



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

# **Las Relaciones Intergubernamentales del Ministerio de Salud de la Nación en el marco de la implementación del Programa Sumar (2004-2019)**

**Tesista: Lic. Marcos Merello**  
**Directora: Prof./Mg. María Lis Rolandi**

**Diciembre, 2023.**

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para la maestría en  
Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Escuela de Política y Gobierno,  
Universidad Nacional de San Martín.

# Resumen

El análisis de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) es un componente necesario para comprender y explicar la dinámica de las políticas públicas, especialmente en aquellos sistemas federales que presenten un grado de descentralización y diferenciación territorial, y específicamente en las políticas de salud.

En el presente trabajo se analiza un dispositivo de política, el Programa Sumar, a través de su incidencia en las RIG entre la Nación y las Provincias. Una política pública implementada desde el año 2004 hasta la actualidad por el Ministerio de Salud de la Nación de la República Argentina, que contiene un conjunto innovador de instrumentos de política que organizan las relaciones entre los actores.

La investigación indaga sobre las características del Programa Sumar, el contexto en el cual se implementa durante el período 2004-2019, y su incidencia en las RIG entre la Nación y las Provincias, a través de determinados instrumentos de política que contribuyen a alinear intereses y objetivos, a consolidar el rol de rectoría del Ministerio Nacional sobre los sistemas de salud provinciales, y a configurar la agenda de las políticas de salud en el plano provincial.

# Índice

Resumen .....	1
Agradecimientos.....	2
Índice .....	3
Figuras, gráficos y tablas .....	5
Glosario.....	6
Introducción.....	8
¿Por qué es importante estudiar las Relaciones Intergubernamentales en las políticas de salud en Argentina? .....	8
¿Por qué se toma como caso de estudio el Programa Sumar? .....	10
¿Qué resultados espera alcanzar la presente investigación? .....	12
CAPÍTULO I: Aproximación teórica y metodológica para el abordaje de las Relaciones Intergubernamentales en las políticas de salud en Argentina.....	15
Introducción .....	15
¿Qué son las Relaciones Intergubernamentales? .....	15
Abordaje de las políticas de salud en Argentina.....	17
El carácter federal de la cuestión sanitaria .....	21
Estado del arte.....	26
Metodología .....	28
Consideraciones parciales.....	30
CAPÍTULO II: El Programa Sumar como política del Ministerio de Salud de la Nación.....	34
Introducción .....	34
Principales características e instrumentos de política del Plan Nacer/Programa Sumar (2004-2019) .....	37
Diseño institucional.....	37
Creación de los Seguros Públicos Provinciales.....	44
Vínculo con otras políticas de gobierno .....	55
Algunos resultados de la implementación .....	56
Consideraciones parciales.....	61

CAPÍTULO III: Configuración de las Relaciones Intergubernamentales en el sistema de salud argentino y contexto marco de las políticas de salud (2004-2019) .....	64
Introducción .....	64
Breve historia del sistema de salud argentino.....	65
Características del Sistema de Salud argentino: universalidad en el acceso, fragmentación, segmentación e inequidad.....	67
Contexto macro de las políticas nacionales del sector salud para el surgimiento e implementación del Plan Nacer/Programa Sumar .....	74
Surgimiento y consolidación del Plan Nacer (2003-2007) en el marco del rol renovado del Ministerio de Salud de la Nación .....	74
Ampliación del Plan Nacer al Programa Sumar en el marco de los cambios de gestión ministerial (2008-2015).....	83
Continuidad del Programa Sumar en el marco de un desdibujamiento del Ministerio Nacional (2016-2019) .....	95
Consideraciones parciales.....	106
CAPÍTULO IV: El Programa Sumar en la relación Nación-Provincia.....	110
Introducción .....	110
La importancia del Programa Sumar para el Ministerio Nacional .....	111
Aportes en la consolidación del rol de rectoría del Ministerio Nacional: alineando intereses y objetivos.....	121
Influencia en la configuración de las políticas de salud en el plano provincial.....	132
Consideraciones parciales.....	141
Conclusiones finales.....	145
Referencias bibliográficas .....	157
Anexos .....	163

## Referencias bibliográficas

- Alonso, G. (2018) Políticas de salud en cien años de democracia. En Ollier, M. (2018) Compiladora. *La centenaria apuesta de la Argentina democrática (1916-2016)*. Editorial Prometeo Libros.
- Crojethovic, M. (2020). *Mirando el campo de la salud: problemas, actores, instituciones y territorio*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2020.
- Artaza Barrios, O. (et al.) (2017) *Funciones esenciales de salud pública: su implementación en Argentina y desafíos hacia salud universal: experiencia federal*. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud - OPS.
- Ayerbe, L. (2011). La Política de Néstor Kirchner en un contexto regional de irrupción de nuevos liderazgos populares y menor presencia estadounidense. En Colombo, S. S. *La inserción de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*. Tandil: CEIPIL-UNCPBA-Grafikart.
- Banting, K. y Corbett, S. (2002). Federalism and health care policy: An introduction. En *Health Policy and Federalism. A comparative perspective*. Queen's University (Kingston, Ont.), Institute of Intergovernmental Relations.
- Belmartino, S. (1998). *Nuevo rol del Estado y del mercado en la seguridad social argentina*. Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de la Latin America Studies Association. Chicago. Septiembre.
- Belmartino, S. (2008). La gestión local de atención médica abordada como objeto de investigación. En Chiara, M. et al., *Gestión local en salud: conceptos y experiencias*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, UNGS.
- Bizarro, V. y Bernal, M. (2020). Los arreglos institucionales pendientes y las relaciones intergubernamentales en el federalismo fiscal argentino. *Anales De La Facultad De Ciencias Juridicas Y Sociales De La Universidad Nacional De La Plata*.
- Bianchi, E. Osella N. y Guemureman, S. (2019). *CAMBIO EN SALUD EN ARGENTINA (2018-PRIMER TRIMESTRE 2019)*. Informes de Coyuntura N°7. Instituto de Investigaciones Gino Germani Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires Ciudad de Buenos Aires. Mayo, 2019.

- Cejas, C. Maceira, D. y Olaviaga, S. (2010). Por qué apostar a los seguros provinciales de salud. Documento de Políticas Públicas n° 76, Programa de Salud, Área de Desarrollo Social.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2018). *La salud en riesgo*. Comunicado conjunto. Septiembre 2018. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/2018/09/la-salud-en-riesgo/>
- Cetrángolo, O. (2014). Financiamiento Fragmentado, Cobertura Desigual y Falta de equidad en el Sistema de Salud. II. Organización actual y cobertura del sistema argentino. *Revista de Economía Política*. Buenos Aires, Año 8, Vol. 13 (Pp. 13 - 39).
- Chiara, M. (2016) Las relaciones intergubernamentales como problema y el territorio como argumento: políticas de salud en argentina (2008/2014). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Año 6 N°10 (Enero-Junio 2016) ISSN 1853-9254.
- Chiara, M. (2018) *La salud gobernada. Política sanitaria 2001-2011*. Ediciones UNGS. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018.
- Chiara M., Ariovich A., y Crojethovic M. (2017) El universalismo en salud en Argentina entre 2003 y 2015: balances y desafíos desde una aproximación macro institucional. *Salud Colectiva*. Universidad Nacional de Lanús. ISSN 1669-2381.
- Colombo, S. (2011). *La inserción internacional de la Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*. Tandil: CEIPIL-UNCPBA. Grafikart.
- D'Alesio, L. (2019): La “nueva derecha” y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*. ISSN 2525-1112. Año 4 No. 8 Julio-Diciembre 2019, pp. 194-223. Disponible en <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/17550>.
- Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Edicions Alfons el Magnanim Institució Valenciana d'estudis i investigació.
- Farías, A. (2012). Plan Nacer, Seguro Público Parcial de Salud. Logros y Resultados. Tesis de Maestría en Sistemas de Salud y Seguridad Social, Universidad Isalud.
- Ferraro Mango y Tirenni (2017). La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social pp 109-124. En: Daniel García Delgado y Agustina Gradin (compiladores) *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Documento de Trabajo N°5. Buenos Aires: FLACSO.

- Gibson, E. (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jefatura de Gabinete de ministros (2011). *Resumen de la evaluación: Impacto del Programa Plan Nacer sobre utilización de servicios y resultados sanitarios (2005-2009)*. Tipo de evaluación: Impacto/ Resultados 6. Organismo responsable de la evaluación: Ministerio de Salud y Banco Mundial.
- Krane, D. y Wright, D. (1998). Intergovernmental relations. En Jay M. Shafritz (ed.). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder: Westview Press.
- Lengyel M. (s/f). *Monitoreo, luego aprendo. Los aprendizajes en la implementación de relaciones intergubernamentales basadas en desempeños del sector salud. La experiencia argentina a través del Plan Nacer*. DOCUMENTO DE TRABAJO ESPECÍFICO N°2. Producto Final. FLACSO Argentina. Disponible en <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/10/Monitoreo-y-evaluación-de-Plan-Nacer.pdf>
- Medina, A. y Narodowski, P. (2015). Estado integración y salud. La gestión en red de un hospital público. COLECCIÓN BITÁCORA ARGENTINA. Buenos Aires: 2015.
- Míguez M. (2018): La Política Exterior De La Alianza Cambiemos (2017- 2018). En Lincoln R. y Wilson F. (Eds.): *Anuario Política Internacional y Política Exterior 2017-2018*. Universidad de la República, Uruguay. Disponible en: [https://www.academia.edu/38169298/Anuario\\_Pol.Intern.\\_and\\_Pol.Exterior\\_2017-2018](https://www.academia.edu/38169298/Anuario_Pol.Intern._and_Pol.Exterior_2017-2018)
- Nogueira Martínez, R. (2007) Desafíos estratégicos en la implementación de Programas sociales. En Cortázar Velarde, J.C. *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Quiroga Barrera Oro, M. (2016) Análisis entre los Observatorios urbanos de Salud y los Seguros Provinciales en la República Argentina. Tesis de la Maestría de Políticas Públicas – Política Económica. Universidad Torcuato Di Tella. Junio 2016.
- Obinger, H., Leibfried, S., Castles, F. (ed.) (2005). *Federalism and the Welfare state: New World and European experiences*. Cambridge University Press.

- OPS, CEPAL, PNUD (2011). *El sistema de Salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina. No. 6. Buenos Aires.
- Pierson P. y Skocpol T. (2008). *El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea*. Revista Uruguay de Ciencia Política - Vol. 17 N°1 - ICP – Montevideo.
- Potenza Dal Masetto, M. (2012). *La implementación del Plan Nacer en ámbitos subnacionales*. CIPPEC – Programa de Protección Social, Área de Desarrollo Social.
- Ramos Gallarín, J. y Fernández, M. (2017). *Un marco conceptual para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales en las políticas de medioambiente*. Trabajo presentado en el XIII Congreso AECPA. Santiago de Compostela, España.
- Repetto, F. (2007). Una mirada política de la implementación y el desarrollo social... o el complemento a un enfoque general de la implementación. En Cortázar Velarde, J.C. *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez Richieri, P. y Tobar, F. (2003). *El Consejo Federal de Salud Argentino (CO.FE.SA.). Actor clave en la construcción de un federalismo sanitario efectivo*. Ministerio de Salud de la Nación.
- Rosas-Ferrusca, F. (2016). *Relaciones intergubernamentales y gobernanza metropolitana: hacia una perspectiva integral*. Revista IAPEM, (94), 125-145.
- Rubinstein, A. (2021). “Sistema de salud argentino: financiamiento, organización y prestación de servicios. Construyendo la agenda de reformas pendientes en el sistema de salud argentino” Fundación CECE. Junio 2022.
- Sabignoso, M. (et al.) (2014). *Lecciones aprendidas y desafíos futuros bajo nuevos esquemas de gestión de la salud en la Argentina: la experiencia conjunta Plan Nacer y Programa SUMAR del Ministerio de Salud de la Nación y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2014.
- Sabignoso, M. Zanazzi, L. Sparkes, S. Mathauer, I. (2020). *Strengthening the purchasing function through results-based financing in a federal setting: lessons from Argentina’s Programa Sumar*. Geneva: World Health Organization; 2020.



- Salamon, L. (ed.) (2002), *The Tools of Government: A guide to the new governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Sarthou, N. (2014). *Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito Contribuciones analíticas a partir del caso argentino*. Perfiles Educativos, vol. XXXVII, núm. 149, 2015 | IISUE-UNAM
- Soberanía Sanitaria (2017). *Cobertura Universal de Salud*. Disponible en: [www.soberaniasanitaria.org.ar](http://www.soberaniasanitaria.org.ar)
- Sulbrandt, J., Navarrete, N., Piergentili, N. (2007) *Formas organizacionales que facilitan la entrega de servicios sociales*. En Cortázar Velarde, J.C. *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tobar, F. (2012). Breve historia del sistema argentino de salud. En Garay, O. (Coordinador) *Responsabilidad Profesional de los Medios. Ética, Bioética y Jurídica. Civil y Penal*. Buenos Aires. La Editorial La Ley. 2012.
- Tobar, F. y Lifschitz, E. (2011), *Seguro Nacional de Enfermedades Catastróficas Propuesta y fundamentos*. Documento elaborado para el Ministerio de Economía en mayo de 2011. Disponible en [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/br1015.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/br1015.pdf)
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: FCE, Nuevas Lecturas de Política y Gobierno.

### **Documentos y reportes de gestión del Plan Nacer y el Programa Sumar**

- Programa Sumar (2019). *Reporte de Gestión del Programa Sumar*.
- Programa Sumar (2019a) *Implementation Completion Report 2019*.
- Programa Sumar (2015). *Resumen de Investigación sobre resultados del Plan Nacer/Programa SUMAR*. Documento elaborado por Pablo Núñez, PhD Investigador Asistente CONICET, Instituto Nacional de Medicina Tropical (INMeT-MSN).
- Programa Sumar (2014). *Una década, más de 100 voces. 15 de octubre de 2004 \* 15 de octubre de 2014*.

- Programa Sumar (2014a). *5 años de implementación del Programa Nacional de Cardiopatías Congénitas integrado en el modelo de gestión del Programa SUMAR Recorridos y aprendizajes de una política de articulación nacional*. Programa Sumar.
- Programa Sumar (2013). *Análisis del proceso institucional de generación de una política social de impacto multisectorial: el Plan Nacer y la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo*.
- Programa Sumar (2012). *Memoria Anual del Programa Sumar*.

### **Manuales Operativos del Plan Nacer y el Programa Sumar**

- Manuales Operativos del Programa (2004-2019)

### **Ministerio de Salud de la Nación**

- Gasto en salud en Argentina. Análisis para 2017-2020. Diciembre 2022. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe-gasto-en-salud-2017-2020\\_ss.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe-gasto-en-salud-2017-2020_ss.pdf)
- Secretaría de Gobierno de Salud (2018). Avanzando hacia la CUS en Argentina. Documento Técnico N°1. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2019-12/0000001381cnt-serie\_cus.\_dt1\_avanzando\_en\_la\_implementacin\_de\_la\_cus\_0.pdf

**Memoria del Estado de la Nación (2004-2019)** disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/secretaria-de-gabinete/memoria-del-estado-de-la-nacion>