

Gobernanza, reciprocidad y dinámicas políticas en Brasil: la auditoría como campo etnográfico

João Paulo Pereira Lazaro^{1 2}

*Alicia Ferreira Gonçalves*³

*Juan Carlos Gimeno Martín*⁴

*Maristela Oliveira de Andrade*³

*Victoria Puntriano Zuniga de Melo*⁵

¹ Universidad Autónoma de Madrid, España

² Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil

³ Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGA), Departamento de Ciências Sociais (DCS), João Pessoa, PB, Brasil

⁴ Universidad Autónoma de Madrid, Departamento Antropología Social y Pensamiento Filosófico Español, Madrid, España

⁵ Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Finanças e Contabilidade (DFC), João Pessoa, PB, Brasil

Resumen

La propuesta de este artículo es profundizar en la rutina de las instituciones de gobernanza, teniendo como espacio investigativo la gestión contratada de unidades de salud pública en un estado federativo de Brasil; fueron problematizadas las acciones de los agentes públicos enredados en las dinámicas de poder, construidas y mantenidas por las élites gubernativas y políticas. La investigación de campo tuvo como perspectiva metodológica la observación participante, que duró trece meses y exigió una mirada hacia el enfoque normativo, que dota al cotidiano administrativo de reglas formales; y otra mirada hacia las conductas informales y/o paralelas que atraviesan la rutina gubernativa, imponiendo sus reglas. Esta doble mirada fue una condición necesaria para aprehender cómo funciona el poder gubernativo al interior del movimiento de sus élites. Los resultados del estudio muestran las tramas que conducen hacia la apropiación de lo público con fines privados. Los análisis conclusivos afirman que el patrimonialismo sigue presente en el modo de gobernar las instituciones y conducir la política en Brasil.

Palabras clave: instituciones de gobernanza; poder político; gestión contratada; patrimonialismo.

Governança, reciprocidade e dinâmicas políticas no Brasil: a auditoria como campo etnográfico

Resumo

A proposta deste artigo é 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. A investigação de campo teve como perspectiva metodológica a observação participante ocorrida no tempo de treze meses, e 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 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 continua presente no modo de governar as instituições e de conduzir a política no Brasil.

Palavras-chave: Instituições de governança; poder político; gestão contratada; patrimonialismo.

Governance, reciprocity and political dynamics in Brazil: auditorship as an ethnographic field

Abstract

The purpose of this paper is 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. The investigation field had as methodological perspective the participant observation during the period of thirteen months and 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 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 is still present in the way of governing institutions and conducting politics in Brazil.

Keywords: Governance institutions; political power; contracted management; patrimonialism.

Gobernanza, reciprocidad y dinámicas políticas en Brasil: la auditoría como campo etnográfico

João Paulo Pereira Lazaro, Alicia Ferreira Gonçalves, Juan Carlos Gimeno Martín, Maristela Oliveira de Andrade and Victoria Puntriano Zuniga de Melo

Introducción

Este artículo presenta una etnografía sobre la gobernanza en el sector de la salud en Brasil y propone investigar las prácticas, políticas y administrativas, demarcadas dentro del campo de la atención sanitaria contratada con Organizaciones Sociales de Salud (OSS).

Partimos de los aspectos orgánicos de la gobernanza democrática de la República Federativa de Brasil, resguardados en las garantías constitucionales¹ en vigor y amparados en normativas complementarias² que regulan las directrices políticas³ y administrativas de la estructura burocrática del Estado, esto es, las subdivisiones administrativas delimitadas dentro de un plan funcional, directo e indirecto. Luego, demarcamos en la referida estructura la reforma administrativa que ha instituido la gestión contratada⁴ y las Organizaciones Sociales como elementos –y actores políticos– relevantes en el cotidiano gubernativo de la administración de hospitales públicos.

Cabe citar que escogimos un estado de la región nordeste de Brasil como espacio de análisis, y dentro de sus 22 subsecretarías administrativas⁵ acotamos el estudio a la Secretaría de Estado de Sanidad (SS). En el trabajo de campo se logró alcanzar el sector de seguimiento y fiscalización (DAFH) y unidades con administración contratada (es decir, los casos en que las administraciones de las unidades hospitalarias hayan sido absorbidas por las OSS en dicho Estado).⁶

Tomando los aspectos anteriormente descritos, dentro del recorte de juzgamos oportuno desmembrar el cotidiano abordado, dentro del marco institucional planteado para este artículo, en 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). Y por otro, “el tiempo de la política” (Palmeira & Heredia, 2010: 28), que aparece como el tiempo de alianzas, resultados electorales, partidarios, personales o privados, que surgen como componentes formales e informales en la gestión cotidiana.

1 La Constitución de la República Federativa de Brasil fue promulgada en 1988 y compilada por la enmienda constitucional 105/2019.

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

3 Estas directrices se afirman en la Ley Federal Nº 9.504/97 (que establece normas para las elecciones en Brasil) y en la Ley Nº 4.737 del 15 de julio de 1965 (que instituye el Código Electoral Brasileño).

4 Esta dirección administrativa surgió a partir de la Ley Federal Nº 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”.

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

6 Esto se logró a partir de la inmersión como observador participante dentro de las prácticas de auditoría asociada al sector de fiscalización y seguimiento de contratos de gestión de la misma secretaria.

Recurrimos también a categorías como intercambio, alianzas o reciprocidad, buscando utilizarlas como recursos analíticos para pensar ciertas conductas y alianzas observables en el campo, a partir de los dominios simbólicos establecidos en medio de relaciones de poder. Es importante aclarar que no quisimos realizar un estudio exhaustivo sobre la reciprocidad inmiscuida en estas relaciones, sino sobre la utilización de ciertas categorías, como “el don y contra-don” de Mauss (1979 [1936]), para explicitar algunas lógicas existentes dentro de los procesos y conductas del cotidiano, gubernativo y político, de la institución que decidimos estudiar.

En ese sentido, no identificamos la administración pública y la política como práctica universalista o igualitaria, sino más bien desde una perspectiva inacabada, negociable, jerárquica y excluyente con relación a los que han sido sometidos a los vínculos subalternos y a la “política de los gobernados” (Chatterjee, 2008), o al “patrimonialismo” de Faoro (2001) y Holanda (1995).

Vale decir que, aun con todos los esfuerzos desplegados en el emprendimiento investigativo, estar a la altura de esta “realidad” no ha sido una tarea sencilla, toda vez que, como ha dicho Geertz, “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” (1973: 262). Por esta razón, juzgamos significativo definir desde un primer momento tanto el marco metodológico (el auditor como etnógrafo: la observación participante y el estudio cualitativo de datos documentales posibilitados a partir del vínculo profesional) como los conceptos centrales que han servido como nociones clave, transformadas en el tipo de construcción abordado en el transcurso del texto.

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: 83). Dijo además 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” (Bourdieu, 1988:83).

Dentro de la delimitación del problema aquí planteado asumimos inicialmente el desafío de indagar la atención a las reglas que dotan de formalidad el cotidiano institucional investigado⁷ (tomando como ejemplo las directrices definidas en los contratos de gestión celebrados entre el Estado y las OSS, y otros procedimientos internos que, además de hallarse fundamentados en las leyes citadas en las notas al pie 1, 3 y 4, dotan el campo alcanzado de formalidad administrativa).⁸

Además, la experiencia de campo nos condujo a la percepción de un cotidiano institucional tomado por interferencias, políticas y privadas, que influenciaban sobremanera los actos gestión o toma de decisiones administrativas. En ese sentido, dichas interferencias potencializaban la manutención de actividades informales o decisiones paralelas que, vistas desde la óptica normativa, pasaron a ser percibidas como incumplimientos que colaboraban con el sostenimiento de la estructura jerárquica-gubernativa y el dominio político establecido.

Todo ello implicó guiar los análisis, discusiones teóricas y presentación de los hallazgos de campo reflejados en las secciones subsiguientes del presente texto, considerando un doble cuestionamiento: ¿hasta qué punto las prácticas legales prevalecen o modelan actitudes que controlan las estructuras institucionales, y de qué forma pueden ser manipuladas? Y también, ¿de qué forma las actitudes o arreglos informales o para-legales, 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?

7 Nos referimos a objetivos, metas, indicadores de atención y otras obligaciones definidas dentro del acuerdo firmado entre el contratante (Estado) y contratado (OSS).

8 Las directrices aludidas orientan las conductas direccionadas a la transparencia administrativa.

La auditoría como campo etnográfico

Como perspectiva de intervención en el campo, optamos por la etnografía como el método que nos guiaría a través de la selección estratégica, y de técnicas de investigación que posibilitarían demarcar lo que consideramos sería la mejor forma de recolección de datos. Tratamos de privilegiar, en un primer momento, la observación participante como perspectiva de intervención; y, en un segundo tiempo, el examen de documentos como perspectiva de análisis etnográfico, cuestionándonos ¿qué hay en el campo? y ¿qué más de esa “realidad” nos revelan sus documentos?

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 participativo, nos permitió un tipo de vivencia que posibilitó reunir, en el campo, la mayor cantidad de experiencias y datos relacionados a procesos de rendición de cuentas, así como a un proceso criminal, asociado al campo y al que accedimos en el momento de intervención. Esta acción investigativa se dio a través de la interacción con sus agentes, y de la auditoría sobre las prácticas, que fueron muy importantes para el análisis de la problemática planteada; hubiese resultado más compleja la aplicación de otro tipo de método que no contemplara la vivencia, en sí misma, y la observación de las conductas que permean las entrelíneas de la acción.

Dentro de la delimitación de los sujetos asociados al campo abordado, fueron considerados agentes públicos aquellos servidores públicos (permanentes 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, gerentes de sectores (identificados en los relatos etnográficos, respectivamente, con los códigos “S”, “D”, “g”, seguidos de un número); y también líderes de núcleos administrativos citados en el proceso criminal del Ministerio Público Fiscal (“NA”, “NE” o “NP”); finalmente aquellos empleados que en los testimonios citados hayan sido identificados con el código “f” (seguidos de número), que en la institución elegida para el estudio ocupaban puestos subordinados.

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 de fiscalización de actividades administrativas de competencia, y mediante un mandato público determinado: gobernadores (G1 y G2), y diputados (Dp).

“Privados” son aquellas Organizaciones Sociales de Salud (OSS) y agentes que ocupan cargos directivos, o cumplen con 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.

En el alcance y la apertura del campo, la delimitación de las técnicas investigativas y la posibilidad de realización de la intervención participante planificada para el espacio institucional acotado se dieron a partir de la vinculación profesional continuada, asociada a labores de auditoría y fiscalización.

Es decir que, por dicho enlace profesional, el estudio se construye en base a esa posibilidad de acceso privilegiado, a documentos y a rutinas, administrativas y políticas. Asimismo, vale recordar que dicha inserción y perspectiva no deja de estar restringida a ciertas limitaciones y dilemas éticos, propios de este tipo de abordaje y construcción metodológica (acceso a instituciones, sus espacios cerrados, diálogos ocultados y elites representativas). El contexto implicó considerar la necesidad de limitar la investigación a la posibilidad de acceso e intervención razonable dentro del campo político y gubernativo estudiado,⁹ las conductas y documentos institucionales o jurídicos asociados a la administración pública hospitalaria contratada en un Estado Federativo de Brasil.¹⁰

⁹ Es decir, el sector de seguimiento y fiscalización de los contratos de gestión (DAFH) de la Secretaría de Estado de Sanidad; gestores y agentes administrativos alcanzados.

¹⁰ El nombre del Estado no será divulgado, en virtud de priorizar el sigilo de las fuentes, y evitando la posibilidad de asociaciones. Vale destacar, asimismo, que hemos tenido actuación directa en esta área profesional en cuatro Estados Federativos de Brasil, y escogimos uno de ellos como observatorio para el presente análisis.

Colocamos esta doble mirada (profesional y etnográfica) dentro de un enlace colaborativo, considerando los lapsos conflictivos propios de la práctica vivenciada; es decir, mientras en ciertos momentos el auditor parecía decir al yo etnógrafo ¡contrólate!, buscando interponer límites ético-profesionales, el observador participante parecía atender a una u otra situación, como clave para el objeto de estudio. Sólo 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 fiscalización (es decir, mi presentación ante las gerencias, o interacción con equipos, dada a través de mi vinculación oficial e identificación como miembro de la comisión de fiscalización, asociado a las prácticas de gestión en análisis).

Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes, cabe resaltar que fueron ocultados nombres de los autores, las organizaciones contratadas y período exacto de intervención, buscando evitar riesgos de asociaciones. Así, el periodo de observación participante no ha sido especificado con precisión dentro de su cronología de intervención, ya que han sido trece meses de inmersión ocurridos entre el momento de disputa electoral de 20X5 y el año de sucesión del gobierno de EG1 (asumido por GS2 en 20X6).

En lo tocante a la orientación de los diálogos, se realizaban preguntas abiertas, utilizadas al momento de las charlas, conforme ha descrito Guber (2001); se trataba de priorizar las conversaciones informales, por lo que las charlas no eran estandarizadas, ni seguían siempre el mismo fraseo, orden o constancia de realización, que era contextual (algunas veces puntuales); y, en gran medida, demandaban poco tiempo.

Como la doble experiencia citada se producía en diversas dinámicas administrativas y de poder, en lo que concierne a los obstáculos más frecuentes de la rutina investigativa, en el contexto citado, los espacios dominados por poderosos y decisiones políticas se encontraban fuera de alcance en numerosos planos, ya que “ellos [los poderosos] 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: 14).

Aunque el vínculo profesional permitía superar algunos desafíos en términos de acceso a las élites y al cotidiano relatado, asimismo sentía la necesidad de estar atento a la postura del investigador con relación a los sujetos, tornándose esencial la reflexión sugerida por Teixeira (2014) y pensar sobre el modo de interacción con los sujetos, o reflexionar sobre la relación con el otro y la mejor manera que tenía para comunicarnos en el campo.

Por otro lado, tuve que afrontar el dilema ético-profesional que sugería límites al observador participante, ya que a menudo éste se chocaba con informaciones privilegiadas dentro de la posibilidad de acceso a los archivos, al proceso criminal¹¹ y análisis de documentos propios del oficio de auditoría, y de la confrontación de estos datos con los discursos, relatos obtenidos y dinámicas de poder visibilizadas a partir de la oportunidad de haber “estado allí” (Geertz, 1973).

Reciprocidad, política y gobernanza pública en Brasil

Al estructurar las pautas descritas en la parte introductoria y las indicaciones metodológicas definidas en la sección anterior hemos constituido la dualidad espacio formal versus rutina informal como aspecto fundamental para discutir las conductas desveladas en la experiencia observada.

¹¹ Me refero a 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: considerando la necesidad de sigilo de las fuentes no identificaremos el número de denuncia y los agentes que han estado implicados en referido proceso criminal.

Algo parecido a las reflexiones Chatterjee (2008) cuando entendió que, en la administración de los servicios públicos, 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: 153).

Se busca con ello describir los componentes del campo y del cotidiano institucional a partir de esta doble mirada; por un lado, basado en la percepción de que los agentes públicos y privados (contratados) estaban inmersos en un espacio fundado en normas legitimadoras de procesos burocráticos. Por otro, sin embargo, a partir de la experiencia vivida, se ha querido demostrar que este mismo ambiente institucional estaba atravesado por otras conductas, actos y rutinas informales, o decisiones políticas paralelas, trazadas por las élites del gobierno y normalizadas, para ser cumplidas como obligaciones dentro del cotidiano gubernativo.

Se entendió que desconsiderar esta doble mirada hubiese significado alejarse de lo que he planteado para esta propuesta investigativa, en el sentido de vivir y reflejar la experiencia de la auditoría como campo etnográfico. Dentro de la posibilidad de conducir la mirada a los rituales institucionales, hemos percibido a partir de tal práctica que, a pesar de las dinámicas burocráticas asociadas a los análisis de los procedimientos de control surgieron, como elementos presentes en el ambiente delimitado, reglamentos y documentos (integrados a los informes de rendición de cuentas y proceso criminal). Sin embargo, las dinámicas de poder y conductas personalistas (asociadas a la reciprocidad surgida de la interacción cotidiana de los agentes administrativos y políticos) también formaban parte de dicho momento y “realidad”.

De tal manera, considerando las indicaciones de Comerford y Bezerra (2013) respecto a las inquietudes que han sido desarrolladas en el ámbito de los estudios sobre prácticas políticas en Brasil, cuando se las considera a partir del punto de vista de los agentes sociales, 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.

Pero incluso deseando presentar los datos y testimonios a partir de una perspectiva local, atribuir un recorte categórico y analítico a este estudio significó, también, acercarnos a las definiciones de los autores que serán citados en seguida, y en cuyas discusiones se encuentran como mínimo en dos sentidos: a través de la representación de la dominación política sobre aparato estatal, y cuando la noción de apropiación privada de la cosa pública se haya convertido en una noción central dentro del análisis y prácticas evidenciadas en los hallazgos de campo.

Si desde el punto de vista de servidores subordinados sus labores estaban condicionadas a decisiones jerárquicas que deberían ser asumidas sin cuestionamiento,

Existe una base de datos con contactos de proveedores, intentaba actualizarla buscando opciones más económicas, pero la indicación era de priorizar algunos proveedores que ya constaban en la lista, decían que muchos de los que estaban ahí eran buenos y parceros con nosotros, afirmaban que incluso entregaban los pedidos cuando el hospital estaba endeudado (...) ¡los de arriba mandan, nosotros cumplimos! (f2, conversación informal en campo).

“¿Ves este panel ahí colgado?, lo dejo ahí visible, así necesitamos hacer las cosas, pero muchos solían llegar con sus pedidos (...) yo les mostraba este procedimiento que debíamos seguir 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?” (g1, conversación informal en campo).

Los testimonios obtenidos y la observación participante realizada por el etnógrafo conducían a la percepción que las jerarquías administrativas y políticas con control estatal (humano, económico y burocrático) implementaban prácticas en conflicto con los principios de la gestión pública, transparencia y normas existentes. Podríamos caracterizar teóricamente dichas prácticas como patrimonialistas, volcadas a los intereses, políticos o privados, de las élites dominantes (Weber, 2007 [1919]), de los políticos profesionales que viven de la política y no para la política.

A partir de DaMatta (1997) significó asociar dicho conflicto a la percepción del individuo como persona o como ciudadano, que comporta la categorización de “ciudadanía relacional” (DaMatta, 1997: 62), conllevando a una “lógica de las lealtades relacionales” (1997:62) que permite entenderla como “vínculos difusos de la ciudadanía universal” (Leniado, 2001: 238), inscritas en una lógica inversa a la orientación de los compromisos públicos.¹²

A la luz de Faoro (2001) tal contexto nos aproximó de la noción de estamento patrimonialista. Inspirados en la noción weberiana de “estamento” (Stand), aplicándolo a la sociedad brasileña, en la formación y división de sus estructuras básicas (cada cual cumpliendo un estatuto jurídico/social o con un papel propio a desempeñar), así nos acercamos teóricamente a Faoro (2001) quién 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.” (Faoro, 2001: 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, valorizando pedagógica y autoritariamente las reservas para sus cuadros, cooptándolos, con la marca de su cuño tradicional (Faoro, 2001: 830).

Faoro (2001) se refiere al Estado en su ejercicio legítimo de dominación y manipulación de la agencia burocrática, como diría Weber (1999 [1922]), concebidas como la legitimidad del derecho de mando, manejado y controlado por una red de agentes patrimoniales.¹³ De acuerdo a Holanda (1995), esta red vigila esa estructura, la dirige y conduce a la consolidación de un proyecto de poder político, accionando y manipulando los instrumentos burocráticos, se a través de su eje normativo, sea por vía de su control informal, realizado por los agentes a los que el autor atribuyó el nombre de funcionarios patrimoniales. Existen otras denominaciones: Chatterjee (2008) los llamó funcionarios gubernamentales; y para Weber se caracterizan como políticos profesionales.

Ellos se caracterizan justamente por la esfera que separa al 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 funcionario 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 (Holanda, 1995: 145-146).

Quien vive para la política hace de ello su vida en un sentido íntimo; o goza simplemente con el ejercicio del poder que posee (...) sus ingresos no han de depender del hecho de que él consagre a obtenerlos todo o una parte importante de su trabajo personal y de sus pensamientos (...) Esto es al menos lo que sucede en circunstancias normales. El político profesional que vive de la política puede ser un puro prebendado o un funcionario a sueldo

¹² Se refiere a aquellas responsabilidades que encuentran en la norma la actualización de su pretensión universalista, volcada al interés general.

¹³ Esto es, gobernadores, secretarios de estado, directores, jefes y coordinadores responsables por el ordenamiento y control de gastos, y ejecución, de proyectos y servicios.

(...) puede asumir el carácter de un empresario (...) que considera sus gastos como una inversión de capital a la que hará producir beneficios utilizando sus influencias (...) con el ascenso del funcionariado profesional se opera también (...) la evolución de los políticos dirigentes (Weber, 2007 [1919]: 7-8).

Los pensamientos de Weber (1999 [1922]) y Holanda (1995) establecen esa contraposición entre la noción de funcionario patrimonial y la de puro burócrata; el primero relaciona el funcionario patrimonial a los desvíos de funciones públicas que, entre otros motivos, serían producidos por el predominio constante de voluntades particulares. El último la asocia a la posible existencia de un tipo ideal o verdadero de Estado burocrático, aunque cabe señalar nuestra comprensión de los tipos ideales como modelos formados por investigaciones de cuño histórico.¹⁴

En nuestro caso, entendiendo el espacio burocrático en Chatterjee,

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 gubernamentales (2008: 199).

De este modo, ese terreno irregular es atravesado por redes de conexiones, internas y externas, repletas de disputas y alianzas que, dentro de la experiencia analizada, parecían convertirse en la base de mantenimiento del dominio político sobre el aparato estatal. Fue necesario entonces dividir el análisis sobre el espacio institucional aquí delimitado, considerando dos pautas: el período político (guiado por los rituales electorales) y la política, que se hace todo el tiempo (enfocada en las decisiones o acciones paralelas que penetran e influyen el espacio y las actividades administrativas).

Las pautas anteriormente señaladas son presentadas como subdivisiones categóricas que destacan ciertas dinámicas de poder; no se ha pretendido aislar sus significados al momento en que ocurren, sino conectar sus manifestaciones al momento gubernativo que las antecede y las sucede. Así, cabe destacar que dentro de la experiencia institucional alcanzada en este estudio, los actos formales “administrativos”¹⁵ y las conductas informales (aparato e intervenciones políticas) estaban conectados a un ordenamiento gubernativo único, comandado por las élites públicas (gobernantes), siendo éstas las controladoras de las acciones decisorias, vinculadas a los contratos celebrados y a recursos destinados a las OSS para la administración de las unidades sanitarias.

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 ninguna evaluación previa basada en criterios técnicos que demostrase un mejor padrón de atención en las unidades administradas (transcripción de video - anexo de la delación premiada de NE1).

Así, los objetivos y decisiones políticas (basados en alianzas privadas para fines electorales), eran percibidos como acomodados a la rutina ejecutiva/burocrática (ejecución del presupuesto recibido del Estado y realización de gastos). De tal evidencia, se considera que los actos o decisiones políticas suplantaban los actos de gestión dentro del período administrativo; cuando eso pasaba, existía un esfuerzo constante de encubrimiento, buscando ocultar esta relación, en los discursos y en los procesos de realización de gastos; también en los

¹⁴ Cabe resaltar que no queremos aquí buscar amparo teórico en tipos ideales, convirtiéndolos en herramientas de análisis verificables históricamente.

¹⁵ En lo que concierne a la noción de acto administrativo, tomaremos como referencia la definición dada por Carvalho Filho (2020); entendemos éste como la acción que comporta la exteriorización de la voluntad de los agentes de la administración o de sus delegados (...) con el fin de atender al interés público.

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 existían, como mínimo, debían ser ocultados.

Para posibilitar el control sobre los recursos que serían recibidos y también para controlar el flujo de pagos, 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 BTPJ¹⁶ 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 en seguida fue presentado al exgobernador EG1 (transcripción de video - anexo de la delación premiada de NE1)

A partir del ámbito hasta aquí presentado, las discusiones que siguen procuran reunir datos asociados al campo y testimonios considerados pertinentes para la exposición aquí planteada; para que, al relacionar las nociones o categorías ya presentadas con los datos y testimonios reflejados, se puedan alcanzar y presentar los análisis descritos y los aspectos conclusivos expresados en la parte final del artículo.

El tiempo de la política en el cotidiano de los hospitales

A partir de criterios anteriormente definidos –y recordando que la experiencia etnográfica fue realizada en un momento de competición electoral y de sucesión de gobierno; entre el último semestre del gobierno de “EG1” (20X5) y los primeros siete meses del gobierno del sucesor GS2” (20X6)– tomaremos como primera pauta las dinámicas electorales observadas en el intervalo descrito. Cabe recordar que adoptan aquí el nombre 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 (...) 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 (Palmeira & Heredia, 2010: 28).

En esa primera posibilidad, aunque considerando el tiempo reglamentario determinado por la justicia electoral de Brasil, lo que estuvo en evidencia fueron los arreglos que atraviesan el espacio gubernativo (apoyados en viejas alianzas formadas antes, ajustadas durante; y nuevos acuerdos comprometidos para después del proceso de competición por una vacante o cupo en la representación gubernativa). Por ejemplo: alianzas con autoridades gubernativas y candidatos de la misma base; acuerdos con empresarios; apoyos de electores y empleados obligados a colaborar o a fidelizar votos. Estos hechos ocurren a pesar de que la normativa electoral impone límites, imposibilitando determinadas 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 los límites impuestos por las leyes electorales), además de surgir a menudo, muchas veces será considerado como legítimo, aunque la ley diga lo contrario, y serán capaces de influenciar de forma decisiva el juego electoral. Este tipo de juego aproxima el tiempo de la política a la máxima brasileña, “¡en la política vale todo, sólo no vale perder!”.

¹⁶ Nombre ficticio de la empresa.

Era “NA6” quien concentraba los pedidos de vacantes que provenían de los políticos de la base, yo de manera general buscaba no figurar para esta gente, incluso por indicación de EG1 (...). Los puestos de coordinación son destinados a personas recomendadas por el gobierno o por alguien de la lista de pedidos de los diputados (enviada por NE6) (transcripción de video – anexo de la delación premiada de NE1 realizada al MP en 20X6).

En tal sentido, además del texto previsto en los capítulos IV y V de la Constitución brasileña (1988), en los términos de ley, el ciclo electoral brasileño tiene un período reglamentado por ley electoral específica (ley 9.504/17, artículos del 1° al 4°) y un 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 tensión; el propósito es garantizar el éxito de la elección (tomar el mando o mantenerse en el poder).

En de la experiencia de campo observada, y en el tiempo de la política aquí reflejado, nuevos rituales eran visibles en el cotidiano administrativo de las instituciones y sectores públicos a los que tuvimos acceso, tanto en la DAFH, como en otros sectores de la Secretaría de Sanidad y de las unidades sanitarias administradas por la OSS:

– (OP: observador participante) ¿Cómo se da cuenta de que ha llegado el tiempo de la política en la Institución o cotidiano dónde trabajas?

–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 (g1; conversación informal en campo).

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 eventos que no solían ser negociables. 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, pensado a través de Mauss (1979 [1936]) como la negación de la devolución del contra-don.

–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, la obligación de votar.

–(OP) ¿Y en cuanto a los eventos de campaña?

–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 número (f8: conversación informal en campo).

Las declaraciones de g1 y f8 reflejan el ambiente del tiempo de la política, cargado de rituales en el entorno de la búsqueda de adhesiones, acuerdos e intercambios. Inclusive, había casos en que se llamaba a los empleados que habían estado en el comité de campaña, o en las marchas:

–(OP) *Tu pareja trabaja en otra unidad, ¿verdad?, ¿él te contó algo sobre esas presiones?*

–Lo mismo 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. conversación informal en campo).

Incluso en las caravanas de automóviles, se controlaba la matrícula de los vehículos y se verificaba si los que debían apoyar habían estado allí.

Salía de una reunión y llegaba al salón donde ya estaban reunidos gerentes de la SS y de agentes de mi sector han ido hablar de la caravana¹⁷ que ocurrirá el próximo domingo, querían saber quiénes de nosotros participará, además, dijeron que deberíamos invitar a nuestros familiares o amigos que tienen coches, también dijeron que dejarían una lista y que nosotros deberíamos apuntar nuestros nombres y los números de las matrículas de los coches (...) En el día del evento, llegando a la localidad indicada para el inicio del recorrido, encuentro allí otros colegas de mi sector, luego Marcelo¹⁸ me cuestiona: “¿Ya has confirmado tu presencia?” Dije que no, luego le pregunto: “¿Tendré que hacerlo?” Mi colega dijo: “¡Ya lo creo!, ¿ves a este tipo con gorra roja?, dile tu nombre y el número del coche que has apuntado en la lista” (f5: conversación informal en campo).

Los empleados de todos los niveles eran impulsados 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/de intimidad con la elite administrativa (Secretaría de Estado y directores de unidades) u otros agentes de la cúpula política. Esto pone en evidencia las tensiones generadas en el propósito de garantizar el éxito de la elección.

Hasta los agentes directivos y gerentes/coordinadores administrativos (g) se convertían en coordinadores de campañas, responsables por recaudar votos, establecer acuerdos con líderes comunitarios, presidentes de asociaciones u otros actores. Los empleados de más bajo rango (f), incluso, podían ser relevados de sus funciones antes del horario normal, cuando se juzgaba más importante que acudieran a eventos o movimientos político-electorales. Había que colaborar, estando allí, por ejemplo, en la comunidad, haciendo campaña o para juntar más personas al evento: no está bien visto rechazar una “invitación” a colaborar.

En el tiempo de la política, las presiones, incluso intimidaciones, especialmente hacia los empleados más vulnerables (técnicos contratados y comisionados de bajo rango), 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 sólo con el voto, sino también acudiendo a los comités, marchas, caminatas por los barrios, reuniones o fiestas en los barrios marginales.

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 del gobierno, no suelen cuestionar mucho (f9: conversación informal en campo).

En el sector DAFH, el anuncio oficial del tiempo de la política se dio con el mensaje de Germano, considerando que a éste le habían encargado verificar y listar a los empleados de su área de trabajo que se anotarían para los movimientos de la campaña electoral que había comenzado, sugiriéndose firmar una lista que le habían pasado e indicar allí el sector de la ciudad en que cada uno vivía:

¡Miren, chicos! Me siento un poco incómodo en anunciarles esto, 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 les dejo para que pongan sus datos (nombre y barrio), a más tardar mañana necesito entregar la lista a los que me han asignado esta función (...) Sobre el tipo de colaboración, lo que me han anticipado ha sido que, además de la participación en los grandes eventos (especialmente los actos), es importante también ir a las marchas de campaña (...) Repito que eso de la lista sería para que organicen nuestra participación; por eso,

¹⁷ Desfile en autos, a bocinazos, en apoyo al candidato del gobierno, la expresión original en portugués es “carreata”: traducción libre del autor.

¹⁸ Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes, he cambiado el nombre original.

delante del nombre es importante que indiquemos la zona o comunidad donde residimos, para que nos asignen a los eventos políticos más cercanos, para que sea más sencillo ajustarnos a eso (g2; conversación informal en campo).

Ante el doble papel que yo cumplía (profesional y etnográfico), en el transcurso de los días fui conversando con algunos empleados del sector DAFH sobre el significado de las invitaciones para colaborar que, al parecer, comenzarían a intensificarse por aquellas fechas. 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 que “esta lista servía para presionar y tal imposición recaía especialmente sobre las espaldas de los que tenían vínculos o tipos de contratos más vulnerables (...) yo lo entiendo como un acoso, en el sentido de que aceptemos las funciones extras de apoyo a las agendas de campaña” (f6: conversación informal en campo).

A su turno, Rafael dijo: “¡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: conversación informal en campo). Respondí que eso no, pero luego repliqué: “Pero seguro que para algo me van a llamar” (risas).

Las situaciones descritas a través de los testimonios anteriores nos hacen recordar diversas nociones centrales discutidas anteriormente: sobre el dominio político impregnado en las relaciones institucionales y que pasó a ser manifestado en período electoral como sanción sobre los vínculos laborales más frágiles; sobre la apropiación privada de la cosa pública¹⁹ que, discutidas a la luz de Faoro (2001) y Holanda (1995), nos hacen pensar en que están fundamentadas en relaciones patrimonialistas. Es decir, sobre el apoderamiento de las vacantes públicas como elementos de intercambios privados que, si se reflexionan a partir de Mauss (1979 [1936]), nos permiten afirmar que estimulan sanciones, con relación a la generación de obligaciones de retribuir por los beneficios recibidos.

La contraposición entre lo administrativo y lo político (discutida también mediante la dualidad entre público y privado, interés general e interés privado, formal e informal), a la luz de Weber (2007 [1919]), adquiere el sentido de la oposición descrita por el autor al discutir la noción de política como práctica profesional o vocacional. En el quehacer institucional vivenciado, el agente público se chocaba con los dos caminos apuntados por Weber: el de asumir la responsabilidad y la ética (volcar las acciones y decisiones al interés general o al servicio del bien común); y el de vivir de la política (hacer de la política una fuente de ingresos duraderos para su persona).

Aunque la experiencia de campo era conducida –en parte– por el sentido dado por Weber (2007 [1919]) a vivir de la política, la mayor parte de los servidores involucrados no parecían sacar beneficios directos, más allá de sus sueldos mensuales, o no revelaban ser conscientes de ciclos de irregularidades burocráticas o desvíos asociados a sus labores. Lo que en gran medida revelaban era la comprensión de estar siendo sometidos a la imposibilidad de realizar sus labores de forma autónoma, o incluso, a la necesidad de omitirse de algunas responsabilidades, no posicionarse o callarse ante algunas rutinas observadas, justificando la necesidad de manutención del vínculo profesional.

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 (f1, conversación informal en campo).

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: charla realizada en campo con un coordinador de la OS2).

¹⁹ Me refiero especialmente a estructura, recursos y vacantes.

Dentro del dominio político allí instaurado, la élite gubernativa establecía su poder 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.

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 del Estado 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 sobremanera, las actividades de las unidades y los servicios ofrecidos (transcripción de video – anexo de la delación premiada de NE1 realizada en 20X6).

A partir de los testimonios presentados, puede decirse que el tiempo de la política se conecta al tiempo gubernativo y convierte el espacio institucional en un ambiente cuyos vínculos eran transformados en dispositivos de intercambio: por un lado, representados y accionados por la cúpula administrativa (titular/donadora de cargos o beneficios públicos); y por otro lado, representado por los empleados que en un momento anterior habían recibido dichas vacantes o “favores” (inducidos a retribuir y garantizar la continuidad, y el futuro, del vínculo laboral).

Estar ahí, ocupar dichos puestos, implicaba la obligación de retribuir; pero no me refiero al tipo de respuestas relacionadas con las rutinas técnicas/burocráticas de la institución, sino que eran obligaciones o “invitaciones para colaborar” que respondían a presiones, pedidos y alianzas políticas, por caso, la presencia en los eventos políticos, la colaboración con las campañas y, sobre todo, los votos.

En Weber (2007 [1919]), el poder se manifiesta justo en ese momento en que se concretiza la posibilidad de ejercer la voluntad propia sobre la de otros; cuando se domina, en el momento en que existe un mandato, una orden, una coacción. Se manifiesta, por ejemplo, en la división de ciudadanos con derecho a voto en elementos políticamente activos y pasivos (que aquí asumen las categorías de empleados invitados o presionados a contribuir, o a seguir sus indicaciones electorales) y a través de esa estratagema se busca conseguir la victoria electoral o la manutención del poder del jefe.

Así como pasa con la estructura material, con los recursos financieros, decisiones acerca de los servicios que podrían ser ofertados, dentro de la lógica renovada de reproducción del poder político y apoderamiento patrimonialista ya discutidos a través de los autores anteriormente citados. Incluso la estructura de los recursos humanos (los cargos, vacantes y los agentes/servidores que los ocupan) deja de asumir su significado público volcado al interés general, pasando a adoptar una dirección de la posesión privada (quedando a disposición y bajo la manipulación de la élite que la administra y de ahí saca beneficios privados y/o políticos).

Sobre las espaldas de los servidores comisionados y de los contratados vía OSS, conforme revelado a través de sus testimonios, ese dominio se apoya en la fragilidad de los vínculos laborales más vulnerables. 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 alianzas eran potencializadas por la posibilidad de oferta, recibimiento y/o mantención de las gratificaciones.

-(OP)¿Y sobre la participación en los eventos de campaña?

–En mi entorno nos obligan a ir a todo, no hay cómo fugarse, habrá una persona responsable que indicará al jefe quién ha estado o no, sacan fotos para registrar, queda comprobado (...) En el caso de la campaña anterior para la alcaldía me sentía un poco obligada a estar el algún evento por cuenta de mi bonificación (f9: conversación informal en campo).

–Yo siento que el período electoral tensiona las relaciones de trabajo, tanto en el sentido interpersonal, cuanto las propias actividades desarrolladas y con la incertidumbre de un futuro laboral (...) noto que surgen algunas articulaciones de parte de algunas personas, que favor de 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 a 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, conversación informal en campo).

El resultado, de acuerdo a las prácticas analizadas, es 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 concesión de empleados para lograr beneficios en la campaña.

Dominio y acciones que conectan la política al cotidiano de la administración contratada con OSS

Conforme hemos definido anteriormente, tomaremos como segunda pauta de discusión la política que se hace todo el tiempo, es decir, aquella que penetra el tiempo de administrar (las manifestaciones que preceden y suceden al momento electoral pero que en la misma medida están relacionadas con la manutención del dominio político); se apodera de la estructura institucional; influencia en las decisiones e impacta en los resultados de la gestión. Se destaca aquí el dominio, asignación y ejecución del presupuesto destinado a la ejecución de los servicios sanitarios.

A partir de la vivencia en campo y lo datos a los que tuve acceso, considero que, además de los hechos referidos en el apartado anterior, fue posible observar otros tipos de interferencias políticas en el espacio –e intervalo gubernativo– investigado, ya descrito anteriormente como el intervalo ocurrido entre el último semestre del gobierno de “EG1” (20X5) a los primeros siete meses del gobierno de su sucesor “GS2” (20X6).

Sin embargo, en el caso estudiado, el cambio de dirigente (jefe de Estado) no supuso una mudanza de direccionamiento político y administrativo para el modelo de gestión contratada que fuera implantada ya en el inicio del gobierno de EG1²⁰, 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 soporte de campaña.

Conforme podemos comprobar a través de los pronunciamientos públicos de GS2 realizados en el periodo de investidura de su gobierno, “seguiremos avanzando con todo lo que hemos logrado en la gestión anterior”,²¹ “se trata de un equipo que jugó muy bien bajo el comando de EG1 y trajo buenos resultados al desarrollo del Estado”.²²

20 Ocho años consecutivos de gobierno: cuatro, seguidos de otros cuatro, asociados a una reelección.

21 Dato del cuaderno de notas: apuntes sobre el acto y discurso de investidura del gobierno de GS2 (enero de 20X6).

22 Dato del 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).

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*) (transcripción de video – anexo de la delación premiada de NE1 realizada en 20X6. La itálica me pertenece).

En el sector y espacio institucional que pudimos acceder, en los intervalos de los gobiernos citados, los agentes públicos subordinados estaban condicionados al cumplimiento del mismo modelo de rutina administrativa, restringidos por actos administrativos que limitaban la actuación de la Comisión DAFH. Tales arbitrajes provenían especialmente de líderes administrativos de dos Secretarías externas (S3 y S4), 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 y las OSS. Esas alianzas/intercambios políticos aparentemente ocultados (dramatizados) estaban presentes 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).²³

Durante todo el período de gestión del hospital HTS tuve diversas reuniones con el exgobernador EG1, con sus secretarios de administración y salud del estado, entre otros secretarios y élites 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 cómo funcionaba la estructura del gobierno de EG1 y a estar en contacto con personas de su confianza para tratar determinados temas de interés del proyecto. Fácilmente me di cuenta que todos se reportaban a la secretaría de administración S3, siendo esta 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 salud (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 delación premiada de NE1).

Tal situación se consolidó como práctica de gobierno durante la gestión de EG1, convirtiéndose en modelo de fortalecimiento de alianzas, establecimiento de apoyos y recaudación de recursos para fines políticos (financiamiento de campañas del sucesor GS2 y de políticos de la base aliada en el tiempo de la política). Esas prácticas perduraron hasta el estallido de la investigación criminal²⁴ que el Ministerio Público llevaba a cabo de manera secreta, en la cual, promotores del Grupo de Combate al Crimen Organizado y a la Corrupción (GCCO)²⁵ de dos Estados Federativos de Brasil, detectaron una red de actuación política cuyo escenario apuntaba a “la criminalidad institucionalizada de desviar los recursos públicos de la salud”.²⁶

El Ministerio Público dividió a 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 Ministerio Público citó hechos y agentes implicados en esquemas que envolvían a 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 del MP”, 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 y familiares, miembros de la cúpula del gobierno y de organismos externos de fiscalía, empresarios, pero también personas asociadas a las funciones de coordinación y dirección de las OSS.

23 Nota del cuaderno de campo: comentario de S4 durante una reunión de trabajo.

24 Detención de integrantes del gobierno y divulgación mediática

25 Considerando la necesidad de sigilo de las fuentes, no hemos utilizado la sigla original.

26 Cita de la Investigación Criminal Operación XX, nº 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.

Constan, en el contenido de la denuncia, los nombres y hechos que más se destacaron, relacionados a la manutención de una red de intercambios de beneficios públicos, favores políticos y reparto de recursos desviados de los contratos de gestión que estaban destinados a la administración de unidades y servicios sanitarios.

De parte del gobierno, los recaudadores de sobornos que yo sabía eran S3 y el “hermano de EG1”.²⁷ 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 a través de sus colaboradores recaudaba valores desviados de contratos con empresas pantallas y de otras empresas prestadoras de servicios laboratoriales, tanto en el HMM cuanto en el HTM (transcripción de video – anexo de la delación premiada de NE1 realizada en 20X6).

Los agentes mencionados fueron identificados según los códigos presentados: para la cúpula (ex²⁸ y actual²⁹ presidentes del gobierno, secretarios de estado³⁰ y directivos de las OSS³¹), los situados en posiciones intermedias (“g”: gerentes ejecutivos, coordinadores de sectores estratégicos) y el personal funcional subordinado/gobernado (“t”: servidores en general). No obstante, todos ellos han estado actuando conscientemente o sometidos, en el caso de éstos últimos, a las determinaciones derivadas de un doble dominio: por un lado, la acción administrativa/burocrática; y, por otro, en su paralelo, la acción política (ocultada cuanto más bajo fuese el rango del vínculo funcional).

Recibimos una amenaza sobre el futuro del contrato firmado para la gestión del 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 (D2: charla realizada en campo con un director de la OS2).

La agencia administrativa, aquí denominada “facción”,³² quedaba así a disposición de las deliberaciones alineadas con el poder político, estructurada dentro del propio organigrama gubernativo funcional (normalizado/burocrático) de la institución, legitimado 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 luego su sucesor, GS2) han sido manipulados dentro del ordenamiento del plan funcional de la política pública implementada, me refiero a la gestión contratada de unidades sanitarias.

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

27 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.

28 “EG1”.

29 “GS2”.

30 “S3”, “S4” y “S5”.

31 “D”.

32 Por el Ministerio Público, denominada “organización delictiva”, según el proceso penal citado.

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 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 (g3, charla con un coordinador operacional de la OS4).

Tomando el contexto de los contratos de gestión, en el pronunciamiento de investidura citado al inicio del apartado, en los discursos públicos de las élites administrativas surgen como acciones volcadas a las demandas públicas. Sin embargo, cuando se las confronta con los testimonios de los agentes subalternos vinculados a las OSS contratadas por el Estado, lo que se evidenciaba era el acomodo de decisiones políticas a las directrices administrativas que influenciaban en la manipulación de la rutina,³³ impactando en el resultado de la gestión.

Dentro del panorama mencionado, el equipo de la DAFH buscaba cumplir su labor técnica, como sugiere el marco legal de los contratos celebrados con las Organizaciones Sociales que actuaban en el estado elegido para la investigación, esto es, la normativa reguladora (la ley federal,³⁴ la ley estadual³⁵ de calificación).³⁶ Al momento del estudio, la Comisión trataba el seguimiento y fiscalización de contratos para administración de seis unidades sanitarias del Estado, 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). Los ítems “a” y “b” siguientes muestran algunos aspectos relacionados a los contratos celebrados con las OSS y unidades citadas:

(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 búsqueda de eficacia, resultando en mayor objetividad y economía, de forma de consolidar el papel de la institución como referencia estatal de alta, mediana y baja complejidad, mediante acuerdo con la Secretaría de Estado de Salud.
- Los objetos de los contratos se guiaban por las políticas públicas de salud adoptadas por Secretaría de Estado de Salud (SS), el Ministerio de Salud (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”.

³³ Es el caso de la revelación anteriormente presentada de los desvíos de recursos de contratos celebrados con empresas privadas, para apoyar la campaña electoral de candidatos oficialistas en la campaña que recién había acabado.

³⁴ Ley Federal brasileña nº 9.637, del 15 de mayo de 1998.

³⁵ Una ley local y su modificatoria 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”.

³⁶ Tanto la ley estadual como los contratos no serán especificados, buscando así evitar asociaciones que comprometan el requisito de secreto de las fuentes en algún momento de la escrita, pero, como ya se ha dicho, de manera general, las leyes estaduais y municipales que regulan los contratos de gestión con Organizaciones Sociales en Brasil tienen su contenido basado en la ley federal ya citada.

(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 lo establecido en los proyectos básicos.

Destinada a fiscalizar el cumplimiento del objeto, objetivos y obligaciones como las anteriormente presentadas, e instalada en una dependencia del edificio de la SS, la DAFH no poseía estructura³⁷ ni equipo suficiente para atender a las demandas de control, fiscalización³⁸ y “otras actividades” relacionadas a los contratos de gestión que llegaban de las OSS y se acumulaban cada mes. Semejante 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 tengo la sensación de que estamos arando en el desierto (f1: conversación informal en campo); Siento que somos como unos mosquitos colisionando con un avión (f3; conversación informal en campo); A veces pienso que estamos intentando apagar un incendio con un vaso de agua (f6; conversación informal en campo).

Además de las carencias estructurales, especialmente relacionadas al reducido número de miembros, auxiliares técnicos e instrumentos de trabajo, otra dificultad cotidiana enfrentada por la DAFH estaba relacionada con la morosidad o falta de respuestas de las Organizaciones Sociales a los informes que el equipo lograba producir, y que eran enviados 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 buscar mantener una relación más cercana con dichas organizaciones, enviándoles comunicados periódicos sobre pautas urgentes, o realizando reuniones con los directores o coordinadores, administrativos, financieros o asistenciales, especialmente cuando se identificaban vulnerabilidades en la gestión de las unidades que pudiesen comprometer la asistencia.

Las visitas a las unidades (fiscalización *in loco*) se dificultaban por el acúmulo de trabajo en el horario de oficina, especialmente en el caso de los hospitales más lejanos, localizados en interior del Estado.³⁹

¡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 dice ser su informante! ¿Y yo qué?, bueno, ¡preparo mi informe, anoto los problemas, hago mi trabajo y ya te diré si van o no a solucionarlos! (f5: conversación informal en campo).

³⁷ Los ordenadores y escritorios eran insuficientes para todo el equipo (lo que implicaba la necesidad de turnar los horarios de oficina), faltaban estanterías y también archivadores para organizar los procesos físicos de rendición de cuentas, que eran enviados mensualmente por las cuatro OSS y que se acumulaban en el reducido espacio del departamento.

³⁸ De manera general, asociadas a los análisis de procesos de rendición de cuentas, verificación del cumplimiento de metas e indicadores asistenciales definidos en contrato, intervenciones y fiscalías *in loco*, es decir, en las unidades administradas por las OSS.

³⁹ En este caso, al tiempo de desplazamiento se sumaba la dificultad del trámite relacionado al costeo del viaje. En la SS, cuando eran resarcidos, los valores recibidos generalmente no cubrían los gastos con estadía y viáticos 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 financieros⁴⁰ y asistenciales⁴¹ de rendición de cuentas. Las dificultades encontradas motivaron a los miembros de la comisión a producir un documento con carácter de manifiesto interno que fue enviado a cada OSS. Denominado “Circular”,⁴² el documento solicitaba que todas las Organizaciones fiscalizadas por la DAFH se adecuasen a las reglas allí definidas: un nuevo modelo de rendición 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 las metas asistenciales alcanzadas. El referido documento también determinaba que la no adecuación a las nuevas reglas, plazos y formatos descritos, traería como consecuencia, la negativa de recepción, por parte de la DAFH, del proceso de rendición 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 alícuota presupuestaria mensual estimada en el contrato firmado.

Sin embargo, cualquier intento de la comisión de fiscalización en el sentido de cancelar contratos de suministro de insumos o prestación de servicios bajo sospecha de sobrepuestos, era impedido. Los informes de la DAFH eran revisados para medir los impactos producidos: el proteccionismo institucional era una prioridad evidente; así, algunas veces recibimos la sugerencia de cambiar términos que aparecían en algún informe –por ejemplo, “transferencias a 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.

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 quedaban 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.

Como puede observarse 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 plenarios del presupuesto participativo en el interior del Estado; y considerando el caos imperante 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 Salud. 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 (...) La interrupción de los servicios estaba relacionada a la falta insumos básicos y de materiales o instrumentales médicos, pero el problema mayor, dijeron, “sería controlar las quejas de los empleados 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).

La solución política encontrada fue decidida por los líderes del gobierno estadual, quienes enviarían un representante al municipio en que estaban ubicadas las unidades sanitarias foco del caos. La función de este visitante sería tranquilizar a los empleados y, especialmente, calmar los ánimos de los miembros de los concejos deliberantes de los municipios y otros políticos de la región, ya que éstos eran quienes estaban agitando a la población a través de las radios. Para ello, tendría que destinarse alguien con liderazgo político en la región y

40 De manera general, las carencias estaban relacionadas a la falta de organización, de transparencia de los datos o de aporte documental.

41 Casi siempre, las carencias encontradas se referían a la falta de aporte de informaciones que asegurasen el cumplimiento de los indicadores y metas asistenciales estipuladas en los contratos de gestión.

42 Oficio Circular, traducción libre del autor.

oratoria suficiente para tranquilizar a todos. El propósito de la visita sería la de anticiparse a las quejas y, en caso que el estado no lograra encontrar la solución antes del plenario del presupuesto participativo, que sería realizado allí próximamente, necesitarían como mínimo tener las respuestas correctas y saber dialogar con los usuarios y empleados enfurecidos que pudiesen acudir al evento público.

Eugenio 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, Eugenio les garantizó 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, dijeron que 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).

Según percibía, la comisión acababa funcionando como un mecanismo utilizado por la elite gubernativa. Por un lado, por fuerza de ley; por otro, para cumplir los trámites burocráticos que la red necesitaba mantener (dentro de la conformidad que el modelo preveía). Permitir que la comisión realizara un trabajo de supervisión y resolución, con autonomía para tratar con las OSS sobre la necesidad de corrección de vulnerabilidades, revelando las debilidades del modelo de gestión, significaría ir en contra de los intereses del grupo.

Conclusiones

De revelaciones como las encontradas entre los datos que se han escogido y logrado presentar, tras los dilemas del trabajo de campo de cuando se audita la cosa pública: cuando el auditor negocia la entrada en el campo y se convierte en etnógrafo, pasa a tratar con el análisis de contratos en el área de la oferta sanitaria pública y, consecuentemente, sobre las rutinas vinculadas a las agendas administrativas que toman cuerpo en ese contexto.

A partir de ese momento, comienza a entender que dichas rutinas también están atravesadas por conductas asociadas al manejo del poder y a propósitos políticos de la élite o grupo gubernativo que tiene el mando sobre la cosa pública. Así, vista desde dentro, la rutina gubernativa acaba convirtiéndose en un excelente *locus* para comprender los fenómenos que componen la dialéctica institucional observable dentro del encuentro entre el tiempo y espacio administrativos; el tiempo de la política y –en base a la percepción de la continuidad de las prácticas que conectan dichas temporalidades– se llega al tipo de política que se hace todo el tiempo.

Al realizar tal análisis, he querido revelar que esta misma estructura está tomada también por otros aspectos –o rituales– que no están demarcados dentro de los significados atribuidos al cumplimiento de una rutina burocrática volcada exclusivamente al interés general. Por ese motivo, me he referido a ello como enlaces informales, aun cuando, conectados a un mismo espacio deliberativo, son reproductores de un cierto tipo de poder político, cuya existencia no representa una suma de dos aspectos (uno administrativo y otro político) que se complementan y logran obtener un objetivo común. Representan, en rigor, atributos paralelos que penetran la misma rutina, pero que están configurados en el campo de las prácticas políticas y administrativas como “polos opuestos”.⁴³ Señalo que estos desvíos de niveles niegan la otra posibilidad: política *versus* administración; atención *versus* desatención normativa; público *versus* privado; desinteresado *versus* interesado; formal *versus* informal; intereses colectivos *versus* patrimonialismo.

43 Estoy pidiendo prestada la noción de Bourdieu (1982) cuando dice que el campo político tiende a organizarse en torno de la oposición entre polos.

Los testimonios indican que dentro de la subordinación a la cual estaban sometidos, la pauta burocrática atribuida al tiempo ejecutivo deja de evidenciar el cumplimiento de procesos administrativos, con sus reglas dirigidas al interés general. Por ejemplo: la calidad de la respuesta estatal a las demandas sanitarias conducidas por los agentes públicos (políticos profesionales) al servicio del Estado –colocando en práctica su discurso sobre las prioridades colectivas y responsabilidad democrática–.

En otras palabras, los procedimientos de control interno y transparencia (apropiados como componentes del espacio gubernativo) vienen dotados de instrucciones respecto de la manera cómo deben ser llevados a cabo. No obstante, el cotidiano administrativo (pensado a partir de una práctica asociada al campo de la auditoría) estaba sujeto a otro tipo de dominio, y respondía a otras directrices o prioridades tejidas en relaciones de poder y normalizadas en el cotidiano institucional.

En este estudio, el cotidiano institucional ha estado marcado por un grupo dominante, organizado e interesado en la manutención del poder; que, al lograr el control sobre la estructura del Estado, pasa a asumir la vigilancia sobre los procedimientos y a manipular instrumentos, procesos y actividades.

El tiempo gubernativo (la política que se hace todo el tiempo) se conectó, durante la investigación, al tiempo electoral, al observarse la apropiación y el desvío de recursos que el grupo en el poder hacía para financiación de sus campañas electorales y de sus apoyadores de base. De igual manera, conectó el tiempo electoral al momento administrativo subsecuente, a partir de las alianzas renovadas sin cesar, de los acuerdos y las promesas, comprometidos para la próxima gestión.

En el caso observado, así como ocurre con la estructura, los recursos y decisiones acerca de los servicios que fueron ofrecidos dentro de la lógica renovada del apoderamiento privado/político (patrimonialista) –incluso los cargos, vacantes y el plantel de servidores que los ocupan–, entran en el cálculo del margen de beneficios explotados. La dádiva pública positiva (gratuita, al servicio o a disposición del ciudadano) pasa a asumir un sentido de posesión privada, de agentes públicos que viven de la política y no para la política, bajo la disposición y manipulación de la elite que la administra, sacando tal grupo el máximo provecho de los referidos beneficios.

Esta lógica convierte la burocracia objetiva –comprendida como las intenciones administrativas de interés general volcadas a las demandas públicas y a los mecanismos de transparencia y responsabilidad democráticas– en sobras administrativas y burocráticas. La disyunción entre el marco burocrático y los actos administrativos invalidados por los intereses de grupos dominantes provoca el sobreprecio de contratos, el intercambio de los derechos ciudadanos por votos, la permuta del bienestar social y la salud por apoyos políticos o electorales.

Las redes de corruptela investigadas en las rutinas de los hospitales o unidades sanitarias de gestión contratada nos permiten pensar que, aunque haya existido la inclusión de nuevas dinámicas administrativas asociadas al aparato estatal, observamos una lógica patrimonialista, actualizando sus prácticas políticas y administrativas. Estos hechos corroboran la falta de compromiso con un tipo política y gestión, volcadas al interés general, colocando los intereses privados o políticos por encima de los intereses públicos en el campo de la administración de unidades sanitarias.

Recibido: 13 de julio 2022

Aceptado: 05 de abril 2023

Referencias bibliográficas

- BOURDIEU, Pierre. 1982. “La representación política. Elementos para una teoría del campo político” (trad. de David Velasco). *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36(37): 3-24. Disponible (online) en: https://www.persee.fr/doc/arss_0335-322_1981_num_36_1_2105
- BOURDIEU, Pierre. 1988. *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. 2020. *Manual de Direito Administrativo*. 34ª ed. São Paulo: Atlas.
- CHATTERJEE, Partha. 2008. *La nación en tiempo heterogéneo: y otros estudios subalternos* (traducido por Rosa Vera y Raúl Hernández Asensio). 1ª ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- COMERFORD, John Cunha & BEZERRA, Marcos Otávio. 2013. “Etnografias da política: uma apresentação da Coleção Antropologia da Política”. *Análise Social*, 207(2): 465-488. Disponible (online) en <http://nuap.etc.br/wp-content/uploads/2020/05/etnografiasdapoliticaumaapresentacao.pdf>
- DaMATTA, Roberto. 1997. *A casa & a rua. Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Rocco.
- FAORO, Raimundo. 2001. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Globo.
- GEERTZ, Clifford. 1973. *La interpretación de las culturas*. México: Editorial Gedisa.
- GUBER, Rosana. 2001. *La etnografía, método, campo y reflexividad*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. 1995. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- LENIADO, Ruthy Nadia. 2001. “Troca e reciprocidade no campo da cultura política”. *Sociedade e Estado*, 16(1-2): 222-244. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922001000100010>
- MAUSS, Marcel. 1979 [1936]. *Sociología y Antropología*. Colección de Ciencias Sociales, serie de sociología. Madrid: Editorial Tecnos.
- NADER, Laura. 1972. “UP the Anthropologist – Perspectives Gained from Studying Up”. In: Dell Hymes (ed.), *Reinventing Anthropology*. New York: Random House. pp. 284-311.
- PALMEIRA, Moacir & HEREDIA, Beatriz Maria Alasia de. 2010. *Política ambígua*. Rio de Janeiro: NUAP/Relume Dumará.
- TEIXEIRA, Carla Costa. 2014. “Pesquisando instancias estatais: reflexões sobre o segredo e a mentira”. In: RODRIGUES CASTILHO S. R. Rodrigues Castilho et al. (orgs.), *Antropologia das práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa. pp. 33-42.
- WEBER, Max. 2007 [1919]. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- WEBER, Max. 1999 [1922]. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* (tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa). Brasília: Editora Universidade de Brasília.

João Paulo Pereira Lazaro

Cotutelle agreement between the Autonomous University of Madrid (UAM) and the Federal University of Paraíba (UFPB)

<https://orcid.org/0000-0002-6272-8895>

Email: joapaulo.pereira@estudiante.uam.es

Alicia Ferreira Gonçalves

Federal University of Paraíba (UFPB)

<https://orcid.org/0000-0001-7926-8998>

Email: aliciafg1@gmail.com

Juan Carlos Gimeno Martín

The Social Anthropology and Spanish Philosophical Thought Department at Universidad Autónoma de Madrid on Academia (UAM)

<https://orcid.org/0000-0001-6568-5002>

Email: juan.gimeno@uam.es

Maristela Oliveira de Andrade

Federal University of Paraíba (UFPB)

<https://orcid.org/0000-0001-7393-3977>

Email: maristela.odeandrade@gmail.com

Victoria Puntriano Zuniga de Melo

Federal University of Paraíba (UFPB)

<https://orcid.org/0000-0001-5892-4028>

Email: victoria.zuniga@gmail.com

Dossier editors

Carla Costa Teixeira (<https://orcid.org/0000-0002-3792-9687>)

Cristiane Brum Bernardes (<https://orcid.org/0000-0001-5367-3047>)

Emma Crewe (<https://orcid.org/0000-0003-0109-219X>)