encontramos en el discurso del secretario de salud de la ciudad de Guimarães una concepción de poder político cuya medida de valor se da por medio de la contabilización de los votos que un político local puede ofrecer como objeto de intercambio a un diputado, en el sentido de ganar apoyo o garantizar la obtención de recursos o bienes públicos futuros para el municipio:

La moneda que funciona en la política es el voto. Luego, tiene prestigio el que tiene votos. Uno progresa en la política a través de la cantidad de votos que presenta (ofrece). De forma que, el alcalde, que es el consignatario de los votos, busca al diputado. Un diputado que tenga fuerza y dice: ‘queremos un hospital, si usted consigue eso, la gente le agradecerá eternamente’. Y, de hecho, tendrá aquello y contabiliza dos mil votos (...) el alcalde apoya al diputado que pudo garantizar más recursos (Bezerra, 2004, p. 197).

“Los acuerdos de carácter económico también se hacen presentes en las relaciones que vinculan los políticos con la intención de garantizar los recursos” (p. 194). La recepción de tales recursos y el tipo de aplicación en servicios y programas gubernamentales, son tratados también como oportunidades económicas para que empresas, políticos locales y regionales, paralelamente a sus actividades políticas, consigan obtener beneficios, algunas veces manipulando instrumentos (procedimientos y rutinas) burocráticos objetivos, otras veces, a través de procedimientos que infringen los reglamentos oficiales.

tura de la ciudad de Graciliano clasifica los lobistas en dos perfiles: Primero, la empresa que se compromete en trabajar en la liberación del recurso cobra cerca de 10 % de comisión por la realización de su servicio. Segundo, se refiere a profesionales que detienen conocimiento y control de las fuentes de recursos y condicionan su liberación a la ejecución de obras destinadas a empresas específicas (Bezerra, 2004, p. 197).

Además de las dificultades ya referidas sobre el acceso a miembros que comandan las instituciones (contactos, intermediarios o articuladores fuertes) para aprobación de proyectos, otro problema encontrado en la subscripción de los recursos públicos y que están vinculados a ciertas burocracias o exigencias formales (plazos, formularios, exigencias técnicas) es la traba que condiciona tal posibilidad a agentes o agencias mediadoras.

Es debido al conocimiento y acceso que poseen, a los órganos, a los grupos administrativos y a los políticos (que los controlan), que los “lobistas” y parlamentarios son presentados como recursos sociales para los líderes políticos locales [...] Toda empresa de proyectos especializada en la obtención de recursos de ministerios tiene por detrás un parlamentario, que no es cualquiera, sino un parlamentario fuerte. En algunas oficinas de diputados que he ido, dentro del mismo espacio, ellos te dan las pistas. Uno dijo: ‘Mira, hay una persona ahí que está logrando el dinero, es un tipo muy bien relacionado, yo en tu lugar lo buscaría, porque él logrará conducir todo el proceso (Bezerra, 1997, p. 197).

A modo de aproximación etnográfica, me dirigí a un pequeño municipio llamado “São Fernando”⁹⁶ en el interior del estado federativo (lugar donde fue realizado el estudio de campo), para observar un acontecimiento político que se realizaría allí. Cuando la oposición de la ciudad recibió un sábado de julio de 2019, la visita del Secretario de Representación Institucional del estado (el diputado L. P.), en compañía del precandidato a la alcaldía de la ciudad vecina, además del actual presidente del Ayuntamiento y de los hombres de negocios J. M. C. y C. F., entre otras “autoridades influyentes de la región” [...] En ese momento, en la reunión el postulante a candidato a la alcaldía (G. J.) solicitó algunas acciones por parte del Secretario de estado para garantizar el suministro de agua de ese municipio, además de otras providencias como la finalización de la reparación de la vía RP-351 que conecta la ciudad a la frontera del Estado vecino.

⁹⁶ He cambiado el nombre original del municipio citado

Dijo el candidato (G. J.) refiriéndose a la disputa electoral que se acercaba: -"Nuestra base está cada vez más fuerte para la próxima elección, con la subscripción de nuevos postulantes a candidatos a concejal, además de la aparición de grandes nombres para componer el acuerdo partidario en formación, lo que ha llevado a la ciudad de São Fernando esperanza de renovación". Por último, el futuro candidato dijo refiriéndose a la visita en curso: "la actitud [...] refuerza sus proyectos e ideales para el desarrollo de São Fernando". Por otro lado, en su discurso el diputado L. P. reafirmó su compromiso en el sentido de garantizar su apoyo en las elecciones de 2020, incluso con la colaboración y la presencia del actual gobernador del estado.

Un alcalde, afiliado al mismo partido y que aparece en el periódico en una foto abrazado al ministro, declara que ha recibido de éste todo el apoyo y que el diputado ha sido el responsable, junto al Gobierno Federal, por la liberación de convenios para la ejecución de obras municipales" (Bezerra, 2004, p. 183). "De hecho, cuando se examina los criterios en los cuales los parlamentarios y sus asesores dicen fundamentarse para seleccionar y jerarquizar los pedidos que a le son destinados, se observa que la votación obtenida en la localidad del gobernante municipal ha sido tomada como factor clave para la concesión [...] Una de las concepciones en vigor es que los votos concedidos al parlamentario lo pone en una condición de deuda en relación al municipio, más específicamente, en relación a los políticos municipales que los han apoyado (p. 190).

Así, considerando los datos de campo y estudios ya referenciados en este trabajo, creemos que, lo que une a los políticos y agentes públicos en la perspectiva anteriormente citada, son esos acuerdos que culminan con la fidelización de un proyecto para dicho gobierno. Pero este proyecto será movido por alianzas cuya dependencia política, construida a lo largo del tiempo, sobrepasa la frontera del tiempo de la política y tira el velo representativo de su dominio sobre el tiempo administrativo, una cortina muchas veces un tanto transparente; una interferencia un tanto disfrazada y entrañada lo suficiente como para confundir las

conductas ahí movidas, en el sentido de con que éstas sean vistas como actos de gestión y no actos políticos, especialmente cuando el agente juega un doble papel: tiene que atender una doble agenda, una institucional y otra política.

Lo contrario de eso, sería pensar que los arreglos ahí manipulados trasforman la administración de recursos públicos en un modelo de gestión cuyas prioridades, más allá de los discursos, tendrían sus bases ancladas en el dominio normativo y atento a la obtención de resultados y cumplimiento de indicadores cualitativos objetivos. La administración de recursos y políticas públicas sería cumplir con demandas y responsabilidades democráticas asumidas.

La disposición práctica visible en ese modo de conducción de la política y de la administración pública observada, queda claramente expuesta en el estudio de Lanna (2004) cuando argumenta ser esta la lógica que rige el comportamiento del alcalde de “São Bento” y denuncia la práctica que se configura como “el uso particular de los bienes públicos” (p. 31). “Es esa lógica que gobierna la distribución de agua (sea ella gratuita, a través del alcalde, o no), también el alquiler o préstamos de máquinas (sean ellas del ayuntamiento o no)” [...] Aún dice: “después de las lluvias de marzo, el tractor del alcalde (así todos se refieren a los tres tractores del ayuntamiento) prepara la tierra para los pequeños propietarios” (p. 31).

La propiedad del tractor referido en el párrafo anterior es concebida como forma de canje, la propiedad pasa a existir no tanto como control sobre algo, sino como control sobre la posibilidad de ceder algo, de donar. Siguiendo tal idea, Lanna (2004), permite que nos alejemos de la concepción de propiedad privada celebrada hace siglos por la tradición occidental. De tal forma, aporta el autor, que las relaciones de intercambio que se realizan por medio de las más variadas formas de dádivas que el alcalde controla, no son solo bienes y recursos públicos, sino también personas, electores, correligionarios y candidatos a cargos públicos. “Considerando los poderes inclusivos de la jerarquía, el alcalde de São Bento no es apenas su

representante, sino es su partido” (p. 31), con lo cual, sugiere el autor, que los candidatos a concejal asociados al mismo partido del alcalde son comúnmente identificados como candidatos del alcalde.

Llevar tal discusión al cotidiano de las instituciones analizadas, nos permite tratar los vínculos allí percibidos como movilizaciones que han colaborado con la mantención de un proyecto de poder y legitimación de la acción de un grupo político que se ha apoderado de la estructura gubernativa y manipulado las acciones volcadas a la gestión de hospitales públicos y unidades de pronto atendimento en Brasil, para saldar sus compromisos y fortalecer sus bases de actuación y dominio político. Hechos que serán tratados con más atención en el capítulo siguiente.

II.6 – Administración y destinación de recursos públicos

Si por un lado existió esa preocupación de dar énfasis a los análisis que recaen sobre el “tiempo de la política”, considerándolo un espacio formador de alianzas y dominios repletos de consecuencias que recaen sobre el período gubernativo. Por otra parte, existe también, junto a nuestra propuesta, buscar las evidencias que son observadas dentro del tiempo administrativo y manejar la política que se hace fuera del “período de disputa”. la que se hace durante todo el tiempo (dentro de las actividades cotidianas de la gestión) y los nuevos contornos que recibe de la anterior relación con el fin del período electoral yendo de encuentro a la posibilidad de pensar la gobernanza a partir de la definición práctica de “lo que sea o de quien define el interés público” (Palmeira y Barrera, 2004, p. 20).

Dentro de la delimitación del campo propuesto para este estudio, la gobernanza fuera del tiempo de disputa electoral, está constituida de rutinas burocráticas coordinadas por agentes públicos y privados: gobernadores, secretarios de estado, representantes de organizaciones sociales, directores de unidades de salud, coordinadores sectoriales, agentes operativos (administrativos, financieros, licitación y compras, servicios asistenciales, entre otros) responsa-

bles por transformar el periodo gubernativo en el tiempo de ejecución de planes, proyectos condicionados a la realización de un presupuesto público fijado. En ese caso, “hacer política puede significar para los agentes públicos saber distribuir, según diferentes criterios, los recursos de que se dispone” (Bezerra, 2004, p. 185).

Siguiendo la perspectiva considerada en el párrafo anterior, sobre las decisiones respecto a los criterios de distribución y el manejo de los recursos, si la elite administrativa citada es la que comanda y direcciona las acciones realizadas por funcionarios sometidos a su poderío jerárquico/administrativo y político, ésta manipulará la rutina institucional ajustándola a un “quehacer político”⁹⁷ normalizado dentro de la estructura funcional bajo el marco de colaboración y omisión retroalimentado dentro del movimiento sistémico de cooptación política (vacantes públicas, contratos, favores, gratificaciones, fidelidad a un proyecto política).

Chaves (2003, p. 41) define la cooptación como “un sistema de participación política en el cual los cargos gubernamentales son ambicionados no tanto como medio de implementación de los intereses generales; por el contrario, como medio de movilidad social en sí mismo” (p. 41), tratándose por lo tanto y fundamentalmente, de una privatización de lo público, transformando a la política en un instrumento de apropiación privada, política subvertida, “particularizada e individualizada” (ibid.: 41), beneficiosa. Y esta lógica de manejo relacional con el capital político, social y económico, resumidos en Bourdieu (1999) bajo la denominación de “capital cultural”, definidor de relaciones estructurantes que mantienen ciertas clases de privilegios y que forman parte de la vida social; considerando el escopo de esta investigación, de la vida institucional y las prioridades de acceso al acervo presupuestario (recursos, bienes, servicios consignados como capital democrático).

Observado con rigor el ambiente de los sectores de la institución estudiada, situado en zonas formadoras de alianzas personalistas y acciones políticamente sopesadas en el con-

⁹⁷ Representado por la informalización de procedimientos de control, incumplimientos normativos e implementación de acuerdos paralelos objetivando beneficios privados.

texto de las relaciones de trabajo “balizan una forma de incorporación política de carácter vertical, partiendo de forma arbitraria del alto sistema al más bajo, operando así una asimetría organizada por criterios particulares , por medio de “tutelas” (Chaves, 2003, p. 43), al contrario de su funcionamiento como una agencia impersonal. “En Brasil se desconfía visceralmente de la sistemática impersonal implantada por la hegemonía de la esfera económica” (Chaves, 2003, p. 42).

En el aspecto laboral desarrollado por agentes públicos (directos o indirectos)⁹⁸, “se configura un estilo de cooptación adaptado a un modelo de estratificación asociado al proceso de inserción laboral, fortalecido por nominación de cargos agenciados por “los políticos profesionales” (Chaves, 2003, p. 43).

Sobre la sustentación de la categoría político profesional, Chaves (2003) percibe que, en su papel, el político profesional inscribe la creciente y análoga relevancia del individuo como elector y no tanto como ciudadano. Cuando un individuo o profesional contratado pasa a asumir una relación directa con el político profesional, este último, en su ejercicio jerárquico, mantendrá el agente anterior en una posición de dependencia y subordinación, eso porque el político profesional es entendido como el detentor exclusivo del acceso y distribuidor de los recursos públicos. Y es a través del monopolio de este doble papel (detentor de decisiones ejecutables y articulador de la función política ejercida) que éste crea las estrategias de gestión generalmente basada en la no distinción de la dimensión pública y privada del manejo de patrimonio público. El gestor público bajo el papel de político profesional se torna así el agente exclusivo de su incorporación como política social.

⁹⁸ Considero agentes directos los que están vinculados a funciones públicas mediante cargos (electivos o comisionados) y designados a la coordinación u operacionalización de los actos administrativos; ya los agentes indirectos, considero que estos sean los gestores de las organizaciones sociales que tienen sobre su comando el destino de recursos y servicios de carácter público, cuyas metas e indicadores de gestión hayan sido definidos por una institución pública contratante.

Refiriéndose a una investigación realizada en el interior del semiárido del estado brasileiro de Pernambuco, Palmeira (2010b) nos ofrece el relato de un alcalde que, elegido bajo el dominio político del mismo grupo o facción por 12 años, redefine su estrategia de gestión:

La secretaria de acción social le entregó a su esposa, cumpliendo la mejor tradición republicana brasileña; al final de dos años de jefatura, comentaba con humor: <el pueblo dice que ella es la prefecta>; seis años después, por medio del ejercicio intensivo y exclusivo de las tareas asistenciales, como que confirmando el poder premonitorio de la voz del pueblo al indicar quien <consumaba la política>⁹⁹, ella sería elegida prefecta del ayuntamiento, sucediendo al sucesor del marido (Palmeira, 2010b, p. 133).

El político profesional en posesión de su cargo encarna el papel de agente/gestor público, al tornarse el titular del monopolio de los recursos estatales estando habilitado el papel de distribuidor. El sentido asimétrico y jerárquico de tales disputas ganan visibilidad y pueden interferir, incluso, en el plan práctico de la ejecución, ya que muchas veces la facilidad o dificultad burocrática podrá variar conforme la condición inter pares de los partícipes: la posición (estatus), los vínculos políticos, el tipo de alianza coordinada dentro la relación directa o mediada con el político profesional y su red de asociados fieles al proyecto en curso.

“Para los pobres él puede ofrecer tejas, ladrillos (...) suministros médicos, medicamentos, en la enfermedad” (Chaves, 2003, p. 49), dice Chaves que es así como se hace gestión en Buritis MG. En nuestra investigación, esta conducta la hemos notado cuando, además de otros momentos, dentro de la manipulación de los procesos licitatorios, para una Organización Social, el político profesional pudo ofrecer un contrato de gestión de un Hospital. Esta oferta, teniendo como clave la apropiación del patrimonio público como privado, posee en su esencia la implicación de una devolución, una especie de deuda, visto en el primer capítulo en Mauss (1979) como una contrapartida a la donación recibida.

⁹⁹ Hace política: ejecuta las acciones; mediando los acuerdos y acceso entre población y bienes, recursos o servicios público, implementando los proyectos,

En este aspecto, a medida en que no sea encarada como un acto realizado por una entidad pública impersonal (cuidado social, atención a las responsabilidades democráticas constitucionalmente reguladas), ésta puede ser claramente entendida como una deuda con el político profesional, expresada como si fuese una oferta que conlleva a un compromiso personal del político profesional o sus apoyadores. La noción de político profesional (= persona) se diferencia de la idea de agente público (= impersonal) a medida en que este último asume, en el discurso, el carácter de gestor frente a un estado proveedor (responsable democráticamente) y regulado por principios y normas constitucionales. Por ejemplo, por el artículo 37 de la Constitución (1988)¹⁰⁰, mientras que el primero busca reiterar el ideal de acuerdos claramente objetivados (particulares) dentro del contexto de una relación política sostenida por la dependencia de uno frente al dominio más político y menos normativo.

Fuera del tiempo de la política la estrategia se confunde con la actividad de la facción dominante [...] La facción que asume el control de un municipio - sintomáticamente identificada por las demás y auto referida como <situación> [...] Su pretensión no es propiamente representar la comunidad, pero ser reconocida por los de fuera y proyectarse para dentro como se fuera toda la comunidad. Para transformar en realidad su pretensión, es necesario anular la facción adversaria, neutralizando su eficacia, monopolizando las funciones asistenciales y así

¹⁰⁰ Destacamos y resumimos la redacción dada por la enmienda constitucional n° 19, de 1998, cuando en su **Art. 37** dice que “La administración pública directa e indirecta de cualquiera de los poderes, de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios obedecerá a los principios de la legalidad, moralidad, publicidad y eficiencia y, también lo siguiente:

§ 3° La ley disciplinará las formas de participación del usuario en la administración pública directa e indirecta, regulando especialmente: I – Las reclamaciones relativas a las prestaciones de servicios; II El acceso de los usuarios a los registros administrativos y a las informaciones sobre los actos de gobierno, observando el dispuesto en el art. 5°, X e XXXIII; la disciplina de la representación contra el ejercicio negligente o abusivo del cargo, empleo o función en la administración pública.

§ 4° Los actos de improbidad administrativas inducirán en la suspensión de los derechos políticos, pérdida de la función pública, indisponibilidad de los bienes y resarcimiento al erario.

§ 6° Las personas jurídicas de derecho público y las de derecho privado prestadoras de servicios públicos responderán por los daños que sus agentes, en esa calidad, causaren a terceros, asegurado el derecho de regreso contra el responsable en los casos de dolo o culpa.

§ 8° La autonomía gerencial, presupuestaria y financiera de los órganos y entidades de la administración directa e indirecta podrá ser ampliada mediante contrato a ser firmado entre sus administradores y el poder público, cuando su objetivo sea la fijación de metas de desempeño para el órgano o entidad, cabiendo a la ley disponer sobre: I – Los plazos de duración del contrato; II – Los controles y criterios de evaluación de desempeño, derechos, obligaciones y responsabilidad del dirigente.

disminuyendo la capacidad de donar de los enemigos, cooptando a través de empleos o cargos en la administración de sus miembros (Palmeira, 2010b, p. 129).

En una audiencia con el presidente del Senado de Brasil, Davi Alcolumbre, elegido por el partido DEM¹⁰¹, del Estado de Amapá, el periodista Ascanio Selemio del popular programa de TV Roda Viva comenta¹⁰²: “- en una entrevista reciente en São Paulo, cuando le han preguntado ¿cómo hacer que el gobierno funcione? usted contestó diciendo: -El gobierno necesita realizar un ajuste de fino en la política, hace falta que el gobierno dedique más tiempo a dialogar con los partidos”, - dijo inclusive, “- en mi entendimiento, es necesario que el gobierno converse con los presidentes de los partidos”. – ¿Qué eso significa, significa que usted está intentando restablecer la vieja política: ¡es donando que se recibe!, ¿qué buscas, fomentar canjes de apoyos políticos por cargos?, ¿qué significa eso?”

- El senador contesta: “- Eso significa que actualmente, aunque gran parcela de población criminalice la política, necesitan entender que en la política tenemos políticos que se han elegido en sus bases electorales y que asumieron compromisos con alcaldes, con gobernadores, con lo cual, no es pertinente decir que no debemos tratar de la política, porque todos nosotros somos políticos, hemos sido elegidos para estar en Brasilia, al igual que un concejal ha sido elegido para estar en su ciudad. Lo que pasa es que ese modelo que ha sido establecido por el gobierno actual, que ha nominado personal técnico para estar en el gobierno creando todo ese problema que estamos viviendo ahora.

- En la continuidad de la entrevista Roda Viva (2019) el senador citado afirma que actualmente se están creando diálogos técnicos en Brasil más allá de lo que se ha realizado anteriormente y que los parlamentarios quieren sentirse parte de este proceso, en ese sentido, sigue su diálogo con el periodista Ascanio Selenio colocando en evidencia algunos cuestionamientos que dijo hacer a si mismo y a la sociedad: - ¿cómo usted va a formatear una base

¹⁰¹ Demócratas (partido político brasileños de centroderecha).

¹⁰² La transcripción de la entrevista fue traducida del portugués: traducción libre del autor.

electoral de diputados y senadores que poseen compromisos con sus bases electorales? ¿que han asumido compromisos con sus electores de construir un hospital?, vale decir que el hospital no es del diputado o del senador, sino del pueblo que ha elegido a estos.

- De tal manera, contesta a si mismo: - un diputado o senador no logra acercase al gobierno federal para decir: mire usted, yo quiero apoyar al gobierno federal, yo quiero contribuir con mi parte en las discusiones y votaciones importantes para Brasil, pero yo tengo mi vida y la política en que estoy metido en el Estado federativo que me comprometí, yo necesito construir un hospital para salvar la vida de las personas, eso no configura intercambio. No son solo los técnicos que conocen técnicos, políticos también conocen técnicos, si un político indica un nombre para una composición de un determinado órgano del gobierno y caso dicho nombre esté comprometido con otras causas el gobierno devuelve el nombre, pero el político tiene que ser parte de dicho proceso, porque muchas veces aquella estructura es una estructura que va a solucionar el problema. (Roda Viva, 2019)¹⁰³.

<Una alcaldía o el alcalde de un pequeño municipio no implementa la política “a” o “b”, sino meramente “hace política” [...] divide el trabajo entre secretarías y dirige las actividades de cada una de ellas para un fin específico, colocándose él mismo en la posición de un coordinador de acciones> (Palmeira, 2010b, p. 131). Circunscribe las acciones de un proyecto de poder que es la única marca de su administración y de la administración anterior: “la marca de consolidación de un poder que es político, que es local y que a la vez es trascendente, a medida que ultrapasa los límites legales y la definición y redefinición de los propios límites de Estado” (Comerford et al., 2013, p. 475) y de la democracia que determina las prácticas administrativas a través de los cuales se instituye cotidianamente la dominación o a través de

¹⁰³ Roda Viva (2019, 19 de marzo). Entrevista del programa de TV Roda Viva con el presidente del Senado de Brasil [video]. Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=6uR6Dx94TbQ>

los cuales son ejercidas formas específicas de poder que “gravitan en una relación de intercambios basado en la lógica redistributiva de reciprocidad jerárquica” (Lanna, 2004, p. 10).

Tomando la contribución del estudio de Lanna (2004), sobre su búsqueda por relativizar las categorías público y privado. Estos conceptos, como nos ha orientado Dumont (1982), han sido contruidos a partir de la tradición teórica occidental y son típicas de la lógica capitalista, contractual e individualista, en donde “lo que es público” se define en oposición a “lo que es privado”. En este sentido, como hizo también DaMatta (1997b), Lanna (2004) pretendo demostrar la debilidad de estas categorías y del razonamiento asociadas a ellas para el caso de las instituciones brasileiras estudiadas, una vez que, como pensó el autor, la realidad brasileña no se estructura apenas a partir de los aspectos contractuales, sino también a través de la jerarquía.

Lanna (2004) sugiere que existe una equivalencia estructural entre la “reciprocidad mínima” practicada por los superiores jerárquicos con relación a los subordinados en un nivel local y a las prácticas de redistribución del Estado brasileño. El autor manifiesta que “nuestro Estado, como nuestros patrones, se caracterizan por un <supuesto asistencialismo> (Smith 1985, p. 107), que algunos economistas muestran ser un <non-welfare state>, o <un estado de malestar social> (Oliveira 1990, p. 68)” (Lanna, 2004, p. 318). Los acuerdos o “intercambios se concentran en las relaciones entre patrones, políticos, empresarios y burócratas” (p. 318); inclusive, “la propia idea de asistencialismos se define por la lógica no capitalista de redistribución de dádivas” (p. 318).

Así, aún reflexionando a través de Lanna (2004), si pensamos que las jerarquías son subsidiadas por el Estado, de cierta manera llegaremos a la misma conclusión, de que ellos son el Estado, su personificación legitimada, manipuladora por su práctica de cooptación, controlando prioridades, recursos, servicios, políticas públicas a través de una lógica de apropiación privada.

Y dentro de las estructuras que hemos observado, las dádivas, como los intercambios interesados delimitan los dominios de la autoridad jerárquica e instituyen los jerárquicamente inferiores o, en término de Chatterjee (2008), definen los gobernantes y gobernados. Y en el caso de los recursos destinados a los jerárquicamente inferiores, las prácticas redistributivas se reducen a la oferta de un mínimo requerido por un grupo de individuos o, en términos de oferta de políticas públicas, se reduce a un mínimo, dentro de un nivel de incumplimientos aceptado y estando controladas las posibilidades de ruptura. Los vínculos entre políticos profesionales/gestores y pueblo son inclusivas por el poder de la jerarquía, de acuerdo con la proximidad o acceso a un centro de poder, la persona clasificada de acuerdo con la proximidad a un centro de poder, como hemos observado a través de DaMatta (1997a).

Las disposiciones referidas en el transcurso del capítulo permiten entender que en el campo político y administrativo brasileño de la institución que hemos estudiado, los lazos de reciprocidad, gestionados en medio a dominios formales e informales diversos, contextualizados dentro de un proceso de gestión cotidiano de los espacios y recursos democráticos, tienen mayor sentido cuando inscritos en esa dicotomía reveladora, entre los privilegios jerárquicamente asignados por una elite y el proceso de retroalimentación segregativa que de ella deriva.

Como nos propuso Palmeira (2010b), buscamos revelar el sentido de ciertas relaciones fundadas en la reciprocidad, en nuestro caso, derivada de alianzas políticas y privadas forjadas por elites gubernativas que detienen el mando sobre la cosa pública y cómo éstas se articulan con las relaciones institucionales vinculadas al ejercicio de las funciones ocupadas (en el sentido del cumplimiento o no del papel de la responsabilidad democrática) que atrae y/o que procede, como diría Bourdieu (1997) del reconocimiento, de los valores universales. De eso trataremos en el capítulo siguiente, a través de los hallados de campo buscaremos per-

cibir la elite gubernativa y política cumpliendo o no con el papel de responsabilidad democrática (transparencia) asociada a las funciones públicas que ejercen.

En la medida en que favorece la creación de universos en los que están reconocidos, por lo menos verbalmente, unos valores universales como (razón, virtud, etc.) y en los que se instaura un proceso de reforzamiento circular entre las estrategias de universalización tienden a conseguir los beneficios asociados a la conformidad con las reglas universales y las estructuras de estos universos oficialmente consagrados a lo universal (Bourdieu, 1997, p. 124).

De tal manera, finalizamos este capítulo dando destaque al relato etnográfico de Palmeira (2010b), experiencia esa, cuyo contexto de ruptura con el sistema implementado y normalizado trajo consecuencias que también han podido ser evidenciadas en nuestro campo de estudio (respecto a los logros de la nueva gestión del Hospital HGD, cuando siguió el camino contrario a la lógica gubernativa implementada anteriormente)¹⁰⁴.

En el caso del relato de Palmeira (2010b), nos dice que en dado momento se deparó con la actitud excepcional de un cierto grupo político que decidió seguir un camino contrario a la lógica gubernativa del grupo que anteriormente asumió el comando de un municipio pernambucano del interior del noreste brasileño, y pasa a definirse como “un modelo de facción, que surge con una propuesta de transformación y cambio social” (p. 145).

Dice el autor que ha sido en nombre de la palabra prometida en la campaña que en el año de 1992 el alcalde electo de un municipio de Pernambuco decidió tomar a lo largo de su legislatura una postura radical. La propuesta fue presentada como un plan desafiador, ya que su implementación buscaba romper con el viejo modelo de gestión que se destacaba por la política del favorecimiento personal y jerárquico. “La propuesta de cambio trajo en su fundamento las nociones de igualdad política y autonomía” (Palmeira, 2010b, p. 144) y ese tipo de propuesta tuvo como obstáculo la implementación en un ambiente en el cual “las prácticas políticas se confundían con favores y obras” (p. 145).

¹⁰⁴ Detallaremos este relato en el capítulo siguiente.

De acuerdo con Palmeira ante “la postura radical de negarse a hacer favores individuales y practicar el asistencialismo (distribución en masa de alimentos u otros bienes) y cumplir un atrevido programa de desarrollo de comunidades” (p. 145) fueron creadas Secretarías que recibían las demandas comunitarias por medio de sindicatos y consejos, pueblos, villas, agrupaciones rurales, entre otros. “Una pieza central de los programas eran las obras comunitarias – construcción de represas, silos, etc.” (p. 146).

De acuerdo con el autor, otra medida que ha buscado “neutralizar la política del favor” (Palmeira, 2010b, p. 147) y los beneficios (intercambios jerárquicos) ha sido la de garantizar por otras vías los bienes y servicios demandados, al contrario de seguir la tradicional forma de concesión informal, ante la apropiación privada de mérito público, “realizada a través de la donación del alcalde o de algún intermediario” (p. 147). En ese sentido, “desempleados pidiendo dinero pasaron a ser destinados a los frentes de servicios; personas sin recursos necesitando comprar medicamentos, serían destinadas a la farmacia comunitaria; otros pedidos deberían ser llevados a los consejos comunitarios” (p. 147).

Por lo que, al interpretar el material etnográfico del autor, logramos destacar que, en esta nueva propuesta de gestión, la preocupación constante de demostrar lo que estaba siendo evidenciado, que no era la persona, en nombre del prefecto o de otros intermediarios, sino que, lo que era ofertado ya estaría asegurado como un derecho que se asignaba en nombre del Estado, como garantía constitucional y en cumplimiento de los postulados democráticos.

De acuerdo con Palmeira esa política eliminó a los intermediarios de la actividad asistencial, generalmente concejales, produciendo impactos políticos y fuertes reacciones contrarias. Incluso la evaluación realizada por la oposición fue que él “estaba actuando como un buen alcalde, pero un mal político” (p. 146); también los afiliados criticaron el nuevo modelo de actuación política. El diputado líder de su partido criticó la nueva práctica en la cual las demandas de la comunidad pasarían por consejos comunitarios. Dijo sarcásticamente el dipu-

tado contrario a tales cambios: “consejo solo de madre y, así mismo, la gente no suele obedecer” (p. 146).

A ese respecto, en el contexto evidenciado la posibilidad de una experiencia como esa dependió menos de la decisión solitaria de un líder y más de cómo fueron establecidas las alianzas políticas antes y después de las elecciones. “El hecho de la articulación de las diferentes fuerzas políticas que se han unido alrededor del candidato ha ocurrido en torno de un programa de gobierno efectivo – y no de alianzas convencionales de acuerdos junto a la distribución de cargos en el gobierno o [...] de un conglomerado de promesas electorales – ha sido decisivo” (p. 146).

Esa experiencia de transformación política que, algunas veces, en palabras de Palmeira (2010b) recordamos las pequeñas revoluciones, al mismo tiempo que tornó más complejo “el trabajo de dominación de los dominadores tradicionales” (p. 136), permitió la formación de nuevas identidades sociales una vez que los de abajo (gobernados), no estando atrapados por las ataduras simbólicas de los favores y canjes personales y las jerarquías de los políticos e intermediadores. Más bien, pudieron recurrir con más libertad a la fuerza impersonal y la norma, quizás, aprendieron, como propusimos anteriormente a través de DaMatta (2007a), a ser eso que se ha teorizado como ciudadanía y que adoptamos como base para nuestro sistema constitucional democrático.

Esta y otras experiencias singulares que, igual que el autor, nosotros tenemos esperanza de estar surgiendo en otras partes, como ha surgido en la nueva y corta gestión del HGD. Alimenta también nuestra expectativa que quizás podrán surgir mudanzas que sirvan como base de ruptura de un modo de funcionamiento de la política y de la gobernanza pública que es tan vieja en Brasil. Deseamos que estos cambios sean capaces de ayudar a nuestra experiencia democrática a construir un modelo de representación más responsable con el interés público e inclusiva.

Como nos propuso¹⁰⁵ Palmeira (2010b) “se ha tornado para nosotros un hecho evidente, un dato casi natural de la vida en sociedad, que todos los individuos, cualesquiera que sean ellos, tengan un peso idéntico en la decisión y legitimación política” (p. 137) y la misma posibilidad de acceso a las políticas de cuidado y recursos ciudadanos¹⁰⁶, además, que todos los agentes (públicos, políticos o privados) se comprometan democráticamente (de manera transparente) por los recursos gubernativos cuya gestión les hayan sido conferida.

III. LA AUDITORIA COMO CAMPO ETNOGRÁFICO.

III.1. Análisis etnográfico 1 - El caso de los procesos de control del Hospital HGD: la acción administrativa en el entorno de la ejecución directa de recursos públicos.

III.1.1. La negociación y apertura del campo.

La propuesta de trabajo surgió algunos meses después de la conclusión de una experiencia en donde compartí espacios profesionales con el gestor que pasó a asumir la nueva dirección del HGD, un hospital de referencia y alta especialidad cuya gestión directa estaba asociada a la Secretaría Estado de Sanidad (SS) de una unidad federativa del noreste de Brasil.

Recibí la llamada del recién nombrado director de la unidad sanitaria (NDG) quien manifestó su interés en tener una reunión acerca mi colaboración profesional en su gestión.

En esa cita hablamos sobre temas financieros como el sistema de control del hospital, las deudas, problemas heredados de la administración anterior y de cambios que necesitaban implantarse. Me presentó documentos, problemas y retos que deberíamos enfrentar debido a la ausencia y necesidad de creación de informes contables y financieros para la toma de deci-

¹⁰⁵ Citando a los escritos de Pierre de Rosanvallon (1992, p. 11).

¹⁰⁶ En el caso estudiado nos referimos a las políticas de salud pública.

siones, solicitándome que coordinase esos procesos. Además, me comunicó que había logrado tratar con sus superiores la contratación de un auditor, pero añadió en seguida: “¿existe un problema!, ¿hay un límite salarial y no he logrado negociar un sueldo inicial mayor que el fijado!”.

Le pedí un día para pensar y durante el proceso entendí que era el escenario propicio para la negociación del campo etnográfico. Llegando al local de la reunión (el hospital) mientras caminaba por los pasillos y notaba, por ejemplo, las miradas curiosas, como si algunos ya estuviesen sabiendo del motivo de mi presencia, también cuando escuché el comentario de una de las secretarías del director que estaba en la recepción que también notó algo parecido, dijo: “¡Vaya!, ¡El director solo comentó que iba a contratar un auditor y hay este alboroto!”¹⁰⁷, la presencia y anuncio de la llegada de un auditor suena inquietante y molesto para los actores autóctonos de cualquier gestión; por eso los auditores no suelen ser anunciados, apenas llegan, pero en este caso, parecía existir un anuncio.

En esta primera reunión, escuché la firmeza de un discurso que colocaba las nociones de administración y política en conflicto: “existen relatos que dicen que el perfil de las direcciones anteriores del HGD eran de cuño político (...) yo no, todo lo contrario, no soy una indicación política, soy un perfil e indicación técnica, vine a enfrentar problemas y solucionarlos, para eso me han asignado el puesto”¹⁰⁸. En aquél momento, corroboré que sería el espacio y tiempo propicio para el estudio de campo.

Volviendo a la temática de la negociación, dije que el valor no era atractivo, ni proporcional al desafío y responsabilidades que serían asumidas; pero otras cosas me habían llamado la atención considerando los datos presentados y la línea de los discursos que llevamos a cabo hasta el momento, me parecerían dos excelentes oportunidades para él y para mí.

¹⁰⁷ Traducido del portugués: vixe maria, já estão alvoroçados, o diretor nem te contratou ainda, só falou que ia contratar um auditor!

¹⁰⁸ Relato de campo, aun sobre la conversación inicial con el nuevo director general (NGD) del hospital: traducción libre del autor.

Aceptaría la función con un sueldo por debajo de las expectativas, pero me quedaría, colaboraría por unos ocho meses y me comprometería con la labor para realizar los análisis y orientación que fuesen necesarias para colaborar con la nueva administración.

Entre los retos que suponía enfrentar estarían: presupuesto muy limitado, endeudamiento histórico, tendencias, muchas fragilidades y, especialmente, bajo las sospechas de vicios en el flujo del sistema de control de realización de gastos.

Concluí diciendo que sería una gran oportunidad si pudiese convertir aquella experiencia en el campo de investigación para mi estudio doctoral, lo que implicaría también en la autorización del uso del espacio, acceso a personas y datos documentados para fundamentación de la experiencia de estudio en curso.

Salí de la reunión con el trabajo acordado y el permiso autorizando el estudio y recordé a Guber (2004), sobre su indicación de estar siempre alerta, y a Geertz (1973) cuando en el relato de sus experiencias acerca del acceso al campo me hizo comprender que las situaciones y oportunidades etnográficas relevantes nos sorprenden y tenemos que estar preparados para vivirlas y seguir el flujo de acontecimientos como un partícipe y no apenas como alguien que mira desde lejos.

Conforme Geertz (1973), eso es lo que supone la experiencia etnográfica, vivir la experiencia y no apenas mirarla. Allí solucioné mis preocupaciones de cuando preparaba el referencial teórico de cómo accedería a una institución y espacios muchas veces silenciados por las élites, entendiendo que había sido sorprendido positivamente por la oportunidad de acceso al campo.

Con el permiso obtenido tuve la posibilidad de acceso a sectores, gerencias, departamentos y sus documentos, datos que, de manera cuidadosa y ética, además de auditados, pasarían también a ser observados a partir de una mirada etnográfica.

Me propuse, al final de cada jornada laboral, registrar un diario de campo incluyendo los datos que consideraba más relevantes para la investigación y las charlas autorizadas más significativas de la práctica en curso (observador participante en contextos profesionales), sin dejar de estar atento al sigilo y cuidado para no revelar situaciones que colocasen en riesgo aquellos que me confiaban sus testimonios o que de alguna manera estuviesen asociados a declaraciones realizadas por terceros.

Las primeras reuniones realizadas, tanto con la dirección, como con los gerentes de los sectores y jefes de departamentos de la unidad, fueron consideradas como oportunidades de reconocimiento inicial del espacio y tipo de intervención. En ellas se discutió sobre temáticas financieras, presupuestarias y de liquidación de gastos, acceso a documentos y también a escuchar algunos relatos sobre los desafíos de la nueva administración.

Vuelvo a deciros que no estoy aquí por indicación política, soy de un perfil técnico, mi objetivo es contribuir para una gestión asertiva, y para eso necesito de vuestra colaboración, de manera que, convoqué esta reunión para presentarles al auditor que contribuirá con todos ustedes, dándole autoridad para tratar sobre los problemas de vuestras gerencias y éstos serán encaminados a la dirección (...) ésta ha sido una reunión general, pero a su debido tiempo habrán otras con las gerencias o equipos de cada sector para presentarles las nuevas acciones que serán implementadas (NDG, comunicación personal - Tabla 1)¹⁰⁹.

III.1.2. Descripción densa de los documentos auditados: formalidad versus informalidad vinculada al ciclo y rutina de realización de gastos del hospital HGD.

El cotidiano laboral anteriormente descrito, ha sido llevado a cabo a partir de dos frentes de acciones que a la vez se han convertido en puntos /pautas de partidas para las miradas e intervenciones etnográficas (observación participante). A ese respecto fueron consideradas dos pautas: auditoría (A) y control (C). Las dos pensadas para enfrentar dos problemas cen-

¹⁰⁹ Nueva directora general en reunión con coordinadores de la unidad sanitaria.

trales: las situaciones de endeudamiento y desabastecimiento que se ha encontrado en la unidad.

La primera pauta partía de las responsabilidades profesionales asignadas y ajustadas a las necesidades de comprender la situación de endeudamiento. A través de la labor de auditor, ponía en marcha el análisis sobre los procesos financieros y documentos vinculados al sistema de control de realización de gastos/compras de los tres últimos años (20X1 a 20X3) de la administración anterior (intervalo definido para análisis de procesos y documentos vinculados al endeudamiento de la unidad derivados de ejercicios financieros inmediatamente anteriores a la intervención etnográfica).

Por otro lado, y de manera continuada, cumpliendo la función consultiva sobre reordenación de los procesos de control, la segunda pauta, partía del interés de colaborar con la reorganización del flujo funcional, considerando la necesidad de nueva planificación intersectorial de algunas actividades del HGD. Mi colaboración era interviniendo especialmente, junto a las gerencias que necesitaban de orientaciones sobre ajustes que pasarían a ser implementados en las rutinas de control del ejercicio financiero en curso (compras y gastos) que era de competencia de la nueva gestión (20X4)¹¹⁰. Estos procesos mostraban fragilidades históricas que fueron rápidamente detectadas como: omisiones que impactaban el flujo de acciones y responsabilidades asumidas en la toma de decisiones vinculadas a las tareas cotidianas.

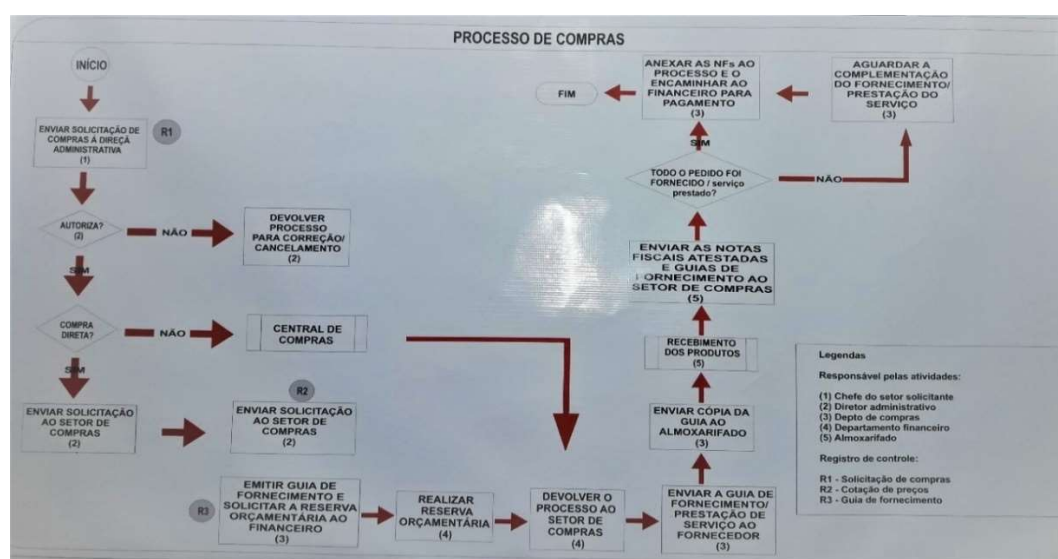
La imagen (Figura 5) es una foto del procedimiento de compras que estaba colgado en la pared del departamento de compras del hospital HGD teniendo buena visibilidad. Resume el proceso de control establecido en los años anteriores a la nueva gestión y demuestra la existencia de una cierta conciencia laboral colectiva sobre la existencia de las responsabilidades vinculadas al cumplimiento de las fases de un ciclo administrativo interno vinculado a la realización de gastos. Se observa claramente, que los actos administrativos encadenamos de-

¹¹⁰ Período administrativo en curso: intervención etnográfica.

ben ser accionados y asumidos por los agentes de cada sector implicado en su desarrollo, lo que permitiría garantizar el cumplimiento de un flujo burocrático interno que culminaría con la legalidad/formalidad de la ejecución presupuestaria de cada periodo financiero a que fue designado.

Figura 5

Procedimiento Interno de Realización de Gastos del HGD



Nota. Foto del autor - registro de campo (20X4).

Lo que implicó, para esta investigación, analizar de qué manera los procesos y documentos identificados expresaban (confirmaban o negaban) el rigor del cumplimiento de dichos procedimientos de transparencia sobre las realizaciones de los gastos y sus implicaciones normativas. De eso trataremos en el apartado siguiente.

En un primer momento, la observación recayó sobre la garantía formal del cumplimiento de cada etapa; o sea, de su implicación práctica y legal, la responsabilización práctica verificada inicialmente por medio de la confirmación del cumplimiento formal del acto administrativo previsto, a partir de la existencia de documentos, seguidos de sellos y firmas de los agentes públicos de las gerencias ubicadas en los distintos sectores de la unidad o vía código electrónico de confirmación (asociada a la legitimidad de referida emisión o anulación del

procedimiento). En un segundo momento, el análisis incidió sobre los testimonios que hemos logrado alcanzar en el momento de la intervención.

III.1.2.1. Los documentos y procesos administrativos como fuentes de análisis cualitativos y recurso etnográficos: ¿qué dicen los documentos sobre el proceso burocrático y el flujo formal de la rutina institucional del HGD?

Siguiendo la hipótesis de que toda unidad pública identificada dentro del contexto analizado deberá poseer un ordenamiento orgánico de control presupuestario y realización de gastos condicionado al cumplimiento de las tres etapas previstas en los artículos 58 al 65 de la ley brasileña N° 4.320/64: a) reserva, b) liquidación y c) pago¹¹¹, respectivamente asociados a la a) existencia de saldo presupuestarios para aprobación del gasto, b) realización o compromiso del gasto y c) reconocimiento y extinción de la obligación.

Si deducimos que el progreso de dichas etapas dependerá del cumplimiento de otras fases (refiriéndome al conjunto de actividades administrativas que deberán estar apropiadamente certificadas vía existencia de documentos, firmas u otros elementos procesales que confirmarán su carácter formal/legal, garantiendo la transparencia de su ejecución), en ese sentido también, su omisión podrá denotar al ritual administrativo un significado simbólico propio. En otras palabras; si, por un lado, la existencia de dichos elementos muestra el rigor de un ritual administrativo fijado y el cumplimiento de la formalidad y norma prevista, por otro lado, su falta (la inexistencia del registro) significará la ausencia de rigor y, por así decir, la informalidad o desatención a la regla. Pero, más que observar la negación formal o normativa revelada en estos documentos, buscamos comprender éstas y otras reglas o conductas administrativas que ahí se manifiestan.

Así, cuando colocamos la mirada primeramente sobre los numerosos procesos activos identificados en el departamento de compras (heredados de la gestión anterior y que habían

¹¹¹ Traducido del portugués: a) empenho, b) liquidação y c) pagamento.

incumplido en ese momento las tres etapas descriptas anteriormente), luego sobre los archivos localizados en el departamento financiero del HGD (en este último caso, nos referimos a los procesos de gastos que habían cumplido las etapas <a), b) y c)> citadas y ya se habían convertido en archivo).

Pensamos que sus datos, por ejemplo, sus documentos, firmas y otros códigos asociados, podrían ser vistos como expresiones o representaciones simbólicas de los actos administrativos y del flujo de acciones instituidas en el período de su ejecución (20X1 a 20X3). En otras palabras, de manera directa estarían asociados a las responsabilidades asumidas sobre las decisiones que allí han sido puestas en marcha en ese intervalo de tiempo determinado.

Eso implica decir que, cada documento y firma representa un acto constituido de confirmación o falta de cumplimiento de una fase y responsabilidad asociada al procedimiento de control y garantía de transparencia prevista en la Figura 5, resumido aquí en 6 fases: 1 - solicitud de compra; 2 - autorización de compra; 3 – definición de la modalidad y ordenamiento de compra; 4 – cumplimiento de la garantía de reserva presupuestaria (aprobación del gasto); 5 – liquidación (realización del compromiso, recibimiento y confirmación de entrega del producto/servicio); 6 – pago (reconocimiento y extinción de la obligación).

Con base en esa premisa formal vinculante sugerida, si dentro de la expectativa de cumplimiento de las referidas etapas burocráticas o responsabilidades procesales, la realización de una fase posterior dependerá de la efectuación y comprobación de la existencia de una etapa anterior, con lo cual, la fase 2 (autorización del gasto) mediante firma, dependerá de la confirmación de la fase 1 (existencia de la solicitud de compra emitida y firmada por los coordinadores de los sectores solicitantes); la confirmación de la fase 3 (la definición de la modalidad de compra e identificación del proveedor), posibilitaría la confirmación de la fase

4¹¹²; por último, después de terminado el ciclo de aprobación del gasto (1 a 4) y concluida la fase 5 siguiente (lograda la regularidad formal del proceso de liquidación: entrega y confirmación de recibimiento), la confirmación de dicho acto permitirá la finalización del procedimiento interno previsto: la ejecución de la sexta fase de control (el pago)¹¹³.

De tal manera, tomando este tipo de referencia analítica pusimos en marcha los exámenes pretendidos.

III.1.2.2. Documentos etnográficos DE1: procesos activos (gastos no finalizados y pendientes de pago heredados de la gestión anterior).

Los procesos activos vinculados al ciclo administrativo de realización de gastos del HGD, retratados en el Tabla 10 en seguida, derivan de los ejercicios financieros 20X1 a 20X3 y representan acúmulos de deudas de la administración anterior que impactaron de manera directa la nueva gestión:

Tabla 10

Gastos Pendientes Pago de 20X1 a 20X4.

N.º de procesos analizados	Período	Sectores - responsables	Tipo de gasto	Valores aproximados en reales	
54	20X1 a 20X3	Nutrición - (GN)	Alimentos	R\$	271.965,53
52	20X1 a 20X3	Almacén - (GA)	Insumos y materiales diversos	R\$	278.077,90
34	20X1 a 20X3	Higienización - (GH)	Materiales de higienización	R\$	139.039,15
102	20X1 a 20X3	Farmacia - (GF)	Medicamentos y material médico	R\$	454.801,25
160	20X1 a 20X3	Mantenimiento - (GM)	Gases medicinales	R\$	616.810,00
402		TOTAL		R\$	1.760.693,83

Nota. Deudas de la administración anterior, cuadro analítico elaborado por el autor conforme registros de campo (20X4).

¹¹² El condicionamiento del gasto a la existencia de reserva presupuestaria: segundo el artículo 60 de la ley 4.320 está prohibido la realización de gastos sin previo “empenho” (reserva presupuestaria).

¹¹³ Extinción de la obligación: conforme descrito en los artículos 62 y 65 de la ley 4.320, cumpliendo también la tercera etapa de la previsión normativa).

La falta de extinción de referidas obligaciones en el periodo citado convirtió el análisis de tales procesos en una agenda de trabajo que surgía con cierta constancia en el curso de la observación participante, ya que, al darse cuenta de su existencia la nueva gestión del HGD definió que éstos deberían ser sometidos a un procedimiento de auditoria (confirmación de la legitimidad de los gastos).

Del punto de vista de la auditoria, significaría, por ejemplo, analizar si dichos procesos cumplieran con los requisitos previstos en las normativas (la ley 4.320/64 y el decreto 93.872/86)¹¹⁴ que orientaban la formalización de los actos administrativos (el conjunto de decisiones) y actividades puestas en marcha dentro un ciclo de realización de gastos públicos en el momento realizado.

Lo que implicó, del punto de vista etnográfico, verificar no apenas el requisito de la legalidad, sino también los vestigios que indicarían los caminos (formales o informales) de los procedimientos adoptados¹¹⁵ para su realización: si éstos habían o no cumplido con las formalidades asociadas al proceso interno instituido para la realización de gastos en el HGD (definido en la Figura 5) y detallado en las fases puntualizadas en seguida.

Fase/control 1 (solicitud de autorización de gastos):

1.1 Inicio del proceso: solicitud de autorización de compras;

1.2 Lugar de origen (sectores responsables por el mantenimiento de la unidad sanitaria y de los servicios): gerencias y coordinaciones de los sectores de nutrición (GN), almacén (CA), higienización (CH), farmacia (GF), mantenimiento (GM), servicios de atención y laboratorios (SAL), otros);

¹¹⁴ La ley 4.320/64 y el decreto 93.872/86 son normas brasileñas que reglamentan el proceso de ejecución del presupuesto público y dispone sobre las etapas y formas de realización de los gastos públicos y unidad de caja.

¹¹⁵ Por servidores designados al cumplimiento de las funciones necesarias al funcionamiento de los sectores y departamentos descritos en el Organigrama 1).

1.3 Registro/documento de formalización del acto: solicitud de compra firmada (memorándum con lista de ítems requeridos - insumos, medicamentos, materiales, servicios, otros);

1.4 Ciclo/destino del proceso: enviar la solicitud a la gerencia administrativa;

1.5 Análisis de los registros/documentos accedidos: *formalización del acto de solicitud de autorización de gastos/compras, conforme análisis de los procesos abiertos (gastos pendientes de pago derivados de los ejercicios financieros/administrativos 20X1 a 20X3):*

Tabla 11

Solicitudes de Autorización de Gastos de 20X1 a 20X3)

Procesos analizados	Sectores y responsables	1.3 documentos de solicitud identificados
54	Nutrición (GN)	0
52	Almacén (CA)	0
34	Higienización (GH)	0
102	Farmacia (GF)	0
160	Mantenimiento (GM)	0
402	Resultado del análisis: los procesos de solicitudes de gastos no han sido formalizados por los sectores competentes.	

Nota. Elaborado por el autor conforme registros de campo (20X4).

Fase/control 2 (verificación de existencia de reserva presupuestaria y autorización de gastos):

2.1 Actividad: analizar las solicitudes de compras recibidas de los sectores descritos en el punto 1.2 anterior, verificar en el departamento financiero si existe saldo para realización de reserva presupuestaria, caso proceda, autorizar los gastos;

2.2 Lugar (sector o agente responsable): gerencia administrativa;

2.3 Registro/documento de formalización del acto: firma y sello con mención de autorización;

2.4 Ciclo/destino del proceso: destinar la solicitud firmada/autorizada al departamento de compras y licitación;

2.5 Análisis de los registros/documentos accedidos: *formalización del acto de autorización de realización de gastos/compras, conforme análisis de los procesos abiertos (gastos pendientes de pago derivadas de los ejercicios financieros/administrativos 20X1 a 20X3)*:

Tabla 12

Gastos Autorizados de 20X1 a 20X3

N.º de procesos analizados	Naturaleza del gasto por sector	Procesos con autorizaciones refrendadas
54	Nutrición	0
52	Almacén	0
34	Higienización	0
102	Farmacia	0
160	Mantenimiento	0
402	Resultado del análisis: de los 402 procesos analizados todos estaban pendientes de autorizaciones (firmas/sellos) formalizadas por la gerencia administrativa.	

Nota. Elaborado por el autor conforme registros de campo (20X4).

Fase/control 3 (modalidad de compra, licitación y solicitud de provisión):

3.1 Actividad: recibir los procesos con las solicitudes y autorizaciones debidamente formalizados, definir la modalidad de compra adecuada (licitación o compra directa), contactar proveedores, emitir la orden de suministro, solicitar la provisión:

3.1.1 Licitación¹¹⁶: consultar disponibilidad de ítems en actas licitadas de empresas registradas en el sistema de la Central de Compras y Licitación del Estado;

3.1.2 Compra directa o de emergencia: caso indisponible la providencia 3.1.1 anterior o en casos excepcionales de demandas por urgencia de provisión debidamente justificada (solicitar cotizaciones e identificar menor precio entre tres proveedores);

3.2 Lugar (sector y agente responsable): Departamento de Compras y Licitación del HGD;

3.3 Registro/documentos de formalización del acto: orden de compras y acta de licitación (caso realizado la providencia 3.1.1) o, caso resulte en la providencia excepcional 3.1.2

¹¹⁶ Prioritario.

anterior, incluir tres cotizaciones enviadas por proveedores consultados; además, caso proceda, incluir justificativa de adhesión de compra de emergencia;

3.4 Ciclo/destino del proceso: envío del proceso al departamento financiero para realización de la reserva presupuestaria, después de realizada la reserva, enviar una copia de la orden de suministro (OF) al proveedor y otra al sector responsable por la testificación;

3.5 Análisis de los registros conforme documentos accedidos: *formalización del acto de compra de productos o contratación de servicios, conforme análisis de los procesos abiertos (gastos pendientes de pago derivados de gestión anterior - competencias 20X1 a 20X3):*

Tabla 13

Pedidos de Compras Formalizados Competências de 20X1 a 20X3

N.º de procesos analizados	Naturaleza del gasto por sector	Procesos de compras con orden de fornecimiento formalizados	Modalidad de compra identificada	Compras directas con registro de cotizaciones	(%) Gastos de emergencia con inclusión de justificativa de adhesión
54	Nutrición	100%	Directa - sin licitación	91%	0
52	Almacén	100%	Directa – sin licitación	85%	0
34	Higienización	100%	Directa - sin licitación	75%	0
102	Farmacia	100%	Directa - sin licitación	83%	0
160	Mantenimiento	100%	Directa - sin licitación	0	0
402	Resultado del análisis: constaban 402 procedimientos de compras/gastos realizados sin el registro de formalización de las fases de control (1, 2 y 4) necesarias a su cumplimiento				

Nota. Elaborado por el autor conforme registros de campo (20X4).

Fase/control 4 (reserva presupuestaria:

4.1 Actividad: después de verificar los documentos y autorizaciones, emitir el documento de reserva presupuestaria (DRP);

4.2 Lugar (sector y agente responsable): departamento financiero;

4.3 Registro/documento de formalización del acto: emisión del documento de reserva (DRP);

4.4 Ciclo/destino del proceso: devolución del proceso al departamento de compras;

4.5 Análisis de los registros conforme documentos accedidos: *formalización del acto de realización de reserva presupuestaria, conforme análisis de los procesos abiertos (gastos pendientes de pago derivados de las competencias 20X1 a 20X3):*

Tabla 14

Realización de Reservas Presupuestarias Competencias de 20X1 a 20X3

N.º de procesos analizados	Naturaleza del gasto por sector	Procesos con reservas presupuestarias garantizadas – empeños (NE) validos.
54	Nutrición	0
52	Almacén	0
34	Higienización	0
102	Farmacia	0
160	Mantenimiento	0
402	Resultado del análisis: constaban 402 procesos de gastos realizados sin reservas presupuestarias aseguradas y sin solicitud y registro de reservas DRP anulados	

Nota. Elaborado por el autor conforme registros de campo (20X4).

Fase/control 5 (recibimiento y verificación de la provisión):

5.1 Actividad: recibimiento de productos y confirmación de los ítems solicitados/comprados;

5.2 Lugar (sector y agente responsable): sectores solicitantes (almacén, farmacia, otros);

5.3 Registro/documento de formalización del acto: factura con firma de un servidor público verificando la recepción de los ítems;

5.4 Ciclo/destino del proceso: envío de la factura verificada al departamento de compras, éste último, incluye la factura al proceso formal y lo destina al departamento financiero;

5.5 Análisis de los registros conforme documentos accedidos: *formalización del acto de testificación de recibimiento, conforme análisis de los procesos abiertos (gastos pendientes de pago derivadas de la gestión anterior - competencias 20X1 a 20X3)*

Tabla 15

Confirmación de Recepción de Productos o Realización de Servicios de 20X1 a 20X3

N.º de procesos analizados	Naturaleza del gasto por sector	Procesos con orden de servicio formalizado	Procesos con compras o servicios facturados	Facturas con firmas y testificación de recibimiento identificadas
54	Nutrición	100%	100%	94%
52	Almacén	100%	100%	92%
34	Higienización	100%	100%	97%
102	Farmacia	100%	100%	79%
160	Mantenimiento	100%	100%	74%
402	Total	Resultado del análisis: en todos los procesos (100%) constaban las		

facturas emitidas por el proveedor responsable y de éstas 87,2% registraban/verificaban la entrega de los productos entre 20X1 y 20X3

Nota. Elaborado por el autor conforme registros de campo (20X4).

Fase/control 6 (liquidación y pago):

6.1 Actividad: Verificación del derecho del acreedor, con base a la verificación del título y demás documentos certificadores de la liquidación del gasto (formalizados en las fases del ciclo descrito), tramitación y registro de pago (extinción de la obligación).

6.2 Lugar (sector y agente responsable): departamento financiero;

6.3 Registro/documento de formalización del acto: orden de pago;

6.4 Ciclo/destino del proceso: archivar el proceso;

5.6 Análisis de los registros conforme documentos accedidos: *formalización del acto, extinción de la obligación y finalización del ciclo/control administrativo previsto, conforme análisis de los procesos abiertos (gastos pendientes de pago derivados de la gestión anterior - competencias 20X1 a 20X3).*

Tabla 16

Sobre la Extinción de la Obligación (Pago).

N.º de procesos analizados	Naturaleza del gasto por sector	Procesos pagos - órdenes de pago (AP) identificadas
54	Nutrición	0
52	Almacén	0
34	Higienización	0
102	Farmacia	0
160	Mantenimiento	0
402	Resultado del análisis: de los procesos verificados, existían 402 pendientes de pago en el departamento de compras (derivados de la gestión anterior - ejercicios financieros/administrativos 20X1 a 20X3) y que no han sido destinados al departamento financiero para cumplimiento o conclusión de la formalidad/ciclo previsto.	

Nota. Elaborado por el autor conforme registros de campo (20X4).

III.1.2.2.1. Resultados analíticos RA1: sobre los documentos etnográficos activos y la informalización del ciclo administrativo observado.

Dentro del alcance de los documentos examinados, tomando como punto de análisis su asociación con las fases¹¹⁷ en que han estado suscritos y, considerando además, los datos resumidos y expuestos en las Tablas analíticas 11, 12, 13, 14, 15 y 16, destacamos en seguida, algunas conductas asociadas al ciclo administrativo examinado y que pueden ser entendidas como tendencias vinculadas al modelo y proceso de gestión anterior¹¹⁸ al momento de realizar la observación participante, pero que han resultado en demandas y negociaciones por parte la nueva administración del HGD:

- I. En todos los 402 procesos vinculados a las deudas que ha heredado la nueva administración, han sido encontradas faltas en el registro de formalización de los actos administrativos vinculados al cumplimiento del control previsto: principalmente ausencia de documentos y firmas que garanticen el cumplimiento de las fases 1,2, y 4 (respectivamente especificados en los puntos y Tablas 11, 12, 13, 14, 15 y 16:
 - a. En todos los casos faltaban registros/documentos de formalización del acto administrativo de solicitud de autorización de gastos: solicitudes de compras firmadas (memorándums con lista de ítems requeridos - insumos, medicamentos, materiales, servicios).
 - b. En todos los casos faltaban registros/documentos de formalización del acto administrativo de autorización de gastos: firma y sello con mención de autorización;

¹¹⁷ Pensados como símbolos de representación de los actos administrativos a ser revelados a través de rutina gubernativa observada.

¹¹⁸ Considerado los detalles ya descritos en el punto III.1.1, sobre la entrada en el campo estar asociada al momento que ha sido nominado un nuevo equipo directivo para la administración del HGD.

- c. En todos los casos faltaban registros/documentos de formalización del acto administrativo de realización de la reserva presupuestaria: emisión del documento de reserva (DRP), cuando existía, había sido anulada;
- II. Aún con los incumplimientos identificados en la consolidación de las fases 1, 2 y 4, de manera general han sido encontrados documentos que confirmaban la concretización de la etapa de realización de la compra (fijación de una relación jurídica y obligación con un tercero): existiendo órdenes de suministro (OS), cotizaciones y facturas expedidas por proveedores en nombre del HGD;
- III. Aun cuando algunos de ellos estaban condicionados a otras faltas¹¹⁹ normativas, en la mayoría (87%) de los procesos han sido identificados registros de comprobación de la ejecución de la fase 5: daban cuenta/verificaban la entrega de los productos o realización de servicios (estando gran parte de las facturas identificadas con firma y sello del responsable por acusar recibo);
- IV. Los datos registrados en los puntos anteriores apuntan para la posibilidad de informalización del procedimiento administrativo referido, en la medida en que logramos observar la consolidación de vínculos jurídicos con terceros/proveedores (existencia de facturas), asociados al flujo de actividades existentes en los controles 3 y 5, pero sin el debido cumplimiento de las actividades o de su registro, previstos en las etapas 1, 2 y 4 del control burocrático instituido;

¹¹⁹ Del 100% de los procesos analizados, 13% presentaban fragilidades en la liquidación, faltando firmas que certifican el recibo en las facturas (9% de los gastos con insumos y 6% con medicamentos) o, si considerados, representarían facturas cuyo pago sería duplicado (25% de los gastos con servicios y gases medicinales).

- V. Todos los procesos estaban guardados en cajones del departamento de compras y pendientes de ejecución de la fase 6 (pago de gastos contraídos en los ejercicios financieros/administrativos 20X1 a 20X3), no había sido enviado al departamento financiero para el cumplimiento de las formalidades previstas (pago o inscripción de devengados¹²⁰).

III.1.2.3. Documentos etnográficos DE2: archivo inactivo (procesos finalizados: pagos y archivados).

Si los 402 procesos de compras que todavía seguían activos revelaron los incumplimientos normativos/formales vinculados a las etapas de control descritas anteriormente, tomaremos la descripción del ciclo administrativo previsto, como punto de partida y utilizamos las mismas fases ya identificadas para resolver los fenómenos observables en otros procesos de compras que estaban localizados en el “archivo inactivo/muerto”¹²¹ del departamento financiero del HGD.

Dentro de la construcción del análisis pretendido, incluso considerando sus antecedentes, no se convirtieron en quejas activas a ser resueltas por la nueva administración, entendiendo que dichos “documentos inactivos” (sus símbolos y conductas asociadas) fueron manipulados dentro de la misma perspectiva espacial y temporal de ciclo/control anteriormente descrito; además, han sido manipulados por los agentes que actuaron en el mismo sector. En otras palabras, son parte de una misma “realidad”; pero en este último caso, han alcanzado la finalización de su ritual burocrático (la formalización del hecho de extinción de la obligación) y, en ese sentido, fueron convertidos en archivos, en documentos/elementos distanciados o que han dejado de ser accionados en el presente vivido en la institución, a menos que fuesen “resucitados” por los agentes de fiscalía, auditoría o investigadores.

Con respecto al registro de formalización de los actos administrativos encontrados en el archivo del departamento financiero a partir de la delimitación del intervalo temporal para

¹²⁰ Traducidos del portugués: restos a pagar (traducción libre del autor).

¹²¹ Vinculados a la ejecución presupuestaria y realización de gastos de los años 20X1 al 20X3.

el análisis (tres años anteriores a la gestión en curso), fueron identificados 3119 archivos correspondientes al período descrito; además, se accedió a formularios (llamadas de “control de procesos de pagos y reservas presupuestarias”) que eran destinados a la actividad de control sobre disponibilidad de presupuesto, dato que “no solía ser accionado para toma de decisiones de la administración anterior” (SDF2: servidor público responsable por el control de reserva presupuestaria).

Dicha información debería ser solicitada antes de ser autorizado algún tipo de gastos, ya que, fundamentado en lo dispuesto por el artículo 60 de la ley n ° 4.320, estaría prohibido la realización de gastos sin previa “reserva presupuestaria. Teniendo en cuenta este dato legal, me propuse cuestionar al agente público responsable por esta etapa de control: - ¿qué plantillas son éstas? (OP: observador participante) - “son plantillas en Excel personalizados con informaciones y detalles sobre los gastos realizados a partir de las reservas presupuestarias, cuando solicitadas” (SDF2), - ¿solían estar actualizadas? (OP) – “bueno, intentaba mantenerlas al día, pero ni siempre la existencia de reserva era un dato considerado y la comunicación no era fácil” (SDF2).

Después de analizar las plantillas de control referidas, le comenté a SDF2 que no había visto informaciones sobre gastos con personal; en el mismo momento, ella respondió:

Los gastos con salarios de funcionarios no pasan por nosotros, las vacantes (cargos comisionados y contratados) están controladas por la Secretaría de Estado de Sanidad y el pago de todos (nombrados y contratados) pasa por el control de la Secretaría de Administración del Estado y no por el control presupuestario o financiero del HGD (SDF2: conforme dato del cuaderno de notas - 20X4).

Volviendo a los datos detallados en las plantillas, estos puntualizaban por prorrates mensuales las informaciones financieras de ejecución de los gastos presupuestarios destinados a la mantención del HGD. Como ya revelado a partir del testimonio de SDF2, los gastos

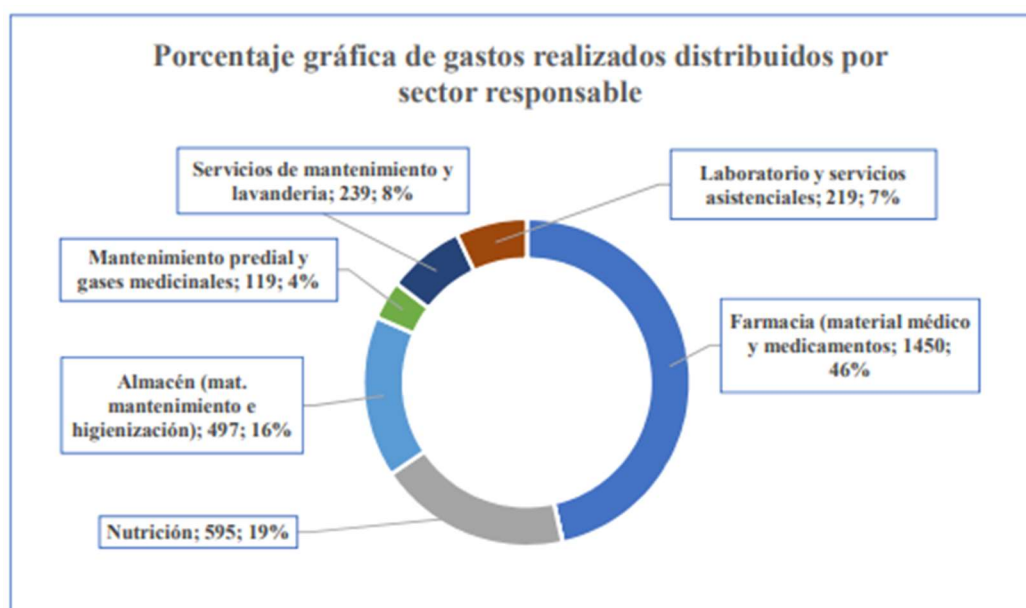
con recursos humanos, referente al pago de servidores nombrados y contratados, ningún tipo de control a ese respecto pasaba por las fases burocráticas señaladas anteriormente, sino que eran controladas y contabilizadas a cargo del presupuesto general destinado a la Secretaría de Sanidad del Estado.

En ese sentido, las decisiones de los directivos del HGD giraba alrededor del quehacer operativo (mantención del ciclo administrativo y operacionalización de los servicios asistenciales de la unidad), coordinando la actividad financiera (costeo de la unidad y servicios) y la actividad funcional desarrollada por los servidores públicos asignados; pero todas las decisiones al respecto de contrataciones, despidos, negociaciones de salario y gratificaciones del personal contratado debería pasar por consulta y autorización del gabinete de la Secretaria de Estado de Sanidad en ejercicio.

Para el análisis de los procesos físicos retirados del “archivo” identificado, considerando su volumen, además del intervalo citado; hemos limitado la consulta a una tercera parte de los documentos (aproximadamente 34%) representados en la Figura 6, por lo que me cuestioné: ¿Qué más podemos observar cuándo colocamos la mirada sobre los procesos de compras archivados?, ¿han cumplido todo el ciclo burocrático normativamente/formalmente previsto?

Figura 6

Realización Gastos Liquidados y Pagos por Sector de Destino de 20X1 a 20X3

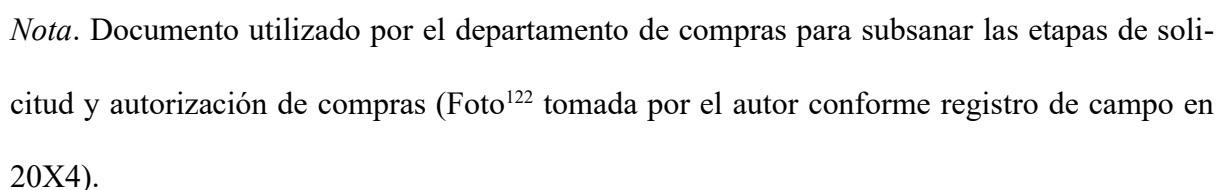


Nota. Elaborado por el autor conforme archivo del HGD (registro de campo en 20X4).

Considerando las seis fases del ciclo diseñado en el análisis DE1 y pensando nuevamente en los documentos recursos etnográficos posibilitadores de verificación del registro de formalización de los actos previstos para el cumplimiento del ciclo administrativo presentado anteriormente en la Figura 5, hemos podido detectar, a partir de la muestra de los documentos del archivo citado:

Fase/control 1 (solicitud de gasto): no existían documentos/hojas de solicitud individualizadas, como memorándums preparados o firmados por los responsables de los diferentes sectores solicitantes del HGD (farmacia, almacén, nutrición, inmunología, otros), pero existía un documento padrón (hoja de solicitud – Figura 7) utilizada/manipulada y firmada por los agentes del departamento de compras; o sea, las solicitudes de gastos solían ser formalizadas por los mismos agentes que realizaban las compras.

Hoja de Solicitud de Compras



Existía una hoja de solicitud que era utilizada por el departamento de compras como un documento padrón para todos los procesos, no existía la exigencia que cada sector prepare un documento de forma más individualizada y firmada por el responsable a

136

cada demanda realizada, ellos tampoco tenían que presentar algo así a la dirección administrativa cada vez que un sector necesitaba algo, la gente venía y pedía las cosas, las gerencias y los sectores tenían sus autonomías para pedir. Ahora todos los pedidos son controlados por la dirección, si un sector necesita pedir, aunque sea una hoja de papel, hay que enviar el pedido a la dirección (SDC2, servidora del sector administrativo, comunicación personal, registro de campo en 20X4).

Fase/control 2 (autorización de gastos y verificación de la existencia de reserva presupuestaria): en todas las hojas de solicitud analizadas hemos encontrado indicativos (sellos) de autorización; o sea, estaban firmadas por un agente directivo que autorizaba la compra.

Fase/control 3 (modalidad de compra, licitación y solicitud de provisión): de la muestra analizada, todos los procesos tenían contratos o facturas que confirmaban una relación jurídica formal frente a un tercero, además, existían actas de licitación o cotizaciones. Parte de los procesos, en media 47%, tenían documentos que refrendaban el cumplimiento del procedimiento de licitación (actas emitidas por la Central de Compras y Licitación del Estado que validaban la adhesión a un proceso de licitación). Pero la mayor parte, 53% en promedio adoptaba la modalidad de compras directas¹²³ (de emergencia): aun sobre los procesos de compras directas identificados, además de verificar que esa era la modalidad más utilizada, hemos logrado observar que en ninguno de los procesos referidos existía algún tipo de documento accesorio identificando o justificando la situación de emergencia.

Existían las cotizaciones de precios realizadas a proveedores (consultas realizadas a empresas distribuidoras de insumos, medicamentos o materiales), que parecían dotar esta etapa del proceso de un carácter formal. Como un dato curioso observado, fue que estas cotizaciones registradas solían presentar tendencias o repeticiones que no hemos logrado enumerar ni consultar una lista variada y extensa de empresas que podrían haber sido consideradas.

¹²³ La mayor parte estaba relacionado a gastos con equipos u otros materiales hospitalarios.

Esta situación, parece demostrar falta de actualización de la lista de empresas, de manera que fuesen incluidos los proveedores más competitivos del mercado local (los que indicasen precios con ventas de insumos, materiales y medicamentos más baratos), perspectiva ésta que debe ser considerada a la hora de realizar compras directas, sin licitación.

Tabla 17

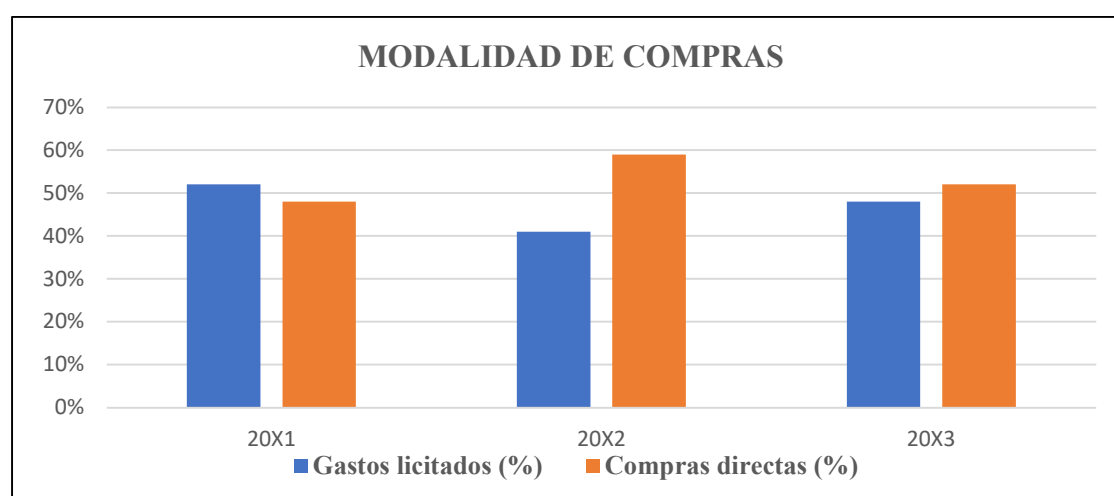
Modalidades de Compras Licitadas x Directas de 20X1 a 20X3

N.º de procesos identificados	Año	N.º de procesos físicos analizados (30%)	Gastos licitados (%)	Compras directas (%)	Compras directas con emergencias justificadas
1196	20X1	359	52%	48%	0%
1081	20X2	324	41%	59%	0%
842	20X3	287	48%	52%	0%
3119	Total	936	47%	53%	0%

Nota: Elaborado por el autor – datos encontrados en el archivo del HGD (registro de campo en 20X4).

Figura 8

Modalidad de Compras del HGD (20X1 a 20X3)



Nota. Registros de adhesiones a las actas de licitación versus compras directas. Gráfico elaborado por el autor conforme registros de campo en 20X4).

Conforme describe el Manual de Orientación para Contratación de Servicios Sanitarios¹²⁴ elaborado por el Ministerio de Sanidad de Brasil (MOCSS), aunque la indicación legal

¹²⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas. Manual de orientações para contratação de serviços de saúde [recurso eletrônico] – Brasília, 2017. 82 p.: il.

sea la realización de licitación, la administración pública podrá, en algunos casos, no realizarla, optando por su dispensa. La hipótesis en que la licitación es dispensable está prevista en el art. 24 de la Ley n° 8.666/1993 (en vigencia en el período de la intervención en el campo), pero cabe señalar que dicho reglamento ha sido sustituido por el texto de la Ley n° 14.133, de 1° de abril de 2021, estando, en este último caso, previsto en el artículo 75 de la referida reforma legal.

Así mismo, dentro de la posibilidad legal citada, consideramos que tal dispensa debe estar caracterizada y justificada el motivo de la compra directa o de emergencia; además, deberán ser adoptados procedimientos simplificados de competencia, como, por ejemplo, cotizando en el mercado los menores precios, de modo que haya la posibilidad de disputa entre potenciales proveedores.

Pensando en la aplicación de las orientaciones descritas por las normas citadas, si consideramos la “realidad” del HGD y considerando los datos encontrados en la Tabla 17 y Figura 8 (anteriores) entendemos que la posibilidad de dispensa de licitación se justificaría si los procesos analizados lograsen confirmar la existencia de tres hechos:

- Declaración de inexistencia de licitantes interesados: cuando dentro del procedimiento de compras instituido, no existan actas con oferta de los productos demandados, conforme consulta realizada en el sistema de la Central de Compras y Licitación del Estado;
- Una segunda posibilidad es dada por el inciso II de los artículos citados, en donde la dispensa estaría justificada para los casos de adquisición de medicamentos destinados exclusivamente al tratamiento de enfermedades raras.
- Por último, el tercer caso posible, se daría cuando son decretadas situaciones de emergencia o calamidad pública, tipificadas respectivamente en los incisos IV y VIII

de los artículos y leyes citadas: cuando caracterizada como situación de emergencia que pueda ocasionar perjuicio o comprometer la continuidad de los servicios públicos o seguridad de las personas.

Volviendo al contenido del Manual de Orientación para Contratación de Servicios Sanitarios del Ministerio de Sanidad de Brasil, citando diversas decisiones pronunciadas por los organismos de la fiscalía como el Tribunal de Cuentas (TCU) y Abogacía General de la Unión (AGU), el mismo instrumento todavía advierte que es imprescindible caracterizar el evento y evaluar si efectivamente estamos frente a emergencias, perfectamente delineadas en el inciso IV de la Ley nº 8.666/93, o si estamos tratando con situaciones artificiales derivadas de la falta de planificación o ineficacia administrativa.

Por ejemplo, fundamentado en la posición de la plenaria del TCU promulgada por Mariana Fontoura de Andrade como la “nueva posición del TCU y de la AGU sobre las contrataciones en situación de emergencia sin licitación”¹²⁵. En la página 37, argumenta todavía el MOCSS que: “la negligencia o inercia administrativa se caracteriza con relación al comportamiento individual de determinado agente público, no siendo posible hablarse de existencia de tales situaciones de forma genérica, sin individualización de culpas” (Ministerio da Saúde, 2017, p. 37).

En ese sentido, aun tomando las nuevas posiciones del TCU y de la AGU sobre las contrataciones de emergencia sin licitación, el Ministerio de Sanidad por medio del referido MOCSS. manifiesta que “debe ser apurada si la situación de emergencia fue generada por falta de planificación o mala gestión, hipótesis que quien la ocasionó será responsabilizado en la forma de ley” (Ministerio da Saúde, 2017, p. 38).

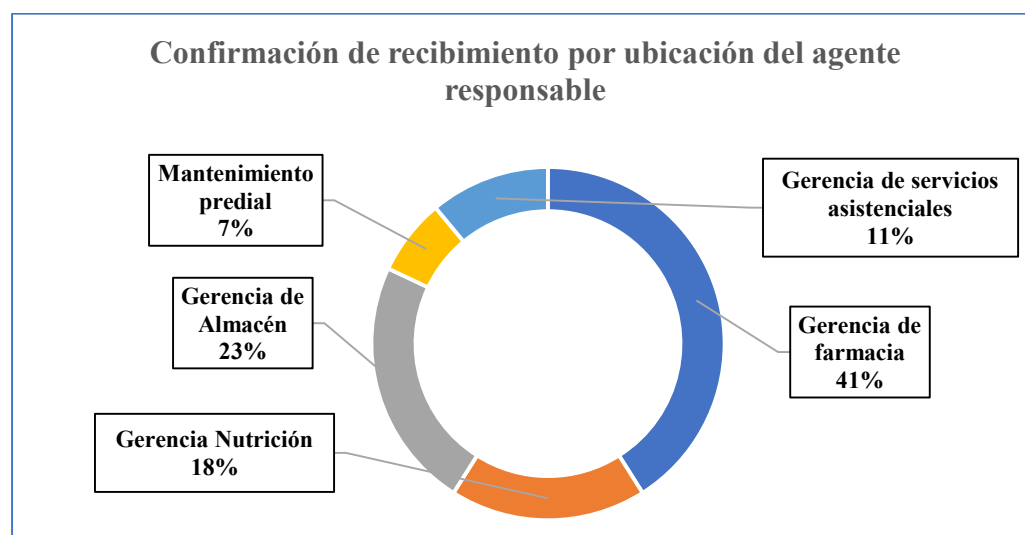
¹²⁵ Sentencia 1.876/2007 Plenaria, Proceso n.º 008.403/1999-6)

Fase/control 4 (reserva presupuestaria - “empenho”¹²⁶): todos los procesos poseían documento de reserva presupuestaria¹²⁷ (DRP)¹²⁸.

Fase/control 5 (recibimiento y verificación de la provisión): de los procesos físicos analizados y demostrados en la Figura 9 abajo, todas las facturas poseían firmas confirmando la recepción del producto o realización del servicio por agentes de los sectores del HGD (los documentos indicaban que los agentes (servidores) firmantes estaban localizados en cuatro sectores: farmacia, almacén, mantención y servicios asistenciales).

Figura 9

Distribución de la Recepción de Insumos y Materiales de 20X1 a 20X3



Nota. Gráfico elaborado¹²⁹ por el autor conforme archivo del HGD (registro de campo en 20X4)

Fase/control 6 (liquidación y pago): todos los procesos físicos analizados y demostrados en el Figura 10 abajo, poseían documentos contables (AP) y códigos electrónicos que confirmaban su liquidación y pago finalizando el ciclo burocrático (archivo).

¹²⁶ Nombre original procedimiento en portugués.

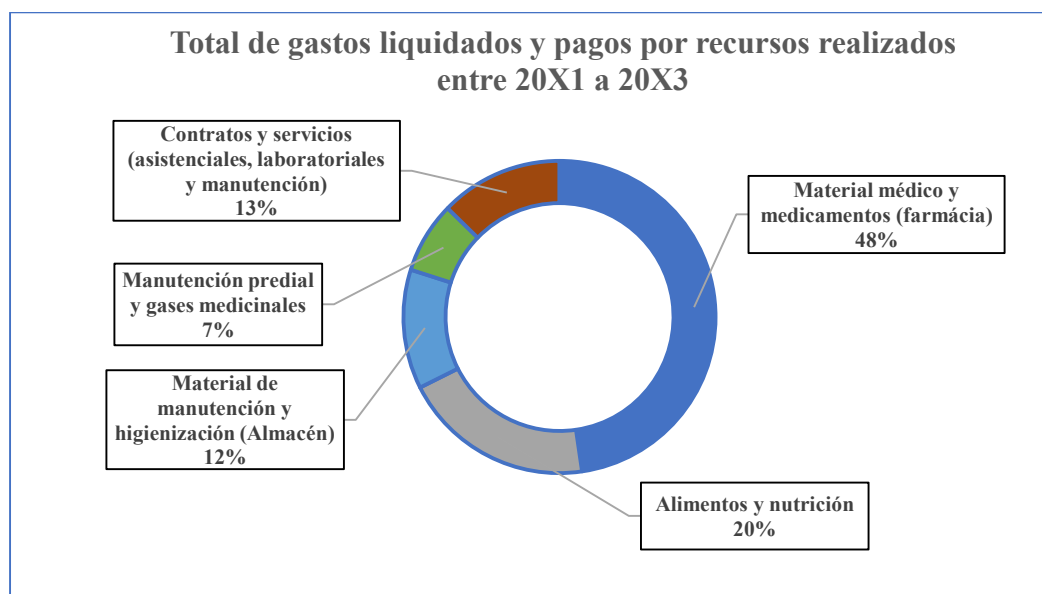
¹²⁷ Art. 36 a 40 de la ley 4.320/64.

¹²⁸ Art. 60 de la ley 4.320/64.

¹²⁹ Conforme identificación de la firma de recibimiento registrada en la factura y confirmación de la ubicación del agente que se ha responsabilizado por referido control.

Figura 10

Presupuesto Realizado por Tipo de Gasto (20X1 a 20X3)



Nota. Gráfico¹³⁰ elaborado por el autor conforme archivo del HGD (registro de campo en 20X4).

III.1.2.3.1. Resultados analíticos RA2: del encuentro entre la perspectiva analítica DE1 y DE2, todo apunta para la falta de planificación e ineficacia administrativa.

El estudio en curso nos permite trasladarnos a diferentes tiempos, un constante ir y venir, al pasado y al presente, al paso a través del análisis etnográfico asociado a la auditoria de los procesos (los hechos documentados que nos trasladaron al control administrativo instituido por la gestión anterior del HGD y las faltas o informalidades atribuidas al mismo procedimiento); y al presente (a través del ejercicio de la observación participante (por estar tratando con los mismos agentes que han estado presentes, construyendo o manejando aquellos documentos en la gestión anterior); lo que nos conduce preguntar; ¿qué dicen del pasado? (manera de conducir aquel sistema de control) y ¿cómo viven el presente? (los cambios implantados por la nueva gestión).

¹³⁰ Referente a 936 procesos liquidados, pagos y archivados, distribuidos conforme destinos registrados (referencia registrada en el documento de solicitud emitido por el departamento de compras)

Centrando la mirada en estos documentos, sellos u otros signos respaldados en las 6 fases del procedimiento de control definido para los dos casos analíticos (DE1 y DE2) demostrados anteriormente; si entendemos su existencia como requisito indispensable para la exigencia formal prevista (refiriéndome a la comprobación documental ratificadora del acto administrativo realizado)¹³¹; y dentro de la experiencia observada, decidimos dividir el campo en dos escenarios descritos a seguir.

En la primera situación quisimos pensar en la rutina institucional a partir de las conductas que se desarrollaron en el entorno de la formación y conducción de 402 procesos pendientes de pago encontrados en el departamento de compras del HGD y derivados de la gestión anterior, considerando sus omisiones, carencias de rigor y otras faltas relatadas en la perspectiva analítica DE1.

Para la segunda situación, creímos oportuno analizar los 936 archivos considerados en el muestreo listado en la perspectiva analítica DE2. En ella decidimos¹³² examinar una parte de los procesos también derivados de la gestión anterior al momento etnográfico, pero con ciclo de realización de gastos ya finalizados: pagos y archivados (encontrados en el departamento financiero de la unidad sanitaria referida y derivados del mismo período de ejecución). Quisimos con eso verificar si seguían un padrón de formalidad diferente de la primera muestra y averiguamos que para dichos casos los elementos o signos representativos de las 6 fases del ciclo o control establecido estaban ahí presentes, confirmando así que su inexistencia representa el incumplimiento a una regla o “ritual” de formalización de acto administrativo a ser cumplido.

¹³¹ Sin destacar por el momento otros atributos calificativos movidos dentro del cotidiano administrativo que serán observados más tarde (momento de ejecución o inclusión, influencia política u otros condicionantes de poder que haya influenciado en la toma de decisiones).

¹³² Esta decisión de analizar la segunda lista de procesos que constaba en los archivos del departamento financiero, fue tomada con base en una demanda etnográfica, como vía de confirmación de los hallazgos descritos en la perspectiva analítica 2 y no a partir de una demanda profesional.

A partir de la “realidad” observada, nos compete cuestionar qué pasó en los dos casos relatados; ya que, tanto los procesos abiertos localizados en el departamento compras (descritos en la perspectiva analítica DE1) y aquellos enumerados en la perspectiva analítica DE2, todos pertenecían al mismo período de realización (20X1 a 20X3), todos fueron movidos por los mismos agentes y bajo las mismas reglas administrativas internas; ya en el segundo caso, aun cuando estaban instruidos con algunos elementos refrendados de formalidad y legalidad que faltaban en los procesos abiertos (pendientes de pago), así mismo, demostraban varias inconsistencias normativas

Por ejemplo, tomando como punto de análisis las indicaciones descritas en la fase de control 3 anteriormente descrita; además de otras fragilidades legales (cumplimiento formal) apuntadas, si dentro de la muestra analizada (936 procesos), 53% representaban procedimientos de realización de compras directas (sin licitación) y que de manera general no había documentos con datos que justificasen los motivos de adopción de las dispensas (por ejemplo, justificativas sobre situaciones de emergencia).

En ese sentido, si existían descuidos de cumplimiento procesal (formal), por la frecuencia y volumen en que se repetían tales hechos, no podemos observarlo como conducta individualizada de determinado agente público, sino pensarlo a partir de comportamientos generalizados (entre decisiones y omisiones a la norma o la forma) que resultaban en la falta de planificación, parecía que estábamos enfrentando situaciones artificiales y circulares derivadas de la falta de planificación o ineficacia administrativa.

III.1.2.4. Datos etnográficos DE3-T (los testimonios): entre cambios, quejas y alianzas.

Y si necesitábamos de más respuestas y quizás subsanar las dudas pendientes dejadas por la lectura de los datos fríos (sin vida) retirados de los documentos y de las instrucciones normativas que las fundamentan, entendimos que solo existía un lugar donde podíamos en-

contrar más informaciones y sería en los testimonios, discursos y diálogos con los interlocutores que pudiésemos acceder en el campo.

En segundo lugar, incluso asumiendo la perspectiva que se buscó imprimir en los análisis anteriores: la premisa metodológica de que los documentos hablan y dicen mucho de la “realidad” descrita; si confrontamos estos registros/archivos con los testimonios de los agentes que han formado parte de dicha experiencia; y sobre todo, cuando entendimos que parte de los agentes públicos que testificaron y registraron aquellos procesos administrativos permanecían en el HGD, pensamos que debíamos escucharlos y, si fuera posible, preguntarles: ¿qué ha pasado ahí?

Buscar una forma de acercarse, escuchar sus testimonios o manifestaciones al respecto del contenido que se rebelaba allí, se convertía en una oportunidad privilegiada, ya que los procesos y documentos (incluso sus faltas) decían mucho; pero observar las nuevas rutinas y oír las voces de quienes, en aquel pasado documentado, han estado manejando u omitiéndose sobre sus formalidades intrínsecas, podría revelarnos aún más sobre los significados que codiciábamos encontrar, por ejemplo, sobre las relaciones de favorecimiento político y vínculos de compadrazgo (ya discutidas en el capítulo II) aquí observadas como respectivamente presentes en la manera de gestionar los recursos y acceder las vacantes públicas.

- ¿Usted sabe algo sobre la dimisión de la directora anterior? (OP)

- Creo que no la han despedido, sino ha sido transferida para otro cargo público más importante, eso lo he escuchado en los pasillos del hospital y de contactos que tengo en la administración general del Estado. Parece que tiene un padrino político, un diputado fuerte de las bases del gobierno, creo que es el mismo que estuvo aquí en el hospital el día anterior a su salida (SGF1, comunicación personal, Tabla 1).

Como hemos descrito en el apartado III.1.1, en la primera reunión que tuve con la nueva dirección del HGD, escuché que una de las prioridades sería entender el motivo de endeudamiento del hospital, por lo que, unos de los primeros retos del sector de auditoría, ha

sido analizar los procesos financieros pendientes de pago (heredados de la gestión anterior), especialmente por observar que los gastos habían sido adquiridos sin garantías de reservas presupuestarias: “Necesito de un informe sobre la legalidad de los procesos que han resultado en las deudas para el hospital y, en seguida, tratar con la Secretaría de Sanidad sobre esa problemática” (NDG).

Como detallamos en los análisis anteriores, constaban en el departamento de compras y licitación 402 procesos informados como deudas con proveedores procedentes de los tres últimos años (20X1 a 20X3)¹³³ anteriores a la nueva gestión (20X4)¹³⁴ y que implicaban en consecuencias para la administración actual (llamadas constantes y visitas de proveedores de insumos y medicamentos, cobrando los valores pendientes, algunos también amenazaban con no realizar la entrega de insumos o medicamentos esenciales para la mantención diaria del HGD. Decían, por ejemplo: “si ustedes, como mínimo, no amortizan parte de la deuda, será complicado volver a negociar la entrega de insumos” (PI – proveedor de insumos). “si ustedes no nos pagan quitaremos las bombillas y aparatos” (PS – proveedor de gases medicinales, comunicación personal en 20X4).

“Acabo de recibir una llamada de un proveedor de gases medicinales, informando en tono amenazador que la deuda que tenemos con su empresa puede comprometer la entrega del insumo en las próximas semanas” (SDF, funcionaria del sector financiero, comunicación personal, registro de campo en 20X4).

Han dicho en la farmacia que faltan equipos médicos. Hay un proveedor que quiere una reunión con la dirección, éste dijo que el hospital tiene una deuda de hace casi dos años con él y pide que la solucionemos; de lo contrario, no priorizará ninguna entrega

¹³³ Buscando mantener el sigilo de las fuentes y evitar posibles asociaciones con el período en que estuve contratado. En ese sentido, la temporalidad del análisis documental será nombrada de ejercicios financieros 20X1, 20X2 y 20X3.

¹³⁴ Ya 20X4 comprende el período de observación participante e inicio de la nueva de gestión.

para nosotros y en la farmacia han informado que necesitan de inmediato el material (GC, comunicación personal en 20X4).

Si tomamos la óptica profesional como criterio de averiguación de la problemática planteada (cobros de deudas bajo amenazas de no aprovisionamientos), supusimos, en ese sentido, buscar un entendimiento más cualitativo sobre la situación documental de cada proceso, para que así pudiésemos proceder o no con el reconocimiento de las deudas; o sea, estar al tanto de la “realidad” para sugerir las providencias posibles.

Por otra parte, dicha cuestión también se ha convertido en un punto central de la mirada etnográfica, ya que, al observar aquel número significativo de procesos adquiridos sin existencia de reserva presupuestaria, el profesional que se convirtió en etnógrafo entendió que apenas este dato permitía revelar un tipo expreso de desatención normativa que culminaría con otra variedad de omisiones vinculadas a los acuerdos o conductas asociadas al ciclo de control previsto.

Significó pensar que, si la reserva presupuestaria no era considerada un requisito formal obligatorio/indispensable (refrendado por una DRP activa), supuestamente otros tipos de omisiones o huellas de informalidades serían encontradas en las otras etapas de la rutina burocrática señalada en la figura 5, como ya se presentó en los análisis anteriores (DE1 y DE2); resultando en la tendencia de informalización de actos o decisiones acerca de la gestión y control administrativo, en el momento en que fueron producidos.

Conforme logramos acceder a la documentación de la lista, con tan solo un vistazo en las descripciones¹³⁵ aún en las cajas donde estaban guardados, pensamos en la posibilidad de su representatividad simbólica, tales descripciones parecían conducirnos a una especie de guiño o códigos descifrables, ya que en ese momento, se notaba que su análisis podía revelar ciertas tendencias en el sentido de fragilidades gerenciales asociadas al incumplimiento o

¹³⁵ “Processos sem reserva orçamentaria”

informalización de las etapas del control previsto¹³⁶. En el sentido de la interpretación de su norma principal vinculante, la Ley n°4.320/64 y el decreto 93.872/86, comenzando por la falta de planificación y la ausencia de reserva presupuestaria para los gastos, pasando por el procedimiento de su ejecución y llegando a la etapa de su liquidación (confirmación de entrega), se observa que tal tratamiento inviabilizó la finalización del ciclo (liquidación y pago), dado que dichas fases estaban previstas en las instrucciones legales citadas.

La falta de inclusión de dichos gastos en el Sistema Informático de Apoyo a la gestión Financiera (SIAF), imposibilitó la transferencia formal de dichos gastos a los ejercicios financieros subsecuentes como “compromisos no pagos” (liquidados o en liquidación)¹³⁷, “devengados” lo que daba al proceso un sentido administrativo extraprocesal, que construyó esa agenda de imposibilidades.

Estos hechos trajeron como efecto el endeudamiento acumulado de los años 20X1, 20X2 y 20X3, llegando a las altas cifras que los proveedores demandaban a la nueva gestión en 20X4 y que estaban imposibilitadas de ser tramitadas formalmente vía departamento financiero del HGD (según informe de auditoría) y no existía la posibilidad de negociación informal, “jeitinho”, según decisión firme de la nueva dirección.

Lo que implicó en otra situación a ser enfrentada, el incómodo de los representantes de las empresas demandantes, ya que pasaron a salir del espacio de tramitación a que estaban acomodadas sus negociaciones y alianzas y entrar en la decisión de la nueva dirección, la de adecuarse exclusivamente a los procedimientos formales de reconocimiento de deudas (A partir de ese momento, cada cobro demandado, debería ser formalizado y registrado en instancias externas al HGD).

Así, ya no sería posible el “jeitinho” (darle una solución creativa y rápida) y el trámite de pago pasaría ahora por la Secretaría de Finanzas del Estado y por la Secretaria de Sanidad,

¹³⁶ Ver Figura 5.

¹³⁷ Conforme artículo 67 del decreto 93.872/86: “restos a pagar processados e não processados”

y que solo volverían al HGD mediante solicitud formal de confirmación o reconocimiento, oficializado por las Secretarías mencionadas y, si estas considerasen pertinente, solicitarían algún tipo de confirmación y análisis de parte del HGD.

La nueva “realidad” (ciclo burocrático definido por la nueva gestión) implicó en tratar cotidianamente con situaciones conflictivas, especialmente desde el punto de vista de la observación participante, ya que, conforme aludido en el apartado anterior, por fuerza de la autonomía de actuación concedida por la nueva dirección, el agente recién llegado pasó a intervenir colaborando¹³⁸ con la producción de cambios en varios aspectos, tanto para los agentes (servidores y gerentes) internos allí acomodados a la rutina organizacional de los últimos años de gestión, como para algunos agentes privados/externos, como los proveedores ya referidos.

Si la norma y la confirmación formal de las etapas del referido control pasarían a predominar como elementos del lenguaje y comunicación cotidiana de la organización, produciría inevitablemente, descontentos de parte de quienes, interna o externamente, estaban adecuados a otras formas de producir y pensar aquella rutina y “realidad”. Desde la posición de observador participante decidí enfrentar el reto de ganar confianza y actuar en un espacio lleno de tensiones.

Convoqué esta reunión para presentarles al auditor que contribuirá con todos ustedes, asignándole la autoridad para tratar sobre los problemas de vuestras gerencias y éstas serán pasadas a la dirección (...) esta ha sido una reunión general, pero en su debido momento, habrá otras con las gerencias o equipos de cada sector para presentarles las nuevas acciones que serán implementadas (NDG, comunicación personal, Tabla 1)¹³⁹.

¹³⁸ Desde la posición de observador participante decidí enfrentar el reto de ganar confianza y actuar en un espacio lleno de tensiones.

¹³⁹ Reunión de presentación del auditor a los coordinadores y jefes de los sectores de unidad sanitaria.

Ganar confianza e intervenir produciendo cambios, se convertiría en un reto investigativo y una labor cotidiana, incluso ante situaciones conflictivas, por ejemplo, cuando hemos recibido la visita de un proveedor molesto con las deudas del hospital, tras el intento de explicarle el contexto y decirle que ahora debería registrar el cobro de su deuda por otras instancias del control general del Estado, ajeno al HGD. En seguida le hice la pregunta: ¿Cómo era ejecutado el procedimiento de pago a ustedes proveedores en la gestión anterior?; mientras hacía la pregunta notaba su enfado y con una expresión de irritación evidente en su fisonomía, colocó, con fuerza, sobre la mesa, un documento que tenía en la mano, luego sacó el teléfono de su bolsillo y con un tono enojado dijo:

-¡Mira señor!, ¡veo que no te has enterado bien qué está pasando!, decías de una lista de empresas con problemas parecidos y tal, a mí no me importa todo ese rollo burocrático, porque ya estoy harto de excusas, tengo aquí la documentación y conozco mucha gente de la cúpula de la administración general del Estado, pero si prefieres yo hago una llamada al diputado “Ignacio¹⁴⁰” para quien he dado tanto apoyo, incluso conozco gente muy cercana al presidente del gobierno actual, porque ya no soporto más esta situación y te digo de manera clara, si es para complicar mi vida, también complicaré la vida de ustedes. Este tipo de contrato de suministro que aquí solíamos firmar existe por todas partes y secretarías del gobierno, también he mantenido el mismo tipo con otras unidades, me parece listo y sabrás que son parte de acuerdos políticos, te digo más, eso ha pasado porque el Estado no contrataría el servicio si no fuese con la nomenclatura que está ahí, es un acuerdo que tengo con algunos contratos vinculados al gobierno, incluso, repito que estoy demasiado enfadado con las excusas que me están poniendo para no pagarme, yo contribuí mucho con la campaña anterior, por eso estoy seguro que usted va a solucionar mi problema, dejaré el núme-

¹⁴⁰ He cambiado el nombre original del diputado citado.

ro de mi teléfono y este documento, y espero que luego se comuniquen con una noticia positiva; caso contrario, quitaré los aparatos instalados hace mucho y que todavía beneficia al hospital, además, creo que no querrá que el gobierno trate con los medios de comunicación, si quito estos aparatos y muere alguien, será por culpa de ustedes, ¡vendrán por vosotros! (PS, comunicación personal, Tabla 1).

Después de escuchar todo lo que dijo le contesté:

- “Si consideras oportuno hablar con el diputado que mencionaste o los agentes públicos cercanos al presidente del gobierno que mencionas conocer, ¡hazlo!, si la gente citada va o no acortar tu camino, ahora digo yo, ¡no es cosa mía!, incluso puedes pedir cita para quejarte con la dirección, pero supongo que tratándose de la diligencia a ser tomada, usted escuchará lo mismo que le digo, porque la solución dependerá de la formalización de su pedido y, considerando lo que ya expliqué, tendrás que registrar tu demanda en instancias externas al HGD, junto a la Secretaría de Finanzas del Estado, solicitando providencias y reconocimiento de la deuda a la Secretaría de Sanidad, ellos, dentro de los trámites regulares, decidirán qué hacer en estos casos; pasaré todo lo que hemos estado hablando a la dirección, incluso el número de teléfono que me has dejado”(OP).

Lo que supimos algunas semanas después fue que dicho empresario llevó las reclamaciones a las instancias superiores nombradas por él mismo de fuerzas políticas y protestó de mi forma de conducir la gestión; además que también registró la demanda administrativamente en los organismos del estado nombrados anteriormente. Por último, no pudimos averiguar cuál de las instancias ha dado la celeridad, no comúnmente vista a su demanda, si el recurso político o la posibilidad administrativa mencionada en la charla, pero dos meses después, mencionaron sobre su pago vía trámite realizado en las secretarías externas indicadas.

Los compromisos no asumidos a que se refieren los párrafos anteriores y ejemplos citados, tiene su regulación prevista en la Ley n° 4.320/64, artículo 36, donde son definidas aquellas obligaciones pendientes de pago, procesadas (liquidadas) o no, que tienen su origen en una relación jurídica con un tercero y se respaldan en documentos de ejecución debidamente aprobados, autorizados, refrendados y registrados en el SIAF, confirmada mediante la existencia de un documento de reserva “NRP”, antes del 31 de diciembre de cada año de su ejecución.

Como ya se ha dicho, la falta de registro en su debido tiempo y de atención a los mecanismos de control que garantizaran la conformidad de la realización de los gastos, como los anteriormente ejemplificados, el manejo dado a los referidos procesos, permitió entender que ninguno de ellos se ajustaba o atendía al dispositivo legal citado, ya que la Ley n° 4.320/64, en su artículo 60 prohíbe la realización de gastos sin previa reserva.

Todavía pensando en el reglamento referido en el párrafo anterior, aunque las demandas de los proveedores bajo autorización directiva, pudiesen ser gestionadas, apenas, dentro de los trámites internos de reconocimiento y el departamento financiero del HGD pudiera realizar el pago, como solicitaban los empresarios tendría para hacer frente a estas obligaciones pendientes y cada deuda debería haber sido registrada y vinculada a una garantía de crédito presupuestario a ser recuperado en el ejercicio siguiente.

Los créditos transferidos en 31 de diciembre permitirían la gestión del pago vía financiero del HGD en 20X4. Pero, considerando que ninguno de los procesos analizados ha procedido con garantía formal, tal incumplimiento o falta de formalización, generó una situación de endeudamiento a ser asumido por la nueva dirección y, si considerado su encargo, tal deuda comprometería gran parte de los recursos destinados a la mantención del hospital en el año en curso (20X4).

En ese sentido, consideramos que referidos procesos estaban fuera de las garantías formales que posibilitasen la solución demandada (su pago), gestionado dentro de los límites de actuación dada por la nueva gestión del HGD; lo que implicó relacionarse con los descontentos y direccionar muchas llamadas telefónicas y otras conversaciones presenciales con proveedores que traían sus dificultades, especialmente cuando les mencionaba el procedimiento que ahora necesitarían seguir.

En ese sentido, cuestionaban, por ejemplo: “¿no sería posible darle un “jeito” de tramitarlo aquí?, ¿con lo mucho que ya hemos colaborado con esta última campaña política? (PI, comunicación personal, Tabla 1).

También provocaban amenazas e intimidaciones:

Ustedes han implementado un nuevo flujo, pero os digo que hace mucho que proveo esta unidad, la cuestión que te explico es: vosotros han consumido mis productos, ¿y ahora qué?, ¿no me van a pagar?, ¿toda esa burocracia y complicación es para eso?, no quieren pagar y complican todo, les parece bonito; pero les advierto que no sirve para nada, el sistema no es así, ustedes serán tragados por el sistema, él sigue sus reglas; perfiles así no duran mucho, porque la política no funciona así, causarán molestias; pero advierto, ¿en la política, las molestias no son bienvenidas!, se darán cuenta de que no son nadie, los sacarán y después nadie va a querer darles otra oportunidad (PMM, proveedor de material, Tabla 1).

Las tensiones, cuestionamientos y amenazas observadas en las comunicaciones personales anteriormente citados (PS, PI, PMM) estaban asociadas a las quejas de representantes de empresas acomodados al tipo de relación institucional establecido por la anterior gestión. Las quejas estaban situadas dentro del marco discursivo central ya descrito en el capítulo II, basada en alianzas políticos y conectadas a intercambios de favores (dones concedidos antes

de las elecciones y contra-dones devueltos después de las elecciones)¹⁴¹, dicha sistemática de reciprocidad conectaba el tiempo de la política al tiempo administrativo, reverberando en este último caso en tramitaciones burocráticas forjadas (manipuladas por elites gubernativas en el sentido de sacar ventajas y conceder facilidades a sus apoyadores).

Ahora, retomando el tema de los 402 procesos citados y la suma de los valores reclamados (por proveedores como los anteriormente ejemplificados), la totalización de ésta deuda equivalía a aproximadamente al 30% del presupuesto global destinado a la mantención¹⁴² de las actividades del HGD. Si las referidas deudas fuesen reconocidas sin la reserva de recursos correspondientes, comprometería una gran parte de los recursos destinados al mantenimiento de las actividades de la unidad en 20X4.

Con lo cual, dentro del alcance de los documentos analizados, considerando el análisis del registro de las actividades que constituían las etapas del proceso descrito en el apartado anterior; lo que pudimos revelar a partir de los datos analíticos DE1, fue una rutina generalizada de incumplimientos en la formalización de prácticamente todos los procesos y fases de control administrativo asociado a aquella rutina. En este sentido, lo que señaló tal descubrimiento, fue la posibilidad de la existencia de un cotidiano institucional que también se movía por otras conductas que no aparecían en aquel sistema existente en el departamento de compras.

En otras palabras, fuesen cual fuesen estas otras reglas, lo que estaba claro era que muchas de las pautas o actos que guiaron el flujo de los procedimientos de compras analizados, derivaron de enlaces aparentemente ajenos al procedimiento de realización de gastos visualizado en el panel¹⁴³ colgado en la entrada del departamento de compras del hospital HGD, afirmado por la coordinación de aquél sector y confirmado por los servidores allí presentes como el procedimiento interno instituido desde hace muchos años.

¹⁴¹ Nociones estas ya exploradas en el capítulo II.

¹⁴² Buscando resguardar el sigilo de las fuentes, informaremos valores aproximados.

¹⁴³ Ver la Figura 5.

Notaban que yo miraba fijamente al organigrama que tenían colgado en la pared, y que era un guía bastante explicativo sobre las etapas que debían ser cumplidas dentro del proceso de realización de compras allí elaborado. Observé que éste detallaba también los sectores y gerentes responsables por la ejecución de cada etapa de control.

Antes de pedir permiso para sacar una foto, pregunto: ¿Se trata del procedimiento que seguís, es cierto? (OP).

¡Sí!, ¿lo ves?, lo dejo ahí visible, así precisamos hacer las cosas, pero muchos solían llegar con sus pedidos y decían que necesitaban algo para ya, todo era urgente, yo les mostraba este panel y les señalaba que la cosa no es así, pero la gente no solía hacerme caso, afirmaban otra vez, ¡es urgente!, ¿y yo qué iba hacer, dejar que la gente se muera porque faltaba algo?” (GC, comunicación personal, Tabla 1).

- ¿Desde cuándo tenéis este proceso allí puesto en forma de panel? (OP)
- “Lleva mucho tiempo ahí, hace mucho que trabajo aquí y ya estaba allí colgado” (SDC1, comunicación personal, Tabla 1)

Con la continuidad de la intervención, pudimos acceder a los sectores y agentes que compartían las responsabilidades adscritas al cumplimiento de aquellas actividades de control. La mirada puesta sobre los datos observados conducía al analista a pensarlos a partir del camino lineal de la norma; pero, considerando los testimonios que lográsemos alcanzar, si sus voces indicasen otros destinos para nuestras miradas, el yo etnográfico debería estar atento y luchando por mantener una postura neutral.

Dentro de las posibilidades de acceso, buscamos conversar con agentes coordinadores o servidores responsables por el desarrollo de algunas actividades administrativas, especialmente vinculadas a los departamentos de compras, departamento financiero, farmacia, mantenimiento e inmunología, responsables por el cumplimiento de etapas cuyos actos deberían estar formalmente documentados y en conformidad con aquella rutina referida en la figura 5. Si no

estaban, como demostrado en los datos analíticos DE1, además de las conductas referidas sobre la priorización de compras directas (no licitadas) descritas en los datos analíticos DE2, alguna razón existía para proceder de esa manera y por eso, más allá que escuchar a los actores sobre las situaciones que las lecturas de aquellos documentos nos presentaron (las acciones pasadas), pero también, ante las dificultades de adaptación a los cambios sugeridos por la nueva administración, tratamos de registrar la continuidad de su reproducción o sus quejas en aquel entonces, el presente.

Muchas veces no era necesario buscar a los actores, ellos venían hacia nosotros, buscaban al sector de auditoría para pedir instrucciones sobre algunas situaciones que demandaban la nueva rutina de control instituida (el nuevo flujo definido para el proceso de compras). Concluidas las deliberaciones técnicas, siempre cuando encontraba apertura, no dejaba de estar atento al tema de las autorizaciones, pero buscaba seguir un poco más con las chalas y conducirlas con intención investigativa.

Tomando como referencia los años 20X1 a 20X3 como materia central, el ciclo administrativo de realización de gastos/compras, solía charlar con los gerentes o servidores implicados preguntándoles inicialmente: ¿Cómo funcionaba la rutina de solicitud y autorización de compras?, ¿cómo funcionaba la rutina de realización de reserva presupuestaria?, ¿cómo funcionaba la rutina de compras y suministro de insumos?, ¿y sobre la certificación del recibimiento?, ¿cómo funcionaba la rutina de recepción y verificación de procesos, liquidación de gastos y pago?

Testimonios del departamento de compras:

En las conversaciones, a partir de la introducción de una temática central, generalmente acerca de la ejecución del procedimiento de control sobre la realización de gastos practicados en la gestión anterior y, dependiendo de la evolución de la conversación, conectaba

este último asunto al tema de los cambios implementados por la nueva dirección, así, iba realizando preguntas direccionadas a los agentes de cada sector.

¿Cómo funcionaba la rutina del sector de compras?

¡Eran muchos los pedidos que llegaban a este sector y surgían de todas partes, especialmente de la farmacia o almacén, también de nutrición llegaban con frecuencia, decían que faltaban provisiones, faltaba de todo y a cada rato, necesitábamos comprar y el presupuesto no alcanzaba, era poco! (GC).

Cuando llegaban los pedidos de los sectores yo siempre verificaba si existía los insumos, materiales o medicamentos en las actas de la central de compras, los materiales médicos eran los ítems que menos existían, pero no era yo quien decidía sobre los proveedores, si aquellos que constaban en las actas de la central de licitación o si era una compra directa, esa decisión no era mía, no era mi función, sino apenas organizaba los procesos conforme me habían determinado (SDC1, comunicación personal, tabla 1).

- ¿Cómo funcionaba la rutina de autorización y realización de gastos? (OP)

“Creo que la dirección administrativa no disponía de tiempo, no estaba pendiente de revisar todas las solicitudes de compra, solían tener muchas responsabilidades externas, además, acostumbraban decirnos para revisar los pedidos, buscar y decidir por la opción más barata, eso era función del departamento de compras. Ahora, son examinadas todas las solicitudes allí, cada pormenor, si falta un detalle, por sencillo que sea, se devuelve el proceso” (SDC2, comunicación personal, Tabla 1)

- Sobre las autorizaciones de compras directas o de emergencia, ¿usted puede contarme algo sobre el tema? (OP)

“Siempre pedían todo en carácter de urgencia, apenas llegaban y decían que el sector estaba desabastecido y necesitaban eso, ¡y ya está!, muchas veces creíamos que lo más importante era pedir lo que reclamaban, no podíamos permitir la interrupción de cualquier servicio, tampoco colocar en riesgo a los pacientes. No lo recuerdo todo, pero te lo aseguro que antes teníamos más autonomía para realizar nuestras actividades, no pasaba todo por el control de la dirección, existía más confianza en nosotros” (GC)

- Sobre los procesos pendientes de pago que provienen de la gestión anterior, además de no estar condicionados a las reservas presupuestarias, faltan otros documentos, autorizaciones y firmas, ¿usted puede contarme algo sobre eso? (OP)

“Todos saben que el recurso destinado a este hospital siempre ha sido insuficiente, el dinero no daba para nada, ¿cómo administrar las compras y pedidos con ese presupuesto?, cuando llegaban pedidos de la farmacia, por ejemplo, medicaciones que faltaban, creo que la solución no sería permitir que la gente se muriera porque no existía reserva de recurso disponible o una firma en un papel, aun cuando faltasen otras cosas, sería igual de necesario, las firmas podíamos pedir las después, los documentos añadiríamos después, creo que las provisiones eran más importantes, eso creíamos ¿no crees usted?” (GC). –“¡bueno!, creo que hay un acumulo de procesos pendientes, pero no estoy aquí para juzgar, apenas deseo entender y colaborar” (OP). –“¡si el dinero no daba para pagar todo, yo presentaba los procesos prioritarios!, incluso hubo un período en que se redujo el presupuesto que ya era poco, pero los pedidos nunca paraban de llegar” (GC).

- Volviendo al asunto de realización de gastos por compra directa, ¿usted puede contarme algo más?, por ejemplo, en la resolución de las demandas, ¿qué tipo de comunicación existía entre su departamento y otros sectores? (OP)

“Cuando era compra directa buscábamos los proveedores más baratos, pero también dependía del tiempo de entrega, existían demandas que no podían esperar, los sectores no solicitaban nada con antelación, llegaban y decían que faltaba tal cosa, - solo tenemos eso para hoy, - otras veces informaban, - ¡acabará mañana!, además existían los vendedores que se quejaban y solo vendían con garantía de pago¹⁴⁴, otros eran más pacientes con las deudas del hospital” (GC).

“Muchas veces no existían los productos que buscábamos en las actas de la central de licitación, especialmente materiales médicos, los “equipos”, por ejemplo. También cuando llegaba alguien diciendo que el inventario estaba casi vacío y siempre faltaban cosas, otras veces porque el trámite para realizar las compras licitadas tardaba mucho, las entregas eran más demoradas, especialmente cuando la negociación era con un proveedor de un estado más distante. Si el ítem pedido no llegase dentro de plazo necesario para atender a la urgencia, era un problema” (SGC1, comunicación personal, Tabla 1).

¿Sobre las solicitudes de cotizaciones, cómo funcionaban? (OP)

“Existe una base de datos con contactos de proveedores, recurriamos a ella cuando la compra era directa, intentaba actualizarla siempre que podía, pero la indicación era de priorizar las opciones que ya existían, decían que muchos de los proveedores que estaban ahí eran buenos y pacientes con nosotros, - ¡incluso entregaban el pedido cuando el hospital estaba endeudado con algunos de ellos!>. ¡Los de arriba mandan, nosotros cumplimos!, cuando era compra directa yo buscaba entre las opciones que teníamos, llamaba y pedía que enviaran las cotizaciones por correo electrónico, imprimía las opciones que llegaban y entregaba al coordinador del sector, no realizaba el pedi-

¹⁴⁴ Se refiere a la reserva del presupuesto.

do, no era función mía, yo apenas preparaba el proceso y pasaba las cotizaciones más baratas que llegaban” (SDC2).

Los testimonios de los agentes identificados en el sector financiero, los que están descritos en esta gerencia administrativa, también los que serán mencionados en seguida (a partir de la colaboración de servidores de los sectores de mantención, servicios asistenciales y financiero), todos los casos nos relevan que la falta de atención normativa (observada en los procesos y documentos anteriormente analizados y descritos en las Tablas 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17, también representados los gráficos presentados en las Figuras 6, 8, 9 y 10) y los incumplimientos de procedimientos administrativos presentes en la rutina burocrática de la institución estudiada, se había convertido en una práctica normalizada por la antigua gestión, al promover la informalización de la rutina de control, normalizaba las tramitaciones ya dichas anteriormente como burocracias forjadas.

Testimonios de los sectores de mantención: higienización, farmacéutico, almacén y servicios asistenciales:

- ¿Cómo funcionaba la rutina de solicitud y autorización de compras? (OP)

“Eso de ahora mandar la solicitud de compras para el director autorizar, no era así, íbamos al departamento de compras a pedir las cosas que estaban cerca de acabar, era la rutina” (CA, comunicación personal, Tabla 1).

- Y sobre la certificación de recibimiento, ¿cómo funcionaba el procedimiento de control sobre recibimientos de materiales e insumos y liquidación de gastos? (OP)

“Cuando necesitábamos de la reposición de algún tipo de medicamento o material, llamaba para informar o mandaba alguien al departamento de compras para realizar el pedido, muchas veces necesitábamos reiterar que era urgente, ya que solían faltar las cosas, llegaban materiales para pocos días y necesitábamos estar al pendiente para

avisar: - solo tenemos eso para hoy o hasta tal fecha” (GF, comunicación personal, Tabla 1).

- ¿Usted puede contarme alguna experiencia de desabastecimiento que haya presenciado en su sector? (OP)

“Era una situación normal, siempre faltaba algo, un fin de semana faltó papel y jabón en los servicios y no pude reponer, cuando pasaba cosas así pedía y apenas decía la gente del almacén: - ¡no hay!, ¡qué puedo hacer! – Yo les contestaba a veces, ¡pide un préstamo o lo que sea, pero así no podemos estar!” (SSH1, comunicación personal, Tabla 1).

“Íbamos a solicitar al sector de compras y siempre reclamaban sobre la falta de recursos, a veces me enfadaba y decía, - ¡es que no te estoy pidiendo eso para mí uso, te lo pido porque necesita la farmacia, el hospital! Además, pedíamos un tipo de material, pero a veces mandaban de otro tipo, por ejemplo, solía pasar con la compra de guantes, pedíamos un tipo de producto, pero venía otra especificación inferior a lo que sería comprado y la calidad lo decidían allí” (SGF1, comunicación personal, Tabla 1).

- Aún sobre la certificación de recibimiento, ¿existía una comisión para eso? (OP)

“No existía una comisión, recibía quien estaba en el almacén, verificábamos si estaba todo conforme y después enviábamos la factura al departamento de compras” (SA, comunicación personal, Tabla 1)).

“Solían decir que ella mandaba en todo, bueno, se notaba que actuaba como se así fuese, mandón, llegaba con una factura para que firmase testificando el recibimiento, decía que alguien del sector había recibido y olvidado firmar, que podíamos hacer, la suya era como se fuese la voz del director en los pasillos” (SGF2, comunicación personal, Tabla 1).

La práctica de desatención normativa asociada a la red descrita y que estará detallada en el apartado de resultados analíticos siguiente, estaba apoyada en una situación de desabastecimiento que generaba la necesidad de compras de emergencia. Si constantemente faltaban insumos, medicamentos o materiales necesarios a la manutención de la unidad, si la compra directa (sin licitación) era la forma menos burocrática y más rápida, muchas veces, la única que permitiría la reposición de los ítems dentro del intervalo de tiempo demandado; además, si la decisión correcta sería “no comprometer la oferta de los servicios, ni la atención a los pacientes”; al respecto, bajo el lema “es urgente”, se sistematizó la práctica más fácil/viable de abastecimiento de productos en falta, vía la priorización de compras directas (de emergencia): “Nunca paraban de demandar, los pedidos llegaban de todas partes, a todo momento” (GC).

La aparente sistemática de descontrol pasó a ser entendido como medida más importante a ser tomada, pero bajo la denominación de “medida de urgencia”, así, los procedimientos de control y etapas de formalización pasaron a ser tratadas como criterios menos prioritarios.

La falta de planificación y de comunicación intersectorial ya no provocaba extrañeza, las disputas por autonomía se intensificaban entre las gerencias: “este hospital tiene demasiados directores” (GF), “ella se cree la directora” (SDF1, comunicación personal, Tabla 1), “llega aquí gritando, si piensa que manda en los otros sectores, aquí no” (CDF). Así, la desatención, comunicación personal, Tabla 1) a la norma y a la forma pasó a ser encarada sin recelo en la gestión anterior y la ineficacia administrativa tomó su rumbo y ocupó su espacio, se normalizó dentro de la rutina institucional. A la nueva gestión, heredera de la situación descrita, le cabía algunos retos que serán señalados en el apartado siguiente.

Testimonios del departamento financiero:

- ¿Cómo funcionaba la rutina de recibimiento de procesos, liquidación de gastos y pago? (OP)

“Todos los procesos eran preparados por el departamento de compras, cuando pedían la reserva, avisábamos sobre su disponibilidad o no, preparaban el pedido, decidían si era licitación o compra directa, no influenciábamos en el flujo, pero exigíamos toda documentación, compra directa sin cotizaciones no pagábamos, si faltaba algo devolvíamos cualquier cosa, si eran apenas las constancias de autorizaciones de la dirección, mandábamos para allá, verificaba todo antes pagar. Cuando faltaba apenas alguna testificación de recibimiento, si era una compra reciente, a veces pedía a alguien que fuese al sector, saber del responsable y pedir su firma, porque así no pagaría, si no era una compra reciente no me metía, ellos que busquen al responsable” (SDF1, comunicación personal, Tabla 1).

- Con la resolución a las demandas, ¿qué tipo de comunicación existía entre el departamento financiero y el sector de compras?

“Era complicada, sobre todo cuando devolvíamos procesos incompletos, cuando llegaba algún documento sin conformidad¹⁴⁵, si era antiguo yo no iba a comprometerme con el olvido de los demás, ellos que solucionen sus problemas. No era fácil la comunicación, porque no querían aceptar cuando yo devolvía algún proceso, se acercaba molesto a mi oficina, gritando, yo lo enfrentaba siempre le decía que bajara la voz, no le temía y le contestaba: - ¡si la gente soporta tus gritos, yo no!”. (SDF, comunicación personal, Tabla 1).

“A nadie se le ocurría enfrentarlo, pero aquí no, y por eso creo que tenía problemas con nosotros del financiero, llegaba decía lo que era para pagar o no, pedía para can-

¹⁴⁵ Firma de confirmación de recibimiento.

celar reservas sin mandar un documento de solicitud firmado, yo avisaba que mandase un pedido formal, además si faltase algo no pagábamos y si la dirección no autorizase también no, pero parecía que no se importaba. Eran como uña y carne, la prioridad decidía entre él y la dirección llegaba y decía, ¡primero pagamos a los proveedores que son buenos con nosotros!, solo nosotros lo enfrentábamos, era casi el director para muchos, pero no para nosotros del financiero” (SDF2, comunicación personal, Tabla 1)

¿En algún momento les han pasado alguna información sobre las deudas del hospital? (OP)

“No sabíamos detalles de muchas cosas, el departamento de compras no nos informaba sobre estos procesos pendientes de pago y con la dirección las conversaciones no eran prolongadas. A veces recibíamos alguna llamada cobrando algo, si el proceso no estaba aquí, apenas informaba que no había llegado nada todavía, y que ellos reclamasen al departamento de compras, por si estaba allí y no nos habían pasado. Aquí llegaban apenas los procesos autorizados” (SDF).

Además de reafirmar los hallados citados en análisis de la sección de compras y los descriptos anteriormente (en la sección de mantención, sobre la aparente sistemática de descontrol que pasó a ser entendido como medida más importante a ser tomada), los testimonios aquí presentados nos informan sobre el sometimiento de sectores y funcionarios al poder patrimonialista concentrado en manos de los que han tomado como privadas las decisiones gubernativas. Al no implicarse directamente en la red de intercambios (dones asimétricos), en otras palabras, al negaren la posibilidad de devolución del contra-don (colaboración con la red de informalidades y desvíos asociados a los procedimientos burocráticos forjados), sobre este sector y funcionarios recaían otras consecuencias derivadas de las relaciones de poder

constituidas: presiones, incertidumbre sobre la manutención de los vínculos, negativa de informaciones y de beneficios).

III.1.2.4.2. Resultados analíticos RA3: la informalidad vinculada al ciclo administrativo: alianzas y desvelamiento de los dones distribuidos.

Dentro de la constancia etnográfica surgen los momentos en que ciertos hallazgos importantes nos sorprenden, el día en que el cotidiano de intervención ofrece algún tipo de respuesta para nuestras inquietudes centrales, sea para confirmar, sea para refutar algún tipo de supuesto sobre el cual sentado nuestras miradas.

Las revelaciones surgieron después del anuncio y salida del coordinador de compras de la gestión pasada, me refiero a su transferencia a otra unidad administrada del Estado, ya que los contactos políticos que tenía imposibilitaron su despido. Además de la precaución de la cúpula administrativa del Estado, por entender que, en tiempo de campaña electoral, como la que estaba en curso, deberían ser evitados episodios polémicos. Si éste llevase algún dato a la oposición o si la prensa local se enterase de algún punto debatible sobre su salida, sería un problema para la campaña del partido del gobierno. De tal manera, igual que pasó con los otros agentes que han estado directamente conciliando aquellas prácticas, todos han sido transferidos para otros sectores de la administración del Estado.

Tras el comunicado de su transferencia, se logró la primera revelación a partir de una inspección documental realizada en su oficina antes de reemplazarlo. Encontramos cuatro cajas llenas de papeles que estaban guardadas detrás de las estanterías del sector. De tal hallazgo, surgió la necesidad de saber el motivo. ¿Porque estaban ahí?, ¿de qué se trataban?, ¿por qué estaban separados de los procesos y archivos corrientes? En un primer momento, colectivamente nadie supo responder; pero observando el clima de aprensión, fue repasado un mensaje de tranquilidad de parte de la dirección y que las cajas fuesen desinadas al despacho del auditor.

Conforme solicitó la dirección, procedimos con el análisis del contenido de las cajas, lo cual, resultó en un informe sobre los procesos ahí encontrados. Con el examen se pudo observar y concluir que los documentos existentes en aquellas cajas indicaban la existencia de prácticas paralelas al control regular de los gastos del HGD, una rutina de informalidad de los procedimientos que había sido manipulada como mínimo en los últimos cuatro años anteriores a la gestión en curso (20X4):

- ✓ procesos completos y documentos sueltos con informaciones contradictorias;
- ✓ procesos liquidados y con pedidos de cancelación de pago;
- ✓ procesos pagos y que no estaban archivados en el departamento financiero;
- ✓ muchas facturas sueltas, parte firmada por servidores, atestando el recibimiento y que no han seguido un ritual procesal, otras con informaciones repetidas, algunas sin testificación de recibimiento;
- ✓ facturas de compras de medicamentos y otros materiales de la farmacia, con testificación de recibimiento, realizada por servidores ajenos al sector farmacéutico;
- ✓ procesos de solicitud de alimentos con facturas certificadas por personas de sectores ajenos a la nutrición, procesos completos, faltando apenas garantías de reservas presupuestaria (DRP);
- ✓ 59 procesos con reservas presupuestarias solicitadas (DRP) y no utilizada, sin pedido de cancelación; en otras palabras, cuya disponibilidad de recursos ha sido desperdiciado.

Otros descubrimientos ocurrieron a partir de una segunda inspección realizada en los documentos que registraban las rutinas de entradas y salidas de insumos y materiales del almacén o farmacia confrontados con los registros de los ítems cuyas entradas y bajas (usos) habían sido controladas en divisiones asistenciales del HGD. Tal examen pudo revelar regis-

tros de envíos, bajas y uso de materiales en reparticiones del hospital en períodos no regulares: en días y horarios en que, según el cronograma de actividades, dichos sectores estaban cerrados, sin cualquier tipo de actividad.

Las tensiones generadas por las inspecciones y nuevas medidas implementadas en el transcurso de los primeros ocho meses de la nueva gestión (las intervenciones y ajustes realizados en el procedimiento de control), dirigidas a la búsqueda del rigor en la formalización de los actos administrativos y responsabilidades funcionales asumidas, se unieron, en ese momento, al clima de despidos de servidores y las transferencias de agentes para otras unidades de la administración del Estado, intensificándose así, el ambiente de inseguridad laboral (¿ocurrirían más despidos o transferencias?, ¿qué otras novedades surgirían?).

No apenas para los agentes que de alguna manera han estado directamente implicados en los desvíos revelados, también se notaba un cierto nivel de estrés en los servidores que de alguna manera fueron victimizados o estuvieron indirectamente implicados en el cumplimiento informal de determinadas rutinas administrativas, bajo el lema o dilema que en una de las charlas escuché: - “En la iniciativa pública existen jefes, órdenes y mordazas, no cumplir sus determinaciones, ver, cuestionar y hablar demasiado, significa ir a la calle, despido seguro” (SGF1).

En medio a este escenario, dos servidores decidieron hablar sobre el tema, pero señalando con firmeza que lo harían en plan de confianza y necesidad de sigilo, ya que, además de buscar evitar molestias internas, temían represalias externas, “esa gente conoce otra gente política que puede complicar la vida de uno” (servidor del HGD)¹⁴⁶. En ese sentido, dadas las garantías de que las aclaraciones serían tratadas con sigilo y ética, ellos estarían salvaguardados con la máxima atención y discreción posible.

¹⁴⁶ Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes, no identificaremos el sector del funcionario conforme detallado en el Tabla 1.

Centrando sus palabras en las presiones que sufrían, pasaron a realizar los relatos sobre algunas rutinas internas acerca del procedimiento de realización de gastos en la gestión anterior. Los escuché sin tomar nota, buscando así evitar situaciones embarazosas, notando que sus revelaciones iban de encuentro, no apenas, al contenido existente en aquellas cajas; sino también, hacía los datos citados en los análisis etnográficos DE1 y DE2.

Con lo cual, además de las colaboraciones y revelaciones de los servidores citados en el párrafo anterior, las observaciones puntuales representan un compilado analítico cuyo examen, está basado en los testimonios retirados de los datos analíticos DE3-T y fundamentado en los hallazgos y resultados revelados en las perspectivas analíticas DE1 y DE2:

La red¹⁴⁷ de informalidad vinculada al proceso de realización de gastos:

- ✓ Los coordinadores o representantes de los sectores no necesitaban, no solían pedir autorización para la realización de los pedidos de materiales o insumos; acudían directamente al departamento de compras con sus demandas;
- ✓ La gerencia de compras tenía autonomía sobre las decisiones acerca de las etapas vinculadas al procedimiento de realización de gastos; no existía vigilancia sobre el límite de compras directas (sin licitación) efectuadas; existía un grupo privilegiado de proveedores que eran nombrados de “proveedores buenos” (PVB) y de confianza; el proceso de cotización era manipulado, privilegiándose el contacto con los PVB.
- ✓ Los líderes manipulaban el procedimiento de testificación de recibimiento (servidores eran convidados o presionados a firmar facturas sin verificar la entrega real o la cantidad de material suministrado);

¹⁴⁷ Buscando preservar el sigilo de las fuentes, serán utilizados términos más genéricos, evitándose la citación directa de autores y la utilización de algunos códigos identificados en la Tabla 1 y en el transcurso del análisis etnográfico.

- ✓ En algunas ocasiones los proveedores buenos (PVB) entregaban cantidades de ítems (insumos, medicamentos o materiales) inferiores a los descritos en las facturas; así mismo, los productos ficticios eran testificados como recibidos y registrados en el sistema;
- ✓ También era controlada y garantizada la baja de los ítems irregularmente registrados en el sistema. Servidores localizados en sectores estratégicos (servicios asistenciales y mantenimiento) confirmaban el recibimiento y uso de materiales e insumos registrados irregularmente, testificando el recibimiento y uso del ítem irreal bajado.
- ✓ Si el recurso disponible era limitado, el pago era realizado primeramente a los proveedores buenos (PVB);

Los intercambios: “dones” y “contradones”.

- Los PVB regalaban recursos a los líderes de la red:

“La reforma de su casa no acababa nunca, ¿de dónde sale tanto dinero?, ¿creo que ya sabe usted?, ¿verdad?; - ¡No, dímelo tú! (OP); - creo que los proveedores de compras directas son buenísimos, el sueldo que tiene no alcanzaría más que para sus gastos personales, digamos que le permite una vida tranquila, creo, pero no es tanto como para construir una mansión, pero bueno, cambiemos de tema (...)” (servidor del HGD, comunicación, Tabla 1)¹⁴⁸.

- Los proveedores (PVB) donaban recursos que eran distribuidos a los coordinadores o agentes del HGD sobre la forma de pago extra que eran los integrantes directos de la red de intercambios que giraba en torno al control sobre la ejecución de gastos;
- Los proveedores distribuían regalos, electrodomésticos o regalos navideños a agentes/servidores distribuidos en los diversos sectores (compras, farmacia, almacén, servicios asistenciales y enfermería): “en diciembre del año anterior una enfermera recibió una nevera, otras dos recibieron un microondas y una cocina cada una” (servidor del HGD).

¹⁴⁸ Evitamos el sector del funcionario indicado en la Tabla 1 considerando la necesidad de sigilo de las fuentes.

- Los líderes de la red repartían bonificaciones (sobres con pagos extras eran el aguinaldo navideño) a algunos agentes o coordinadores implicados directamente en la red: “en diciembre solían poner un sobre en nuestros escritorios, abríamos y encontrábamos dentro la cuantía correspondiente a un mes de pago de nuestros sueldos; decía: - es una bonificación por nuestro trabajo y confianza” (servidor del HGD).
- Los proveedores (PVB) donaban recursos al partido y campaña electoral del diputado u otros candidatos apoyados por los líderes de la red: “conozco mucha gente de la cúpula de la administración general del Estado, pero si prefieres yo hago una llamada al diputado “DP1” para quien he dado tanto apoyo” (PS).
- Los líderes de la red recibían (del diputado DP1 u otros candidatos aliados) la fuerza política y el apoyo que les garantizaba mantenerse en el cargo directivo en el HGD, u otras vacantes públicas de la Administración del Estado, cuando sea ésta la indicación o cuando surjan posibilidades mejores de ascensión: “ha sido transferido para otro cargo público más importante (...) parece que tiene un padrino político, un diputado fuerte de las bases del gobierno, creo que es el mismo que estuvo aquí en el hospital el día anterior a su salida” (servidor del HGD).
- Por fin, los agentes que no han estado directamente implicados en esta red, “los de abajo, servidores comunes y sin privilegios”, destinados a las actividades administrativas accesorias, aquellas que yo llamaría de periferia burocrática, “sin poder de decisión”. Para dichos servidores, la garantía de que no los despidieran acababa convirtiéndose en un regalo recibido, “un don” que luego pide su “contradon”.

III.1.3. Los retos de la nueva gestión.

Si por un lado los datos analíticos (DE1, DE2: documentales y DE3-T, testimonios) permitían pensar en el histórico de fragilidad y falta de rigor en los procedimientos de control de un pasado gubernativo y que trajeron para la nueva administración del HGD, como míni-

mo, dos herencias/consecuencias principales: el endeudamiento y la situación de desabastecimiento. Estas dos situaciones eran vistas como destaque porque “si no fuesen bien administradas y solucionadas seguirían a diario colocando en riesgo muchos de los servicios que eran ofrecidos” (NDG).

Los relatos sobre situaciones de desabastecimiento eran constantes, llegaban especialmente de la farmacia, almacén y nutrición, pero también del equipo de limpieza. Siempre pedían providencias urgentes, afirmaban que la falta de insumos o medicamentos colocaría en riesgo la asistencia a los pacientes (nutricional, medicamentosa, inmunológica y médica y laboratorial).

“Llamaron del sector de nutrición y avisaron que hoy la cena de algunos pacientes estaría comprometida, les han dicho en el almacén que faltaban platos desechables y algunos pacientes no pueden ser servidos en platos de loza, contactaron al departamento de compras y dijeron que el proveedor atrasó la entrega y que la misma estaba prevista para mañana” (SR, gerencia de servicios asistenciales, Tabla 1)

“Un servidor del sector de higiene vino para avisar que fue al almacén y no encontró material para el fin de semana completo (faltará papel y jabón), comuniqué al departamento de compras y dijeron que el proveedor se comprometió a realizar la entrega el lunes por la tarde” (SR). - “Traté con el coordinador del almacén sobre la posibilidad de solicitar un préstamo de otra unidad para cubrir la urgencia” (OP). “Éste ya se ha ido sin proporcionar una solución, en este momento no puedo comunicar el problema a la dirección, está reunida con gerentes” ¿qué hago?” (SR). “Llame al jefe del sector pidiéndole provisiones” (OP) (...) “no me contesta el teléfono” (SR), - “avise a la dirección cuando sea posible” (OP) (...) “Lo han llamado de la dirección, ahora ha respondido el teléfono, dijo que estaba a camino del hospital y solicitaría un préstamo de otra unidad” (SR).

“Regularmente faltaban las cosas, teníamos que improvisar o pedir un préstamo; si era un material o medicamento fundamental, los solucionábamos de alguna manera” (SSA, gerencia de servicios asistenciales, Tabla 1).

“Era normal que faltasen insumos, materiales, a veces medicamentos; por eso siempre necesitamos pedir con urgencia, vía compra directa” (GC).

Según relatos, el contexto de falta de provisiones se había convertido en un marco administrativo en los años anteriores a la intervención de campo. Un problema recurrente que tuvo que afrontar la nueva dirección en el inicio de su mandato, ya que bajo los discursos faltas y urgencias, eran efectuadas las justificaciones de desatención a los procedimientos de licitación, la priorización del método de compras directas y la informalidad de la rutina de control.

Conforme detectamos algunas conductas omisas con relación al cumplimiento de determinadas responsabilidades al percibir la manera como algunas gerencias y servidores conducían las actividades de control asociados al procedimiento de realización de gastos, suponía intervenir en la rutina y fomentar algunas medidas claves para la reorganización del flujo, “existirán momentos en que necesitaremos ser pedagógicos” (NDG).

En ese sentido, entre otras decisiones, la nueva dirección decidió asumir como medidas prioritarias “la reorganización del flujo de compras y control de suministros, crear una reserva de inventario, presentar un informe sobre las deudas y buscar proveer los recursos junto a la Secretaría de Sanidad y luego, si hubiera sobra de recursos, comenzar con la reforma del tejado” (NDG).

Pensábamos que los informes solo corroboraban la situación observada, indicando que la dirección de ciertas decisiones/actos tomados por la gestión anterior, contribuyeron para el endeudamiento de la unidad y otras consecuencias; incluso, parte de la estructura física del hospital necesitaba una reforma, “nos acercamos al invierno y el problema del tejado

es histórico, ya me he enterado (...) mi desafío inicial es equilibrar los gastos del presupuesto e buscar que sobre algo para, poco a poco, reparar el tejado” (NDG) .

El problema de los goteos en el invierno ha sido uno de los primeros relatos que he escuchado, aún antes que la dirección del HGD nos lo dijera. Un día cuando caminaba hacia una de las reuniones sectoriales, un servidor que retiraba el agua de un pasillo dijo: “- ¡cuidado, el piso está mojado!, ¡llovió poco y eso!” (SSH2, gerencia de mantención, Tabla 1) - ¡Buenos días!, ¿cuándo llueve siempre pasa esto? (OP) – “¡Buenos días!, ¡se acerca el invierno y ya verás!, ¡muy sufrido!” (SSH2). - Otra servidora que caminaba conmigo hacia la reunión comentó, - “Hay muchas zonas con el tejado lleno de goteos, queda así; a veces tenemos que mover a los pacientes de una zona para otra del edificio” (SSA, comunicación personal, Tabla 1).

Así, en ese encuentro entre el pasado y futuro administrativo, los hallazgos de los datos considerados en el análisis se encontraban en las quejas y dificultades de adaptación, de algunos agentes, a los cambios propuestos, considerando el rigor del nuevo procedimiento de control administrativo implementado por la nueva dirección.

“Necesito de ayuda con ese proceso, no estoy seguro si está de acuerdo con las nuevas exigencias, la manera de antes era la que sabíamos” (GC)

- ¿Qué piensa usted sobre los cambios implementados en el procedimiento de realización de compras? (OP)

“Uno no puede trabajar así, son demasiadas exigencias, cada semana hay que preparar un informe sobre las existencias del sector, estimar cuánto durará cada cosa, ¡haya trabajo!, no reclamo, apenas digo, ¡la cosa ahora como está, no encuentro tiempo ni para un café!, mucho más trabajo y mi pago no está para tantos cambios, existe personas en mí sector que trabaja muchísimo menos y siguen con las mismas responsabilidades, tampoco tengo que soportar los encargos de los cambios sola; considero curiosa la actitud de la dirección, dice que ahora necesitamos solicitar con antelación para evitar desabastecimiento, pero hay que solicitar au-

torización para todo, el otro día tuve que solicitar algunos materiales, tuve que ir y volver cuatro o cinco veces a su oficina y su secretaria dice siempre lo mismo, está en reunión. Todo lo que pido tiene determinada una fecha de entrega, pero hace varios días que le he dejado una solicitud de contratación de otra técnica para mi sector, no puedo sola, ¡no puedo y ya está!, todavía no ha dado solución, es fácil culpar, pedir y pedir; concentra todas las decisiones y quita la autonomía de los sectores, ¿y si está ausente?, ¿quién lo decidirá?” (GF).

“Antes existía más autonomía, más libertad para realizar nuestro trabajo, sin tener que acudir a la dirección siempre que fuese necesario solicitar un pedido de compra (...) además de la autorización ahora me pidió que preparase una nota justificando la compra de emergencia, porque no pedí con antelación, ¡si es urgente es porque es urgente y ya está!, ¿no?, porque sin material cómo vamos a trabajar, si es compra directa o indirecta no es cosa mía, no sé cómo preparar eso, ¡qué lo haga la gente del sector compras, creo que es cosa suya!, ¿no?” (CH, gerencia de mantención, Tabla 1).

Dentro de las medidas anunciadas y que resultaron en opiniones como las citadas, coordinadores de sectores y gerencias pasaron a ser guiados por la forma de orientación asumida por la nueva gestión; por un lado, la centralización de algunas decisiones y controles que, según datos y relatos, estaban concentradas en el departamento de compras y que serían distribuidas a sus sectores de competencia. La vigilancia sobre la disponibilidad de reservas de presupuesto, sobre la autorización de gastos y pago, pasaría a ser asumida por el sector directivo; otros reajustes de competencias y cambios, serán detallados enseguida.

Todos los casos han sido colocados bajo un eje centralizador: la atención a la norma, planificación de las actividades, la comunicación intersectorial, la formalización y responsabilización por conductas/actos asumidos.

Pautas como estas pasaron a ser constantes en las reuniones de coordinación de actividades, un nuevo discurso que giraba en torno de las decisiones (conducción de los actos administrativos) y sopesaba las responsabilidades que deberían ser asumidas en cada sector.

Primera medida: si sobre la acción planificada de la ejecución financiera del presupuesto (control de gastos) implicaría decisiones/actos concentrados en el sector directivo, el control de la reserva presupuestaria (capacidad de gasto) pasaría también a ser allí asumido, lo que implicó un cambio sustancial en la rutina de las gerencias y sus responsables. Ahora, más que la responsabilidad formal, el control sobre la existencia de la reserva presupuestaria y autorización de gastos, pasó en la práctica, a ser asumida por la gerencia administrativa y todas aquellas gerencias que dependiesen de materiales, insumos y medicamentos que implicasen en procesos de compras, deberían confirmar su autorización formal por memorándum destinado al sector directivo.

Segunda medida: los sectores responsables por el almacenamiento de medicamentos, materiales o insumos pasaron a realizar inspecciones periódicas e informar semanalmente los ítems con existencias comprometidas, debiendo, los sectores responsables por el uso de cada ítem, elaborar una planilla con la estimación semanal y mensual de consumo. El reto ha sido buscar que los sectores referidos pasasen a trabajar de forma comunicada en el sentido de evitar la situación de desabastecimiento; de tal manera que, las solicitudes de gastos pasarían a considerar el tiempo hábil entre el pedido y la entrega (a ser definido por el departamento de compras), evitando compras sin licitación y el riesgo de desabastecimiento.

Tercera medida: el departamento de compras y licitación fue orientado para estar atentos al tiempo necesario entre la formalización, solicitud del pedido de compra y entrega; pasando a ser priorizada la modalidad de compra licitada, debiendo, las compras directas, estar condicionadas a imposibilidades o excepciones y sujetas a autorizaciones previas de la dirección. Además de cotizaciones, cuando sucediese, todo proceso de compra directa debería estar instruido con una justificación o citación de la emergencia; por ejemplo, la no disponibilidad de actas de proveedores registrados en la Central de Compras y Licitación del Estado, inexistencia del producto en el mercado, medicamentos y materiales indispensables y de difi-

cil acceso, otras justificaciones pertinentes. De esta forma, los sectores y responsables por casos omisos al procedimiento establecido, pasarían a tener que firmar un documento indicando el problema o la emergencia que produjo la situación/necesidad de compra directa (sin licitación).

Cuarta medida: fueron creadas comisiones de recepción, nombrando servidores de cada sector para integrarla, estando cada quien responsable por la confirmación y constatación de la entrega de medicamentos, insumos o realización de servicios. Estando además encargados de destinar la factura “certificada” al departamento de compras.

Quinta medida: el departamento financiero pasó a comunicarse cotidianamente con la gerencia administrativa enviando informes sobre el saldo de reserva presupuestaria disponible (esta disponibilidad pasó a ser tratada como base para autorización de realización de gastos); además, los procesos de gastos una vez liquidados eran enviados por el departamento de compras, y la autorización de pago pasó a realizarse exclusivamente con el director.

Las medidas anunciadas, fueron tratadas como retos “ante la necesidad de reorganizar el flujo de actividades y procesos internos, para contribuir con la implementación de un plan de acción que fuese capaz de combatir las omisiones, dando a conocer los nuevos procedimientos y responsabilidades de los agentes, fomentando un censo de comunicación intersectorial proveedor de acciones coordinadas, orientando y demandando a los que estaban en la línea de frente de los sectores” (NGD).

Otras medidas previstas y más individualizadas fueron llevadas a cabo por la nueva gestión, algunas asociadas a inspecciones más concretas sobre desvíos internos; otras, asociadas a denuncias que justificaron varios despidos, cerca de veinte y seis, en ocho meses:

- Sobre los despidos, supe algo sobre exoneraciones de funcionarios fantasmas, ¿usted puede contarme algo sobre el tema? (OP)

“Algo sí, no me enteré de nombres, pero se trataba de personas que poco o nunca eran vistas en la unidad, una incluso, vino ayer a reclamar, llegó gritando en el pasillo, diciendo que quería una cita con la dirección, lo curioso es que la buscaron, a ella y a otros que no aparecían mucho, les mandaron varios avisos para que viniesen a hablar con la dirección y nunca hicieron caso; pero cuando supo de su despido llegó así, salió de la dirección destrozando todo y amenazando a todos” (SR2, comunicación personal, Tabla 1).

“Una gerente por ordenar fraudes en la escala de turnos de empleados; otro ha sido por extorsionar empleados sometidos a su control y cobrar dinero por dispensar el registro de faltas laborales; un tercero por incapacidad técnica y no cumplir con las responsabilidades de su sector; un servidor por falta de ética profesional y levantar rumores sobre la condición serológica de otro funcionario del sector” (SR2).

“Se trata de la gente enviada por los políticos en tiempos de campaña. Surgen muchas caras nuevas en el período electoral, siempre ha sido así, parte no solía aparecer con frecuencia, un par de ellos sabía que venía apenas por el control de asistencia al trabajo, otros que aparecían y se quedaban el horario laboral completo, estaban siempre ociosos, un tipo de mi sector, por ejemplo, cumplía siempre su horario, pero su función no era más que revisar las facturas de agua y luz” (SGM, comunicación personal, tabla 1).

III.2. Análisis etnográfico 2: La acción política ante la gestión contratada de unidades de salud con Organizaciones Sociales.

Para este segundo momento etnográfico, retomamos la noción de “tiempo de la política”¹⁴⁹ para demarcarla a partir de una doble posibilidad: la primera, será reflejada en el apartado “III.2.1.” como la política que se hace en el periodo de disputa electoral; la segunda no-

¹⁴⁹ Ya discutida en el capítulo II.

ción, será descrita en el apartado III.2.2 como la política que se hace todo el tiempo y cuyas alianzas que se impregnan en el tiempo de administrar.

II.2.1. El tiempo de la política en el cotidiano de la institución.

En esa primera posibilidad, considerando el tiempo reglamentario determinado por la justicia electoral de Brasil, lo que estuvo en evidencia fueron los arreglos y alianzas políticos formadas dentro del proceso de competición por una vacante (un espacio de representación gubernativa), por ejemplo: realizar alianzas partidarias, alianzas con electores, alianzas con empresas privadas, buscando el financiamiento de la campaña o sumar más votos; en este marco, aunque la normativa electoral imponga ciertos límites, imposibilitando ciertas conductas o tipos de alianzas (buscando crear un espacio de competición “saludable y justo”).

El cruce de la referida frontera (los acuerdos informales que surgen de la desconsideración de dichos límites), además de surgir a menudo, muchas veces serán tomados como legítimos, aunque la ley diga lo contrario, y, en ese sentido, serán capaces de influenciar de forma decisiva el juego electoral. Este tipo de juego se aproxima el tiempo de la política a la máxima brasileña “¡en la política vale todo, solo no vale perder!”¹⁵⁰.

En tal sentido, además del texto previsto en los capítulos IV y V de la Constitución (1988), presentando, entre otras particularidades, contenidos sobre los derechos políticos y partidos políticos, la garantía del ejercicio de la soberanía popular por medio del “sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos, y, en los términos de ley¹⁵¹”, el ciclo electoral brasileño tiene período reglamentado por ley electoral específica (ley 9.504/17, artículos del 1° al 4°)¹⁵² e intervalo de tiempo demarcado para que se cumplan los rituales partidarios previos (artículo 8° de la misma ley), candidaturas (artículo 11°), y campañas; tal momento, viene cargado de rituales en el entorno de la búsqueda de adhesio-

¹⁵⁰ Na política vale tudo, só não vale perder!

¹⁵¹ Constitución (1988).

¹⁵² En el caso de las elecciones municipales de 2020, en detrimento del contexto de la pandemia del covid/19, hubo un cambio en el período regular, conforme enmienda constitucional n° 107 de 02 de julio de 2020.

nes, financiamientos, acuerdos, intercambios y tensiones, con el propósito de garantizar el suceso de la elección (tomar el mando o mantenerse en el poder).

Buscándose evitar que en dicha elección ocurran prácticas del tipo “todo vale en la política”, además de las obligaciones especificadas en la ley referida y que deberán ser especificadas dentro del transcurso electoral/burocrático previsto; los organismos de control como la Abogacía General de la Unión de Brasil (AGU), tomando como base la disciplina legal abajo citada, populariza y distribuyen documentos como cartillas, instrumentos estos que reúnen informaciones sobre los límites de las actuaciones de servidores públicos y candidatos, también acerca de conductas éticas en la circunscripción del año electoral.

Cabe observar que la disciplina legal comprendida en los arts. 36-B e 73 a 78 de la Ley 9.504, de 30 de septiembre de 1997 (Ley Electoral), y en la Ley Complementar 64, de 18 de mayo de 1990 (Ley de Inelegibilidades), especialmente en su art. 22, vislumbra impedir el uso del aparato burocrático de la administración pública de cualquier esfera del poder (federal, estatal, distrital o municipal) en beneficio de la candidatura, asegurando así la igualdad de condiciones en la disputa electoral (AGU, 2020)¹⁵³

Las prohibiciones referidas en la ley 9.504/1997 y traducida a la cartilla citada, conforme también previsto en la misma, si incumplidas, serán pasibles de nulidades, penalidades y multas diversas. Pensado en los resultados del análisis, considerando las prácticas y testimonios que serán evidenciados en seguida. Separamos en dos grupos:

- ✓ **Las prohibiciones electorales P1** (aquellas que suelen ser más fiscalizadas y evitadas por los candidatos)¹⁵⁴: la propaganda electoral anticipada, propaganda electoral con publicidad institucional en los tres meses que antecede la elección , aumento de los gastos con publicidad en el primer semestre del año electoral, presencia de candidatos

¹⁵³ Advocacia General da União (2020). Manual de condutas vedadas aos agentes públicos em eleições. http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/cartilha_condutas_vedadas_-_eleicoes_2020.pdf>

¹⁵⁴ Están más pendientes de denuncias, ya que pueden ser accionadas con más efectividad, incluso por el candidato oponente, caso ocurran suelen ser detectadas con más facilidad y sobre ellas existe un control y seguimiento más efectivo de parte de la justicia electoral.

en inauguraciones¹⁵⁵ de obras públicas, contratación, con recursos públicos, shows artísticos para inauguración de obras o servicios públicos, pronunciamiento en cadena de radio o televisión tres meses antes de las elecciones realizar transferencias voluntarias de recursos públicos en los tres meses anteriores a la elección, contratar o despedir tres meses antes de la campaña;

- ✓ **Y las prohibiciones electorales P2** (cuyos incumplimientos son normalizados dentro del cotidiano institucional)¹⁵⁶: “ceder o usar, en beneficio de candidato, partido político o coligación bienes o inmuebles pertenecientes a la administración, uso abusivo de materiales o servicios públicos, uso promocional de bienes y servicios de carácter social, ceder servidores o empleados de la administración pública y el uso de sus servicios para comités de campaña electoral del candidato durante el horario de trabajo normal, ofrecer/“*prometer empleos*”¹⁵⁷ o suprimir ventajas, dificultar o impedir el ejercicio funcional, tres meses antes, en la circunscripción de la campaña hasta el acto de investidura.

El período de propaganda electoral solamente es permitido después del día 15 de agosto del año de la elección (cf. art. 36, caput. de la ley 9.504/1997, con la redacción de la ley 13.165/2015), pero conforme AGU (2020) desde que inexistía pedido expreso del voto, la

¹⁵⁵ Conforme resolución de la Comisión de Ética Pública, fundamentado en el art. 2º, inciso V, del Decreto de 26 de mayo de 1999 y bajo condiciones especificadas en los artículos 5º al 8º: Art. 1º Las autoridades vinculadas al Código de Conducta de la Alta Administración Federal podrán participar, en la condición de ciudadano-elector, de eventos de naturaleza político-electoral, como convenciones y reuniones de partidos políticos, mítines y manifestaciones públicas autorizadas en ley. (AGU, 2020, p. 33).

¹⁵⁶ Los incumplimientos son normalizados; por miedo de represalia futura (pérdida de empleo o beneficios) son evitadas las denuncias individuales; conforme testimonios citados en el apartado siguiente, aunque desconsideradas a menudo dentro del cotidiano administrativo, las infracciones en este sentido no eran percibidas como pautas prioritarias de la justicia electoral, en el sentido de su fiscalización para la aplicación de las nulidades y penalidades de candidatos en las campañas,

¹⁵⁷ La expresión en cursiva no consta en el manual o ley, pertenece al autor, buscando separar dos nociones que considero importante: contratar y ofrecer (en el sentido de prometer).

referencia a la candidatura y la promoción personal de precandidatos no configura propaganda electoral extemporánea¹⁵⁸

III.2.1.1. Registros de campo.

En el tiempo de la política, nuevos rituales fueron visibles en el cotidiano de las instituciones y sectores públicos que tuvimos acceso, tanto en la DAFH, así como en otros sectores de la Secretaría de Sanidad y las unidades sanitarias administradas directamente o vía OSS:

- ¿Cómo usted se da que ha llegado el tiempo de la política en la Institución o cotidiano dónde trabajas? (OP). - “No sé si va a pasar con esta nueva gestión, pero en los últimos 15 años siempre ha sido así, un poco antes del inicio de la campaña, este hospital parecía un hormiguero; muchas caras nuevas, personas recomendadas por tal o cual político, ellos enviaban personas y éstas no tenían ningún compromiso con las labores del hospital” (GC, Tabla 1).

Acudir al comité electoral, participar de los eventos y reuniones políticas del candidato del partido del gobierno o del diputado apoyado por la cúpula administrativa (por directores de las unidades o secretarios de Estado) eran acontecimientos que no solían ser puestos en negociación, ya que era el momento de demostrar fidelidad a la persona o agente político que te consiguió un puesto de trabajo, del cual recibes tu sueldo mensualmente. Había casos en que eran realizadas llamadas de los funcionarios que habían estado en el comité de campaña o en las marchas, incluso en las caravanas de coches. En este último caso, eran controladas las matrículas de los vehículos y verificado si los apoyadores habían estado ahí.

Los servidores de todos los escalones eran invitados a ayudar en la campaña, las actividades que cumplían eran variadas y las funciones desarrolladas eran proporcionales al rango del cargo que ocupaban, al beneficio que recibían o al vínculo personal/intimidad con la élite administrativa (Secretaría de Estado y directores de unidades) u otros agentes de la cú-

¹⁵⁸ Recurso Especial Eleitoral nº 194, Sentença. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico. Fecha 03/11/2017.

pula política. Por ejemplo, distribuidos en los distintos barrios y comunidades, los agentes directivos y gerentes/coordinadores administrativos (g)¹⁵⁹ se convierten en coordinadores de campañas, responsables por recaudar votos, establecer acuerdos con líderes comunitarios, presidentes de asociaciones u otros. Los servidores de más bajo rango, incluso, pudieron ser relevados de sus funciones antes del horario normal, cuando era considerado más importante acudir a las festividades o movimientos políticos. Había que colaborar, estando allí, por ejemplo, en la comunidad realizando campaña o para juntar más personas al evento, no queda bien rechazar una invitación a colaborar.

Con lo cual, en el tiempo de la política, las presiones, incluso intimidaciones, especialmente hacia los servidores más débiles (técnicos sin vínculos y comisionados), se convirtieron en un hecho bastante común vivido en el ambiente laboral de las organizaciones estudiadas, aunque solían estar disfrazadas de convites a colaborar con la campaña; no apenas con el voto, sino también acudiendo a los comités, marchas, caminadas por votos en los barrios, reuniones o fiestas en los barrios marginales.

En la **DAFH** el anuncio oficial del tiempo de la política se dio con el mensaje de Germano, considerando que le habían encargado de preguntar a los funcionarios de nuestro sector quienes se apuntarían para los movimientos de la campaña electoral que había comenzado, sugiriéndonos que firmásemos una lista que le habían pasado e indicásemos la región de la ciudad en que vivimos:

- ¡Mirad, chicos! Me siento un poco incómodo en anunciaros eso, pero los jefes me han encargado de recoger y organizar la lista de personas de nuestro sector que van a colaborar con la campaña electoral del candidato del partido de gobierno, aquí os dejo para que pongáis vuestros datos (nombre y barrio), a más tardar mañana, necesito entregar la lista a los que me han asignado esta función. Creo que nadie está obligado a participar de los eventos o colaborar con nada, pero pensando en el tipo de vínculo que tenemos, no somos nombrados, posee-

¹⁵⁹ Código/referencia “g” presentado en el organograma II.

mos cargos comisionadas o contratos, no voy a arriesgarme en decir que no y negarles esta ayuda. Bueno, así entendí y os digo que eso no es cosa mía. Sobre el tipo de colaboración, lo que me han anticipado ha sido que, además de la participación en los grandes eventos (especialmente los mítines), es importante también acudir a las caminadas de campaña, ya que la buena impresión es fundamental para que el candidato gane más visibilidad, eso dijeron y os paso. Repito que eso de la lista sería para que organicen nuestra participación; por eso, delante del nombre es importante que indiquemos la zona o comunidad donde residimos, para que nos asignen a los eventos políticos más cercanos, resultando más sencillo ajustarnos a ello (f2, comunicación personal, Tabla 4).

Cuando Germano se fue pasé a observar cómo la gente del sector reaccionaba a esa invitación para colaborar con la campaña, yo expresé que no me resultaría tan molesto por que: - “¡ya os he dicho de mi estudio; creo que me servirá para recolectar datos complementarios para la investigación en curso, si acudo a estas citas, es posible que logre volver a casa con apuntes importantes, ¡bueno, eso espero!” (f1: OP, Tabla 4).

La lista se quedó algunos minutos encima de la mesa principal del sector sin que nadie le hiciera mucho caso, aproveché para sacar una foto del papel antes que todos comenzasen a firmar, apunto mi nombre y barrio; en seguida, mientras otros seguían con las firmas, escuchaba algunas colocaciones de desagrado: - ¡lo que me faltaba, además de tanto curro diario”. - “¡Ya, seguro, no es obligatorio, pero no podemos rechazar la invitación ¡qué chistoso!” (f3, comunicación personal, Tabla 4), “¡vaya, algo voluntario, pero no!” (f4, comunicación personal, Tabla 4). - “¡Yo no puedo, tengo un hijo para cuidar, pero apuntaré mi nombre, hay que constar en la lista, pero no estoy segura si estaré en eso, bueno, que nadie me denuncie!” (f5, comunicación personal, Tabla 4), “risas”. - Finalmente, los que estaban ahí, todos firmamos, informando el barrio donde vivíamos. El día siguiente, Germano pasó para recoger la lista y al verificar que todos habíamos firmado dijo, - “¡eso está bien, gente colaborativa, gracias a todos en nombre de los jefes!” (f2, Tabla 4).

Ante el doble papel que cumplía (profesional y etnográfico), en el transcurso de los días fui conversando poco a poco con algunos servidores sobre el significado de las invitaciones para colaborar que, al parecer, comenzarían a intensificarse por aquellas fechas. Por ejemplo, quería entender, a través de sus reportes, considerando los vínculos de trabajo, ¿qué significado tenía esa lista de colaboración en la campaña electoral?

Camila dijo “esta lista servía para presionar y tal imposición recaía especialmente sobre las espaldas de los que tenían vínculos o tipos de contratos más vulnerables” (f6, comunicación personal, Tabla 4), siguió diciendo ella, “yo entiendo como un acoso, en el sentido que aceptemos las funciones extras de apoyo a las agendas de campaña” (f6, Tabla 4). Camila se referiría a los que eran destinados a las rotondas y semáforos ubicados en las zonas más bulliciosas de los barrios o de las avenidas principales de la ciudad, estar allí sosteniendo banderas con el color del partido, o entregando “santinhos”¹⁶⁰ con el número y nombre del candidato, cumpliendo una labor estratégica (Figura 11) fijada por el comité de campaña del partido del gobierno: dar visibilidad a su candidato, (fijando en la mente de los electores propensos que rondan por las calles), el nombre y la identificación numérica de la cédula (la identificación que debe ser usada en la urna electrónica en el día de la votación).

¹⁶⁰ El glosario electoral del portal del Tribunal Superior Electoral (TSE) aclara que el “santinho” es un pequeño folleto de la propaganda electoral con la foto y número del candidato en la elección; Además informa que el “santinho” es un material muy importante para las campañas electorales en muchas regiones de Brasil. Siendo producido por el partido político, coligación, federación o candidato, es por medio de dicho material que muchos electores que no tienen acceso al internet, por ejemplo, conozcan a sus candidatos o cargos públicos y también tengan acceso a los números de identificación que deben ser usados en la urna electrónica, en el momento de la votación (TSE, 2022).

TSE (11 de agosto de 2022). Glossário Eleitoral explica o que é a propaganda em forma de “santinho”. <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Marco/glossario-eleitoral-explica-o-que-e-a-propaganda-em-forma-de-201csantinho201d>

Figura 11

La Campaña en las Calles



Nota. La imagen es ilustrativa (sobre *el momento de colaborar con la campaña electoral del candidato*) Adaptada de Campo grande news (2020)¹⁶¹: retrata el contexto descrito, pero no está asociada a la campaña electoral ni a los candidatos citados en el estudio.

También expresó Rafael: - “¡creo que sirve para presionar! ¡El otro día nos pusieron a mí y mi esposa para entregar material en el semáforo más cerca de la Secretaría!, ¿a ti nunca te pidieron eso?” (f4), dije que eso no, luego repliqué: - “¡pero seguro que para algo me sollicitarán!” (f1: OP), “risas”.

No tardó mucho. La semana siguiente recibí la primera invitación, luego, en los últimos dos meses de la campaña, otros más, con destaque para los tres registros de campo descritos en seguida:

¹⁶¹ Campo grande news (11 de outubro de 2020). Candidatos não abrem mão das ruas, mas tem eleitor com medo de pegar santinho. <https://www.campograndenews.com.br/politica/candidatos-nao-abrem-mao-das-ruas-mas-tem-eleitor-com-medo-de-pegar-santinho>

1 – Inauguración comité de campaña de una de las diputadas apoyadas por el gobierno:

El primer convite recibido fue para estar en la inauguración del local del comité electoral de la diputada apoyada por el gestor de la pasta que estábamos vinculados. Decidí acudir a la cita y estando allí, un gerente de la SS me reconoció y acercándose me dijo: - “que bien que viniste, creo que “S5” estará contento, es importante que él vea que usted estuvo participando y colaborando con la campaña, ¡caminemos, vayamos a saludar a la gente!” (g1, comunicación personal, Tabla 4).

Las expectativas iban cumpliéndose, ya que se trataba de la inauguración de un local de campaña de una diputada articulada, con muchas alianzas fuertes y del apoyo de dirigentes importantes del partido de gobierno, con horario estratégico previsto para una hora después del término de la jornada laboral de un viernes, por lo que, era esperado encontrar calles cercanas llenas, problemas para aparcar, mucha gente de los sectores de la administración del Estado circulando, gente conocida de mi entorno laboral. Escucho de una colega del sector, - “¡parece que vino toda la gente de la administración directa e indirecta del Estado!” (f3).

El lugar era amplio, había entrega gratuita de agua, los cálidos discursos buscaban excitar los ánimos, destacaría el énfasis dado a los méritos de un atento “siervo del pueblo”, de su lucha por las minorías y seguidas de promesas de “continuidad de una gestión responsable, democrática, transparente, contribuidora para el desarrollo del Estado” (Dpt1, Tabla 4). Además, destacaría el movimiento bullicioso de una parte de la gente que parecía estar más preocupada o interesada en ser vista que escuchar los discursos políticos. Haber estado allí parecía no ser suficiente, era imprescindible el registro, la confirmación, era importante ser visto.

2 - La fiesta en la comunidad:

Un director del área administrativa del HTS me envió un mensaje invitándome a un evento festivo, una “frijolada” que ocurriría en una comunidad de la capital. Dijo que habría una actividad política promovida por una pequeña escuela de samba de la comunidad llamada

“Ponte Nova”. Esta presentaría el samba-enredo del carnaval del año siguiente, dijo aun que necesitaba que lo acompañara, ya que estarían ahí los candidatos a diputado federal y estatal apoyados por nuestros jefes, “¡van a estar ahí enalteciendo el evento y la comunidad!, harán sus discursos y sería importante que estuviésemos colaborando y apoyándolos, además estará usted representando a su sector” (D1, Tabla 4), - afirmó de manera incisiva el director. Dije que este fin de semana estaría ocupado con temas académicos y que no estaba seguro si sería posible, luego me contestó con vehemencia, “¡hombre, a mí igual me gustaría hacer otras cosas, pero obligación es obligación!¹⁶² ¡Es importante que colaboremos con las actividades de la campaña!” (D1).

No encontrando más alternativa para justificar mi ausencia (en otras palabras, era importante evitar la sanación¹⁶³ que podría recaer al negarse a retribuir con el apoyo¹⁶⁴), el sábado citado estuvimos en la comunidad (Figura 12), vestido como me había indicado, no olvidé de ponerme una camisa roja, cuyo color nos identificaría como apoyadores de la campaña y partidarios del gobierno, representados por líderes políticos y administrativos, los pocos que han acudido, todos vestidos con algo de color rojo, era imprescindible para los que representaban el gobierno, me había hecho recordar el director antes de salir de casa.

¹⁶² En Mauss (1979) significaría decir que un don pide un contra-don.

¹⁶³ Rompimiento de la alianza y pérdida del vínculo (don-vacante).

¹⁶⁴ Contra-don.

Figura 12

Fiesta en la Comunidad



Nota. Foto: João Paulo Pereira, registro de campo (20X5).

Como se trataba de una fiesta comunitaria, eran esperadas las miradas curiosas y la sensación de sentirse raro ya que allí parecía que todos se conocían, los extraños éramos nosotros. El lugar estaba lleno y, mientras circulábamos, aumentaba la impresión de no familiaridad. Ante una bienvenida calurosa de parte de los organizadores y algunos miembros de la comunidad que organizaban la preparación y entrega de la comida, como ritual de acercamiento y reconocimiento, éramos cuestionados a menudo si habíamos probado la comida ofrecida, “frijolada” y si queríamos más.

Un poco más tarde y con el retraso esperado, comenzaron los discursos, además de los pedidos de disculpas por la tardanza, justificada por la dura rutina de la campaña y porque habían estado en otras localidades, en donde tuvieron que cumplir la agenda política. Discursó inicialmente el líder comunitario, agradeció a toda la comunidad por acudir a la cita, habló de la importancia de la escuela de samba como proyecto social, de los problemas de la comunidad, de los jóvenes que necesitaban una ocupación, especialmente de las dificultades de

apoyo y problemas financieros. Sin embargo, repentinamente, agradeció el apoyo de los diputados presentes, según dijo el mismo líder, - “personas que siempre han estado presentes, colaborando con los proyectos sociales de la comunidad”, - agradeció además por la presencia de “otros participantes ilustres”, dando como ejemplo el director del hospital.

Los discursos de los dos diputados siguieron un tono muy cercano y enfatizaban las palabras del líder comunitario, presentándolo como intermediador de las peticiones de comunidad. Dando como ejemplo, citó algunas políticas públicas que fueron implementadas en los últimos años, refiriéndose a ellas como parte de sus luchas, el desarrollo comunitario fue la palabra más proferida, asociado a la educación, salud, infraestructura y cuidado de niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad, “seguir avanzando” (Dpt1), fue el punto más común de sus discursos.

3 - El desfile en coches (bocinazo de apoyo al candidato)

Más o menos por la mitad del período de campaña, a mediados de agosto del año de la contienda electoral, salía de una reunión y llegaba al salón donde ya estaban reunidos gerentes de la SS y de agentes de mi sector, me acerqué y pregunté a una colega, - ¿qué pasa aquí?, - “vinieron hablar de la caravana¹⁶⁵ que ocurrirá el próximo domingo, quieren saber quiénes de nosotros participará, además, dijeron que deberíamos invitar a nuestros familiares o amigos que tienen coches” (f5), escucho sus últimas palabras, - “¡ánimaos!, cuantos más se apuntan mejor, no podemos fallar, tenemos que impresionar, será un gran trayecto!, dejaremos una lista para que ustedes apunten sus nombres y los números de las matrículas de los coches” (g2, comunicación personal, Tabla 4).

En el día del evento, llegando a la localidad indicada para el inicio del recorrido, encuentro allí otros colegas de mi sector, luego Marcelo¹⁶⁶ me cuestiona, - “¿ya has confirmado

¹⁶⁵ Desfile en coche y bocinazo de apoyo al candidato del gobierno, la expresión original en portugués es “carreata”: traducción libre del autor.

¹⁶⁶ Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes, he cambiado el nombre original.

tu presencia?” (f4), dije que no, luego le pregunto, - ¿tendré que hacerlo?, dijo mi colega, - “¡eso creo!, ¿ves a este tipo con gorra roja?, dile tu nombre y el número del coche que has apuntado en la lista” – afirmó, - el miércoles pasado puse mi nombre en la lista, pero no indiqué ninguna matrícula de coche (OP). – Vale, igual pásale el número la matrícula del coche que te trajo” (f4). - En seguida, otra colega afirma: “¡allí está nuestro jefe, ya nos ha visto, bien!” (f3). En un determinado momento encontré un ex-compañero de trabajo, el director administrativo de una las unidades sanitarias del Estado, me quedé un rato con él y al verificar la existencia de una camioneta llena de agentes públicos y políticos (secretarios de estados, un candidato a diputado, una alcaldesa, entre otros) que sacaban fotos, el director me dijo: - “¡acerquémonos para que saquen una foto nuestra, una doble garantía de registro!” (D1).

Estuvimos la mitad de la mañana y una tarde completa, recorriendo gran parte de la ciudad (Figura 13), con paradas puntuales, especialmente en los barrios periféricos y más poblados de la capital, en donde eran vistas las demostraciones más eufóricas del trayecto, la gente de los referidos barrios parecía más inclinada al partido del gobierno. Pasado cuatro días de la cita, vino un coordinador de la SS para saber quién, en nuestro sector, que había confirmado la presencia y quería la devolución del valor del combustible gastado en el recorrido, apenas dos del sector dijeron que querían la devolución. Días después, los que pidieron la devolución me confirmaron que recibieron un pequeño sobre con el valor del combustible gasto en la marcha.

Figura 13

El Desfile en Coche: “a Carreata”



Nota. Foto divulgada en la portada de un periódico¹⁶⁷ local al día siguiente al evento (20X5).

4 - Otros testimonios: entre invitaciones para colaborar, presiones y obligaciones políticas a cumplir

Después de introducir el tema de los cambios que el periodo electoral suele producir en el cotidiano de trabajo, pasé a cuestionar: ¿usted experimentó algún tipo de presión o recibió alguna invitación para colaborar con los candidatos en la campaña electoral en curso o en otra pasada? ¿caso sí, puedes contarme algo en ese sentido? (OP):

A cada dos años pasa siempre lo mismo, da igual si son elecciones estatales o municipales, basta apenas que sea un candidato apoyado por el grupo del gobierno, siempre existe la indicación de colaborar, por no decir, obligación de votar. - ¿Y en cuanto a los eventos de campaña? (OP). - Yo siempre digo que a mí no me manden para eso de sostener banderas o entregar papeles, eso no, pero a los eventos mayores sí, odio, es molesto, pero voy y me quedo un rato, apenas para hacer volumen. Aunque siendo servidor efectivo (nombrado) me siento obligado

¹⁶⁷ Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes será evitada la citación del periódico, además, la imagen ha sido recortada y alterada, buscándose evitar el reconocimiento exacto del local y la identificación de personas, partidos y políticos que aparecen la imagen divulgada.

a participar, por cuenta de la gratificación, en la próxima campaña intentaré actuar como si fuera un despistado y faltar más (f8, comunicación personal, Tabla 4).

Sí, claro que existe presión, muchas veces las indicaciones eran directas. Primero deciden sus apoyos, luego necesitan estar seguros si votaremos en sus candidatos. En esta última campaña nos entregaron un papel con cuatro nombres de diputados para escoger, podíamos votar en cualquiera de la lista. Ya el voto para gobernador lo tienen por seguro en sus cabezas, creen que votaremos en el candidato gobiernista, no suelen cuestionar mucho (f9, comunicación personal, Tabla 4). - ¿Y sobre la participación en los eventos de campaña? (OP): - En mi entorno nos obligan a ir a todo, no hay como fugarse, habrá una persona responsable que indicará al jefe quien ha estado o no, sacan fotos para registrar, queda comprobado (...) En el caso de las campañas para alcaldía me sentía un poco obligada a estar en algún evento por cuenta de mi gratificación (f9).

- Te cuento lo que me pasó: el otro día caminaba por el pasillo y dos colegas me cuestionaron si yo estaba apoyando al candidato de la oposición, les contesté con espanto que no, en seguida dijeron que nunca me han visto en nada, en ninguna de las actividades de campaña, tampoco en la inauguración del comité electoral del partido, mientras ellas, según dijeron, las han enviado. Incluso, a distribuir “santinhos” en las comunidades. Pero yo, lo que te digo es que no me importa las dudas de los pasillos, ellas quizás no tienen otra opción (f10, comunicación personal, Tabla 4). - ¿Tú pareja trabaja en otra unidad?, ¿verdad?, ¿él te contó algo sobre esas presiones? (OP). - Igual pasa con él, allí no permiten que nadie falte a nada, especialmente a los eventos más grandes, por ejemplo, tendrá que ir a la marcha pasado mañana, incluso escuchó en su sector que habrá una llamada para comprobar los que van a estar, ¡ya te digo, una tremenda presión! (f10).

¡He vivido esa experiencia muchas veces!, por ejemplo, hace una semana, la recepcionista suplente de la jefa pidió que yo la añadiese en una red social, según me contó, me han buscado en las redes sociales y no han encontrado mi perfil, no entendí que querían con eso, pero igual lo hice, me pasó el suyo y le envié el convite, no tardó mucho y recibí invitación de la secreta-

ria ejecutiva, luego me envió otro convite la coordinadora de otro sector. Pasado unos días recordé que esta coordinadora me pidió que yo le confirmase mi apellido, tampoco entendí la razón. Unos días más y ya entendí lo que estaba pasando, fíjate que mi apellido coincide con el mismo apellido de un candidato de la oposición y puede que crean que yo no vote en el candidato apoyado por el gobierno, ya había notado algunas miradas desconfiadas en los pasillos, incluso pasé a decir a esta gente para avisarme de los eventos, especialmente en mi zona (f11, comunicación personal, Tabla 4). – ¿Esa es una situación molesta para ti? (OP), - sí, pero estoy tranquila, aunque creo que todas ellas tienen una pulga tras la oreja” (f11).

Yo siento que el periodo electoral tensiona las relaciones de trabajo, tanto en el sentido interpersonal, cuanto las propias actividades desarrolladas y con la incertidumbre de un futuro laboral, los sectores tienden a organizarse lo máximo para evitar problemas, las presiones suelen ser mayores. Yo también noto que surgen algunas articulaciones de parte de algunas personas, visando intereses personales, surgiendo abordajes más o menos sutiles de los superiores para lograr conseguir votos para sus respectivos candidatos. Además, se vuelven muy evidentes los apoyos de los servidores al candidato del partido de gobierno, incluso llegan a pedir que hablemos con familiares para convencerlos a votar en sus candidatos, así, su victoria va a asegurar nuestra permanencia en el cargo, creo que es así que funciona, es así que la cosa va manteniéndose, porque hay un número muy grande de votos basado en esta cuestión de mantener los cargos públicos, comisionados incluso los trabajadores contratados (f12, comunicación personal, Tabla 4). – Según comentas, podemos pensar que funciona casi como un ciclo de intercambios, mueve relaciones de intercambios laborales entre gobernantes y gobernados, ¿podemos pensar así? (OP) - Sí, claro, eso queda muy claro, se nota este tipo de situación a menudo en el cotidiano de la SS, especialmente en el período electoral, no hay dudas que las presiones son constantes en ese sentido, un tipo de indicación y presión para lograr que un candidato gane (f12, Tabla 4), - una devolución del regalo que han sido nuestros cargos, ¿verdad? (OP) - ¡Claro, algo en ese sentido! (f12) (...) - risas (OP).

¡Es tremenda la “politiquería”¹⁶⁸ que suele encontrarse en mi sector, ya recibí varios mensajes, todos los días llega un pedido, por ejemplo, ayer mismo me cuestionaron: - ¿Fernando puedo contar, con tu apoyo?, el sábado habrá un evento político del comité de campaña del partido, ¿puedo confirmar tu presencia?, en la condición de gerente es muy importante tu apoyo. - ¡Claro!, dije que sí, pero luego no pude acudir a la cita. No fue suficiente eso, luego crearon un grupo de colaboradores en “WhatsApp”, llegaban mensajes a todo rato, la mayoría para presionar, una presión desgraciada, pero yo no dije nada, no podía salir del grupo, entenderían como una negación del apoyo o quizás del voto, puse en modo silencioso para evitar ser molestado, pero, no contentos con mi silencio, mandaron un mensaje en privado y me arreglaron una cita, dijeron que yo debería hablar con la gerente “fulana de tal”, pero otra vez no fui, porque sabían que sería para presionar sobre mi apoyo, luego me enviaron otro mensaje, querían saber, de mi sector, cuáles eran los funcionarios que votarían en el candidato a diputado apoyado por la administración, yo dije, - ni idea, mejor que habléis con ellos, yo no sé del voto de nadie, eso es algo que cada uno decide sobre lo suyo. Es demasiado, eso casi todos los días, ojalá que pase pronto este periodo, es insoportable, tanto que decidí confirmar mi apoyo, ya no aguantaba las miradas (g3, comunicación personal, Tabla 4).

En esta campaña no me exigieron mucho, pero en otro momento sí. Hace cuatro años ya, pero en esa fecha el director vino a mi despacho y dijo, - ¡acompañame!, - yo solo dije, ¡vale!, cogí mis cosas y lo seguí, era la campaña electoral de 20XX, llegando al destino me dijo, - observando su forma de tratar con el público creo que mejor te cambiamos de función, en este momento te colocaremos a disposición del diputado X2, allí te necesitan más, a partir de mañana serás su secretaria personal y cuidarás de los asuntos que él te determine al respecto a la campaña, - me llevó al despacho del diputado, me presentó al mismo y dijo, es gente de mi confianza, cómo te había prometido, traje para que te ayude. – Así pasó, durante la campaña, me quedé a la disposición del diputado, me dieron una gratificación para eso, algún día iba al hospital, pero solía quedarme, apenas, medio día. Solía estar en la oficina de campaña y siem-

¹⁶⁸ Cotilleo político: traducción libre del autor.

pre que el diputado me necesitaba, me responsabilizaba por su agenda política, recibía muchos políticos, alcaldes, secretarios, líderes comunitarios, mucha gente venía, la mayor parte gente común, pero estos no lograban ver el diputado, era mi responsabilidad escucharlos y dar flujo a sus pedidos, pedían de todo, me presentaban facturas y pedían ayuda para quitarlas, pedían trabajo y muchas otras cosas. Los que iban a la oficina, esos casi siempre tenían algo que pedir o acordar, notaba que cuanto mayor la importancia de la persona más “gordos” eran los tratos. Conforme indicado, yo organizaba la agenda del diputado de acuerdo con la importancia del perfil, los líderes comunitarios y concejales menos influyentes, me dijo el director de la unidad, - estos envíemelos a mí, - ya los líderes más influyentes, alcaldes y otras personalidades públicas o políticas más influyentes, esos sí, pasaban directamente al gabinete del diputado, o, como mínimo recibían un horario en la agenda de este, dependía de cada caso” (g4, Tabla 4).

Las situaciones descritas a través de los testimonios anteriores nos hacen recordar varios nociones centrales discutidas en el capítulo II y que han sido retomadas en otros momentos del procesos de escrita: sobre el dominio político impregnado en las relaciones institucionales y que pasó ser manifestado en periodo electoral como sanción sobre los vínculos laborales más débiles; sobre la apropiación privada de la cosa¹⁶⁹ pública (estamento patrimonialista); sobre las nociones de dar, recibir y retribuir (encontradas en Mauss y otros autores), que dentro del contexto estudiado y relatos acotados nos remite al uso de las vacantes públicas como dones privados que estimulan las sanciones observadas (obligaciones de retribuir por los beneficios recibidos). Otros análisis sobre los testimonios referidos serán realizados en aparto de resultados siguiente.

¹⁶⁹ Estructura, recursos y vacantes.

III.2.1.2. Resultados analíticos RA4 – El uso patrimonialista de la estructura pública humana y la fidelización de los vínculos en el tiempo de la política: votos, gratificaciones, colaboraciones de campañas como elementos de intercambio.

A partir de los testimonios presentados, podemos racionar que el tiempo de la política convierte el espacio institucional en un ambiente cuyos vínculos son transformados en dispositivos de intercambio; de un lado representados y accionados por la cúpula administrativa (titular/donadora de cargos o beneficios públicos), de otro lado, representado por los servidores que han recibido dichas vacantes o “favores” (son tensionados a retribuir).

Estar ahí, ocupar dichos puestos implica en algo a devolver, pero no me refiero a los tipos de respuestas que tienen relación con las rutinas técnicas/burocráticas de la institución, sino que son obligaciones o “invitaciones para colaborar”, “contradones” que responden a las presiones, pedidos y alianzas políticas, por ejemplo: la presencia en los eventos políticos, la colaboración con las campañas y, sobre todo, los votos.

Así como pasa con la estructura material, con los recursos financieros, decisiones acerca de los servicios que podrán ser ofertados, dentro de la lógica renovada del apoderamiento patrimonialista, incluso la estructura del elemento humano (recursos humanos: los cargos, vacantes y los agentes/servidores que les ocupan) deja de asumir su significado público¹⁷⁰ volcado al interés general, pasando a adoptar una dirección de la posesión privada (quedando a disposición y bajo la manipulación de la élite que le administra). Sobre las espaldas de los servidores comisionados y especialmente de los contratados vía código, ese dominio se apoya en la fragilidad de los vínculos laborales más vulnerables; ya en el caso de los servidores efectivos (nombrados), cuando accionado, dicho dominio se ampara en las garantías ofrecidas en el entorno de bonificaciones salariales, en este último caso, muchas de las alianzas¹⁷¹

¹⁷⁰ Tomando como base los fundamentos, objetivos y garantías constitucionales aseguradas, por ejemplo, en los artículos 1º, 3º y 6º de la Constitución (1988) que prioriza: la ciudadanía, reducir la desigualdad social, promover el bien estar de todos y acceso a los derechos sociales.

¹⁷¹ “Dones” y “contra-dones” movidos.

son potencializadas por la posibilidad de oferta, recibimiento y/o mantención de las gratificaciones.

Tales acuerdos vienen cargados de rituales (invitaciones, tensiones, presiones que culminan con las confirmaciones de las adhesiones o colaboraciones) que en ese intervalo de tiempo están dirigidos a la búsqueda de garantía del éxito en las elecciones y mantención del poder gubernativo y político.

Resultando en el flagrante uso del aparato burocrático de la administración pública en beneficio del candidato del gobierno y/o de sus apoyadores, problematizando así el requisito de igualdad de condiciones en la contienda electoral”, en este caso, asociado al uso y concepción de servidores para lograr beneficio en la campaña.

Para los servidores de todos los escalones que han estado enredados en ese contexto y que eran invitados o presionados a ayudar en la campaña y colaborar con el voto: era el momento de demostrar la fidelidad a la persona o élite administrativa y política que le había donado un puesto de trabajo, del cual los gobernados obtenían sus gratificaciones mensuales. No involucrarse en esa demostración sería como negarles una respuesta, la devolución de un “contra-don”, en este caso, más que devoluciones intuitivas, muchas veces eran solicitadas por los propios donantes/gobernantes.

III.2.2. La política que se hace todo el tiempo y cuyas alianzas invaden el tiempo de administrar

Si el dominio administrativo¹⁷² está dotado de órganos¹⁷³ y agentes públicos que han sido encargados de llevar a cabo las actividades comprendidas dentro la estructura¹⁷⁴ funcional¹⁷⁵ directa¹⁷⁶ e indirecta¹⁷⁷ del Estado.

¹⁷² “En su sentido común, la administración significa una gestión de recursos escasos, a través del funcionamiento de una organización, para la obtención de utilidades (que pueden ser permanentes, periódicas o fortuitas), según opciones racionales (finalidades y prioridades) que fueron previamente definidas (en una regla u otros mecanismos). El concepto de administración puede ser entendido en su sentido subjetivo, u orgánico, representando el cuadro institucional o la organización que realiza la gestión (en la regla, escrito con mayúscula) – por ejemplo, cuándo se refieren a las decisiones o a las actuaciones de la administración. Tal cómo puede ser

En ese sentido, dentro de la delimitación de la segunda experiencia de campo alcanzada, la rutina etnográfica otra vez estuvo situada dentro del marco administrativo de unidades de salud, cuya inserción también estuvo institucionalmente vinculada a la Secretaría de Estado de Sanidad, pero en este segundo momento de observación participante, la inmersión en el campo y análisis realizados estuvieron vinculados a las prácticas profesionales realizadas junto al sector responsable por el seguimiento de actividades de gestión (cumplimiento de indicadores y metas pactadas) y fiscalización de los recursos destinados a los convenios celebrados con Organizaciones Sociales de Salud (OSS) contratadas para la administración de unidades de salud.

entendido en sentido objetivo, designado, entonces, la tarea o actividad desarrollada – por ejemplo, cuando a la necesidad de una administración eficiente o eficaz” (Andrade, 2020, p. 13).

¹⁷³ El Estado tiene tres poderes políticos estructurales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Son sus órganos directivos encargados de llevar a cabo las funciones que permiten conducir el destino del país. Así mismo, considerando su calidad de poderes políticos, no se les excluyen el carácter de órganos; son los órganos (fundamentales e independientes) (Carvalho Filho, 2020, p. 801).

¹⁷⁴ “La estructura administrativa en su sentido estricto está formado por las personas colectivas públicas, que, en una perspectiva sumaria, puede ser estructurada en dos grandes conjuntos: a) la administración estatal directa (...) y b) administración estatal indirecta (...)” (Andrade, 2020, p. 15).

¹⁷⁵ La administración pública en su sentido funcional engloba las tareas substancialmente administrativas, desarrolladas, vía de regla, por los órganos del Estado y demás entidades públicas, esta dimensión presupone que la función administrativa se distingue sustancialmente de las otras funciones públicas del Estado (legislativa, política y judicial). Añádase también en la función administrativa, la actividad desarrollada por entidades privadas, en la medida en que tenga que ver con el ejercicio de los poderes públicos; o sea, regulado por principios o normas de derecho administrativo (Andrade, 2020, p. 16).

¹⁷⁶ “La administración directa, es el conjunto de órganos que integra las personas federativas, a quienes han sido atribuidas la competencia para el ejercicio de las actividades administrativas centralizadas del Estado (...) En otras palabras, significa que la administración pública es, a la vez, titular y ejecutora del servicio público (...) Consiste en considerar, en este caso, al Estado como persona administrativa (...) además, recordar que la Administración Directa es constituida de órganos internos, tales órganos son el verdadero instrumento de acción de la Administración Pública, ya que a cada uno de ellos es consignada una competencia propia, que corresponde a las partículas del objeto global del Estado. Finalmente, vale recordar el objetivo de esa actuación: el desempeño de las múltiples funciones administrativas atribuidas al poder público en general (...) Las diversas personas políticas del Estado (Unión, Estados y Municipios) que integran el sistema federativo, tales personas ejercen, por lo menos, diversas actividades internas y externas. Para concretizar tal función, hacen uso de sus inúmeros órganos internos, que, constituyen los compartimentos o células integrantes de aquellas personas, dotadas de competencia propia y específica para mejorar la distribución del trabajo y constituidos por servidores públicos, que representan el elemento humano de los órganos. Existen numerosas actividades a cargo de la administración directa. La función básica de organización interna, la localización de órganos y agentes, su fiscalización y supervisión, para ejemplificar, casi siempre es desempeñada directamente. Por eso, la organización de tales personas comporta tantos componentes internos, como los Ministerios, las Secretarías, los sectores (coordinaciones o gerencias), etc.” (Carvalho Filho, 2020, p. 779).

¹⁷⁷ “La administración estatal indirecta, formada por institutos públicos, personas colectivas públicas (distintas del Estado), que desempeñan tareas públicas específicas (relacionadas al interés colectivo) en nombre propio, bajo la supervisión o de la tutela del Estado” (Andrade, 2020, p. 15).

En ese sentido, en dicha “realidad”, las OSS contratadas actuaban en el gerenciamiento de recursos y servicios cuyos términos contractuales los condicionaban al cumplimiento de funciones de carácter público (de interés general). En el caso expuesto, fueron encargadas de proveer las necesidades colectivas en el espacio de la atención hospitalaria, conforme delimitado en los convenios de gestión¹⁷⁸, proyectos ejecutivos y términos de responsabilidades públicas ahí asumidos.

Son de relevancia pública las acciones y servicios de salud, cabiendo al Poder Público disponer, en los términos de ley, sobre su reglamentación, fiscalización y control, debiendo su ejecución ser realizada directamente o a través de terceros y, también, por personas físicas o jurídicas de derecho privado (...) Las acciones y servicios públicos de salud integran una red regional y jerarquizada y constituyen un sistema único, organizado de acuerdo con directrices propias. (Constitución 1988, art. 197 y 198).

Con lo cual, el cotidiano institucional alcanzado en este estudio fue tomado como un espacio cuyos <actos administrativos>¹⁷⁹ y las conductas informales (aparato e intervenciones políticas) estaban conectados a un ordenamiento gubernativo único, comandado por las élites públicas (gobernantes) controladoras de las acciones decisorias vinculadas a los contratos celebrados y recursos destinados a las OSS para la administración de 10 unidades sanitarias. Dicha élite gubernativa estuvo deliberando sobre la aplicación de los recursos y sobre el flujo de actividades administrativas: coordinación de sectores y actividades de servidores subordinados (gobernados), controlando la acción de la comisión fiscalizadora interna

¹⁷⁸ Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes no serán identificados los contratos de gestión celebrados con las OSS implicadas en la experiencia investigativa, buscando evitar asociaciones temporales, espaciales y exposición de los actores vinculados.

¹⁷⁹ En lo que concierne a la noción jurídica de acto administrativo, tomaremos como referencia la definición dada por Carvalho Filho (2020), entendemos este como la acción que comporta la exteriorización de la voluntad de los agentes de la administración o de sus delegados, en esta condición, sobre el régimen del derecho público, vislumbra la producción de efectos jurídicos, con el fin de atender al interés público. De tal forma, tomando también las consideraciones de Andrade (2020) el acto administrativo, en sentido propio, no será cualquier acto practicado por la administración: “es, en el contexto de estas diferencias, un acto regulado por la disposición del derecho público, un acto jurídico decisorio (manifestación de la voluntad de la ciencia), practicada en el ejercicio de los poderes de autoridad, relacionado a una situación individual o concreta – y, en principio, con eficacia externa.

(DAFH) y teniendo bajo vigilancia la acción del órgano de fiscalización externa (Tribunal de Cuentas). Ajustando los actos administrativos asumidos en este ámbito de actuación al proyecto y actividades políticas entrañadas en tal contexto.

Cabe destacar que esta segunda experiencia etnográfica estuvo marcada por un contexto de competición electoral y de sucesión de gobierno, respectivamente, entre el último año del gobierno de “EG1” (20X5) y los primeros siete meses del gobierno del sucesor GS2” (20X6).

Sin embargo, en este caso, el cambio de dirigente (jefe de Estado) no supuso un cambio de dirección política y administrativa para el modelo de gestión convenida que fue implantada en el inicio del gobierno de EG1¹⁸⁰, dado que, además de asumir los mismos compromisos administrativos y políticos del gestor anterior, “GS2”, mantuvo también la mayor parte del equipo de gobierno de su antecesor y apoyador de campaña: “seguiremos avanzando con todo lo que hemos logrado en la gestión anterior” (GS2)¹⁸¹, “Se trata de un equipo que jugó muy bien bajo comando de EG1 y trajo buenos resultados al desarrollo del Estado” (GS2)¹⁸².

De tal manera, dentro del sector y espacio institucional que pudimos acceder, en los dos intervalos de los gobiernos citados, los agentes públicos subordinados estuvieron condicionados a su cumplimiento en el mismo modelo de la rutina administrativa, restringidos por actos administrativos que limitaban la actuación de la Comisión DAFH. Tales arbitrajes provenían especialmente de líderes (S3 y S4)¹⁸³ administrativos de dos Secretarías externas, pero cuyas decisiones eran asumidas en la SS como determinaciones a ser cumplidas que parecían estar enlazadas a una estrecha red de decisiones políticas acordadas entre líderes del gobierno

¹⁸⁰ Ocho años consecutivos de gobierno: cuatro, seguidos de cuatro más asociados a una reelección.

¹⁸¹ Cuaderno de notas: apuntes sobre el acto y discurso de investidura del gobierno de GS2 (enero de 20X6).

¹⁸² Cuaderno de notas: pronunciamiento de EG2 y anuncio de nombres que van a componer su gobierno, transmisión en directo en sus redes sociales (diciembre de 20X5).

¹⁸³ Conforme códigos identificados en organograma II.

y las OSS, como alianzas/intercambios políticos aparentemente ocultas (dramatizadas)¹⁸⁴ en la misma temporalidad gubernativa: “no existe eso de decisión A o B, más o menos correcta a ser considerada, lo que existe es un proyecto de gobierno al que debemos ser fieles” (S4)¹⁸⁵. Tal situación perduró hasta el estallido (detención de integrantes del gobierno y divulgación mediática) de la investigación criminal que el Ministerio Público llevaba a cabo de manera sigilosa, en la cual, Promotores del Grupo Combate al Crimen Organizado y a la Corrupción de dos Estados Federativos de Brasil detectaron una red de actuación política cuyo escenario apuntaba para “la criminalidad institucionalizada de desviar los recursos públicos de la salud”¹⁸⁶.

Dentro de tal perspectiva, cabe definir que los actos administrativos o políticos practicados por los agentes¹⁸⁷ que surgieron en la discusión, en todos los casos serán considerados como decisiones de interés o responsabilidad pública, independiente del tipo de vínculo (directo o indirecto vía OSS). Esto se debe porque, en todos los casos, la estructura física hospitalaria pertenecía al ente público, así como los recursos que eran manipulados y las actividades ejercidas¹⁸⁸ estaban incluidas en el presupuesto público de competencia de la Secretaría de Estado de Sanidad y, en ese sentido, fue directamente¹⁸⁹ realizado o indirectamente¹⁹⁰ ejecutado (inducido al cumplimiento de la función pública o compromiso institucional celebrado con el Estado).

¹⁸⁴ En el sentido de Tuner (1974)

¹⁸⁵ Nota del cuaderno de campo: comenario de S4 durante una reunión de trabajo.

¹⁸⁶ Cita de la Investigación Criminal Operación XX, n° xx, ya citada en la metodología: buscando mantener el sigilo de las fuentes evitamos citar el número del proceso criminal impetrado por el Ministerio Público de Brasil.

¹⁸⁷ Representantes del gobierno o miembros de las OSS.

¹⁸⁸ Asociadas a la gestión unidades pública y servicios de salud.

¹⁸⁹ Tomando la experiencia del HGD descrita anteriormente.

¹⁹⁰ No se trata, en este caso, de una parte de la subdivisión/organización de la Administración Estatal Indirecta descrita por Andrade (2020) y Carvalho Filho (2020) en las notas anteriores, sino en la expresión dada por el Superior Tribunal Federal de Brasil (SFT), la “inducción” de la funcionalidad directa atribuida a la Secretaría de Sanidad, mediante contrato de gestión celebrado con una Organización Social (OSS) y cuya ejecución (cumplimiento de indicadores y metas de atención) y fiscalización (uso de los recursos) será sometida al control de la secretaría y al sector por esta designado.

Conforme puede ser observado en el contenido de la decisión del Superior Tribunal Federal de Brasil (STF), en el juicio de la ADI nº 1923-5¹⁹¹, de 2015, cuya decisión sobre la constitucionalidad de la ley 9.637/98 que reglamenta el marco¹⁹² de actuación de Organizaciones Sociales en el desarrollo de actividades de interés público e instituye las reglas de transferencia de recursos, bienes y personal de la administración pública a estas instituciones sociales y privadas. Construyendo tal decisión bajo justificativa de que la calificación de Organizaciones Sociales para la realización de actividades públicas antes ejercidas directamente por la administración pública, no implica en la renuncia de los deberes estatales de actuar. Considera el STF que en esta lógica sigue prevaleciendo la regla del juego democrático, incluso, opinando el mismo relator que puede también estar justificada por el entendimiento de “la actuación privada lograr ser más eficiente que la pública en determinados dominios, dada la agilidad y flexibilización que marcan el régimen de derecho privado”¹⁹³ (STF, 2015, p. 123)

En dicho documento, sigue entendiendo el ministro Luiz Fux, representante del voto pautado en la decisión de la Suprema Corte, sobre el reglamento y la acción que fomenta la intervención de las Organizaciones Sociales en este espacio:

Apenas concentra la decisión política, que podría ser válidamente hecha en el futuro, de alejar la actuación de entidades públicas a través de la intervención directa para privilegiar la elección por la búsqueda de los mismos fines, a través de la inducción o del fomento de actores privados (STF, 2015, p. 4).

Por ese motivo el referido ministro concluye en el juicio del STF que tal dispositivo no afronta la Constitución (1988).

¹⁹¹ Folios 123 e 124.

¹⁹² Regulados por un modelo de contrato que estaba condicionado a los principios y normas de derecho administrativo y normativas específicas (de manera general basadas en los términos de la ley federal 9.637 de 1998).

¹⁹³ STF – Contenido integral de la sentencia: ADI nº 1923-5, de 2015- fls. 123 e 124.

Dentro de tal logística, la máquina administrativa¹⁹⁴ estará cumpliendo su oficio de representatividad/responsabilidad democrática cuyo resultado “III”¹⁹⁵ (eficacia en la aplicación de los recursos y en el cumplimiento de los indicadores y metas de atención establecidas en el contrato) dependía de cuanto mayor o menor fuese la intención o intervención política ejercida paralelamente sobre el proceso o rutina administrativa.

Con lo cual, los agentes ya mencionados e identificados según cuadro de códigos presentados en el organograma II: tanto la cúpula (ex¹⁹⁶ y actual¹⁹⁷ presidentes del gobierno, secretarios¹⁹⁸ de estado y directivos¹⁹⁹ de las OSS), como los situados en posiciones intermedias (“g”: gerentes ejecutivos, coordinadores de sectores estratégicos), incluso el personal funcional subordinado/gobernado (“t”: servidores en general). Han estado actuando conscientemente o sometidos (en los últimos casos) a las determinaciones derivadas de un doble dominio, por un lado, la acción administrativa/burocrática, y, por otro lado, en su paralelo, la acción política (ocultada cuanto más bajo fuese el rango del vínculo funcional).

Con esa mirada, la agencia administrativa quedaba también a disposición de las deliberaciones alineadas con el poder político, aquí nombrada de “facción”²⁰⁰, estructurada dentro del propio organigrama gubernativo funcional (normalizado/burocrático) de la institución, legitimada en un espacio de alianzas entrelazadas en un doble espacio de actuación (administrativo y político). Bajo esta dialéctica de control, los actos emanados desde arriba (EG1 y GS2), han sido manipulados dentro de la ordenación del plan funcional de la <política pública implementada>²⁰¹.

¹⁹⁴ Movida por la fuerza de las decisiones o actos administrativos: manivelas o símbolos de la función pública que ahí se asume.

¹⁹⁵ Véase código “III” del organograma II.

¹⁹⁶ “EG1”

¹⁹⁷ “GS2”

¹⁹⁸ “S3”, “S4” y “S5”

¹⁹⁹ “LOS1” y “D”

²⁰⁰ Por el Ministerio Público nombrado de: organización criminal, conforme proceso criminal citado en la metodología y cuyos datos serán analizados a seguir.

²⁰¹ Gestión contratada de unidades sanitarias.

Dentro de tal sistemática, los actos ahí constituidos dejan de asumir una agenda estrictamente normativa (impersonal y burocrática) y pasan a ser sistematizados también por una agenda política que, manipulando las pautas de rendición de cuentas, introducirá sus bases e influenciará en el proyecto gubernativo, enredando y fragilizando todo el sistema de responsabilidad democrática $[I < II > III]$ ²⁰² en sentido de: cuanto mayor la interferencia política “II” sobre el proceso gubernativo “I”, menor será la consolidación de los hechos y dominio normativo/formal observado dentro de la rutina administrativa “I”, como también, menor será la consolidación de los resultados positivos o calidad de la política pública implementada “III” y en ese sentido, menor el nivel de responsabilidad democrática (transparencia de la gestión).

El equipo de la DAFH buscaba cumplir su labor técnica, como sugiere la normativa reguladora (la ley federal²⁰³, la ley estatal²⁰⁴ de calificación y el marco legal de los contratos celebrados con las Organizaciones Sociales que en este Estado actuaban)²⁰⁵. En el momento inicial del estudio, la Comisión trataba con el seguimiento y fiscalización de convenios para administración de seis unidades sanitarias del Estado y que fueron divididas entre cuatro Organizaciones Sociales: la OS1 (administraba el HTS), la OS2 (tenía contrato para administración del HTM y HMM), la OS3 (el HMP y el HRP) y la OS4 (la UPA1).

Luego, siguiendo la tendencia observada en otros Estados de diferentes regiones de Brasil, el modelo de gestión compartida con OSS se extendía aún más en el interior del Estado y se incrementaron cuatro convenios, dos con la OS3 (HGT y HGI) y otros dos con la OS4 (UPA2 y UPA3), totalizando diez unidades sanitarias distribuidas por todo el Estado y admi-

²⁰² Códigos asociados a las Figuras 4 y 15.

²⁰³ Ley federal brasileira nº 9.637, de 15 de mayo de 1998.

²⁰⁴ Ley local y su alteración ha “instituido el programa de gestión pactada y dispone sobre la calificación de Organizaciones Sociales en el ámbito del estado federativo de las unidades estudiadas.

²⁰⁵ Tanto la ley estatal como los contratos no serán especificados, buscando así evitar asociaciones que comprometan el requisito de sigilo de las fuentes en algún momento de la escrita, pero, como ya se ha dicho, de manera general las leyes estatales y municipales que regulan los contratos de gestión con Organizaciones Sociales en Brasil tiene su contenido basado en la ley federal citada anteriormente.

nistradas por dos Organizaciones Sociales de Salud bajo seguimiento y fiscalización del Estado.

Salvo especificaciones técnicas asociadas a los diferentes tipos de unidades (dos unidades de urgencia de alta complejidad, tres hospitales regionales de mediana y alta complejidad, dos maternidades de mediana complejidad, tres unidades de pronta atención de baja complejidad) administradas por las cuatro OSS contratadas en el momento de intervención en el campo. De forma aproximada y resumida, los diez contratos firmados describen como objetivos, finalidades, objetos y obligaciones generales:

(a) De los objetos y finalidades previstas en los contratos de gestión firmados:

- ✓ Los contratos estaban destinados a “la oferta de servicios y acciones de salud a los usuarios, obedeciendo los padrones de más alta calidad técnica soportados por una gestión hospitalaria profesionalizada, moderna, que garantice la eficiencia en la busca de eficacia, resultando en mayor objetividad y economicidad, de forma a consolidar el papel de la institución como referencia estatal de alta, mediana y baja complejidad, mediante acuerdo con la Secretaría de Estado de Sanidad”.
- ✓ Los objetos de los contratos se guiaban por las políticas públicas de salud adoptadas por Secretaría de Estado de Sanidad (SS), el Ministerio de Sanidad (MS); en este caso, por lo tanto, “por la propuesta de la Política Nacional de Atención Hospitalaria y de las Redes de Atención a la Salud en el gerenciamiento y operacionalización de la ejecución de las acciones y servicios de salud”.
- ✓ De manera general los contratos describían como finalidad: “la ejecución de los servicios y acciones de salud para garantizar calidad, eficacia, eficiencia, efectividad y los resultados esperados”.

(b) Dentro las obligaciones generales descritas en los contratos firmados por las Organizaciones Sociales de Salud (OSS):

- ✓ Las OSS deberían realizar los servicios necesarios a la ejecución de los contratos, por su cuenta y riesgo, con integral atención a las normas y directrices del Sistema Único de Salud (SUS), de la reglamentación de la de Secretaría de Estado de Sanidad, de la programación pactada integrada, de los indicadores cualitativos, de los indicadores de desempeño y de las demás exigencias establecidas en los contratos, cumpliendo las mejores prácticas y los reglamentos aplicables, la ejecución de los servicios relacionados a la actividad asistencial cuya finalidad debería ser ejecutada por la Contratada, siendo admitido la ejecución por terceros.
- ✓ Deberían, además, responsabilizarse por la gestión administrativa del hospital y asumir total responsabilidad sobre ejecución de los servicios, cumpliendo los cronogramas de las ofertas de servicios conforme establecido en los proyectos básicos.

(c) De las competencias generales del Estado por intermedio de la Secretaría de Estado de Sanidad (SS) previstas en los contratos firmados:

- ✓ El Estado debería transferir a las OSS contratadas los valores relacionados a la gestión de las unidades hospitalarias mediante presentación de la OSS a la Secretaría de Estado de Sanidad del informe de rendición de cuentas seguido de todas las comprobaciones fiscales de los gastos ejecutados.
- ✓ Debería proveer a las OSS contratadas los medios necesarios a la ejecución y garantizar los recursos financieros para la ejecución del objeto del contrato de gestión, realizando transferencias mensuales de recursos previstos en el presupuesto del Estado y destinados a costear la ejecución del objeto contractual.
- ✓ Permitir el uso de los bienes muebles e inmuebles mediante termino de autorización de uso.

- ✓ Promover la sección de servidores públicos para la contratada, cuando vinculado a los servicios transferidos, mediante manifestación de interés de las partes y conforme autorización de gobierno.
- ✓ Analizar, anualmente, la capacidad y las condiciones de las OSS contratadas para la continuidad de la prestación de los servicios, con vistas a la identificación de su nivel técnico asistencial.
- ✓ Acompañar la ejecución de los contratos de gestión, a través de la Comisión de Evaluación de los Contratos de Gestión (DAFH) con fulcro en los términos establecidos en el contrato de gestión y sus anexos.
- ✓ Actuar en el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones contractuales, seguimiento del alcance de metas, indicadores y en la fiscalía de la aplicación de los recursos a través de la DAFH.

(d) De las funciones citadas en la ley y en los contratos, cuyas atribuciones eran de responsabilidad de la Comisión de Seguimiento y Fiscalización de los Contratos de Gestión (DAFH):

Conforme la ley estatal que estableció el programa de gestión pactada:

- ✓ Las ejecuciones de los contratos de gestión debían ser fiscalizadas por la Comisión de Seguimiento, Fiscalización y Evaluación (DAFT) del área de fomento especialmente designada para esta finalidad.
- ✓ El nombramiento de los miembros para componer la Comisión era realizado a través del “término de nominación” del secretario de Estado del área de fomento, con publicación en el “diario oficial” de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- ✓ Correspondía a la Comisión (DAFH) realizar el seguimiento de las actividades desarrolladas por las OSS: en los aspectos administrativos, técnicos y financieros, proponiendo las medidas de ajustes y mejoras conforme metas pactadas y los resultados al-

canzados. En ese sentido, entre otras atribuciones, dentro de los aspectos anteriormente citados, correspondería a la DAFH disponer y consolidar las informaciones, preparando informes a ser direccionadas a la Organización Social y los secretarios de Estado, subsidiando así la toma de decisiones.

Conforme previsto en los contratos de gestión firmados:

- ✓ La comisión de Evaluación de los Contratos de Gestión “DAFH”, nominada por la Secretaría de Estado de Sanidad, debería proceder a la evaluación periódica (mensual, trimestral y anual) del desarrollo de las actividades y resultados obtenidos por la contratada con la aplicación de los recursos administrados por la OSS, elaborando informes conclusivos que deberían ser remitidos a la Secretaría de Estado de Sanidad, con copias encaminadas a las OSS contratada. Las evaluaciones periódicas referidas deberían limitarse a los resultados obtenidos en las ejecuciones de los contratos de gestión, a través de los indicadores de desempeño establecidos, y su comparación con las metas pactadas y con la economicidad en el desarrollo de las respectivas actividades.

(e) De la competencia formal prevista en la ley y atribuida a la Secretaría de Estado de la Administración (SAD): apenas escuchar la manifestación del secretario del área de fomento (SS) y opinar sobre posibilidad de rescisión del contrato.

- ✓ Solamente basado en manifestación de interés, conforme el caso, cabría al jefe (secretario de Estado) del área de fomento (S5), apenas oír a la Secretaría de Estado de la Administración (“SAD”, representada en ese momento por S4) para decidir, alternativamente, sobre la aceptación de justificativas de la OSS, sobre la indicación de medidas de saneamiento o de rescisión de contratos de gestión.

(f) De la citación legal sobre las competencias formales de la Procuraduría General del Estado (PGR) sobre los contratos de gestión celebrados con OSS: manifestarse sobre la descalificación de la OSS como Organización Social en el Estado.

- ✓ La rescisión del contrato de gestión debería darse por acto de la Secretaría de Estado del área contratante (SS), después de la manifestación de la Comisión de Evaluación de los Contratos de Gestión (DAFH) y de la Procuraduría General del Estado (PGR).
- ✓ En caso de irregularidades, después de la presentación de la defensa de la OSS en el transcurso del plazo fijado, el proceso de rescisión debería ser enviado a la Comisión de Supervisión de los Contratos de Gestión, que recomendaría al gobierno del Estado, después de la manifestación de la Procuraduría General del Estado, la descalificación o no de la OSS como Organización Social en el Estado.

III.2.2.1 Dominio y acciones que conectan la política al cotidiano de la administración contratada con OSS.

Dentro de los límites de la política que se hace todo el tiempo, entra el tiempo de administrar, se apodera de su estructura, influencia en las decisiones e impactan los resultados de la gestión. Consideramos que, además de los hechos referidos en el apartado III.2.1, otros tipos de interferencias políticas fueron posibles de ser observadas en el espacio e intervalo gubernativo investigado: ya descrito en el apartado anterior como el intervalo ocurrido entre el año electoral de 20X5 y el de sucesión gubernativa de 20X6: del último semestre del gobierno de “EG1” a los primeros siete meses del gobierno de su sucesor GS2”.

Retomando los hallazgos del momento electoral referido (que en el estudio de campo coincide con el fin del mando administrativo de EG1 - "20X5), no digo que el periodo de campaña haya sido un momento flojo en el sentido del adoctrinamiento o atención normativa, como ya hemos apuntado en el apartado III.2.1 sobre las “prohibiciones electorales P1”; sino que, algunas gestiones o intenciones políticas (identificadas dentro las prohibiciones electorales P2), fueron reveladas como conductas accionadas dentro del tiempo regular para ocurrir parecían estar situados en el tiempo “normal/propicio” de aparecer.

Pero, dentro y fuera del tiempo de campaña, existían otras conductas e/o intenciones políticas que impactan la rutina administrativa y que no deberían aparecer al público en general (masa de servidores), necesitaban estar acomodadas a un cierto límite de ocultamiento o seguridad, aun estando direccionadas al proyecto político en marcha (en el caso de la campaña de 20X5) o quitar sus deudas (en 20X6).

En tales rituales, los actos gubernativos que no estaban dirigidos al cumplimiento de las obligaciones y finalidades previstas en los contratos celebrados con las OSS; o sea, las intenciones políticas no solían ser reveladas de forma tan clara, ni sus huellas debían aparecer en los procesos de rendición de cuentas. Así, los objetivos y decisiones políticas (basadas en alianzas privadas o para fines electorales), deberían estar acomodados a los proyectos ejecutivos contratados con la OSS (aplicación del presupuesto recibido del Estado y realización de gastos).

Con tal afirmación, la norma debía ser cumplida²⁰⁶ de toda forma, porque según ella misma determina, por ejemplo, a través del artículo 5º, párrafo II de la Constitución (1988), “nadie será obligado a hacer o dejar de hacer alguna cosa sino en virtud de la ley”, también por medio del artículo 37 del mismo texto constitucional, “la administración pública directa e indirecta de cualquier división de los poderes de la Unión, Estados y Municipios obedecerá a los principios de la legalidad, impersonalidad, publicidad, eficiencia y moralidad”.

Basado en esta doctrina, restaría al agente público o contratado (vía OSS) responsable por dirigir los recursos públicos una sola opción, cumplir con la norma mediante actos administrativos conducidos hacia el interés general, objetivos y demandas públicas legítimas asumidas en los contratos firmados con las OSS. De tal evidencia, se considera que los actos o decisiones políticas no pueden suplantar los actos de gestión dentro del periodo administrativo. Si eso pasaba, existía un esfuerzo constante de encubrimiento, buscando esconder esta

²⁰⁶ Valiéndome del ideario de Rousseau (2017), en la cual la ley puede ser vista como la manifestación de la voluntad general y de Locke (1999), en donde la ley puede incluso ser considerada un elemento de protección de los ciudadanos).

relación en los procesos de realización de gastos e informes de rendición de cuentas (preparados por las OSS), también en los mecanismos de transparencia (manipulados o bajo mando de la élite gubernativa). Con lo cual, cualquier alianza o beneficio particular, incluso las consecuentes pérdidas de resultados (no alcance de metas e indicadores pactados), cuando existía, como mínimo debería estar ocultada.

(A) - La intermediación del diputado como elemento de intercambio:

Cuando le hice a Matías el mismo cuestionamiento sobre presiones o pedidos de colaboración de cuño electoral en su ambiente de trabajo, me contó un hecho que le sucedió en el periodo de la campaña, la intermediación que para él justificó el voto de toda su familia al diputado que les ayudó:

- En mi caso ni necesitaría pedido o presión de nadie. Te cuento una historia: estaba preocupado con el procedimiento quirúrgico que iba realizar mi madre en el Hospital HTS. Pasado el periodo de exámenes me comunicaron que faltaba un material específico para el procedimiento quirúrgico, un gerente del hospital me llamó y dijo algo sobre falta de cobertura para la compra de un tipo de material, no recuerdo bien el nombre del material, pero me acuerdo cuando dijeron que quizás tendríamos que comprarlo. Dije que mi familia no tenía condiciones financieras de comprar dichas cosas y luego recibí la indicación de buscar a un diputado, me dieron su número de teléfono, dijeron que hablase con ese político y que seguramente encontraría la solución. En medio a la desesperación llamé a ese número, tuve una conversa personal con un representante suyo y él dijo que ya no me preocupase con nada, dijo que accionaría un sector de la SS y exigiría que ellos cubriesen el costo de la compra del material, si no la SS lo haría a través del diputado, dijo su representante. Ya no me exigieron la compra de nada, ya no me metí en el tema; o sea, mi madre pudo realizar el procedimiento y así toda mi familia se comprometió con los votos de ese diputado (f13, comunicación personal, Tabla 4).

– Después de contarme este hecho busqué y pude investigar los documentos del proceso de solicitud y adquisición del material referido por Matías, según examen del archivo referido pude averiguar que no existían indicios de irregularidades en la solicitud, al menos

en el sentido de aportación documental, los rituales burocráticos fueron cumplidos. Era cierto que la OS1²⁰⁷ que estaba administrando el HTS no debería comprar aquél material sin previa autorización del sector competente de la Secretaría de Sanidad, pero no es que su cobertura no estuviera contemplada en el contrato de gestión celebrado entre la OSS referida y el gobierno, sino dicho convenio decía que las compras de materiales OPME extra SUS serían reembolsadas a la OSS “caso la demanda fuese debidamente justificada por el equipo médico, mediante presentación de documentación comprobatoria y evidencia de utilización”, pudiendo la OS1 solicitar a la Secretaría del área de fomento el resarcimiento por la adquisición de dicho material, “juntamente al repase del recurso mensual a partir del mes subsecuente a la realización del gasto”, con lo cual, se trataba de un procedimiento formal y burocrático de reembolso a ser realizada por la OS1 que administraba el HTS mediante contrato citado.

Y, formalmente eso fue lo que ocurrió, según evidencias encontradas en los documentos accedidos, ya que la OS1 necesitaría instrumentalizar el resarcimiento y garantizar su representatividad o apariencia legal dentro del <procedimiento de rendición de cuentas mensual>²⁰⁸ ante el sujeto contratante (Estado). No pudimos precisar de qué manera esa información fue pasada o comprendida por Matías y su familia, pero lo que sí es cierto, es que ni la indicación política del funcionario del hospital, ni la acción informal del diputado indicado, legalmente hablando, no fueron lo que garantizó la compra del material, ni tampoco fue el diputado el responsable por el dispendio financiero, ya que, constaba en los archivos de la SS un proceso formal de solicitud de reembolso, tramitado entre la OS1 y la SS, con justificativa y aportación de comprobantes regulares (cotizaciones, facturas, firma de testificación de entrega y comprobante de pago).

²⁰⁷ Correspondiente al código/referencia “OSS” posicionada en el organograma II (Figura 4).

²⁰⁸ Conforme definían las cláusulas sobre el procedimiento de redición de cuentas descritos en el instrumento contractual celebrado entre la OS1 y la SS: considerando la necesidad de sigilo de las fuentes serán evitados detalles del instrumento legal referido.

Además del testimonio citado y de las evidencias encontradas en el proceso encontrado en el archivo mencionado, no pudimos conferir de qué manera intervino el diputado citado en el caso, si hubo un consentimiento de alguien de la SS autorizando tal práctica de intermediación²⁰⁹, si ha sido o no un caso aislado o si los “otros procesos”²¹⁰ de “compras de materiales OPME extra SUS” que encontré allí, pudieron haber sido utilizado como intercambio político.

No obstante, de la acción informal ocurrida según relato del servidor de la SS citado, del acto intermediador (de la ayuda del diputado), lo que pude asegurarme fue que ese rito no fue el elemento garantizador de la compra y pago del material OPME extra SUS citado, sino, lo que legitimó tal procedimiento, fue el ritual, o trámite regular, formal y burocrático realizado entre OS1 y el sector competente de la Secretaría de Sanidad. De forma tal que, la acción política relatada por Matías, vino a confirmar que fue la posibilidad de existencia de un modo operante (acción paralela) de apropiación privada del aparato estatal, de su estructura e instrumentos formales, cuando son negociados, informalmente, que venían siendo utilizados para sacar ventajas políticas en la campaña electoral en curso.

(B) – El pedido de colaboración del grupo político local:

Después de analizar los procesos de redición de cuentas del HGI y HMI²¹¹, tuvimos una reunión con el equipo administrativo la OS3²¹² para indicar que algunas providencias fuesen tomadas en el sentido de subsanar las fragilidades identificadas en los procedimientos referidos. Finalizada la reunión, ya en una conversación más informal y privada, después de tratar sobre la posibilidad de colaboración académica con un director, yo introduje el asunto sobre el proceso de toma de decisiones de las OSS ante las acciones, decisiones y tareas necesarias al cumplimiento de obligaciones e indicadores existentes en el contrato de gestión

²⁰⁹ Desnecesaria, tratándose de un derecho ya adquirido

²¹⁰ Además de la solicitud de resarcimiento asociada al procedimiento del familiar de Matías, existían muchos procesos parecidos que a cada mes fueron tramitados en la SS.

²¹¹ Unidades localizadas en el interior de Estado, las dos de mediana complejidad y administradas por la OS3.

²¹² Correspondiente al código/referencia “OSS” posicionada en el organograma II (Figura 4).

firmado. Luego hice la siguiente pregunta: ¿pueden haber existido situaciones en que las tareas destinadas a los sectores tuvieron que acomodarse a solicitudes o interferencias políticas?

Son muchas las interferencias que de alguna manera son percibidas como comprometedoras a la gestión, pero te contaré la más reciente que tuvimos que manejar en mí sector: recibimos una amenaza sobre el futuro de mantener el contrato firmado para la gestión de HMM, me refiero a la presión de un grupo comandado por el líder político del municipio en donde está ubicado el hospital. El grupo se denomina aliado del gobierno y pedía que estableciésemos una alianza; en otras palabras, pedía una colaboración. Según relato del líder, en la gestión anterior ellos recibían algunas colaboraciones. O sea, pedían algo cercano, justificando que sería para el fortalecimiento de las alianzas políticas del diputado que luchaba por los intereses del municipio y para estas elecciones necesitaban fortalecer las bases de la campaña en curso y que eran apoyadores del gobierno. Dije que en la gestión anterior no estaba en ese puesto, no podía afirmar si había pasado o no cosas así, no sabía nada de eso y que no consideraba la posibilidad de acuerdos más allá de las formalidades previstas en el contrato de gestión, ¡con nadie!, pero siguieron presionando y salieron enfadados a punto de decir que si no atendiésemos el pedido iban a echarnos de allí de alguna manera, iban a mover algunos hilos en el Estado. Fueron claros y enfáticos, dijeron: - “o están con nosotros o contra nosotros” (D2, comunicación personal, Tabla 4).

(C) - Sobreprecio de contratos para financiación de campaña de diputados:

La Organización Social OS4²¹³ finalizaba el cuarto año de intervención en tres unidades sanitarias de municipios del interior del Estado. En determinado momento, la referida OSS envía a la SS y en seguida llega a la DAFH una solicitud de reequilibrio y complementación de recursos, justificando: “la necesidad de superar el endeudamiento histórico de la

²¹³ Correspondiente al código/referencia “OSS” posicionada en el organograma II (Figura 4).

gestión de las unidades administradas, provocado por la inflación y falta de rectificación presupuestaria”²¹⁴.

Antes de la liberación del recurso, sugerimos de parte la DAFH la realización de un análisis más minucioso sobre el tema. Pasamos a analizar los informes contables de los últimos ejercicios financieros, logrando detectar algunas tendencias históricas de alta en los gastos con contrataciones de empresas prestadoras de servicios diversos, lo que implicó en la realización de auditorías más detalladas de los procesos de redición de cuentas y pagos mensuales. A partir de los análisis realizados, entre otras irregularidades, hemos detectado indicios de fraccionamiento de algunos gastos, y duplicidad de contratos para un mismo objeto; además, de la insuficiencia en los informes representativos de los servicios ejecutados.

A través de la documentación examinada, incluso logramos verificar una fuerte tendencia de sobrepuestos en diversos tipos de contrataciones; entre otros casos, con respecto a los servicios pagos a empresas de servicios administrativos, consultorías en gestión de proyectos, servicios de imagen, entre otros. Dichos contratos han sido firmados para dar soporte a las unidades (U: HPI, UPA2 y UPA3). Presentado el informe conclusivo, la DAFH orientaba la negación de la solicitud de resarcimiento, bajo justificativa de que “conforme análisis, el endeudamiento había sido producido por desconsideración del principio de la economicidad, falta de equilibrio entre presupuesto previsto y gastos realizados; sobre todo, por mala gestión de contratos con servicios de terceros”. Considerando los resultados del análisis²¹⁵, además de la no liberación del recurso extra, fue sugerido la no renovación de los convenios (contratos de gestión) de ninguna de las tres unidades sanitarias que la OS4 ha administrado a largo de los últimos 4 años. Finalmente, que fuese imputada a la Organización Social OS4 la responsabilidad por la deuda y la devolución de la suma considerada en el informe.

²¹⁴ Justificativa presentada en la carta oficial de solicitud destinada por la OS4 a la Secretaría de Sanidad.

²¹⁵ De acuerdo con el informe oficial de análisis del pedido de complementación de recursos de la OS4: producido como representación del análisis técnico realizado en la DAFH. Además, anexado ha dicho informe, existía una memoria de cálculo con documentos y datos de una pesquisa la apoyaban los resultados del análisis.

El informe fue enviado a los directivos de la SS, siguiendo su trámite administrativo regular. Tres días después, según comunicado no formalizado, supimos que el mismo documento fue dirigido a otra Secretaría de Estado, en donde medirían las implicaciones derivadas de las indicaciones descritas en la conclusión del informe. Nunca recibimos respuesta²¹⁶ sobre la situación descrita, lo que supimos en seguida fue que dicho documento había sido desconsiderado por el representante mayor (S4) de la Secretaría de Estado de Administración (SAD), también que los tres contratos de gestión serían renovados con la OS4, además, que el recurso extra solicitado sería liberado para todas las unidades administradas por la referida OSS.

La posición de la OS4 sobre el contenido del informe fue dada por un agente directivo, cuando en otra reunión, para tratar de explicarle <el motivo de la negativa del recibimiento de proceso de redición de cuentas por la DAFH>²¹⁷, comentó, “nunca recibimos en el sector una respuesta de la OSS sobre referido informe”.

Llegamos a este Estado en 20X2, estuvimos cuatro años actuando bajo las espaldas del Estado, varios contratos renovados, siempre hemos atendido a sus solicitudes, porque siempre ha sido así, desde que llegamos, tenemos que contratar los empleados que ellos indiquen o aprueben, las empresas que ellos digan que debemos contratar. Lo que te comento sobre el informe, primero, sobre el acúmulo de deudas fiscales indicadas allí: hemos sacrificado eso, porque el presupuesto no era suficiente, o pagábamos los impuestos o las nóminas de los empleados y los proveedores (...) Sobre los contratos de terceros cuestionados, me río al recordar que ahora se nos acusa como si fuésemos ladrones, pero los contratos con servicios de terceros o tenían su aprobación o eran de dominio e indicación del Estado, no hay una sola empresa que ellos no sepan del acuerdo y del valor que se paga, estas empresas que aparecen en

²¹⁶ Ante esta situación, reunido con agentes de la SS, SAD y de la OS4, busqué saber el motivo de la desconsideración del informe, pero igualmente no tuvimos una respuesta concreta de parte de ninguno de los sectores las Secretarías de Estado (SS, SAD y PGR) por donde supimos que el informe había pasado.

²¹⁷ El proceso de rendición de cuentas enviado en el aquel momento por la OS4 no se adecuaba al formato, composición documental y reglas del nuevo Comunicado Circular preparado y aprobado por los miembros de la DAFH en el inicio del segundo trimestre de 20X6: Sin embargo, tenía el sentido de subsanar las fallas recurrentes de organización y faltas de envío de documentos necesarios a la comprobación de los gastos realizados.

el informe indicando sospechas de sobreprecio en la contratación. Pero siempre hubo una resistencia en cancelarlos porque de ahí salían las ganancias que eran destinadas a la campaña electoral de un diputado de la base del gobierno (...) ellos nos obligan a hacer lo que se les ocurra y ahora esa amenaza de echarnos como perros o ladrones, no, de ninguna manera, eso no pasaría, no de esta manera (relatos de un coordinador operacional de la OS4 – datos retirados del diario de campo).

Conforme normativa²¹⁸ vinculante ya citada, cabe mencionar que los actos o decisiones acerca de la liberación de recursos, aditivos, reequilibrio presupuestario, continuidad, renovación o rescisión de contratos de gestión con las OSS, eran todas atribuciones cuyas competencias eran de responsabilidad de la Secretaría de Estado del área de Fomento y su representante formal (S5). En el caso expuesto, la SS era la institución que debía asumir la función descrita, debido a que era la entidad que conservaba la prerrogativa legal para actuar y deliberar sobre tales cuestiones, debiendo, para tal, fundamentarse en los informes (como el descrito anteriormente) y en indicaciones técnicas de seguimiento de la Comisión Fiscalización y Evaluación (DAFH) instituida, conforme determina la ley Estatal e indican los términos contractuales firmados entre las dos partes.

Ya, en lo que concierne a la autonomía decisoria sobre denuncias del no cumplimiento de indicadores, metas u otras irregularidades observadas en el transcurso de la gestión contratada y que generasen discusiones acerca de la posibilidad de rescisión, apenas sobre tales aspectos la normativa²¹⁹ estatal referida, mencionaba la posibilidad de opinión, citando respectivamente a las Secretarías de Estado de Administración (SAD) y Procuraduría General del Estado (PGR), a través de sus representantes (S3 y S4). Conforme la ordenanza²²⁰ especificada, corresponderán respectivamente a los gestores indicados apenas: opinar, “alternativamen-

²¹⁸ Ley n° x1 de autoría del poder ejecutivo del estado de XX: instituye el programa de gestión pactada, dispone sobre la cualificación de Organizaciones Sociales y de sus providencias. La identificación de la ley fue ocultada para mantener el sigilo de las fuentes.

²¹⁹ Ley en vigor en el momento del estudio.

²²⁰ Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes evitaremos mencionar el número de ley y los artículos asociados a las interpretaciones o citaciones entre comillas.

te”, sobre “aceptación de justificativa, saneamiento o rescisión” y “manifestarse” sobre recursos de defensa de la OSS.

Considerando que la SAD es un órgano de la administración estatal que no tenía la prerrogativa formal/legal para actuar en los casos anteriormente citados²²¹, la OSS debía mediante contrato poseer autonomía de gestión y consecuentemente responsabilizarse por los actos practicados.

Con lo cual, las decisiones que no estaban instruidas en las competencias previstas por los instrumentos²²² normativos vigentes en el periodo de estudio, fueron consideradas conductas informales o derivadas de decisiones políticas. Por lo tanto, las interferencias de representantes externos²²³ que fueron tomadas fuera de los requisitos formales instituidos y competencias atribuidas, tanto a la Secretaría del área de fomento (SS), como en el trabajo de la Comisión de Fiscalización (DAFH), e influenciaron en el proceso decisorio y en la autonomía o rumbo del resultado de la gestión asumida por una OSS, fueron entendidas aquí como acciones de cuño informal, por fuerza o dotadas de poder e interferencias políticas.

Significa decir que en varios momentos de la recolección de datos reflexionábamos en la DAFH si más allá de “S3 y S4”²²⁴ existía un control superior de donde derivaban las decisiones e interferencias políticas cotidianamente observadas. Cuestionábamos si “EG1 y GS2”²²⁵ (cúpula del gobierno) eran los controladores de las decisiones que influenciaban en el modelo de gestión, hecho que se evidenciaba, considerando las prácticas de fiscalía implementadas. Tal inquietud pudo ser observada en la transcripción de las charlas realizadas con tres funcionarios del sector:

²²¹ No debiendo emitir decisión acerca de la concesión y liberación de aditivos presupuestarios, ni sobre renovación o rescisión de contratos de gestión, ni mucho menos influenciar en los procesos decisorios acerca de la gestión de la unidad.

²²² Normativa ya citada que legitima la gestión pactada con Organizaciones Sociales: ley federal, ley estadual y contratos de gestión vigentes en el periodo de intervención.

²²³ Por ejemplo: S3 y S4 (respectivamente PGR y SAD), entre otros que serán citados en la continuidad de la descripción de campo.

²²⁴ Códigos/referencias “3” y “4” presentados en el organograma II (Figura 4).

²²⁵ Código/referencia “1” presentado en el organograma II (Figura 4).

- Pensando sobre las fallas detectadas en la ejecución de los contratos de gestión: ¿cree usted que la cúpula del gobierno estará al tanto de toda la problemática? - ¿Cómo observarías las acciones de los secretarios que actúan en ese proceso, operadores o intermediarios de las decisiones? (OP) – Respuestas:

- ¡Para mí está claro que “S3” y “S4” son operadores!, ¡Sobre “EG1”, creo que es un tipo demasiado listo para no estar al tanto de algunas cosas tan visibles!, ¡anteayer estuve en el Hospital HTS, no he visto cosas buenas, me han dicho incluso que faltaban materiales esenciales para la realización de algunos procedimientos, ahí estaba la chica que dicen ser su informante! ¿y yo qué?, bueno, ¡preparo mi informe, apunto los problemas, hago mi trabajo y ya te diré si van o no solucionarlos! (f1, Tabla 4).

- ¡Creo que uno en su posición tiene sus límites, aunque sepamos que “EG1” es muy listo, pero depende de gente de su confianza que le diga qué está pasando, no tiene como enterarse de todo lo que pasa con la gestión de hospitales controlados con OSS, ni de todas las rutinas de las Secretarías de su gobierno, para eso están los secretarios nominados!, ¿no? (f2, Tabla 4).

- ¡Cosa mía!, pero desconfío de que “S3” y “S4” puedan ser los dueños de dos de las Organizaciones Sociales que actúan en este Estado, esas dos que detienen los mayores recursos repasados, ¡hombre, manipulan todo!, creo que la OS1 es de “S4” y la OS2 de “S3”, incluso, me atrevería a decir que la OS3, que tiene un contrato más corto, creo que pertenezca a la dueña de la empresa privada PJ1 (f3, comunicación personal, Tabla 4).

He buscado demostrar con el pasaje anterior que algunas limitaciones de acceso, propias del campo de estudios sobre instituciones, élites gubernamentales y políticas, imposibilitaban comprobar algunos hechos. Conforme relatado anteriormente, aunque estando delante de un acceso privilegiado; de la misma forma, el campo impone sus límites, cuanto más

hacia arriba y revestido de poder, más difícil acceder a la información y a algunas confirmaciones.

(D) - Arando en el desierto: el límite de intervención condicionado a la DAFH

Instalada en un departamento del edificio de la SS, la DAFH no poseía estructura²²⁶ ni equipo suficiente para atender a las demandas de control, fiscalía²²⁷ y <otras actividades>²²⁸ relacionadas a los contratos de gestión que llegaban de las OSS y se acumulaban a cada mes. Tal contexto producía un clima de agotamiento laboral en el horario de oficina y una sensación de impotencia ante el escenario observado, seguido de quejas constantes sobre las condiciones y acúmulo de trabajo: “Todos los días me da la sensación de que estamos arando en el desierto”²²⁹ (f1); “Siento que somos como unos mosquitos colisionando con un avión”²³⁰(f3); “A veces pienso que estamos intentando apagar un incendio con gotas de agua”²³¹(f6).

Además de las carencias estructurales, especialmente relacionadas al reducido número de miembros, auxiliares técnicos e instrumentos de trabajo, otra dificultad cotidiana enfrentada en la DAFH estaba relacionada con la morosidad o falta de respuestas de las Organizaciones Sociales a los informes que el equipo lograba producir y eran envidias a las OSS. Por tanto, para disminuir las barreras y dar más celeridad al recibimiento de respuestas, una de las estrategias utilizadas por el equipo del DAFH fue la de buscar mantener una relación más

²²⁶ Los ordenadores y escritorios eran insuficientes para todo el equipo (implicando en la necesidad de turnar los horarios de oficina), faltaban estanterías y también archivadores para organizar los procesos físicos de redición de cuentas que eran enviados mensualmente por las cuatro OSS y que se acumulaban en el reducido espacio del departamento.

²²⁷ De manera general asociadas a los análisis de procesos de redición de cuentas, verificación del cumplimiento de metas e indicadores asistenciales definidos en contrato, intervenciones y fiscalías ‘*in loco*’, es decir, en el unidades administradas por las OSS.

²²⁸ También relacionado a otras demandas internas de las SS, considerando la medida adoptada por otros sectores y departamentos de la Secretaría que se negaban a atender cualquier petición relacionada al contexto de las OSS y de los contratos de gestión, enviándonos todo lo que les llegaban. Por consiguiente, la DAFH pasó recibir a recibir demandas y atribuciones más allá de su función principal de fiscalía de los contratos y seguimiento de actividades de gestión de las OSS desarrolladas en las unidades, por ejemplo, preparación de minutas de reglamentos y contratos (atribuciones del sector jurídico de la SS); inventarios y control sobre la adquisición e incorporación de bienes patrimoniales (adquiridos por las OSS) al patrimonio del Estado (atribución de sector de patrimonio de la SS); control y análisis de solicitudes de compras de materiales especiales “OPME” para intervenciones médicas (atribución del sector asistencial de la SS); entre otras.

²²⁹ “*Todos os dias tenho a sensação de que estamos enxugando gelo*”: traducción libre del autor.

²³⁰ “*Sinto que somos como um mosquito colidindo com um avião*”: traducción libre del autor.

²³¹ “*Às vezes me dá a impressão de que estamos tentando apagar um fogaréu com cuspe*”: traducción libre del autor.

cercana con dichas organizaciones, enviándoles comunicados periódicos sobre pautas urgentes o realizando reuniones con los directores o coordinadores administrativos, financieros o asistenciales, especialmente cuando eran identificadas vulnerabilidades en la gestión de las unidades que pudiesen comprometer la asistencia.

Las visitas a las unidades (fiscalización in loco) eran dificultadas por el acúmulo de trabajo en el horario de oficina, especialmente en el caso de los hospitales más lejanos, localizados en interior del Estado (en este caso, al tiempo de desplazamiento se sumaba la dificultad del trámite relacionado al coste del viaje en la SS, cuando eran resarcidos los valores recibidos generalmente no cubrían los gastos con estadía y mantención de los miembros que se habían desplazado a alguna unidad del interior).

Dentro de los análisis alcanzados, uno de los problemas más recurrentes estaba relacionada con las carencias observadas en los procesos financieros²³² y asistenciales²³³ de redición de cuentas. Las dificultades encontradas en ese sentido motivaron a los miembros de la comisión a producir un documento con carácter de manifiesto interno que fue enviado a cada OSS. Nombrado de “Circular”²³⁴, este solicitaba que todas las Organizaciones fiscalizadas por la DAFH que se adecuasen a las reglas allí definidas: un nuevo modelo de redición de cuentas (aprobado y entendido por los miembros de la comisión como un modelo más coherente y transparente de rendir cuentas de los gastos realizados y metas asistenciales alcanzadas). El referido documento determinaba también que, en el caso de no adecuarse a las nuevas reglas, plazos y formatos descritos, traería como consecuencia, la negativa de recibimiento en la DAFH del proceso de redición de cuentas mensuales preparados y destinados por OSS, lo que podría resultar, mediante normativa estatal en vigor, en el retraso o no envío de la cuota de repase presupuestaria mensual estimada en el contrato firmado.

²³² De manera general las carencias en ese sentido estaban relacionadas a la falta de: organización, de transparencia de los datos o de aportación documental.

²³³ Casi siempre las carencias encontradas en ese sentido se referían a la falta de aportación de informaciones que asegurasen el cumplimiento de los indicadores y metas asistenciales estimadas en los contratos de gestión.

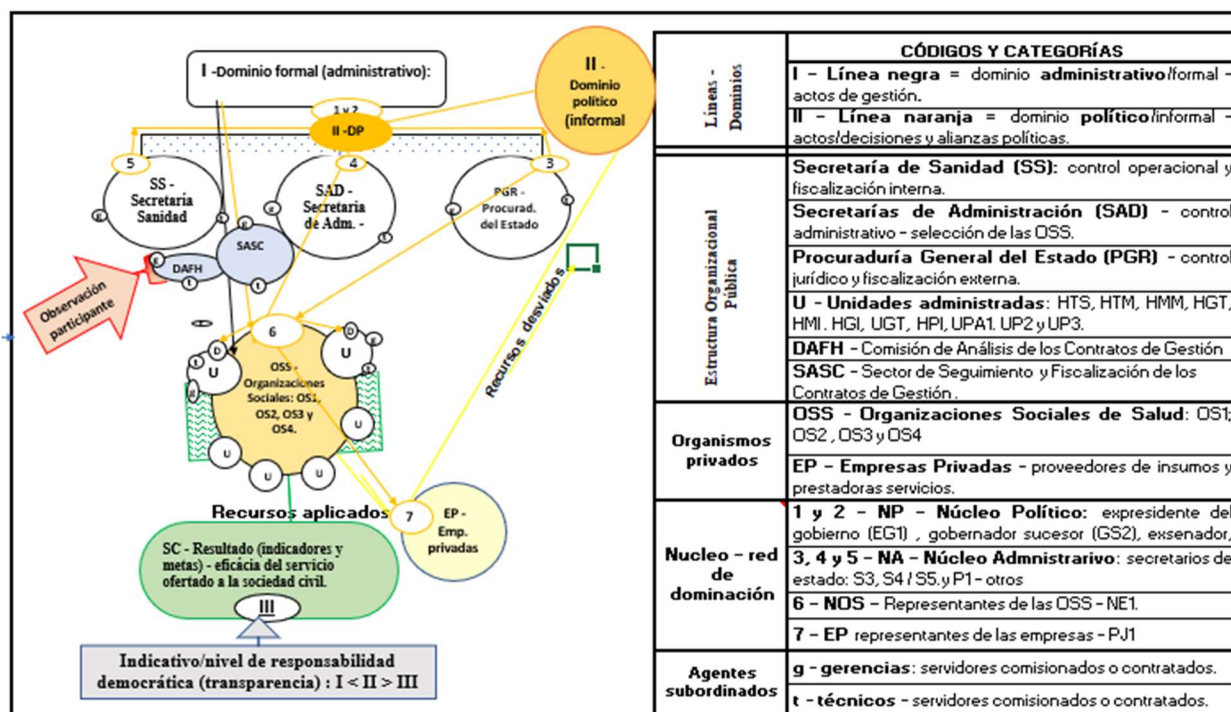
²³⁴ Oficio Circular: traducción libre del autor.

Las diligencias del departamento eran llevadas a cabo por ocho servidores: tres auxiliares técnicos que apoyaban las diligencias de la comisión, una coordinadora que, entre otras funciones, definía las prioridades y organizaba el flujo de actividades del sector; y finalmente, cuatro miembros de la comisión se dedicaban a producción de informes (dos eran responsables por el análisis de los procesos de redición de cuentas financieros o contables y, los otros dos, se dedicaban a los análisis de la rendición de cuentas y seguimiento asistencial). En este último caso, al cumplimiento de indicadores y metas de atención pactadas.

Pasados cinco meses del nombramiento del nuevo gobernador “GS2”, se siguió considerando la continuidad del modelo de gestión asumido por EG1 hasta 20X5 y de gran parte de la élite administrativa del gobierno anterior (secretarios de estado S3, S4 y S5, directores de unidades sanitarias y coordinadores sectoriales asociados). Sin embargo, en el inicio del segundo cuatrimestre de 20X6, el gobernador GS2 sugirió la creación un nuevo sector dentro de la estructura del Estado que sería responsable por la coordinación y seguimiento de los contratos de gestión celebrados con las OSS. Así, se instituyó la SASC (Figura 14), un sector conectado directamente al gabinete central del gobierno GS2 y cuya coordinación fue asumida por un servidor comisionado y equipo de confianza formado por miembros de la Secretaría de Administración.

Figura 14

Estructura Formal e Informal del Espacio Institucional Estudiado: Después de la Creación del Sector SASC



Nota. João Paulo Pereira, conforme registros de campo (20X5 Y 20X6).

Dentro de la lógica de disputa de poder interna del Estado, asociada al control sobre la fiscalía de los recursos y acompañamiento de las actividades de gestión asumidas por las OSS, ese nuevo sector y coordinador pasó a ocupar la atribución referente a las decisiones asociadas al monitoreo de los contratos de gestión firmados entre la SS y las OSS. Retirando de la DAFH la poca autonomía funcional/práctica que poseía y limitando, aún más, el protagonismo logrado en el sentido de las actuaciones y negociaciones directamente realizadas con los equipos de las OSS, cuando la referida comisión de fiscalía detectaba vulnerabilidades en el proceso de gestión de las unidades hospitalarias.

La nueva coordinación de actividades asociadas al control de los contratos de gestión (SASC), pasaría a recibir los informes producidos por la DAFH y asumir las negociaciones con las OSS y con el Estado, reduciendo el papel de la DAFH a la revisión de procesos y do-

cumentos asociados a la redición de cuentas, así como, subordinando los miembros de dicha comisión a las decisiones que fuesen tratadas y determinadas por la SASC. Con lo cual, los miembros de la DAFH (que siempre estuvieron limitados por las condiciones de trabajo) acababan de perder también la prerrogativa formal y autónoma de las decisiones, por ejemplo, medidas internas como las instituidas por la “circular” anteriormente citado, implementadas en el sentido de establecer mejoras en el proceso de fiscalía. Acciones así, ahora tendrían que pasar por la revisión y aprobación de la SASC.

Era un tema de conocimiento general, charlábamos entre colegas de fiscalía en el pasillo cuando volvíamos del gabinete en donde estuvimos el día de la reunión de los miembros de la SASC: “S3 interviene en todo” (f1: OP), introduzco la charla; “incluso cuando no está presente, la firmeza de sus decisiones es pasada por el subordinado que estuvo representándolo” (f2), dijo un colega; “sí estoy de acuerdo, parecen discursos memorizados, repetitivos y siguen sus indicaciones sin cuestionarlas” (OP). Cumpliendo el papel ideal para el cual fue designada como jefe las pautas administrativas, fiel ejecutora de las decisiones del grupo político a que estaba vinculada, según pudimos escuchar de S3 en la finalización de una reunión: “somos todos gobierno, somos todos fieles a la misma gestión, tenemos que priorizar las acciones de fortalecimiento del proyecto” (S3) (relatos retirados de las experiencias registradas en cuaderno de notas).

Conforme relatos anteriormente apreciados, ni siempre la rutina institucional (flujo de decisiones y acciones) estuvo representada por la satisfacción de responsabilidad pública/democrática que debería ser cumplida, volcada, por ejemplo, al cumplimiento de los objetivos, obligaciones e indicadores previstos en los contratos de gestión. Los procedimientos burocráticos, muchas veces, eran controlados por las élites e iban funcionando como instrumentos/actividades rutineras básicas/esenciales y que tenían que cumplirse en el sentido de

contribuir con la mantención de un tiempo de normalidad (que no provocase un estado de ruptura del orden de las cosas y garantice la continuación del proyecto de poder en curso).

Según percibía, la comisión acaba funcionando como un mecanismo utilizado por la élite gubernativa. Por un lado, por fuerza de la ley (para cumplir el hecho de existir); por otro lado, para cumplir los trámites burocráticos que la red necesitaba mantener el modelo que había sido previsto. Permitir que la comisión realizase un trabajo de supervisión y enfrentamiento, revelando las debilidades del modelo de gestión, con autonomía para tratar con las OSS sobre la necesidad de corrección de vulnerabilidades de la gestión, significaría ir en contra de los intereses del grupo.

Cualquier intento de la comisión de fiscalización en el sentido de cancelar contratos de suministro de insumo o prestación de servicios con sospecha de sobreprecio era retenido. Los informes de la DAFH eran revisados en sentido de medir los impactos producidos, el protectionismo institucional era una prioridad evidente; así, algunas veces recibimos la sugerencia de cambiar términos que aparecían en algún informe, por ejemplo, <transferencia para cuentas no identificadas>, porque según revisores de los informes, expresiones así podrían llamar la atención del tribunal de cuentas y de los medios de comunicación”. Intervenciones como estas solían recibir la respuesta: - “son términos técnicos, no pueden ser cambiados o sustituidos” (fl: OP).

Cuando las actividades y servicios ofertados por las OSS no alcanzaban el nivel de cumplimiento de los esquemas necesarios para impedir las quejas y pequeñas revoluciones a los dueños del poder, les quedaba otras dos opciones, establecer acuerdos con otros centros de poder que fuesen capaces de colaborar con la resolución del problema o calmar a los usuarios o servidores quejosos con discursos y promesas hasta que el orden fuese restablecido.

Conforme puede ser observado en la nota abajo, relacionada a la observación de las negociaciones burocráticas y políticas para controlar el caos generado en dos hospitales del interior del Estado que eran administrados por la OS3.

La próxima semana ocurrirán las plenarias del presupuesto participativo en el interior del Estado, considerando el caos implantado en dos de las principales unidades de salud del interior que son administradas por la OS3 (HGI y HMI), los coordinadores del evento pidieron providencias de parte de la Secretaría de Sanidad. Ellos comentaron sobre quejas de la población descontenta con la asistencia recibida en los hospitales y que un concejal estuvo hablando en una radio local sobre los atrasos de los salarios de servidores contratados por las OSS, también sobre la presión de líderes políticos de comunidades cercanas a los hospitales, cuya población también dependía de los servicios de estas dos unidades (...) En contacto con los directores de las unidades, estos dijeron que la interrupción de los servicios estaban relacionados a la falta insumos básicos y de materiales o instrumentales médicos, pero sobre eso, para el momento y urgencia citada, arreglarían la falta de insumos pidiendo préstamos en otras unidades de salud, el problema mayor, dijeron, - sería controlar las quejas de los funcionarios que llevaban dos meses sin recibir sus sueldos. *(notas del cuaderno de campo: reunión con líderes de las SS, presentación del problema a la comisión, sobre el caos producido en dos unidades del interior del Estado).*

Para intentar subsanar el tema de los atrasos de las nóminas, estuvimos tratando de la cuestión con la dirección de la Organización Social que administra las dos unidades, pero ellos respondieron que el problema se dio por falta del último repase y que la culpa es del Estado, por no haber atendido a la solicitud de ajuste del presupuesto mensual destinado a la gestión de las referidas unidades. Dijeron que por eso también no pudieron pagar a las empresas que pararon de proveer insumos y materiales a los hospitales. En seguida, contactamos al sector de planificación y presupuesto (S4), comentamos sobre la respuesta dada por el director de la OS3, pero apenas nos contestaron diciendo que el bloqueo del último repase fue realizado por una decisión judicial y que la cuestión del envío del recurso estaba en manos de la justicia. *(notas*

del cuaderno de campo: tratativas burocráticas movidas por la comisión buscando resolver el problema).

La solución política encontrada fue decidida por los líderes del gobierno estatal, quienes enviarían un representante al municipio en que están ubicadas las unidades foco del caos. La función de este visitante sería tranquilizar a los servidores y especialmente calmar los ánimos de los miembros de las Cámaras de concejales de los municipios y otros políticos de la región, ya que estos eran los que estaban agitando la población en las radios. Para eso, tendría que ser destinado alguien con liderazgo político en la región y oratoria suficiente para tranquilizar a todos. El propósito de la visita sería la de anticiparse a las quejas y caso el estado no lograra encontrar la solución antes del plenario del presupuesto participativo que sería realizado allí próximamente, como mínimo necesitarían tener las respuestas correctas y saber dialogar con los usuarios y empleados enfurecidos que pudiesen acudir al evento público.

Eugenio²³⁵ estuvo en los municipios, hizo acuerdos y calmó a los concejales y políticos locales, también estuvo presente en el plenario que ocurrió allí días después, respondió a las principales quejas de los usuarios, les garantizó que todas las quejas serían consideradas y que los servicios serían restablecidos rápidamente, y a los empleados del hospital que estuvieron en la reunión del presupuesto participativo, garantizó Eugenio que el Estado ya estaba tratando con la OSS que administraba las unidades en el sentido de actualizar el pago de sus salarios en los próximos días; según comentaron otros representantes del gobierno que también estuvieron allí, Eugenio supo contestar todo y a todos, no colocando el gobierno y la gestión en mayores líos (*“c1” - notas del cuaderno de campo: intervención política y restablecimiento del orden*).

(E) - La última reunión: negación del “contra-don”, exoneración y salida del campo

Considerando los impactos mediáticos producidos por la divulgación de la investigación criminal movida por el Ministerio Público (MP), algunos miembros de la DAFH fueron

²³⁵ Es nombre ficticio, considerando la necesidad de sigilo de las fuentes.

convocados a participar de una reunión con los auditores del Tribunal de Cuentas del Estado (TCE), teniendo como pauta principal la divulgación de la operación del MP sobre la gestión de las Organizaciones Sociales. Acudiendo a la cita, nos encontramos en una sala de reunión con cerca de 15 servidores de diferentes sectores de la SS, SAD y con tres auditores destinados por el TCE.

Después de concluir sus discursos entusiasmados, en el sentido de atribuir la culpa de toda la problemática a los coordinadores de diversos sectores de la SS, SAD y a los miembros de la DAFH, dichos auditores hacen dos tipos de cuestionamientos, uno más general y direccionado a todos los que estaban presentes en la sala: - “¿qué hacían vosotros que no vieron todo eso que estaba pasando?”. El otro fue direccionada a los tres miembros de la comisión que estaban presentes, - “¿Cómo vosotros realizaban sus análisis, qué métodos utilizaban, no consultaban el Manual que producimos?”.

Todos estuvieron callados, ninguno de los presentes quiso contestar inmediatamente a los auditores o defenderse de las tachas de “omisión o incapacidad”. Cumpliendo el raciocinio de seguir con la mordaza que sopesaba sobre los servidores sujetos a las decisiones jerárquicas y relaciones de poder intrínsecas y típicas del ambiente institucional observado, dominado por élites administrativas e intereses políticos. Quejarse, denunciar el problema o revelar la verdad significaría romper con la alianza y fidelidad debida a los que les dieron un puesto de trabajo, el silencio aparecía como la devolución de un “contra-don” que no debía ser olvidado.

Por ejemplo, cumpliendo con la sugestión dada por S3 y ya comentada anteriormente sobre “ser gobierno” y “ser fiel al proyecto”, lo que significaba también tener que ajustarse a la postura de fidelidad y sumisión a las jerarquías constituidas: cuando las decisiones políticas (ocultadas dentro de las actividades administrativas) resultase en problemas, restricciones administrativas y fragilidades en la rutina operacional influenciasen en la oferta o eficacia de

los servicios. Dicho de otra forma, fuese cual fuese el problema, este nunca debería ser visto o revelado públicamente, menos aun los que resultaban de malas decisiones directivas de las élites y de las influencias políticas que sopesaban sobre los actos de gestión, quitarse la mordaza ganaba el sentido de exponerse y asumir el riesgo de despido.

Observando que nadie contestaría a las preguntas de los auditores del TCE, pido permiso para hablar:

- Primero me gustaría aclarar algunos hechos no considerados en sus discursos, luego defender el trabajo de la comisión. Imaginando que algo así pasaría, traje estos documentos que están sobre la mesa, caso sea necesario comprobar todo lo que les voy a decir. Se tratan de algunos informes producidos en la DAFH, no todos, hay muchos otros que están disponibles en el departamento, tanto en los archivos físicos, como en las bases de datos del sistema del Estado (archivos compartidos en red por diversos sectores y rangos de servidores), creo que vosotros tenéis acceso libre a ella, caso no, podrían haberlos solicitado, como hicieron otros auditores recientemente.

Igual, antes me gustaría comentaros sobre las dificultades y esfuerzos implementados por todo el equipo en el último año, temas y rutinas que no tienen por qué aparecer en el contenido de dichos informes, pero que impactaron en los resultados, “ahora esperados”, digo entre comillas, porque parece que ahora le interesa al Estado los resultados. Carente de estructura y de equipo suficiente para llevar a cabo la labor de fiscalía, la DAFH estaba condicionada a una situación de trabajo agobiante realizado dentro de una oficina precaria. Apenas tardíamente, después de muchas solicitudes, quejas de miembros y del esfuerzo de la coordinadora de la comisión y de la secretaria de la SS, la comisión logró <algunas mejorías>²³⁶ para llevar a cabo su trabajo, importantes, pero nunca suficiente para dar a la comisión la autonomía, asistencia y apoyo estructural del Estado, para ofrecernos las condiciones de trabajo

²³⁶ La CAF cambió a una oficina mayor, recibió nuevos escritorios, tres computadoras, logró que las SS contratase dos auxiliares más.

necesarias para que sus miembros llevaran a cabo las labores y función fiscal que les asignaron. Por ejemplo, algunos miembros y auxiliares muchas veces tuvieron que turnarse en los horarios de oficina para lograr tener una computadora disponible.

- Sobre el cuestionamiento referente al “Manual de Análisis de los Contratos de Gestión” producido por vosotros, os comento en plan personal que yo no solía utilizarlo, no lo hacía porque me parecía desactualizado, mis análisis los hacía por método de conciliación y este manual no contemplaba este método. Sobre la actividad de la comisión, a pesar las dificultades enfrentadas, además de los informes, también logramos producir un reglamento interno, llamado por nosotros de “Circular” y que fue enviado a todas las OSS, sugiriendo que estas se adecuasen a un nuevo modelo de rendición de cuentas. Así, a partir de mi experiencia, creo que la imposibilidad de frenar la problemática revelada por el MP nunca tuvo que ver con los métodos de análisis, menos aún con la falta de esfuerzos de los miembros de la DAFH.

Os pido disculpas, si me estoy alargando demasiado, pero todavía me gustaría hablaros sobre el contenido de los informes. – Un auditor interviene y dice: - “no te preocupes, sigue con lo que tienes que aclarar, somos todos gobierno y a eso venimos”. – Le doy las gracias y sigo: - entre otros problemas abordados, tratamos de contratos de suministro de insumo o prestación de servicios con sospecha de sobreprecio, solicitamos cancelación de contratos de empresas sospechosas, sugerimos la cancelación de contratos de gestión (por el incumplimiento de objetivos contractuales o falta de economicidad), intentamos denegar el envío de recursos extraordinarios a las OSS, exigimos que las OSS enviaran documentos en falta y procesos de redición de cuentas más transparentes. Eso sería apenas un resumen de tantas otras actividades y medidas tomadas por la comisión.

Todas estas cuestiones que os comento están reflejadas en los informes y fueron presentadas a secretarios y líderes del gobierno implicados en el monitoreo de contratos celebra-

dos con las OSS, todos eran conscientes del contenido presentado en dichos informes, también de las pocas condiciones que teníamos para hacer algo más. - Uno de los auditores interviene para preguntar: - “¿así que todos sabían?”

- No sé exactamente a qué te refieres, pero me atrevo a decir que lo que ocurre en este momento, no tienen la culpa los servidores que han estado limitados a sus condiciones de trabajo. Incluso creo que este modelo fallido de gestión convenida, digo fallido porque así lo considero, aun a veces me parece que fue implementado así de manera intencional, tuvo su propósito, lo implantó y controló el propio Estado para que así fuese, porque así lo quería, las razones no me caben juzgar, ese juicio corresponde a la investigación criminal en curso. ¡Creo que por eso estamos aquí, para arreglar lo que se está noticiando!

Después de concluir las defensas, todos en la sala siguieron callados, nadie más quiso manifestarse sobre las preguntas de los auditores. Sin embargo, dos de ellos hicieron otra intervención, preguntando si sería posible que les enviase una copia de la “Circular”, ya que también estaban de acuerdo con el comentario de que el manual citado estaba desactualizado y que estaban preparando un nuevo instrumento de análisis más adecuado. Les comenté que sí, me pasaron sus direcciones de correo y aquella misma tarde, al finalizar la reunión, les fue enviado un correo electrónico, adjuntado una copia del documento solicitado.

El día siguiente, a las 8 de la mañana, mientras me desplazaba a la oficina de la DAFH, recibo la llamada de la jefa de gabinete de la SS para comunicarme de mi dimisión, diciendo que me habían exonerado de mis funciones y que yo acudiese a la SS apenas para recoger mis cosas personales en la oficina. Llegando a la oficina, prendo mi computadora y compruebo que mi usuario y contraseña ya no permitían conectarme a la pantalla. Recogí mis cosas personales, me despedí de los colegas que estaban allí y me fui. El observador participante ya no podría estar allí y ver desde dentro que pasaría a partir de entonces.

(F) – El desmonte del engranaje criminal entre la máquina pública e la organización social: entre contratos sobornados y financiamientos de campañas

Retomando la delimitación del momento etnográfico ya citado, vuelvo a reiterar que la investigación estuvo marcada, no apenas, por las experiencias retratadas y diálogos tomados de la observación participante descrita en este segundo momento (ya delimitada como realizado entre mediados del último semestre del gobierno de EG1/20X5 y primero del gobierno de GS2/20X6); sino también, retrato en el contenido retirado de documentos producidos y/o accedidos en ese momento ya que sus datos complementan y van de encuentro con los resultados del análisis.

Por, ejemplo, nos dice que, en los gobiernos ya mencionados, en todo el periodo de implementación del modelo de gestión pactado con la OSS, apenas dos de las Organizaciones Sociales citadas, la OS1 y OS2, dentro de la totalidad de los contratos firmados recibieron de recursos públicos una suma cercana a “R\$ 1.500.000.000,00”²³⁷ (un billón quinientos mil reales) para administrar dos de los hospitales más destacados y de mayor referencia del estado.

Cito la cifra aproximada y subrayo las dos Organizaciones Sociales referidas en el párrafo anterior (OS1 y OS2), por considerar que, a pesar de las limitaciones de acceso y confirmación²³⁸ de algunos hechos asociados a las <acciones de las élites gubernativas, ya a través de la experiencia transcurrida en el campo, sospechábamos que estas dos organizaciones estaban conectadas a un mismo grupo y red paralela de intereses políticos. Por lo tanto, el acceso, manejo y análisis de los documentos relacionados a la investigación criminal del Mi-

²³⁷ Para el cálculo del valor citado, fueron considerados los valores indicados en los instrumentos/documentos accedidos: contratos de gestión firmados con la OS1 y con vigencias renovadas (por 90 meses en el gobierno de EG1 y 6 meses en el gobierno del sucesor GS2) para la gestión del hospital HTS. Ya con la OS2, fue considerado el contrato firmado para la gestión del hospital HMM con vigencia de 6 meses en el intervalo del gobierno de EG1 y 6 meses en el periodo del gobierno de GS2. Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes será evitado indicar el valor exacto de los repases mensuales acordados en cada contrato, pero es necesario aclarar que la suma mencionada, aunque no es exacta, representa una cantidad acumulada bastante aproximada del valor real.

²³⁸ Por ejemplo, las citadas en los últimos párrafos del ítem “C”

nisterio Público (MP), aportaron datos complementarios sobre las acciones paralelas de élites gubernativas (públicas, privadas y paralelas).

Detalles cruciales sobre rutinas y acuerdos que impactaban la gestión, y cuyo acceso era privado y controlado por la élite que la manipulaba, era limitado a los ojos del observador participante. Sin embargo, el Ministerio Público, moviendo todo su aparato y capacidad de actuación, logró alcanzar, estableciendo acciones paralelas y citando a los miembros de la “organización criminal”, por tener conocimiento que el modelo de la gestión pactada e implementada por esta red, tuvo como finalidad el desvío de recursos destinados a la gestión de unidades y servicios de salud.

Con lo cual, estas dos OSS se destacaron dentro de la secuencia de los hechos transcurridos en la etapa de finalización de la intervención directa y después que el observador participante se retiró del campo. Dicha salida se dio a partir del término del vínculo profesional y funcional (miembro de la DAFH), con la exoneración detallada en el ítem “E”, considerando el clima generado en la última reunión de trabajo y posible motivación de la decisión: “negarles el contra-don”; en otras palabras, enfrentarse a la élite presentándoles informes y datos que contrariaban sus discursos manipuladores. Tal contexto inviabilizó el acceso del profesional (consecuentemente del etnógrafo) a la institución (espacio²³⁹ y contacto con los agentes que estarían inmersos en las rutinas administrativas que, después de la revelación de la investigación criminal citada, pasarían a ser implementadas como medidas de contención, corrección y superación de la crisis).

Aunque como ya citado en la metodología, los lazos profesionales colaborativos y de confianza, contruidos con algunos agentes²⁴⁰ en el periodo de intervención, permitieron que el etnógrafo, al salir del campo, pudiese realizar conversaciones cruciales retratadas en los

²³⁹ Sede del edificio de la SS y departamento de la DAFH.

²⁴⁰ Que actuaban en espacios externos al edificio de la SS: directores o coordinadores contratados por las OSS y que trabajaban en departamentos administrativos o financieros de las unidades administradas por estas organizaciones.

testimonios referidos en los ítems del “B” al E”. Y a partir de los diálogos y contactos allí establecidos, pudimos acceder al contenido integral²⁴¹ de la investigación criminal del Ministerio Público de Brasil (denuncia y anexos de delaciones premiadas: videos, audios y otros documentos comprobadores de delitos).

Dicha investigación criminal estuvo hasta <finales del proceso de intervención>²⁴² en sigilo de justicia, pero que, cuando salió a la luz produjo, no apenas el escándalo²⁴³ mediático noticiado en los más destacados medios de comunicación locales y nacionales; sino también causó el tumulto interno observado en el último mes de mi permanencia en el campo. El afán de la cúpula del Estado buscando omitir “la verdad”, huir de las consecuencias o contener la crisis, lanzándoles la culpa a “la punta más frágil de la balanza”, los agentes, que estaban sometidos a la jerarquía funcional e institucional, limitados a sus decisiones (amordazados por las relaciones de poder y miedo de enfrentamientos que resultase en pérdidas de los puestos de trabajo).

Diferente de S3, en el momento de la intervención en el campo NE1 no aparecía, para los servidores de menor rango, vinculados a las actividades internas de la institución, ni su nombre surgía en las rutinas de fiscalía. Tampoco acudió a las reuniones formales realizadas²⁴⁴ entre miembros de la DAFH y equipos de las OSS. Según reveló el empresario en su colaboración premiada, estaba ahí presente, pero actuaba paralelamente, en el espacio de formación de acuerdos y toma de decisiones asociadas a las élites gubernativas (gobernadores

²⁴¹ En una de las charlas realizadas después de la salida del campo, un director me informó que citaron su nombre en una de las declaraciones y para - “defenderme de las mentiras que eran contadas allí pude recibir de la justicia el proceso criminal completo, si deseas dame un pendrive con mucha capacidad de almacenamiento y te hago una copia” (D2). – claro que sí, sería de gran ayuda y no te preocupes, guardaré este contenido y sus informaciones con ética y sigilo sobre el nombre de cualquier persona citada allí (OP).

²⁴² Mitad del segundo trimestre de 20X6: más o menos un mes antes de la salida del etnógrafo del campo.

²⁴³ Por la divulgación mediática de datos asociados a la participación de miembros del gobierno involucrados en la red de irregularidades y desvíos de recursos derivados de los convenios celebrados con las OSS. Estos hechos que no logramos acceder: ni el profesional asociado a la DAFH, ya que este sector de fiscalía, como ya hemos demostrado especialmente en los ítems “C”, “D” y “E”, estaba limitado a las condiciones de trabajo permitida por la élite que la controlaba y de ahí sacaba ventajas; ni el etnógrafo encarnado y limitado al espacio de auditoría que, en ese contexto, le permitían alcanzar.

²⁴⁴ Para negociaciones de problemas encontrados en la gestión de las unidades, a partir del seguimiento de los procesos de redición de cuentas.

y secretarios de Estado) o miembros directivos de las OSS (cómplices o sumisos a sus decisiones), - “procuraba no llamar la atención, temía que el MP hiciese una inspección sobre confabulación” (comentario de S3, conforme colaboración premiada realizada al MP en 20X6).

De forma tal que, participaba de las agendas y decisiones centralizadoras acerca de la gestión, pero reuniéndose paralelamente ²⁴⁵ con miembros de la élite del gobierno para construir alternativas de manipulación de los procedimientos administrativos; por ejemplo, de las reglas licitatorias que facilitarían la contratación de las OSS que controlaba.

“Antes de acabar la prórroga del contrato de emergencia, tuve una reunión con dos de los secretarios nombrados por EG1, la secretaria de administración (S3) y el secretario de sanidad²⁴⁶, en tal cita, estuvimos tratando sobre los tramites de renovación del contrato con la OS1, también sobre el coste de la gestión. Entregué un modelo de convocatoria pública preparada por el equipo que yo coordinaba en la OS1, cuyas reglas habían sido manipuladas en el sentido de beneficiar la clasificación y selección de OS1. Terminada la reunión (...) Ya en el coche me comunicó que yo debería incluir más R\$ 280247 mil reales al coste mensual de la gestión” (transcripción de video -anexo de la colaboración premiada de NE1 en 20X6).

“Algunos meses después, fue elaborada y publicada por la Secretaría de Estado de Sanidad la convocatoria pública para las Organizaciones Sociales con competencias y calificaciones técnicas necesarias para la administración del hospital HTS (convocatoria pública nº xx/20X2). Dicha convocatoria fue manipulada en el sentido garantizar un mayor puntaje para la OS1 frente a las Organizaciones Sociales que competían. Entregamos nuestra propuesta técnica y financiera (incluyendo el valor de los sobornos informada por S3 a pedido de EG1). Como ya era esperado, la OS1 logró ser vencedora de la competencia pública, pese a que había otras

²⁴⁵ Muchas veces en hoteles de la ciudad.

²⁴⁶ En la época S4 ocupaba el puesto de secretario de sanidad.

²⁴⁷ Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes utilizaremos valores aproximativos o contextuales.

Organizaciones Sociales interesadas, pero el gobierno inmediatamente “resolvió todo” (transcripción de video -anexo de la colaboración premiada de NE1).

NE1 influenciaba informalmente el flujo de actividades y en las decisiones acerca de la gestión las unidades administradas por las OS1 y OS2.

Esta era una temática recurrente y que resultaba en muchas contiendas entre el equipo de las Organizaciones Sociales y del gobierno, ya que necesitábamos mantener un padrón cualitativo mínimo de atención y para eso los hospitales necesitaban de personas con capacidad técnica comprobada para la ejecución de los servicios, al contrario de la simple recomendación política, ya que la contratación basada en recomendación política perjudicaba el regular funcionamiento de los hospitales, en la medida en que muchos eran contratados sin cualquier evaluación previa basada en criterios técnicos que demostrase un mejor padrón de atención en las unidades administradas (transcripción de video - anexo de la colaboración premiada de NE1).

Es importante decir que en todas las unidades de salud del Estado los cargos eran ocupados por indicación política. Para subsanar las dificultades que encontrábamos en el sentido de las contrataciones sin establecer un proceso de selección basado en criterios técnicos que vislumbrase un mejor padrón de atención, decidimos implementar cursos de capacitación para el personal que ingresó a trabajar en los hospitales gestionados por la OS1 o OS2. Dichos cursos resultaban en más gastos y consecuentemente más y más desvíos (transcripción de video - anexo de la colaboración premiada de NE1 en 20X6).

NE1 también actuaba como intermediario, dentro del espacio de los acuerdos con empresas privadas, volcados a la consolidación del sistema de desvíos de recursos, cuyas decisiones eran tomadas en conjunto, por recomendación o exigencia de la cúpula²⁴⁸ del gobierno (jerarquías administrativas dotadas del poder de convertir decisiones políticas en acciones del gobierno y de la capacidad de legitimar acciones en actos administrativos).

²⁴⁸ Gobernadores (ex y actual/sucesor) y secretarios de Estado.

“En la elección de 20X5 el exgobernador solicitó el pago de auxilio adicional que sería destinado a la campaña de GS2, yo le dije que no existía dinero en la “caja del soborno”, pero existían facturas pendientes de pago de la empresa de ingeniería clínica representada por PJ1²⁴⁹, pero S4²⁵⁰ presionó a la *nueva*²⁵¹ secretaria de sanidad (S5), exigiendo que ella efectuase los repases de recursos de la OS1 que estaban en atraso. Cuando el dinero fue liberado, priorizamos el pago de las facturas pendientes de la empresa ingeniería clínica, ya que de tal contrato saldría parte de la caja y los pagos de sobornos” (transcripción de video - anexo de la colaboración premiada de NE1).

Conforme análisis documental (considerando los procesos de rendición de cuentas de las OS1 y OS2 accedidos en el periodo de la observación participante), no fue identificado datos o el nombre de NE1 en documentos formales asociados al proceso de continuidad de la gestión, ni en los documentos/comunicados oficiales realizados entre las OSS y la Secretaría de Sanidad o con la DAFH, ni en las copias de contratos²⁵² incluidos en los procesos de pagos presentados en las rendiciones de cuentas mensuales de las unidades inspeccionadas. En ese sentido, como reveló en su delación concedida al MP, actuaba a través de socios testaferros y empresas pantallas.

“Para posibilitar el control sobre los recursos que serían recibidos y también para controlar el flujo de pagos de soborno, dando a este un ropaje legal, creamos la empresa BTPJ y con ella firmamos un contrato de consultoría y cooperación técnica con la OS1. Entre otras peculiaridades definidas en las cláusulas del contrato firmado entre la BTPJ²⁵³ y la OS1, éste nos permitiría acceder a las cuentas bancarias movidas por la OS1 en el Estado de XZ. En paralelo monté un equipo técnico para preparar un análisis del coste de la gestión del hospital HTS y

²⁴⁹ Según revela el denunciante también en otras partes de la “colaboración premiada”, el empresario, aquí nombrado de PJ1 actuaba como representantes de varias empresas indicadas por líderes del gobierno para realización de acuerdos de sobornos.

²⁵⁰ En ese momento S4 ya no representaba a la secretaria de sanidad, sino asumía el puesto de secretario de planificación.

²⁵¹ La expresión en cursivo es del autor.

²⁵² Identificación de su nombre como socio formal o representante de empresas que prestaban servicios o proveían insumos a las OSS que controlaba

²⁵³ No es el nombre original de la empresa.

en seguida fue presentado al exgobernador EG1” (transcripción de video - anexo de la colaboración premiada de NE1).

De tal manera, el contenido mostrado en el “apéndice 1” representa un recorte²⁵⁴ de los del análisis de datos retirados del documento oficial de la denuncia n.º xx del Ministerio Público y de los anexos (videos, audios y documentos presentados como pruebas) asociados a las colaboraciones premiadas del empresario NE1 y S3 (de sus participaciones en el núcleo del esquema de corrupción)²⁵⁵ que según el MP fue liderado por el exgobernador EG1 y articulado para desviar recursos públicos destinados a gestión de unidades sanitarias).

“Para ilustrar la organización criminosa implantada en el Estado XZ, considero importante identificar los principales actores involucrados, como también los respectivos niveles de participación en los ilícitos, conforme descrito abajo” (*contenido retirado de la denuncia n.º xx, formalizada por el Ministerio Público de Brasil*)²⁵⁶.

III.2.2.2. Resultados analíticos RA5 - La acción política y patrimonialista que corrompe y afecta el tiempo de administrar: un encuentro entre el estudio documental y hallazgos de la experiencia de campo.

Antes de sintetizar los hallazgos de este capítulo, consideramos oportuno recordar algunos puntos claves retratados en el tópico analizado, primero, referente a las nociones dadas²⁵⁷ sobre la estructura formal del Estado (sus divisiones de poderes) y sobre las funciones públicas asumidas por funcionarios responsables por conducir el aparato estatal (la institución, el área, la política pública o actividad administrativa que les fueron designadas). Además, dentro del campo acotado, entendimos que este espacio también está tomado por perso-

²⁵⁴ Por la necesidad de acortar la experiencia a los hechos más relevantes, considerando el gran volumen de videos, audios y otras pruebas documentales que integran la denuncia n.º xx homologada por el MP.

²⁵⁵ Por entender estas declaraciones como matrices de la investigación y denuncia del MP.

²⁵⁶ Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes, no será citado el número proceso criminal u otros detalles que identifiquen la “denuncia pública” citada.

²⁵⁷ Y reforzadas en las notas 28 a la 133.

nas colectivas (distintas del Estado) y, en este caso, igualmente destinadas²⁵⁸ a asumir responsabilidades y a cumplir tareas y de interés general.

Luego, acerca de las directrices y términos contractuales mencionados en los ítems del “a” al “f” del punto III.2.2, citados como ejemplo de directrices administrativas situadas dentro del contexto de la gestión convenida de unidades públicas de salud (a partir de los acuerdos públicos-privados celebrados entre el Estado y las Organizaciones Sociales de Salud contratadas en ese ámbito). Es partir de las responsabilidades compartidas entre las partes firmantes, insertan las OSS y personas privadas a ellas asociadas o por ellas contratada en el contexto del gerenciamiento de recursos y servicios, cuya responsabilidad asumida, les condicionaban al cumplimiento de funciones también de carácter público (de interés general).

Por último, en el entorno de los hallazgos identificados en los puntos del “A” al “F” del apartado III.2.2.1 y en el recorte de análisis del “apéndice 1”, descritos como testimonios y contrapuntos abordados con la intención de revelar que ese cotidiano institucional también estuvo atravesado por otro dominio, representado por un tipo de poder político, cuyos intereses privados y acciones paralelas fueron puestos en marcha por una facción organizada (formada por élites gubernativas) involucrada en un modelo de gestión pública con trazos fraudulentos.

Según este punto de vista, el espacio gubernativo observado estuvo marcado por esa dualidad (interés público versus privado), de un lado representado por un tipo de dominio estatal o “contrato burocrático”²⁵⁹ repleto de componentes y flujos administrativos que en el “momento etnográfico” citado supondría estar inclinado tanto al uso correcto y transparente de los recursos públicos destinados, como al cumplimiento de las funciones a ellos asignados: las prioridades asistenciales/sanitarias volcadas a las demandas²⁶⁰ de la población. De otro

²⁵⁸ Mediante convenio pactado con el Estado.

²⁵⁹ Fundamentado en las determinaciones normativas y competencias ya referidas.

²⁶⁰ Demandas, metas e indicadores expresos en los proyectos básicos, términos de referencia y en los diez contratos de gestión acordados entre el Estado y las OSS (OS1, OS2, OS3 y OS4).

lado, pero igualmente controlado por las mismas élites, el dominio o red paralela/informal/privada, representada por un tipo de organización política que se apoderó de los mismos componentes, penetró los flujos administrativos estatales citados y los manipularon, en el sentido de convertir las prioridades públicas en beneficios políticos o privados.

Dicha élite gubernativa convertía la rutina institucional en un tipo estamento patrimonialista; en ese sentido, la estratagema utilizada para la conservación y consolidación del poder político del líder y facción descrita, se basaba en un proyecto de apoderamiento de recursos públicos y en la retroalimentación de un esquema de intercambios de dones constituido por el reparto de beneficios, de recursos públicos desviados y de favores políticos.

En el caso investigado, el modelo de gestión implantado estructuraba sus bases en la recaudación de recursos públicos desviados de contratos sobrevalorados, gran parte de los sobornos eran destinadas a la financiación de campañas electorales del líder de la facción y sus aliados), la otra parte era repartida entre los colaboradores directos del esquema. Además, establecía su dominio a partir del control y distribución (por indicación política) de puestos de trabajo disponibles en las unidades de salud administradas por las OSS; en el cual, dichas vacantes eran repartidas por rango político (diputados, alcaldes y concejales) y apoyaba parte de la base electoral del líder del gobierno y sus aliados.

Las citas en seguida fueron retiradas²⁶¹ del contenido del documento de denuncia nº xx del MP, de la parte conclusiva titulada de “actos de corrupción: mecanismos creados para obtención de beneficios” y van al encuentro a los resultados de los análisis anteriormente presentados.

“El esfuerzo investigativo demostró que los recursos públicos repasados a las OSS (OS1, OS2, OS3 y OS4), en el curso de los contratos de gestión de las unidades de salud, en el Estado XZ, eran, en parte, desviados a favor de la organización criminal (estimase que más de R\$ 55 mi-

²⁶¹ Traducciones libres de autor: fueron cambiados los nombres de las organizaciones y agentes involucrados, considerando la necesidad de sigilo de las fuentes.

llones , en sobornos, fueron desviados por NE1 de los contratos de gestión de las OS1 y OS2), claramente a través de la gestión de contratos (de prestación de servicios y suministro de materiales en las unidades hospitalarias) para empresas integrantes del esquema, éstas devolvían parte de los valores recibidos”

“La operacionalización de las devoluciones de los valores recibidos por las empresas era realizada de diferentes maneras: 1) valores en efectivo fraccionados y retirados de las cuentas bancarias de las empresas contratadas; 2) valores en efectivo fraccionados y retirados de las cuentas bancarias de los socios de las empresas contratadas; 3) transferencias bancarias de las empresas prestadoras de servicios para empresas que emitían facturas de servicios no realizados y/o productos no proveídos; 4) contratos de consultorías inexistentes; 5) pagos de facturas de empresas que habitualmente movían grandes volúmenes de recursos; 6) facturas de provisión de productos inexistentes.

“Después de la concretización de los desvíos, los recursos generados (normalmente en efectivo) eran repartidos entre participantes de los esquemas (OS1, OS2, OS3 y OS4). Configurando un esquema en donde una empresa criminosa actuaba unida bajo el mismo comando y reglas para beneficiarse de recursos públicos designados a la gestión de unidades y servicios sanitarios”.

Dentro de los elementos intercambiados (ciclo de dones y contra-dones asociados a ese contexto) destacamos:

- Apoyos financieros realizados a campañas de políticos/gobernantes, con la finalidad de obtener contratos de gestión junto al poder Ejecutivo Estadual.
- Dirección de contratos sobrevalorados a empresas prestadoras de servicios y proveedoras de insumos (pertenecientes a familiares, amigos y empresarios aliados de miembros de la facción); a cambio de la devolución de valores de cohechos.
- Recaudación de sobornos desviados de los contratos sobrevalorados (realizados entre las OSS y las empresas representadas o indicadas por miembros de la facción) y distribución de parte de la caja de sobornos con miembros del gobierno.

- Donación de beneficios o recursos derivados de la caja de sobornos de la facción a miembros/auditores de los órganos de fiscalización externa; a cambio de hacerse de la vista gorda para la aprobación de las cuentas inspeccionadas y asociadas a los contratos de gestión.
- Reparto de sobornos con diputados, a cambio de apoyo político o aprobación de temas de interés del gobierno en la Asamblea Legislativa, entre otras, normativas asociadas a los convenios públicos celebrados entre el Estado y las Organizaciones Sociales.
- Fidelización de alianzas basadas en relaciones de apadrinamiento, compadrazgo y cooptación, ocurridas en el ámbito de las contrataciones de personal para ocupar vacantes distribuidas en las unidades de salud en que las OSS actuaban; indicación política de personal para ocupar puesto de coordinación existentes en las unidades administradas por las OSS.
- Vista gorda ante el manejo de rutinas y procesos burocráticos, subordinación laboral, omisión o inobservancia de procedimientos de control e incumplimientos de reglamentos u obligaciones contractuales; a cambio de garantías de mantener los contratos de gestión (en el caso de las OSS) o de conservar los vínculos laborales (estabilidad laboral).

IV. RESULTADOS GENERALES Y CONSIDERACIONES FINALES.

Para llevar a cabo esta parte conclusiva del análisis, consideramos pertinente volver al inicio de la propuesta investigativa, recapitular conceptos claves, repasar tópicos metodológicos y sintetizar los hallados del campo que van de encuentro a los objetivos planteados en este estudio.

Al retomar algunos de estos temas, nos encontramos con nociones claves plasmadas en el primer capítulo, entre otras, destacamos el uso de la noción de intercambio problematizado a la luz de la teoría del de don y contra-don (planteada como uno de los ejes teóricos

destacados de la escritura)²⁶² y también la utilización de las nociones de estamento²⁶³, gubernamentalidad²⁶⁴ y patrimonialismos²⁶⁵, pensados como fenómenos presentes en las prácticas de poder o relaciones políticas y éticas gubernativas del espacio institucional analizado (la gestión directa y contratada de hospitales públicas de Brasil).

Para dar visibilidad a dichos fenómenos también hemos utilizado como recurso analítico (teórico y metodológico) la división del cotidiano observado en dos tiempos: “el tiempo administrativo” (pensado como espacio formal, cuya manipulación de procesos burocrático debería estar volcados a la atención de las demandas públicas de interés general) y “el tiempo de la política”²⁶⁶, pensado como un momento tomado por relaciones de intercambio²⁶⁷, distribución dones y devolución o reivindicación de contra-dones (basados en la lógica patrimonialista de apropiación de lo público como privado) asociados a conductas informales²⁶⁸, intereses privados y acciones políticas paralelas conectadas a la rutina institucional.

Al estructurar la escrita conforme las bases anteriormente señaladas tuvimos como primer desafío el de indagar la atención al cumplimiento de las normativas que rigen, entre otros aspectos, las conductas de transparencia y responsabilización pública/gubernamental o democrática. En un primer momento vinculadas a los procesos de realización de gastos y transparencia de la gestión del HGD, en el segundo relato de campo asociadas a la contratación y transparencia de la gestión de los hospitales administrados mediante convenios celebrados entre el Estado y Organizaciones Sociales.

²⁶² Por ejemplo, a partir de los estudios de Mauss (1979), Godelier (1998) y Temple (2003), también de las críticas de Bourdieu (1996), Levi-Strauss (1982) y Leniado (2001).

²⁶³ El Estado en su ejercicio legítimo de dominación y manipulación de la agencia burocrática (Weber, 1999).

²⁶⁴ Cuando la gestión de una política pública no aparece como la finalidad, un producto final, sino convertirse en una herramienta de poder en donde la finalidad es política (Chatterjee, 2008).

²⁶⁵ La tergiversación criminal de poderes legales y administrativos producidos por agentes o funcionarios patrimoniales (Holanda, 1995) conectada al contexto de ausencia o debilitamiento de la función colectiva Estatal (Faoro, 2001) y aun, en sentido de Faoro, de la apropiación de lo público como privado.

²⁶⁶ Tomando como referencia las investigaciones de autores como Heredia (2010a), Palmeira (2010b), Palmeira y Heredia (2010), Teixeira y Chaves (2004), Barrera (2004), Comerford y otros (2013)

²⁶⁷ Asimétricos reproductores de desigualdades: basadas en relaciones de mando gubernativo y poder político.

²⁶⁸ Incorporadas en las rutinas burocráticas o procedimientos de control.

Estando dicha inquietud reflejada en los objetivos planteados, en el sentido de buscar entender en el transcurso del estudio, cuando la norma (lo formal) y la transparencia se transformaban en un requisito fundamental para la legitimidad las conductas administrativas (practicadas por los agentes públicos y privados alcanzados en las experiencia de campo)²⁶⁹ y cuando apenas representaban adornos burocráticos que pasaron a ser manipulados en el sentido de convertir la informalidad (las intenciones políticas, paralelas o privadas) en “la regla del juego”²⁷⁰ (una forma de incorporación política de carácter vertical (partiendo de forma arbitraria de lo alto del sistema al más bajo, operando así una asimetría organizada por criterios particulares, por medio de “tutelas”).

Observado en el campo también como asociada al contacto mediador, al “jeitinho”²⁷¹ de hacer política o practicar gestión, que convierte a lo general y universal en individual²⁷², además de convertir dones públicos en elementos políticos o privados y en herramientas (exigencia de respuestas/contradones).

Esta dualidad se convirtió en una invitación a un duplo camino metodológico, a partir del acceso al campo y de la posibilidad del manejo de archivos y procesos representativos de la “realidad” observada, posibilitados por la dinámica de la intervención participante, quisimos también utilizar el <análisis documental como recurso etnográfico>²⁷³, cuestionándonos: ¿qué había en el campo? y ¿qué más de esa “realidad” nos revelaban sus documentos?

Conforme espacio y tiempo acotado para dichos análisis, después de negociar la entrada en el campo, el auditor convertido en etnógrafo pasó a lindar con esta doble perspectiva metodológica, de un lado, proporcionado por la invitación que posibilitó el campo etnográfico de estar atento, participar de la rutina institucional y dialogar con sus agentes, de otro lado,

²⁶⁹ En Bourdieu (1997), encontramos tal cuestión considerada ante el discurso de los personajes oficiales, aquí representados por la denominación de agentes públicos, políticos y privados “investidos de una misión de interés general.

²⁷⁰ Chaves (2003).

²⁷¹ Barbosa (2006).

²⁷² DaMatta (1997a)

²⁷³ Considerando indicaciones como las de Hull (2012), Teixeira (2014) o las de Vianna (2014).

por el desafío de demarcar el manejo y uso de documentos (intrínseco al oficio de auditoría) como perspectiva de análisis etnográfico.

Del encuentro entre esa doble posibilidad analítica, quisimos con eso observar las actitudes y arreglos informales o paralegales vinculados al dominio político, sin desconsiderar los dilemas y cuidados éticos que suponía el acceso privilegiada a los datos que, si no fuera por el vínculo profesional, serían dificultados o negados (cuando se trataba de conductas practicadas por elites administrativas)²⁷⁴ y que configuraban un modo de conducción de actos de gestión que privilegiaban intereses más allá de los objetivos públicos o democráticos.

“Realidad” ésta reflejada en los dos espacios y tiempos gubernativos destacados en el estudio de campo, el tipo de vínculo y posibilidad de acceso a rutinas y documentos nos permitió construir alternativas de exámenes comparativos para dar cuenta de las conductas formales e informales (o paralegales) presentes en el cotidiano representado.

Sobre el primer momento etnográfico:

En la primera experiencia, a partir de inmersión en las rutinas de control del hospital HGD, conociendo las directrices internas establecidas para la gestión de los recursos de aquella unidad sanitaria, pudimos implementar un análisis histórico y denso sobre los procesos de realización de gastos de la gestión inmediatamente anterior a la intervención en el campo (ya que ellos notaban los aspectos cruciales sobre la gestión del hospital referido).

De tal análisis pudimos averiguar que en el periodo acotado para el estudio documental (tres años anteriores a la intervención en el campo)²⁷⁵ los procedimientos burocráticos establecidos para el uso de recursos y transparencia de la gestión estaban repletos de omisiones e irregularidades, en el cumplimiento de las formalidades de control y atención normativa.

²⁷⁴ Penetrando en el terreno de las dificultades de acceso a las informaciones que giran alrededor de un centro de poder (Douglas, 1998), en los estudios que, por ejemplo, Nader (1972) nombró de “los de arriba” o que “Hertz e Imber (1993) citados en Teixeira (2014) llamaron de pesquisa de campo en contextos de elites”.

²⁷⁵ Conforme detallado en los tópicos de los análisis de las rutinas y documentos etnográficos DE1 y DE2.

De la misma manera, al darnos cuenta de estas fragilidades, también percibimos que gran parte de los servidores públicos que habían manipulado o presenciado el manejo de aquellos procedimientos por vías informales, todavía estaban en el campo, así, pudimos dialogar sobre las posibles razones de los incumplimientos detectados. Sus testimonios²⁷⁶ de manera general, porque estaban acostumbrados al tipo de flujo implementado por la gestión anterior, porque recibían órdenes para cumplirlos de aquella manera, porque las demandas eran altas y los recursos escasos, entre otras justificativas encontradas en el apartado ya destacado.

Además, pudimos averiguar las dificultades que los servidores tenían para ajustarse a las directrices administrativas implementadas por la nueva gestión, es decir, si la atención a la norma, la regularidad (formalización de los procedimientos de control) y la transparencia pasaron a ser reforzadas cotidianamente como las nuevas reglas que deberían regir los procedimientos de control de realización de gastos y conductas de los funcionarios públicos. No obstante, dicho cambio fue concebido como un desafío a ser enfrentado, tanto para los servidores (en el sentido de la dificultad de adecuarse a las nuevas rutinas)²⁷⁷, como también para la nueva gestión, ante el reto de reorganizar el flujo de procedimientos y redireccionar las actividades de funcionarios acomodados a los tipos de conductas informales y reglas instituidas por gestores anteriores.

De tal manera, la desatención a los procedimientos o pautas normativas y las relaciones de poder (sumisión a las determinaciones de las jerarquías anteriormente consolidadas), junto a las micro alianzas informales establecidas entre los agentes de intercambio, ya reflejados en los resultados analíticos (ítem RA3). Tales hechos convertían las irregularidades practicadas

²⁷⁶ Reflejados en el tópico: datos etnográficos DE3.

²⁷⁷ Lo que remite también a la dificultad de reconocimiento, por lo menos en el sentido conducir aquella rutina a partir de la atención a unos valores universales (Bourdieu, 1997) o guiados por valores ciudadanos (DaMatta, 1997a), es decir, volcados a los intereses colectivos.

en aquella rutina administrativa en un hecho posible, ocurrido y normalizado en el entorno del sistema de control de realización de gastos de la gestión anterior²⁷⁸.

Contexto este no diferente del identificado en la segunda experiencia de campo, así mismo, cabe resaltar que, en el segundo momento etnográfico el análisis no estuvo concentrado en las agendas burocráticas internas y micro alianzas informales transcurridas en el tiempo administrativo e interior de las unidades sanitarias cuyas gestiones fueron transferidas a las OSS, mediante convenios celebrados con el Estado.

Sobre el segundo momento etnográfico:

En el segundo relato de campo nos hemos dedicado al tiempo de la política y la política que penetra el momento administrativo a través de las alianzas direccionadas a la manutención del poder del grupo dominante. El cambio de puesto (cuando la experiencia se trasladó del HGD a un sector de la secretaria de sanidad)²⁷⁹, trajo como consecuencia el cambio de posición con relación a la observación participante. Destacado por el momento electoral en que ocurrió, tal mudanza nos colocó ante un escenario que atraía nuestras miradas a dos puntos de destaque en lo que atañe a las relaciones de poder.

En un primer momento direccionada a los servidores más comunes, sumisos a las decisiones jerárquicas (administrativas) y relaciones subalternas (políticas), observando de qué manera el tiempo de la política interfería en las rutinas de los agentes y cómo los elementos y rituales electorales introducidos en la institución eran entendidos y recibidos por los servidores subordinados a las jerarquías administrativas y políticas que eran cotidianamente afirmadas.

²⁷⁸ Destacados en los resultados analíticos RA1 y RA2.

²⁷⁹ Especialmente al departamento seguimiento de fiscalización de contratos de gestión celebrados entre el Estado y las OSS.

De tal análisis, conforme detallado en los registros de campo y resultados analíticos (RA4)²⁸⁰, percibimos que el tiempo de la política convirtió el espacio institucional en un ambiente cuyos vínculos eran transformados en dispositivos de intercambio, de un lado representados (controlados) y accionados por la cúpula administrativa (detenedora/donadora de cargos o beneficios públicos), de otro lado, los servidores que <recibían dichas vacantes como favores>²⁸¹ y eran, por tal razón, <tensionados a retribuir con fidelidad al proyecto de gobierno/poder (eran tensionados a convertirse en funcionarios patrimoniales.)²⁸², también a través de apoyos o votos en las campañas electorales.

En ese sentido, a partir de la utilización de las vacantes públicas como elementos en manos de políticos o gestores vinculados a un grupo político organizado²⁸³, consideramos que, en los dos momentos de la experiencia de campo, las relaciones y elementos intercambiados estaban constituidos por una lógica redistributiva de dones asimétricos recubiertos de dominio jerárquico y poder político.

Hasta cierto punto en los puestos que eran donados como regalos políticos, también estaban contruidos los vínculos de reciprocidad entre los donadores (agentes políticos convertidos en élites del gobierno) y receptores (ocupantes de cargos o función públicas subordinadas), generándose para estos últimos, deudas simbólicas (contra dones a devolver). Entre esas deudas se destacaron los votos retribuidos, las colaboraciones en las campañas o jugadas políticas de candidatos del gobierno, la fidelidad al proyecto comandado por la élite del gobierno (en el momento administrativo muchas veces acabaron manifestándose a través de vista gorda o incumplimientos de formalidades vinculadas a los procedimientos de control o callarse ante irregularidades notadas por los funcionarios patrimoniales.

²⁸⁰ Descriptos en el apartado III.2.1 y Apéndice 1.

²⁸¹ Como igual lo describió Faoro (2001)

²⁸² Como quizás también diría Holanda (1995).

²⁸³ Cuyas acciones han sido desmembradas en el apartado III.2.2.

En tal ambiente, las alianzas fidelizadas con las élites estaban cargadas de ritos (invitaciones, tensiones, presiones) que culminaban con las confirmaciones de las adhesiones o colaboraciones. Por consiguiente, la suma de estas micro alianzas fidelizadas, empleos donados y “contra dones” devueltos en ese intervalo de tiempo, estaban sobre todo dirigidas al sostenimiento de los intereses políticos del grupo dominante (mantención del proyecto de poder y al suceso del pleito electoral de sus candidatos).

El otro punto y perspectiva analítica que el nuevo posicionamiento de la observación participante nos proporcionó, surgió ante la posibilidad de mirar hacia las élites del Estado y a las alianzas paralelas establecidas a partir los acuerdos²⁸⁴ fijados entre líderes del Estado y representantes Organizaciones Sociales contratadas para administrar unidades de salud.

Según hemos descrito en el apartado III.2.2, a través de los testimonios sobre los acuerdos celebrados por altos representantes del Estado, políticos y empresarios que, según hallados, estaban interesados en obtener ventajas o desviar recursos que, entre otros usos privados, serían especialmente destinados al financiamiento de campañas electorales. Percibimos que los compromisos o vínculos que de ahí se formaban, entre otras cosas, culminaban para el proceso de manipulación del “modus operandi” de la gobernanza de unidades sanitarias (compartida entre el Estado y las OSS) dentro la experiencia observada (conforme demostrado también a través del análisis documental y compilado analítico del proceso criminal y declaraciones relatadas en el Apéndice 1).

Esas conductas y alianzas derivaban de un tipo de política que se hacía todo el tiempo, provenía de un momento electoral, penetraba el tiempo gubernativo y, contribuía para la manipulación de los procedimientos administrativos, limitaban las actuaciones de sectores internos de fiscalía, formaban alianzas y controlaban las acciones de organismos externos de audi-

²⁸⁴ Eran realizados ya las etapas de cualificación o selección de las OSS (en donde representantes del estado ofrecían las facilidades y ventajas en la concesión de los contratos) y en cambio, los representantes de las Organizaciones Sociales involucrados en esta red de alianzas aceptaban los acuerdos paralelos como requisito principal de acceso al contrato, perdiendo la autonomía administrativa y modelando la gestión y destino de los recursos a los intereses de la facción (grupo político).

toría, influenciaban sobremanera en el rumbo de los convenios (en la gestión de las unidades administradas por las OSS) y en el destino de los recursos públicos asignados (colaboraban para la sistematización de los desvíos).

De los resultados descritos encontrados en campo²⁸⁵, nos permitieron hacer este acercamiento, entender que tal contexto estaba enredado por esta “lógica redistributiva” cuyos acuerdos eran formados en un ambiente dotado de autoridad gubernativa y poder político vigorando un consentimiento de sumisión y complicidad de los representantes controladores de las OSS a los agentes del Estado.

Los consentimientos y la complicidad surgían en una cascada de actuaciones que habían sido negociadas en un espacio conflictivo entre deliberaciones formales/burocráticas e informales políticas que pasaron a componer las bases y flujo de actividades financieras paralelas detalladas en el capítulo III.2.2, en los resultados (RA5) y el compilado analítico del Apéndice 1.

Sobre el encuentro entre las dos experiencias de campo y recomendaciones

En los relatos del capítulo III, nos encontramos con la experiencia de gestión del HGD caracterizada, en un primer momento, por incumplimientos normativos²⁸⁶, fragilidades e informalidad de los procedimientos²⁸⁷ de control que produjeron entre otras consecuencias, el tipo de ineficacia administrativa demostrada en el análisis descrito (resultados analíticos RA1, RA2 y RA3). Y al repasar los datos del segundo momento etnográfico, encontramos el modelo de gestión contratada con Organizaciones Sociales, caracterizada por “interferencias políticas que penetraban el espacio gubernativo” (resultados analíticos RA4) y por acuerdos paralelos (resultados analíticos RA5 y Apéndice 1) que resultaron en desvíos de recursos²⁸⁸ e

²⁸⁵ En el tópico RA5.

²⁸⁶ Identificados en análisis de los documentos etnográficos 1 y 2: referente a los datos de la gestión anterior a la observación participante.

²⁸⁷ Conforme encontrado en los datos etnográficos DE3-T (testimonios).

²⁸⁸ Destinados a la gestión de hospitales públicos y ofertas de servicios sanitarios.

incumplimiento de responsabilidades administrativas y asistenciales pactados entre representante del Estado y de las OSS.

Así mismo, también nos deparamos con los relatos del primer momento etnográfico (apartado III.1.3), donde describimos las medidas consideradas por la nueva²⁸⁹ gestión del HGD, en el sentido de introducir cambios significativos en la rutina administrativa de la institución. Se verificó a partir de las intervenciones etnográficas realizadas en esta unidad, que dichos cambios fueron trazadas como medidas correctivas, en el sentido de promover un modelo planificado y más transparente de gestión, volcado a la atención a la norma, optimización, uso correcto de los recursos y reorganización del sistema de control que anteriormente había estado mal dirigido.

Tales cambios trajeron varios beneficios a la gestión del hospital corrigiendo el flujo de control sobre realización de los gastos que repercutieron en más transparencia en el uso de los recursos, además de corrección de otros problemas de comunicación intersectorial y planificación del proceso de compras que impactaban la asistencia (desabastecimiento habitual y el endeudamiento histórico heredado de la gestión realizada en período anterior a la intervención en campo).

Las transformaciones introducidas por la gestión del HGD en el momento de la intervención en campo (anclados en criterios científicos) indicaron el cumplimiento de los objetivos asistenciales y sociales propuestos, al contrario de estar disfrazados o volcadas a los intereses privados o de los políticos, como en los otros casos y momentos aquí revelados. Tal hallado nos anima a pensar que en otras partes de Brasil pueden estar pasando también otras experiencias así, pero que no nos hemos enterado todavía de ellas. Tanto en los hospitales públicos, administrados vía gestión directa, como también en aquellas unidades administradas a través de los contratos de gestión celebrados con las Organizaciones Sociales

²⁸⁹ Me refiero a la que estuve etnografiando.

La falta de transparencia y bajo nivel de responsabilidad administrativa encontrada en los otros casos observados (gestión del HGD anterior a la intervención en campo y contratos celebrados con las OSS) indica que la lógica no se invirtió en cuanto a los cambios en el modelo de administración sanitaria que deja de ser directa y pasa a ser contratada con las Organizaciones Sociales.

Las dos experiencias negativas analizadas y relatadas demuestran que la problemática revelada sobre falta de transparencia, la ineficacia administrativa, mal uso, desvío de recursos e indicativo de bajo nivel de responsabilidad gubernamental, estuvo asociada al tipo dirección/interferencia política dada (relaciones patrimonialistas) que se naturalizó y pasó a ser tomada como prioridad o guía de las decisiones dentro del cotidiano institucional.

Creemos que tanto el modelo de gestión sanitaria directa; así como la posibilidad de gestión contratada con OSS, pueden funcionar como alternativas viables, eficaces basadas en criterios de las ciencias administrativas como la gestión estudiada.

Pero para eso, las intenciones o esfuerzos gubernamentales, políticos y privados tienen que estar dirigidos a la implementación de políticas públicas efectivas, al fortalecimiento de las instituciones y al cumplimiento de los objetivos públicos/democráticos y de la consolidación de garantías ciudadanas y de la atención a los principios constitucionales.

El modelo de gestión puede, en ese sentido, presentarse como una ruta, un sistema organizado que utilizaría herramientas y estrategias (directas o compartidas con OSS) para la consecución planificada de un fin mayor: el bienestar social promovido por instituciones y agentes (públicos, políticos y privados) no patrimoniales dotados de responsabilidad democrática, generadores de ciclos de reciprocidad positivas (dones simétricos) volcados a los intereses y necesidades ciudadanas.

VI.1 – CONCLUSIONES

Mismo considerando la problemática de acceso a los espacios dominados por las élites gubernativas, intereses políticos, prácticas de poder y las preocupaciones éticas sobre cómo vivir la experiencia etnográfica (accedida a partir del vínculo profesional) y describir rutinas tomadas muchas veces por experiencias de corrupción, sin colocar en riesgo la identidad de las personas (servidores) que han colaborado con el estudio, así mismo, decidimos afrontar las dificultades iniciales y el reto del estudio planteado.

Con el transcurso de la experiencia, la investigación basada en la auditoria como práctica etnográfica acabó convirtiéndose en una oportunidad científica privilegiada, proporcionada por las posibilidades metodológicas y analíticas que la labor de observador participante nos invitaba a probar y, por así decir, permitía ir al encuentro de las rutinas o rituales políticos y gubernativos que otros tipos de estudios sin tener esa vivencia en el campo no permitiría comprobar. Penetrar en los espacios, acceder a los archivos cerrados por las élites gubernativas y darnos cuenta de sus prácticas, sus negociaciones y maniobras políticas paralelas y sigilosas que contrarían a sus discursos públicos.

También este estudio permitió dar voz a los agentes subalternos que también estaban ahí, aquellos silenciados, sumisos a sus agendas de poder, amedrantados con perder sus puestos de trabajo caso cumpliesen las determinaciones de la élite detenedora del mando administrativo y poder político.

Tal experiencia nos permitió observar que las instituciones y cotidiano gubernativo también está impregnado por conductas asociadas al manejo del poder y propósitos políticos del grupo que tiene el mando sobre el aparato público. Así vista, desde dentro, la rutina gubernativa acabó convirtiéndose en un excelente local para notar los fenómenos que componen la dialéctica institucional observable dentro del encuentro entre el tiempo/espacio administra-

tivo, el tiempo/espacio de la política y del entrelazar de las conductas que se convierten en un tipo de política patrimonialista que se hace todo el tiempo.

La observación de las conductas de algunos agentes públicos que coordinaban o determinaban el mando de las decisiones (sobre los actos administrativos), señaló que también estaban comprometidas por un tipo de contrato o domino informal o paralelo asociado a una línea de poder político que influenciaban de sobremanera en el cotidiano de la institución. Como en la cantidad de los recursos aplicados y desviados en la producción de los resultados (objetivos asistenciales esperados) o de su ineficacia.

Las conductas presentes en algunas prácticas administrativas y políticas citadas se convirtieron en hechos significativos que pasaron a ser pensados como atributos del estamento político y “patrimonialismo”. Su resignificación como práctica de gobierno y poder que aún sigue presente en Brasil o, como mínimo, en el ambiente, espacio y momento estudiado, influenciando en la orientación del destino del aparato público, apropiándose de sus recursos de manera privada.

Tomando como perspectiva conclusiva la repuesta al cuarto objetivo planteado para esta investigación: el de evaluar las categorías analíticas de transparencia y responsabilidad democrática, retomando las pautas y hallados reflejados en el análisis de los documentos explorados, testimonios y rutinas de control alcanzadas.

Quisimos al realizar tal análisis, revelar que esta misma estructura está tomada por otros aspectos o rituales que no están demarcados dentro de los significados o reglas atribuidas al cumplimiento de la norma. Por ese motivo nos hemos referido a ello como enlaces informales, ya que, aun estando entrelazados a un mismo momento, su existencia no se presenta como una suma, no se convierten en un complemento positivo, sino en atributos paralelos, penetran la misma realidad, pero configurados en el campo de las prácticas políticas y

administrativas como “polos opuestos”²⁹⁰ o desvíos de niveles que niegan la otra posibilidad: política versus administración, atención versus desatención normativa, público versus privado, desinteresado versus interesado, formal versus informal, intereses colectivos versus patrimonialismo.

Esta forma de plantear el nexo administrativo entre la atención a la norma y el desarrollo de actividades necesarias al cumplimiento de los objetivos y funciones intrínsecas a ella, nos permitió comprender que en el interior y cotidiano de las agendas institucionales/burocráticas, muchas veces, la norma no coincide con la forma de conducir la rutina.

En otras palabras, aunque los reglamentos (leyes, contratos, procedimientos control interno y transparencia, entre otros) vienen dotados de instrucciones al respecto de la manera que deben ser llevadas a cabo el cotidiano administrativo/institucional; así mismo, por más detallado y más perfecto que sea, el reglamento no trae, en sí, la garantía de que los procedimientos a él asociados serán guiados bajo esas directrices. Como en el caso de las conductas de los agentes responsables por cumplirlos que, si al contrario de estar atentos a estas reglas, estuvieran sujetos o, en común acuerdo, enredados un sistema/red de desvíos o informalidades normalizadas en el cotidiano institucional donde la realidad o cotidiano gubernativo responde a otros objetivos y directrices.

La existencia de pautas legales no coloca en evidencia el cumplimiento de un proceso gubernativo con sus reglas dirigidas al interés general, por ejemplo, la calidad de la respuesta estatal a las demandas sanitarias. Algunas veces la rutina burocrática es fuertemente influenciada por decisiones de agentes públicos que no asume la pauta colectiva como prioridad. En el caso aquí investigados, la “realidad” y cotidiano institucional estuvo dominado por un grupo (legitimado y organizado) que al lograr el control sobre la estructura del Estado pasa a burlar los procedimientos, manipular los instrumentos (procesos y actividades gubernativas).

²⁹⁰ Pidiendo prestado la noción de Bourdieu (1981) cuando él dice que el campo político tiende a organizarse alrededor de la oposición entre polos

Tal como ocurre con la estructura, los recursos y decisiones acerca de los servicios que fueron ofrecidos dentro de la lógica renovada del apoderamiento privado (patrimonialista), incluso los cargos, vacantes y el personal servidor que los ocupan, entran en el cálculo del margen de beneficios explotados. La dádiva pública positiva (gratuita, a servicio o disposición del ciudadano), pasa a asumir un sentido de posesión privada, bajo la disposición y manipulación de la élite que la administra, y tal grupo, sacará el máximo provecho de los referidos beneficios.

Esta lógica convierte la burocracia objetiva, es decir, las intenciones administrativas de interés general volcado a las demandas públicas y a los mecanismos de transparencia y responsabilidad democrática en sobras administrativas y burocráticas.

La disyunción entre el marco legal y los actos administrativos invalidados por los intereses de grupos dominantes, el sobreprecio de contratos, el intercambio de los derechos ciudadanos por votos, del bienestar social y la salud por apoyos políticos o electorales.

Las redes de corruptelas presentes en las rutinas de instituciones brasileñas nos permiten pensar que aunque haya la inclusión de nuevas dinámicas administrativas asociadas al aparato estatal, observamos la lógica patrimonialista actualizando sus prácticas políticas y administrativas, corroborando con la falta de compromiso con un tipo política y gestión volcada al interés general, colocando los intereses privados por encima de los intereses públicos en el campo de la administración de unidades sanitarias.

La inversión de esta lógica requiere educación política y fortalecimiento de una cultura institucional que promueva el compromiso con la atención a las demandas ciudadanas, la probidad y la transparencia como metas al alcance de un buen gobierno. A pesar de los resultados encontrados, el hecho de una gestión de hospitales públicos (directa o convenida con Organizaciones Sociales) que tenga asesoría de profesionales capacitados sin las interferen-

cias patrimonialistas aquí mencionadas puede indicar transformaciones en el ámbito político, gubernativo y asistencial.

Por fin, pensando en otros estudios etnográficos que puedan profundizar temáticas aquí presentadas sobre gestión institucional y estudios sobre élites gubernativas, interferencia política en los procesos decisorios, prácticas de gobierno, transparencia y responsabilidad administrativa o democrática, recomendamos futuras investigaciones en otras regiones de Brasil y en donde sean analizadas otras experiencias de gestión realizadas tanto vía acción directa del Estado, como también mediante contratos celebrados con Organizaciones Sociales.

V - BIBLIOGRAFÍA

- Advocacia Geral da União. (2020). *Condutas Vedadas aos agentes públicos federais em eleições*. https://antigo.plataformamaibrasil.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/cartilha_a_condutas_vedadas_-_eleicoes_2020.pdf%3E
- Andrade, J. C. V. (2020). *Lições de Direito Administrativo* (6ª ed.). Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Barbosa, L. (2006). *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*: Elsevier.
- Bardin, L. (2002). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Barreira, C. (2004). Fraudes e corrupções eleitorais: entre dádivas e contravenções. En M. Palmeira y C. Barreira (org.), *Política no Brasil, Visões de Antropólogos* (pp. 151-164). Relume Dumará.
- Barrio, A. E. (1996). *Manual de Antropologia Cultural*. Fundação Joaquim Nabuco. Massangana.
- Becker, H. (1977). *Uma teoria da ação coletiva*. Zahar.
- Benedict, R., Mead, M., Sapir, E., Castro, C. (2015). *Cultura e Personalidade*. (M. L. X. de A. Borges, Trans). Zahar.

- Bezerra, M. O. (2004). O “Caminho das Pedras”: representação política e acesso ao governo federal segundo o ponto de vista de políticos municipais. En M. Palmeira y C. Barreira (org.), *Política no Brasil, Visões de Antropólogos* (pp. 179-201). Relume Dumará.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J. C., Passeron, J. C. (2002). *El oficio de sociólogo* (1ª ed.). Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo* (Vol. 1). Ediciones Akal.
- Bourdieu, P. (1997). *Razões práticas. Sobre a teoria da ação*. Papirus.
- Bourdieu, P. (1996). Marginalia: algumas notas adicionais sobre o dom. *Mana*, 2(2), 7-20.
<https://doi.org/10.1590/S0104-93131996000200001>
- Bourdieu, P. (1988). *Cosas dichas*. Gedisa.
- Bourdieu, P. (1981). “La représentation politique: éléments pour une théorie du champ politique”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 36(37), 3-24.
https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1981_num_36_1_2105
- Ministério da Saúde. (2017). *Manual de orientações para contratação de serviços de saúde*. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas. https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_orientacoes_contratacao_servicos_saude.pdf
- Bronz, D. (2014). Experiências e contradições em etnografia de práticas empresárias. En S. R. R. Castilho, A. de C. S. Lima y C. C Teixeira (org.), *Antropologia das práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações* (pp. 221 – 242). Contra Capa.
- Castells, M. (2000). *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (Vol. I). Siglo XXI.
- Carvalho Filho, J. S. (2020). *Manual de Direito Administrativo* (34ª ed.). Atlas.

- Chatterjee, P. (2008). *La nación en tiempo heterogéneo: y otros estudios subalternos*. (1ª ed.). (R. Vera y R. H. Asensio, Trad.). Siglo XXI.
- Chaves, C. A. (2003). *Festa da Política: uma etnografia da modernidade no Sertão (Buri-tis/MG)* (Vol. 19). Relume Dumará.
- Comerford, J. C., Bezerra y M. O. (2013). “Etnografias da política: uma apresentação da Coleção Antropologia da Política”. *Análise Social*, 2(207), 465-48.
<http://nuap.etc.br/wp-content/uploads/2020/05/etnografiasdapoliticaumaapresentacao.pdf>
- Comparato, F. K. (2003). Raymundo Faoro historiador. *Estudos Avançados*, 17(48), 330-337.
 Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9939>
- Constitución de la República Federativa do Brasil, de 05 de octubre de 1988, publicada en el Diario Oficial de la Unión de Brasil en 5 de octubre de 1988, texto compilado hasta la emenda constitucional 105/2019.
- DaMatta, R. (1997a). *A casa & a rua. Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil* (5ª ed.). Rocco.
- DaMatta, R. (1997b). *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. (6ª ed.). Rocco.
- Decreto Federal 93.872/1986, de 23 de diciembre de 1986, reglamentan el proceso de ejecución del presupuesto público y dispone sobre las etapas y formas de realización de los gastos públicos y unidad de caja, publicado en el Diario Oficial de la Unión en 24 de diciembre de 1986. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm#
- Douglas, M. (1998). *Como as Instituições Pensam* (C. E. M. de Moura, Trad.). Editora da Universidade de São Paulo.
- Dumont, L. (1982). *Homo aequalis. Génesis y apogeo de la ideología económica*. Taurus Ediciones.
- Durkheim, E. (1991). *Las formas elementales de la vida religiosa*. Colofón.

- Evans-Prichard, E. (1977). *Los Nuer*. Editorial Anagrama.
- Faoro, R. (1999). *A rotina da corrupção* (Vol. 26). *Carta Capital*.
- Faoro, R. (2001). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro* (3ª ed.). Globo.
- Geertz, C. 1997 [1983]. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa* (V. M. Josceline, Trad.). Editora Vozes.
- Geertz, C. (1989). *El antropólogo como autor*. Ediciones Paidós.
- Geertz, C. (1973). *La interpretación de las Culturas*. Editorial Gedisa.
- Godelier, M. (1998). *El enigma del don*. Paidós, Barcelona.
- Guber, R. (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Editorial Paidós.
- Guber, R. (2001). *La etnografía, método, campo y reflexividad*. Grupo Editorial Norma.
- Heredia, B. M. A. (2010a). Política, família, comunidade. En M. Palmeira y B. M. A. de Heredia, *Política ambigua* (pp. 111 – 123). Relume Dumará. http://nuap.etc.br/wp-content/uploads/2020/05/politica_ambigua.pdf
- Heredia, B. M. A. (2010b). Lutas entre iguais: as disputas no interior de uma facção. En M. Palmeira y B. M. A. de Heredia, *Política ambigua* (pp. 81 – 94). Relume Dumará. http://nuap.etc.br/wp-content/uploads/2020/05/politica_ambigua.pdf
- Holanda, S. B. (1995). *Raízes do Brasil* (26ª Ed.). Companhia das Letras.
- Hull, M. (2012). *Documents and Bureaucracy. Annual Review of anthropology*, 24, 251 – 267. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.012809.104953>
- Lacerda, P. (2014). Pesquisando em contextos de violência e de luta política: sofrimento, adesão e solidariedade. En S. R. Rodrigues Castilho, A. C. D. Souza Lima y C. C. Teixeira (org.), *Antropologia das práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações* (pp. 91 – 113). Contra Capa.

- Lanna, M. P. D. (2004). *A dívida divina: troca e patronagem no Nordeste do Brasil* (Tese doutoral) - Repositório do Unicamp, São Paulo.
- Laplantine, F. (1996). *La description ethnographique*. Éditions Nathan. 7-25.
- Leniado, R. N. (2001). *Troca e reciprocidade no campo da cultura política*. Sociedade e Estado, 16, 222 - 244. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922001000100010>
- Lenoir, R. (1996). Objeto sociológico y problema social, En P. Champagne et al., *Iniciação à Prática Sociológica* (pp. 59 – 106). Vozes.
- Ley Complementar 101/2000, de 04 de mayo de 2000, establece normas de finanzas públicas dirigidas para la responsabilidad de la gestión fiscal en Brasil, publicada en el Diario Oficial de la Unión de Brasil en 05 de mayo de 2000. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Ley Complementar 64/1990, de 18 de mayo de 1990, establece casos de inelegibilidades, publicada en el Diario Oficial de la Unión de Brasil en 21 de mayo de 1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm
- Ley Federal 14.133/2021, de 01 de abril de 2021, (reformula el texto de la ley de licitaciones y contratos administrativos n.º 8.666/1993, publicada en el Diario Oficial de la Unión de Brasil en 01 de abril de 2021. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm
- Ley Federal 13.165/2015, de 29 de septiembre de 2015, alera el código electoral para reducir costes de las campañas electorales, simplificar la administración de los partidos e incentivar la participación femenina, publicada en el Diario Oficial de la Unión de Brasil en 21 de mayo de 2015 (edición extra). <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/leis-ordinarias/lei-no-13-165-de-29-de-setembro-de-2015>
- Ley Federal 12.527/2011, de 18 de noviembre de 2011, regula el acceso a las informaciones, previsto en el inciso XXXIII del art. 5º en el inciso II del § 3º del art. 37 y en el § 2º

del art. 216 de la constitución federal y da otras providencias, publicada en el Diario Oficial de la Unión de Brasil en 18 de noviembre de 2011.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

Ley Federal 9.637/1998, de 15 de mayo de 1998, dispone sobre la calificación de entidades como Organizaciones Sociales, la creación del programa nacional de publicación, la extinción de los órganos y entidades que menciona la absorción de sus actividades por Organizaciones Sociales y da otras providencias, publicada en el Diario Oficial de la Unión de Brasil en 18 de mayo de 1998 y rectificado en 25 de mayo de 1998.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm

Ley Federal 9.504/1997, de 30 de septiembre de 1997, establece normas para las elecciones en Brasil, publicada en el Diario Oficial de la Unión de Brasil en 01 de octubre de 1997. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm

Ley Federal 8.666/1993, de 21 de junio de 1993, ley de licitaciones y contratos administrativos, publicada en el Diario Oficial de la Unión de Brasil en 06 de julio de 1994.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm

Ley Federal 4.737/1965, de 15 de julio de 1965, instituye el código electoral brasileño, contiene órdenes destinada a asegurar la organización del ejercicio de los derechos políticos (de votar y ser votado), publicada en el Diario Oficial de la Unión de Brasil en 19 de julio de 1965, rectificada en 30 de julio de 1965.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm

Ley Federal 4.320/1964, de 17 de marzo de 1964, instituye las normas generales de derecho financiero para la elaboración de control de los presupuestos y balances de la Unión, de los Estados y del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Unión de Brasil en 09 de abril de 1964, rectificada en 03 de junio de 1964.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

- Lévi-Strauss, C. (1988). *El pensamiento salvaje*, Fondo de Cultura Económica, Modelos.
- Lévi-Strauss, C. (1982). *As Estruturas elementares do parentesco* (M. Ferreira, Trad.). Vozes.
- Lévi-Strauss, C. (1979). Introducción a la obra de Marcel Mauss. En M. Mauss, *Sociología y Antropología*. Editorial Tecnos.
- Locke, J. (2019). *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. Editora Vozes.
- Malinowski, B. (1973). *Los argonautas del pacífico occidental* (Vol. 1). Planeta-Agostini.
- Mauss, M. (1979). *Sociología y Antropología* (4ª. ed., T. R. de Martín-Retortillo, Trad.). Editorial Tecnos.
- Miles, M. B., Huberman, A. M. y Saldaña, J. (2018). *Análisis de datos cualitativos: un libro de consulta de métodos*. Publicaciones de Salvia.
- Nader, L. (1972). UP the Anthropologist – Perspectives Gained from Studying Up. In: D. Hymes, *Reinventing Anthropology*. (pp. 284 - 311). Random House.
- Oliver de Sardan, J. P. (2008). *El rigor de lo cualitativo*. Bruylant-Academie.
- Palmeira, M. (2010a). Política, Facções e Voto. En M. Palmeira y B. M. A. de Heredia, *Política ambigua* (pp. 15 - 26). Relume Dumará. http://nuap.etc.br/wp-content/uploads/2020/05/politica_ambigua.pdf
- Palmeira, M. (2010b). Eleição municipal, política e cidadania. En M. Palmeira y B. M. A. de Heredia, *Política ambigua* (pp. 124 - 137). Relume Dumará. http://nuap.etc.br/wp-content/uploads/2020/05/politica_ambigua.pdf
- Palmeira, M. y Barreira, C. (Coords.) (2004). *Política no Brasil: visões de Antropólogos*. Relume Dumará. http://nuap.etc.br/wp-content/uploads/2020/05/politica_no_brasil.pdf
- Palmeira, M. y Heredia, B. (2010). *Política Ambigua*. Relume Dumará. http://nuap.etc.br/wp-content/uploads/2020/05/politica_ambigua.pdf

- Rousseau, J. J. (2017), *El contrato social*. Akal.
- Sahlins, M. (1979). *Cultura e razão prática*. Zahar.
- Schutz, A. (1974). *El problema de la realidad social*. Amorrotu.
- Superior Tribunal Federal (2015). Ação direta de inconstitucionalidade 1.923. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>
- Tuner, V. (1974). Dramas sociales y metáforas rituales. *Dramas Fields, and Metaphors*, 23-59
- Temple, D. (2003). *Teoría de la reciprocidad*. Padep.
- Teixeira, C. C. (2014). Pesquisando instancias estatais: reflexões sobre o segredo e a mentira. En S. R. Rodrigues Castilho, A. C. Souza Lima e C. C. Teixeira (Coords.), *Antropologia das práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações* (pp. 33 – 42). Contra Capa.
- Teixeira, C. C. y Chaves, C. A. (Coord.) (2004). Espaços e tempos da política. Relume Dumará. http://nuap.etc.br/wp-content/uploads/2020/05/espacos_e_tempos_da_politica.pdf
- Tribunal Superior Eleitoral (11 de agosto de 2022). Glossário Eleitoral explica o que é a propaganda em forma de “santinho”. <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Marco/glossario-eleitoral-explica-o-que-e-a-propaganda-em-forma-de-201csantinho201d>.
- Vianna, A. (2014). Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais. En S. R. Rodrigues Castilho, A. C. Souza Lima y C. C. Teixeira (Coords.), *Antropologia das práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações* (1ª ed.). (pp.43-70). Contra Capa.
- Velho, G. (1994). *Projeto e metamorfose: antropologia das sociedades complexas*. Zahar.
- Weber, M. (1999). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*; (R. Barbosa e K. E. Barbosa, Trad.). (Vol. 1). Editora Universidade de Brasília.

Wolf, E. R. (1990). *Relaciones de parentesco, de amistad y de patronazgo en las sociedades complejas. Clásicos y Contemporáneos en Antropología*. Editorial Alianza. 10 - 39.
https://www.ciesas.edu.mx/publicaciones/clasicos/Articulos_CCA/020_WOLF_Relacionesdeparentesco.pdf

VI - APÉNDICES

(1) - Documentos etnográficos DE4 - Las colaboraciones premiadas de NE1 y S3 realizadas al Ministerio Público: la rutina informal de la élite del gobierno y la actuación paralela de agentes privados controladores de las OSS

El MP dividió los agentes públicos, políticos y privados que estuvieron implicados en las actividades paralelas de desvíos de recursos de la salud en cinco núcleos: núcleo político (NP), núcleo administrativo (NA), núcleo operativo y financiero (NOF), núcleo económico (NE) y miembros de las OSS. En la denuncia mencionada el MP citó hechos y agentes enredados en esquemas que envolvían las cuatro Organizaciones Sociales contratadas para la gestión de hospitales en el Estado: OS1, OS2, OS3 y OS4.

Una amplia red de agentes fue citada tanto en el documento principal de la “denuncia n.º xx del MP”; así como en los anexos y videos de las delaciones premiadas de NE1 y S3 asociados al mismo proceso criminal. Una significativa lista que incluye desde políticos destacados (exgobernador, exsenador, diputados, entre otros) y familiares²⁹¹, gobernador sucesor y secretarios de Estado, miembros de organismos externos de fiscalía, empresarios, también personas asociadas a las funciones de coordinación y directoría de las OSS. En ese sentido, dentro del contenido de la denuncia, los nombres y hechos que más se destacaron están relacionados a la mantención de la red de intercambios de beneficios públicos, favores políticos y

²⁹¹ Vinculados a cargos públicos por indicación política u otros beneficios, como la facilitación de contratos celebrados entre sus empresas y las OSS.

reparto de recursos desviados de los contratos de gestión (que estaban destinados a la administración de unidades y servicios sanitarios).

Cabe destacar que parte de núcleo de la facción investigada por el MP coincide con la elite del gobierno de EG1 y GS2 citada en los <relatos de campo>²⁹² considerados en los apartados anteriores. En ese sentido, dentro de la secuencia del análisis, cuando eso ocurrir, utilizaremos los mismos códigos manejados para sustituir los nombres de los actores (agentes) identificados allí.

Con relación a los relatos de la rutina gubernativa, interferencias paralelas/políticas y hechos delictivos considerados en los tópicos siguientes, las prácticas citadas están relacionadas a las definiciones y actuaciones retratadas en el contenido retirado de la denuncia y anexos de las delaciones premiadas citadas, con destaque para:

- ✓ **EG1 (líder del núcleo político y de la organización criminal):** exgobernador (reelecto en 20X1, asumió su segundo mandato entre 20X2 y 20X5), conforme análisis de las declaraciones de NE1 y S3 y documentos anexos, EG1 estableció los primeros acuerdos de intercambios con NE1 y con la colaboración de gran parte de su equipo/elite del gobierno introdujo y condujo el modelo fraudulento de contratos de gestión con las OSS durante su gestión: *basado en desvíos de recursos, distribución de sobornos, manipulación y distribución política de puestos de trabajo, acuerdos y distribución de cohechos con diputados y miembros de organismos externos de fiscalía (a cambio de hacerse de la vista gorda o aprobación de cuentas de la gestión)*, extendiendo tales prácticas al gobierno del sucesor GS2 en 20X6.

Con la ayuda de recursos desviados de los contratos de gestión y de donaciones de empresas (asociadas al esquema), EG1 logró ser reelecto y elegir a GS2 como su sucesor; según descripción del denunciante NE1, aun siguió controlando el gobierno de su sucesor,

²⁹² Asociados a la experiencia de la observación participante.

además, eligió al hermano del ministro del tribunal de cuentas como senador; conforme la denuncia citada, fue el jefe del grupo organizado en el Estado XZ para desviar recursos de diversos sectores con el objetivo de financiar sus compañías políticas y las campañas de sus aliados. De acuerdo con el anexo de la delación de S3, el exgobernador destinaba parte de los sobornos desviados del contrato de gestión a los miembros de la Asamblea de Diputados del Estado, a cambio de la aprobación de materias importantes para el gobierno.

“EG1 es el líder de la organización, indiscutiblemente (...) Sobre la mantención de los valores destinados al EG1 y GS2: eran retirados de la caja de sobornos que salía de los desvíos de los contratos del HTS y HTM, sumaban cerca de R\$ 500 mil reales” (transcripción de video - anexo de la colaboración premiada de NE1).

“Así, de los más de 30 millones de reales que serían destinados a la compra de los equipamientos, el exgobernador pedía que el 10% fuese destinado a la caja del soborno. Yo le dije que el valor pedido era demasiado alto, pero no hubo acuerdo, en seguida tuve una reunión con EG1 y él me confirmó la exigencia, comentando además que necesitaría de más de R\$ 2 millones como adelanto, ya que en breve utilizaría el dinero para financiar la campaña de GS2 al gobierno del Estado. En esta misma reunión hicimos el acuerdo, garantizando la intermediación de la compra y el valor del soborno pedido, mientras él confirmó que la gestión del hospital HTM sería concedida a la OS2” (transcripción de video -anexo de la colaboración premiada de NE1).

“Durante todo el período de gestión del hospital HTS hice diversas reuniones con el exgobernador EG1, con sus secretarios de administración y sanidad del estado, entre otros secretarios y elites del gobierno, en el sentido de establecer una relación de confianza mutua que perduró hasta la deflagración de la operación del ministerio público. En esa época comencé a comprender como funcionaba la estructura del gobierno de EG1 y a estar en contacto con personas de su confianza para tratar de determinados temas de interés del proyecto. Fácilmente me di cuenta que todos se reportaban a la secretaria de administración S3, siendo ésta representante fiel de los intereses ocultos del exgobernador EG1 y de los intereses ilícitos de su proyecto

político, entre otros, el de elegir GS2 como su sucesor para el gobierno del Estado. Además, supe que el secretario de sanidad (en ese momento S4) y el procurador P1 también eran personas de confianza de EG1, actuaban en la misma línea de ilicitudes practicadas por la secretaria S3” (nota: transcripción de video – anexo de la colaboración premiada de NE1).

“Además de los pedidos de los sobornos entregados como contrapartida de la concesión del contrato de gestión del hospital HTS, el exgobernador EG1 solicitó que yo priorizase la contratación de algunas empresas tercerizadas de su confianza e interés (...) Ya en los primeros meses de contrato del HTS iniciamos el pago del soborno mensual solicitado. Cabe todavía explicar que, durante el periodo en que estuvimos administrando las unidades, todo el tiempo el exgobernador EG1 y sus secretarios de estado a menudo me presentaban diversas demandas y peticiones, la mayor parte estaba vinculada a ayudas financieras para campañas electorales, contratación de empleados o empresas “de terceros” (transcripción de video – anexo de la colaboración premiada de NE1 realizada en 20X6).

“El gobierno de EG1 tenía en ese momento bastantes problemas con la Asamblea Legislativa y durante una conversación con el diputado Dpt3, éste comentó sobre la confusión que existía entre los diputados, refiriéndose al motivo de los asuntos no solucionados entre el gobierno y la Asamblea; en seguida afirmó que, nosotros no sabíamos **hacer política** y necesitaríamos **endulzar a la Asamblea**. Luego dijo que nos daría una sugerencia. Tomando un papel comenzó a anotar los nombres de todos los diputados, luego afirmo que, de dicha lista, muy pocos eran aliados del gobierno, pero conocía algunos diputados que podrían tener “la boca endulzada” recibiendo una mensualidad” (transcripción de video - anexo de la colaboración premiada de S3 realizada al MP).

“Del dinero del contrato de gestión de la OS1, cerca de R\$ 270 mil pasaron a ser destinados al diputado Dpt3, para que él realizase el reparto, de dicho valor. Con ese personal (*citando cerca de diez diputados*)²⁹³ (...) Los diputados de la oposición recibían el mayor valor, los valores donados variaban entre R\$ 30 y 50 mil (...) El diputado Dpt3 también se quedaba con su

²⁹³ Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes, los nombres de los diputados citados no serán revelados.

parte, para que él pudiese hacer eso (...) Cuando el dinero de dicha mensualidad atrasaba, los diputados solían reclamar y cobrar el pago (decían que necesitaban del dinero para saldar compromisos que tenían pendientes) (...) A partir del momento en que el gobierno pasó a realizar el pago de los cohechos a los diputados, los problemas fueron amenizados y el gobierno logró aprobar algunas materias importantes (...)” (transcripción de video - anexo de la colaboración premiada de S3 realizada al MP).

- ✓ **GS2 (integrante del núcleo político):** gobernador, sucesor de EG1 en 20X6; segundo relato del denunciante NE1, era una persona de confianza de EG1, ya en el inicio del mandato del exgobernador fue nombrado secretario de una área destacada; también confirmado en los datos de colaboración del S3 que en 20X5 tuvo su campaña financiada con donación de recursos desviados de los contratos de gestión; aun conforme relatos de NE1, era fácilmente controlado por el exgobernador, tanto que, según descrito en su colaboración, al asumir su mandato en 20X6 GS2 decidió acatar los nombres indicados por el exgobernador para la formación de los altos cargos de su gobierno.

NE1: - ¿Cómo estás?; **GS2:** - Bien, ¡gracias!, **EG1** me habló muy bien de usted, comentó que siempre nos ayuda, es un compañero (...) si todo sale bien tengo la intención de ampliar el modelo de contratos de gestión a otras áreas. **NE1:** - Cuenta conmigo. **GS2:** - ¡Estamos juntos!, pero yo necesito de ayuda para la campaña. **NE1:** – Estoy colaborando, ¡ya deberías saberlo! **GS2:** - ¡Bien!, sobre el tema de los valores trate con S3. **GS2:** – ¡De acuerdo!: - Gracias, ¡hasta luego! – ¡hasta luego! (...) **S3:** - ¿usted podría colaborar con cerca de un millón de reales?; **NE1:** – No S3, en este momento tengo disponible apenas ochocientos mil” (construcción de diálogo - conforme relatado de NE1 en su colaboración premiada: encuentro entre GS2, NE1 y S3 en la campaña de 20X5)

“Después de la transición del gobierno de EG1 para el de GS2, en la primera reunión informé a GS2 que los 110 mil reales que él recibía mensualmente eran donados por la OS1” (relato citado en el anexo de la colaboración premiada de S3 realizada al MP).

“Sobre valores recaudados en 20X5 y destinados al financiamiento de la campaña de GS2: NE1 hizo una donación de R\$ 250 mil; la OS1 entregó R\$ 730 mil; R\$ 180 del soborno de la empresa SL; otros R\$ 720 mil llegaron del Sudeste del país en un vuelo fletado, donado por la OS4 (relato citado en el anexo de la colaboración premiada de S3 realizada al MP)²⁹⁴.

- ✓ **S3 (núcleo administrativo):** secretaria de administración en el gobierno de EG1 (hasta 20X5), se mantuvo en el mismo cargo en el mandato de GS2 (20X6). Según datos de la denuncia, estuvo a servicio de los líderes del gobierno, operacionalizando sus decisiones; colaborando con la manipulación de los procesos de selección de las OSS e interfiriendo en la autonomía de gestión de dichas organizaciones; era la mano derecha y operadora principal de las decisiones de EG1; conforme relatos de NE1, era responsable por la recaudación de recursos desviados de los contratos sobrevalorados y del pago de gastos de campañas; aún, según relatos del denunciante, en las campañas electorales era responsable por la recaudación de recursos por “dentro y por fuera”, enviando sus funcionarios a otros Estados para pagar valores provenientes de. Conforme datos de la declaración de la propia denunciada, era responsable por los acuerdos y controlaba toda la cadena de los sobornos provenientes de diferentes tipos de servicios.

“Poco tiempo después de la victoria de GS2, me reuní con S3 para tratar de los compromisos pactados en el periodo de campaña, en esta reunión ella hizo una llamada a S5 y delante de mí autorizó la divulgación del resultado; el día siguiente, salió el resultado de concesión de la gestión del HTM. También teníamos valores pendientes de recibir, referente al contrato del HTS, ese mismo día ella hizo otra llamada a la secretaria de finanzas y autorizó el repase de las cuotas pendientes, dos días después recibíamos los valores” (transcripción de video – anexo de la colaboración premiada de NE1 realizada en 20X6).

²⁹⁴ Reitero que aquí y en todos los casos donde han sido mencionados valores de desvíos o distribución de sobornos, en todos los casos, las sumas citadas no son la mismas mencionadas en la denuncia, considerando la necesidad de sigilo de las fuentes.

“Era común, que cotidianamente llegaran pedidos de vacantes de los políticos; muchas solicitudes de empleos llegaban por correo electrónico, mandaban los nombres y los currículos anexos; parte de los nombres eran encaminados por el gabinete del gobernador, las solicitudes eran destinadas a la secretaria de la casa civil NA6; el problema que ocurrió en el HTM fue que hicieron llamadas a varios diputados ofreciendo vacantes que serían destinadas al proceso de selección, eso salió mal, ya que las personas indicadas por los diputados no lograron alcanzar puntuación suficiente en la selección; en el caso de HTS, todos los días llegaban nombres nominados (o recomendados) por el gabinete del gobernador (nota: contenido retirado del anexo de la colaboración premiada de S3 realizada al MP).

“Los acuerdos y pagos de sobornos eran menos recurrentes en la OS3 que en la OS1; hubo un pedido en las elecciones de 20X1, viajé a un Estado del sudeste del país para conversar con un representante de la OS3 llamado EDN, llegando le comenté que estaba precisando de cerca de R\$ 100 mil para pagar el alquiler de una aeronave, EDN afirmó que pasaría el valor directamente a quien alquilaba el avión y trataría con él sobre la posibilidad de realizar el pago en dos cuotas, así quedó acordado” (contenido retirado del anexo de la colaboración premiada de S3 realizada al MP en 20X6).

- ✓ **S4 (núcleo administrativo):** conforme denuncia del MP, asumió diversas Secretarías de Estado durante el gobierno de EG1, fue secretario de sanidad y secretario de desarrollo y articulación, también fue secretario de planificación, se mantuvo en este último cargo en el gobierno del sucesor GS2 (20X6); conforme declaración de S3, influenciaba especialmente en la gestión del HTS; ya según relatos de NE1, indicaba las empresas que deberían ser contratadas por las OSS, especialmente aquellas que eran representadas por el empresario PJ1. NE1 aun cita en sus relatos que el secretario de planificación S4, participaba de la recaudación y distribución de los cohechos a los políticos de la red, siendo el responsable por los acuerdos políticos y enviar recursos para alcaldes, diputados y candidatos distribuidos por más de doscientos municipios que forman el Estado. Los dos colaboradores

eficaces afirmaron que S4 actuó fuertemente en la campaña del exgobernador EG1 y fue el coordinador de campaña electoral de GS2.

“Siempre que NE1 viajaba a XZ se reunía con S4 y realizaba negociaciones con él sobre asuntos de la gestión del HTS; S4 estaba en contacto con todos los miembros de la OS1, todos los superintendentes, todo el personal, todo lo que ocurría en la OS1 él se enteraba; pero no estoy seguro si él sabía del “plus” que fue añadido al contrato de la OS1. Seguramente, ya que él sabía que la OS1 ofrecía sobornos y donaba dinero para las campañas políticas; S4 sabía de todo”. (contenido retirado del anexo de la colaboración premiada de S3 realizada al MP en 20X6)

- ✓ **P1 (núcleo operativo):** procurador general del Estado, se mantuvo en esa función en toda la gestión del exgobernador EG1 y perduró en ella hasta el primer semestre de la gestión del sucesor GS2 (20X6); conforme relatos encontrados de los anexos de la delación premiada de NE1, el procurador P1 fue responsable por intermediar alianzas con los Organismos Externos de Fiscalía, ejerciendo influencia en los más diversos temas, inclusive en el nombramiento de miembros del Tribunal de Cuentas del Estado (TCE), del MP y del TJE, actuando tanto con la aprobación del exgobernador EG1, así como con la conformidad del sucesor de GS2; también integró diversos consejos de administración de empresas del Estado. De acuerdo con las declaraciones encontradas en los anexos de las colaboraciones premiadas de S3 y en los relatos de NE1, el procurador P1 controlaba las acciones de los miembros de fiscalización externa, realizando acuerdos con auditores del TCE, intermediando donaciones y cohechos destinadas a algunos²⁹⁵ auditores a cambio de la aprobación de las cuentas vinculadas a la gestión de recursos destinados a las OSS, suavizar pareceres o soluciones jurídicas para los problemas de la gestión.

“Yo no participaba de las reuniones con los auditores del TCE, circulaba apenas entre los miembros de núcleo del gobierno (...) Pero me informaron que los valores de la caja de so-

²⁹⁵ Cuatro nombres de miembros del TCE responsables por el análisis de las cuentas de la Secretaría de Sanidad y de las OSS, fueron identificados de relatos de los denunciantes.

bornos ya serían destinados a EG1, éste sería repartido y parte distribuida con los auditores del TCE que eran responsables por fiscalizar las cuentas de la Secretaría de Sanidad, a cambio, ellos irían a resolver - ¿qué significaba “resolver”? (intervención del Juez de MP) – significaba que ellos irían emitir decisiones favorables acerca de los problemas citados en los informes sobre la contratación del HTM” (transcripción de video – anexo de la colaboración premiada de NE1 realizada al MP en 20X6).

“NE1 me buscó y comentó sobre un auditor del TCE nombrado de ADR, dijo que sus pareceres eran preocupantes (pesados) y que necesitaría encontrar una manera de acercarse a él, ofrecerle algo, preguntarle qué podríamos hacer, o sea, sobornarlo. Yo le pregunté a NE1, - ¿Cómo usted logrará sobornar a un auditor del TCE?, - él dijo que conversaría con el procurador P1 y estaba seguro acredita que él intermediaría (...) Pasado un tiempo volvimos a conversar sobre el tema y NE1 afirmó que había logrado establecer un acuerdo con ADR y que ese auditor había recibido un dinero, comentó también que ADR quería mucho, incluso quería que rescindiésemos un contrato de alquiler que teníamos con el senador NP2 y alquilásemos otra inmueble suyo” (relato retirado del anexo de la colaboración premiada de S3 realizada al MP en 20X6).

Además de la cúpula del gobierno mencionado anteriormente, la denuncia del MP cita integrantes de otras secretarías de los gobiernos EG1 (hasta 20X5) y GS2 (20X6), de las OSS y de muchas empresas que también estuvieron implicados en las actividades de la “organización criminal”²⁹⁶. Pero, conforme ya detallado anteriormente, parte de los miembros y rutina paralela de la referida red (montada a través de la investigación del MP) no fue alcanzada por la labor de seguimiento²⁹⁷ o fiscalización de los contratos de gestión y, consecuentemente, en la observación participante. En ese sentido, no estuvieron presentes en las rutinas o agendas de trabajo de la DAFH, con lo cual, sus nombres y actuaciones vinieron a la luz ape-

²⁹⁶ Denominación dada por el Ministerio Público.

²⁹⁷ Detallado especialmente en los ítems “D” y “E” del apartado anterior

nas a partir del acceso a la denuncia del MP y anexos de las delaciones de NE1 y S3 ya mencionadas.

“EL gobierno GS2 era una continuidad de la gestión de EG1 y mi relación con los dos era basada en intercambios, efectivamente (...) las concesiones de los contratos de gestión representaban ajustes (*devoluciones*)²⁹⁸” (transcripción de video – anexo de la colaboración premiada de NE1 realizada en 20X6).

- **NE1 (núcleo económico):** De acuerdo con los datos de la denuncia del MP, con el contenido anexo de la delación premiada del propio denunciado y con los relatos de la colaboración de S3, el empresario NE1 fue integrante paralelo del núcleo de la organización criminal, articulador de las acciones fraudulentas y desvíos de recursos; donó valores considerables para la primera campaña de EG1, a cambio, el exgobernador endosó que, si elegido, trabajaría junto a NE1 en la implementación de proyectos en el área sanitaria; intermedió y coordinó las acciones de acceso de la primera OSS y firma del primer contrato de gestión en el Estado XZ.

Además operó junto a EG1 en la implementación del modelo de gestión fraudulenta de contratos de gestión en ese Estado; colaboró para la expansión del modelo de gestión convenida en el Estado; coordinaba las acciones de desvío de recursos asociados a la gestión de la OS1 y OS2, tanto a través de la utilización de empresas pantallas, como de la representación e intermediación de contratos sobrevalorados con empresas de prestación servicios, provisión de insumos, de materiales y de equipos; asignó parte de los recursos desviados a las campaña de EG1 y GS2, a quienes, según sus propios relatos, también donaba mensualidades retiradas de la caja de cohechos;

“El momento es favorable, estoy bastante animado, me comprometí para reunirme con EG1 a fin de ponerle al día sobre las negociaciones de la sociedad *LABFA*²⁹⁹, pero antes, necesito pa-

²⁹⁸ La palabra en cursiva es del autor.

²⁹⁹ Hemos cambiado el nombre de la empresa, considerando la necesidad de sigilo de las fuentes.

sar unas directrices para S5 (...) S5 es lista, me cae bien, tenemos una buena relación, es una persona de confianza de EG1, siempre cumple sus determinaciones” (transcripción de audio – prueba anexa al contenido de la denuncia de NE1 realizada en 20X6: reunión en un hotel de la capital, realizada entre NE1 y el hermano de EG1 para negociaciones diversas; entre otros asuntos, la secuencia del audio retrata la entrega de datos y documentos de testaferros de EG1 para apertura de un laboratorio farmacéutico en sociedad con NE1).

- **NA4 (núcleo administrativo):** De acuerdo con los datos de la denuncia del MP, fue secretario de comunicación de la gestión del exgobernador EG1 (hasta 20X5), se mantuvo en esa función en la gestión del su sucesor GS2 (20X6); actuó fuertemente en el proceso de aprobación de la ley de contratos de gestión con Organizaciones Sociales; indicó empresas y personas para contratos con la Organización Social OS1.

En poco tiempo gané la confianza de los secretarios de Estado y pude además conocer otras operaciones realizadas por el grupo montado por EG1, incluso él me comentó sobre problemas en la gestión de otras unidades de salud operadas por las OS2 y OS3, quedando entendido que estas otras OSS habían sido contratadas dentro de la misma lógica de esquemas fraudulentos. Recuerdo que para afrontar estos problemas y frenar las críticas realizadas por la oposición, una de las estrategias utilizadas por EG1, fue utilizar de la influencia que NA4 tenía en este entorno para buscar apoyo en los medios de comunicación locales, como en los blogs y otros canales de noticias, cadenas de TV, radios y periódicos, en donde han sido publicadas notas de apoyo a su gobierno (transcripción de video – anexo de la colaboración premiada de NE1 realizada en 20X6).

- **NA5 (núcleo administrativo):** Conforme datos de la denuncia del MP, fue la secretaria de finanzas del exgobernador EG1 (hasta 20X5), quién se mantuvo en esta función en la gestión del sucesor GS2; según relatos de NE1, era novia del exgobernador y pedía a menudo pasajes aéreos, hospedaje en hoteles y entradas para grandes conciertos de rock.

“Con la evolución de la relación, algunos miembros del gobierno (S3, S4, NA4, NA5 y NA6), también la presidenta de la comisión de licitación (la misma que coordinó el aviso y proceso de selección de la OSS para administración del HTM), todos pasaron a solicitar pasajes aéreos, hospedajes, ingresos para festivales de Rock en 20X3, 20X5 y 20X6, viajes a playas paradisíacas, carnavales en varias partes del país, entre otros regalos. Yo siempre atendí los pedidos; incluso, aporté diversos documentos como prueba de realización de los viajes <pasajes, reserva de hoteles, recibos de gastos, todos, en nombre de los citados>” (nota: transcripción de video – anexo de la colaboración premiada de NE1).

- **NA6 (núcleo administrativo):** fue secretaria de la casa civil en la gestión del exgobernador EG1 (hasta 20X5), se mantuvo en esta función en la gestión del sucesor GS2 (20X6); de acuerdo con la denuncia del MP, con los relatos encontrados en la delación premiada de NE1 y con las citaciones observadas en colaboración de S3. Ella coordinaba toda la división de los cargos del gobierno y su distribución para los diputados, también para concejales y otros miembros de la base política del gobierno, controlaba todos los procesos de admisión y exoneración de servidores comisionados y contratados con código, incluso los empleados tercerizados contratados por las OSS.

“Era NA6 quien concentraba los pedidos de vacantes que provenían de los concejales y diputados de la base, yo de manera general buscaba no figurar para esta gente, incluso por indicación de EG1, según me comentaba, yo debería evitar contactos con los diputados, ya que atender sus pedidos generaría un canal de intercambios y encargos que debían ser evitados, ya que eso podría provocar algún tipo de problema o persecución³⁰⁰ de miembros de la Cámara de Diputados, en el caso de que, en algún momento, yo no pudiese atender a sus pedidos” (transcripción de video – anexo de la colaboración premiada de NE1 realizada al MP en 20X6).

³⁰⁰ Unas de las consecuencias que pueden surgir de ese contexto: interrumpir la entrega de dones (soborno) va a generar la devolución de “contra-dones” (apoyo legislativo al gobierno).

“NE1: - Los puestos de coordinación son cargos de confianza, no son ocupados por profesionales que hayan sido clasificados en la selección, todos son destinados a personas recomendadas por vosotros del gobierno o por alguien de la lista de pedidos de los diputados enviada por NE6. EG1: - ¡de acuerdo, me parece bien! (nota: transcripción de audio - prueba anexa al contenido de la delación de NE1: reunión realizada entre EG1 y NE1 para negociaciones diversas; entre otras, la conversación trata de contratación de médicos y especialistas para el HTM, ocupación de los cargos por indicación de políticos, también sobre la entrega de nombres y documentos de socios testaferros de EG1 para apertura de un laboratorio farmacéutico, la entrega de soborno derivada de compra de material permanente, entre otros asuntos relacionados a la gestión del HTM).

- **Exsenador NOF1 (núcleo operativo y financiero):** De acuerdo con el contenido de la denuncia, NOF1 posee fuertes vínculos políticos y empresariales en el Estado XZ; fue el responsable por la internalización de la operación de NE1 en el estado XZ. Además, pedía comisión por su colaboración e intermediación; también relató el denunciante NE1 que el exsenador intermedió la agenda de contactos entre él y EG1, articuló la reunión en donde fue realizado el primer acuerdo de intercambio realizado entre el empresario y el líder político, que recibía beneficios provenientes de sobornos por su actuación.

“Un amigo personal, el exsenador NOF1 me buscó para saber si me interesaría apoyar financieramente la campaña electoral de un candidato al gobierno del Estado XZ. En esa época el mismo senador informó que podría articular una reunión en la capital del Estado y allí yo conocería a EG1. Dijo que llegando allí me enteraría de lo que estaban necesitando en la campaña, luego me pasó el número del contacto del empresario NHS, casualmente su hijo, diciendo que éste agendaría una reunión con el candidato (...) Llegando a la capital del Estado fui recibido por el hijo del senador y por S3 (...) En aquella misma noche me llevaron a un hotel de la ciudad en donde estaba el candidato EG1, preparándose para un debate que sería en una cadena de TV. En esta reunión el candidato EG1 comentó que precisaba recaudar recursos para su campaña y caso elegido, podríamos trabajar juntos en algunos proyectos en el área sanita-

ria, yo concordé en colaborar con los valores por él solicitado, entregándole R\$ 200 mil en efectivo en presencia de S3 y del hijo de exsenador NOF1” (nota: transcripción de video – anexo de la colaboración premiada de NE1).

➤ **PJ1 (núcleo operativo y financiero):** Conforme contenido de la colaboración premiada de NE1, el empresario PJ1 era representante de empresas prestadoras de servicios de ingeniería clínica y de servicios de mantenimiento de equipamientos, dichas empresas tenían contratos firmados con toda la red de atención sanitaria del Estado XZ (tanto vía gestión directa como a través de las OSS). Era un aliado del gobierno, contribuyendo con la distribución de sobornos provenientes de los contratos realizados entre las empresas que representaba; influenciaba especialmente en los contratos de las OS2 y OS3. Aún relató NE1 que S4 tenía una relación muy cercana con el empresario y siempre determinaba que todas las OSS contratasen las empresas representadas por PJ1: - “Incluso me enteré de que por fuerza de dichos acuerdos el denunciado PJ1 también entregaba valores de los sobornos a S4 y al hermano del exgobernador” (transcripción de video – anexo de la colaboración premiada de NE1 realizada en 20X6).

“De parte del gobierno, los recaudadores de sobornos que yo sabía eran S3 y el <hermano de EG1>³⁰¹. De parte de las empresas, los recaudadores eran varios, uno de los principales era PJ1, ya que él representaba varias grandes empresas y concentraba gran parte de las recaudaciones de sobornos de los contratos de empresas en el área de la salud; el propio S4 recaudaba valores desviados de contratos con empresas pantallas a través de sus testaferros: NHS³⁰² recaudaba de dos o tres empresas cuyos valores llegaban a mí; un director de mi confianza de la OS2 realizaba la captación de los sobornos de empresas proveedoras de alimentación y de

³⁰¹ Directamente asociado al exgobernador, conforme denuncia del MP y relatos de la denuncia de NE1, el hermano de EG1 circulaba dentro de la estructura del gobierno para defender sus intereses y los intereses de la facción.

³⁰² Hijo de exsenador NOF1

otras empresas prestadoras de servicios laboratoriales , tanto en el HMM cuanto en el HTM”

(transcripción de video – anexo de la colaboración premiada de NE1 realizada en 20X6).

(1.1): Alianzas, intercambios y recursos desviados del contrato celebrado entre el Estado y la OS2 para la gestión del HMM (relatos transcritos de la colaboración premiada de NE1)

En 20X2, la gestión de la OS1 enfrentaba varias dificultades. Se acumulaban las deudas fiscales, se intensificaban los bloqueos judiciales y las denuncias de escándalos en otros Estados afectaban el contrato de la filial de XZ³⁰³. Además, el exgobernador EG1 pidió que los grandes proyectos no quedasen con la misma Organización Social, así comencé a buscar otras opciones de institutos para actuar en el Estado de XZ. Me acordé de un amigo que trabajaba en una Instituto antiguo en mi Estado y sabía que él tenía fácil acceso a la junta directiva, así que le pedí que me presentase al presidente del Instituto. Así conocí la institución OS2 y su presidente, en seguida le presenté la idea de gerenciar unidades de salud en otros Estado de Brasil.

Aceptada la idea, la única condición colocada por el presidente de la OS2 fue que la gestión de cualquier hospital generase recursos para invertir en los proyectos del Instituto. Presenté las adecuaciones necesarias y en seguida el nuevo estatuto de la OS2 fue aprobada por la junta directiva. Antes de firmar el primer contrato en el Estado de XZ (para administrar el hospital HMM) pasé a entregar valores mensuales al presidente de la OS2, inicialmente el dinero salía de mi bolsillo, luego, los valores pasaron a ser retirados de la caja de sobornos que pasó a ser recaudado por la OS2 en el hospital HMM. Entre los años de 20X2 y 20X6, las donaciones mensuales que yo cedí al presidente de la OS2 sumaron cerca de R\$ 800 mil³⁰⁴.

El primer contrato realizado entre la OS2 y el Estado de XZ fue firmado en 20X2, para gestión del hospital HMM. El contrato fue negociado y ajustad con el exgobernador EG1 y con la secretaria S3. El proceso de licitación fue dirigido por el gobierno del Estado

³⁰³Para dar más fluidez al contenido de las revelaciones, cuando el denunciante cite el nombre del Estado, utilizaremos una denominación fantasía (debido a la necesidad de sigilo de las fuentes).

³⁰⁴ Valores aproximados, considerando la necesidad de sigilo de las fuentes.

con la actuación del secretario de sanidad. Los dos secretarios citados condujeron el proceso de calificación y el aviso público de contratación para que la OS2 fuese vencedora de la disputa licitatoria, aun sabiendo que la OS2 no tenía ninguna experiencia en gestión de hospitales como el HMM, con la interferencia de S3 y S4, fue incluido en el aviso de licitación la posibilidad de que el equipo técnico de la OS2 fuese vencedor de la disputa licitatoria, pero de los que fueron presentados como miembros del equipo técnico ni todos eran empleados de la OS2.

Una vez firmado el contrato, además de éste prever la gestión de la unidad hospitalaria HMM, también estaba prevista la compra de equipos para la inauguración del hospital. Por determinación del secretario de sanidad S4 e intermedio del empresario PJ1 fueron compradas una gran cantidad de camas y otros tipos de equipos con sobreprecio.

En las elecciones municipales de 20X3 tuvimos varios pedidos de ayuda del exgobernador EG1, necesitaba de recursos para financiación de la campaña de la candidata de su partido que concurría a la alcaldía de la capital del Estado XZ. Enviamos R\$ 400³⁰⁵ mil, luego dijeron que era poco, luego más R\$ 250 mil, luego más R\$ 350 mil, siempre decían que era poco y teníamos que ajustar los pedidos de colaboración a la caja del soborno retirada del contrato del HMM. En esa época había un gran esfuerzo en el sentido de comprar el apoyo del partido político PSDM³⁰⁶ que iniciaba sus acuerdos de coaliciones. Así, eran pedidos de donaciones para hacer frente a la consolidación de estas alianzas.

En 20X5 iniciamos las negociaciones con la secretaria de administración S3 y con la nueva secretaria de sanidad S5³⁰⁷ para la prórroga del contrato de gestión del Hospital HMM. Era un año electoral y a pesar de observar que las encuestas de intención de votos indicaban

³⁰⁵ Los valores reales no fueron informados, considerando la necesidad de sigilo de las fuentes.

³⁰⁶ Por la necesidad de mantener el sigilo de las fuentes, no utilizamos la sigla oficial del partido revelado en la denuncia.

³⁰⁷ En ese momento la secretaria de sanidad estaba a cargo de S5, S4 ya había sido transferido y asumido el cargo de secretario de planificación y presupuesto.

que GS2 saldría victorioso en la disputa para el gobierno del Estado, así mismo decidimos tener todo listo antes del final de las elecciones.

Con la victoria GS2, estaba consciente de que él seguiría la misma línea de gestión de su apoyador, ya que mantuvo los secretarios indicados por EG1. Al inicio de su mandato, solicité una reunión con S3 y S4, para tratar de detalles de la prórroga y ajuste del coste del contrato del HMM, tratando de un ajuste de cuentas de los valores donados en la campaña de GS2, ya que dichos valores serían ajustados a la contabilidad del soborno.

Ocorre que, con el avance de la operación de Ministerio Público, para anticiparse a los problemas que surgirían de dichas investigaciones, el nuevo gobierno declaró intervención del Estado en el contrato de la OS2 con el hospital HTM y de la OS1 con el hospital HTS. Tal hecho complicó la relación las OSS y el Estado y ya no pudimos seguir con muchas de las negociaciones.

(1.2): Alianzas, intercambios y recursos desviados del contrato celebrado entre el Estado y la OS2 para la gestión del HTM (conforme relatos transcritos de colaboración premiada de NE1)

En el inicio de 20X5, cuándo las obras del hospital HTM estaban cerca de terminar, ocurrían las reuniones para tratar del proyecto de gestión de referida unidad. En tal ocasión, la secretaria de administración S3 me buscó y me pidió que yo la ayudase con el tema de las compras de los equipos que serían necesarios para la inauguración del hospital, y con eso, solicitó que dichas compras fuesen realizadas con la intermediación de la OS2.

Le comenté que existía una complicación, gran parte de las empresas con quienes realizábamos negociaciones de sobornos estaban en la mira del Ministerio Público, de tal manera, no sería prudente realizar transacciones voluminosas con estas empresas, le dije que eso llamaría la atención. S3 me contestó diciendo que yo buscara la solución, de lo contrario, no resultaría factible la contratación de la OS2 para la gestión del hospital HTM, ya que ne-

cesitarían del dinero del soborno de la compra del material permanente para la campaña de 20X5.

Después de la confirmación de EG1, mi equipo pasó a trabajar en la preparación de la minuta del proceso de licitación en colaboración con funcionarios designados por la secretaria de sanidad S5. Pasamos a trabajar con la preparación del aviso de licitación, de manera que este resultase en un mecanismo facilitador para la contratación de la OS2. Así, fue acordado la inclusión de algunas cláusulas que resultarían en desclasificación de otras Organizaciones Sociales de la competencia y que a la vez permitiese una mayor puntuación a la OS2, tal beneficio permitiría la victoria de la OS2 frente a las OSS que competían.

Preparada la propuesta, la enviamos al sector de licitación de la secretaria de sanidad. Sin embargo, después de analizar la propuesta de la Organización Social de la competencia, el equipo del gobierno se dio cuenta de que la OS2 no alcanzaría la puntuación necesaria para ser habilitada y vencer el certamen. En este momento, la secretaria de administración S3 intervino en el proceso, asumiendo un papel decisorio para solucionar el problema, por lo que se reunió con el equipo de licitación de la secretaria de sanidad y con el equipo de la OS2, buscando comprender porque la OSS de la competencia alcanzó una puntuación más alta que la OS2. Después de las explicaciones del equipo de licitación, y finalizado el plazo de entrega del sobre, S3 determinó que el equipo de la OS2 incluyese la documentación necesaria para subir los puntos y superar a la concurrente. De tal manera, la inclusión de un certificado sugerido por el equipo del gobierno permitió subir la puntuación de la OS2 y con eso el equipo de NE2 venció el certamen.

En el segundo cuatrimestre de 20X5 firmamos el contrato de gestión (...) En este mismo periodo, en lo tocante a la contratación de personal para trabajar en el hospital HTM, fue decidido que serían realizadas subdivisiones de las vacantes por cargos, priorizando la contratación del personal apoyado por los políticos.

Antes de asumir la administración del HTM, el gobierno determinó que la OS2 debería pagar R\$ 200 mil a partir del primer mes de funcionamiento del hospital, lo que, de hecho, no llegó a ocurrir, dado que, en los tres primeros meses de contratación, la OS2 no pudo ofrecer gran parte de sus servicios y consecuentemente no existía una manera de presentar facturas y manejar los informes de redición de cuentas incluyendo gastos más allá de lo previsto realmente. Apenas el último cuatrimestre de 20X5 la unidad pudo ofertar más servicios, pero en seguida, en 20X6 el Ministerio Público interrumpió esta operación y pasó a investigar las actuaciones de la OS1 y la OS2, lo que imposibilitó seguir con algunas operaciones que resultasen sospechosas.

(1.3): La designación de cargos por recomendación política y compromisos de las actividades y servicios ofrecidos en las unidades gestionadas por las OSS³⁰⁸

A lo largo del periodo de intervención de las OSS, todas las contrataciones y despidos relacionadas con el cuadro de personal era distribuida políticamente a los aliados del gobierno. Todas las contrataciones tenían que pasar por la jefa de la casa civil del gobernador (NA6), tanto en el gobierno de EG1, como en el de su sucesor GS2.

En ese sentido, delante del numeroso cuadro de funcionarios necesarios para el funcionamiento de los hospitales, observé que esta forma de operar era determinante para la conservación del grupo político local del exgobernador EG1 y de su poder en el Estado. Creo que por eso hubo la expansión del modelo para el área de la educación en la víspera del año electoral, buscando realizar la designación de los cargos de las unidades, atendiendo a los pedidos de todos los diputados y concejales de la base aliada, como también de las personas que apoyaban al gobierno. La secretaria de la casa civil NA6 controlaba y evaluaba, caso por caso, las contrataciones, como sobre los despidos; ella enviaba al sector de recursos humanos de

³⁰⁸ Conforme relatos transcritos de la colaboración premiada de NE1 realizada al Ministerio Público.

los hospitales gestionados por las OSS, las listas de las personas que deberían ser contratadas o ser despedidas.

Los profesionales vinculados al partido de oposición eran inmediatamente destituidos, bastando para ello una simple sospecha. A menudo los coordinadores de recursos humanos de los hospitales me comunicaban del recibimiento de órdenes para despedir a personas que aparecían en las redes sociales con fotos asociadas al partido de oposición. Los coordinadores de recursos humanos de las OSS eran obligados a enviar a la jefa de la casa civil informaciones periódicas sobre las vacantes existentes, seguido de la lista de los pedidos de destitución de empleados. **No existían criterios de calidad y calificación técnica para las contrataciones de los empleados, el criterio era político, lo que comprometía, de sobremañera, las actividades de las unidades y los servicios ofrecidos.**

Cuando fue inaugurado el hospital HTM en 20X5, antes de ser firmado el contrato con el Estado, tuvimos que realizar una preselección de personal. Esta selección resultó en una agitación en el Estado porque mucha gente se desplazó a la capital para realizar el examen, casi 19 mil candidatos, resultando clasificados cerca de diez por ciento (10%). Pero de las vacantes existentes, más de la mitad ya estaba destinada a los recomendados de los políticos y que serían distribuidas por la jefa de la casa civil conforme <criterio político>³⁰⁹ (Recomendación de diputados. alcaldes y concejales de aliados del gobierno).

“Hola amigo, el nombre de la persona que envió ahora es de una chica que quedó fuera de la lista, es una arquitecta indicada por GS2” (nota: mensaje de texto por aplicación, enviada de la jefa de la casa civil al coordinador de recursos humanos del hospital HTM: conforme imagen constante en el documento de la “Denuncia n.º xx del MP).

³⁰⁹ En el sentido de honrar los compromisos de campaña.