

# ¿El tiempo vence a la organización?

## Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004)

*Antonio Camou  
Sebastián Mateo*<sup>1</sup>

### I) Presentación

Cualquier vecino de la Ciudad de La Plata sabe donde está el *Ministerio de Economía*, la *Dirección General de Escuelas* o el así llamado *Ministerio de Obras Públicas* (en la actualidad, *Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos*). Sus moles de cemento se imponen al transeúnte desde diferentes sitios estratégicos de la capital de la Provincia de Buenos Aires, y han estado allí por décadas, al menos hasta donde la memoria histórica alcanza a tirar del hilo de nuestros recuerdos. Pero si preguntáramos por el *Ministerio de Desarrollo Humano* las respuestas que obtendríamos serían seguramente mucho más vacilantes, desordenadas y hasta confusas. Incluso un eventual y memorioso interlocutor tendría todo el derecho de contraatacarnos con otra interrogante: “¿Usted se refiere al *Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo*, al *Ministerio de Familia y Desarrollo Humano*, al *Ministerio de Salud y Acción Social*, o al *Ministerio de Acción Social* (para sólo citar algunas de las muchas advocaciones que ha tomado este área de gobierno en los últimos veinte años?)”.

En efecto, sucede que en las poco más de dos décadas de recuperada vida democrática los organismos encargados de la política social provincial cambiaron una decena de veces de denominación, sus estructuras orgánicas y sus programas de acción se dispersaron, unificaron, o redefinieron al compás de los más diversos vientos, y sus distintas oficinas deambularon por la simétrica geografía platense sin orden ni concierto. Pero mientras estas inconstancias se producían, la situación social, sanitaria, laboral o alimentaria de los habitantes más desfavorecidos de la provincia empeoraba a una velocidad pasmosa.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de La Plata

Cuestiones de Sociología, N° 4, 2008, pp. 129-142.



Como es claro de ver, esa variabilidad urbanística y onomástica ha sido apenas el reflejo de volatilidades más profundas. Por un lado, las estructuras de gobierno provinciales se enfrentaron al surgimiento caudaloso, y en algunos casos abruptos, de altos niveles de desempleo, pobreza e indigencia, que generaron una nueva, urgente y diversificada demanda de atención y servicios. Pero por otra parte, el lado de la “oferta” gubernamental parece no haber estado a la altura de las circunstancias. Un censo heterogéneo no podría dejar de nombrar las mudanzas en las lógicas de poder, los vaivenes presupuestarios, los proyectos enfrentados, las ambiciones personales, los cajoneos burocráticos, las visiones contrapuestas, los intereses antagónicos, las cortapisas clientelares y punteriles, y una larga cadena de causas y efectos que se fueron enroscando en una espiral de decisiones no implementadas, o de implementaciones no decididas, con resultados escasamente auspiciosos medidos por cualquier patrón de eficiencia o equidad.

Razonar estos desaguisados es el objeto de las páginas que van a leerse a continuación. El trabajo es un producto derivado del proyecto de investigación desarrollado conjuntamente por el Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), y contó con el apoyo financiero de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC). El proyecto se desarrolló entre finales del 2004 y a lo largo del año 2005; Sus resultados constan en el Informe Final del Proyecto (Noviembre 2005), y fueron discutidos en el *Seminario Permanente sobre Estado y Políticas Públicas*, realizado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP), en julio de 2006<sup>2</sup>.

El eje del análisis está centrado en las transformaciones del “área social” del gobierno provincial durante los años '90, aunque se han recabado antecedentes originados en la década del '80 y se han proyectado algunas tendencias de cambio hasta la actualidad. Al observar las variaciones estructurales del área social nos ha parecido útil contrastarlas con la significativa (aunque también relativa) estabilidad del Ministerio de Economía, estableciendo un contrapunto analítico y empírico con un área institucional consolidada. La investigación se apoyó en diferentes tipos de fuentes, particularmente análisis de documentos, normativas y estructuras orgánicas, y la realización de entrevistas a actores claves.

---

2 Bajo la dirección de Antonio Camou, el equipo de trabajo estuvo integrado por: Estela Cammarota, Carlos Ciappina, Sebastián Mateo, Marisa Piumatti, Patricia Rodrigo, Alejandro Sergio y Mónica Valledor; colaboraron en tareas logísticas y administrativas: María Susana Schiavoni y Mónica Peñaflor. El equipo contó además con el apoyo de la Dirección de Estudios e Investigaciones del IPAP a cargo de Bettina García Lavall. Las opiniones de los dos autores de este artículo, y los eventuales errores que pudiera contener, no comprometen a ninguna de las instituciones y personas mencionadas, y son de nuestra exclusiva responsabilidad.

## II) Una aproximación al estudio de la permeabilidad de las estructuras organizativas del estado provincial

Antes de comenzar con el análisis de los cambios estructurales se detallan a continuación los períodos gubernamentales analizados, así como los distintos organismos de gobierno que han sido y son los ejecutores de las políticas sociales provinciales.

### Gobernadores del período<sup>3</sup> y gestiones gubernamentales

	Desde	Hasta	
Dr. Jorge AGUADO (de facto)	(14-01-1982)	(10-12-1983)	
Dr. Alejandro ARMENDÁRIZ	(11-12-1983)	(10-12-1987)	
Dr. Antonio CAFIERO	(11-12-1987)	(10-12-1991)	
Dr. Eduardo DUHALDE	(11-12-1991)	(10-12-1995)	→reelecto
Dr. Eduardo DUHALDE	(11-12-1995)	(09-12-1999)	
Dr. Carlos F. RUCKAUF	(10-12-1999)	(03-01-2002)	→renuncia
Ing. Felipe SOLÁ	(03-01-2002)	(09-12-2003)	→reelecto
Ing. Felipe SOLÁ	(10-12-2003)		

### Organismos ejecutores de la política social (año de creación y duración)

Ministerio de Acción Social	(1984 - 1991)
Consejo Provincial de la Mujer	(1988 - 1995)
Ministerio de Salud y Acción Social	(1992 - 1994)
Ministerio de Familia y Desarrollo Humano	(1994 - 1995)
Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano	(1996 - 2001)
Consejo Provincial del Menor	(1996 - 2000)
Intervención del Consejo Provincial del Menor	(2000 - 2001)
Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo	(2002 - 2004)
Ministerio de Desarrollo Humano	(2004 - Actualidad)

3 Cabe aclarar que la reforma constitucional de 1994 posibilitó la reelección del gobernador y vicegobernador de la provincia de Buenos Aires. Art. 123 – El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período.

Cada uno de estos organismos ha tenido a lo largo del periodo atribuciones que refieren a políticas sociales y que involucran cuestiones tales como la niñez, las mujeres, la familia, entre otras. En los inicios de la democracia, las mismas estaban agrupadas en el Ministerio de Acción Social y en la actualidad en un solo organismo que es el Ministerio de Desarrollo Humano.

### 1) Los cambios estructurales

Lo primero que se observa a lo largo de este período es que las áreas encargadas de la aplicación directa de las políticas sociales, no sólo han sufrido cambios internos en sus estructuras organizativas, sino que han dependido de áreas diversas y se han constituido como organismos ad-hoc con un funcionamiento marcadamente diferente del común de los ministerios de la Provincia de Buenos Aires.

Debemos hacer una primera apreciación que tiene que ver con el tipo de norma a través de las cuales se llevaron a cabo. Como puede observarse en el GRAFICO 1, el órgano rector de la política social no ha sido uno a lo largo del período, sino que encontramos una gran cantidad de organismos, coexistiendo varios de ellos, durante una buena parte del mismo.

**Gráfico 1 - Organismos rectores de la política social en la provincia de Buenos Aires - 1984 - 2007**

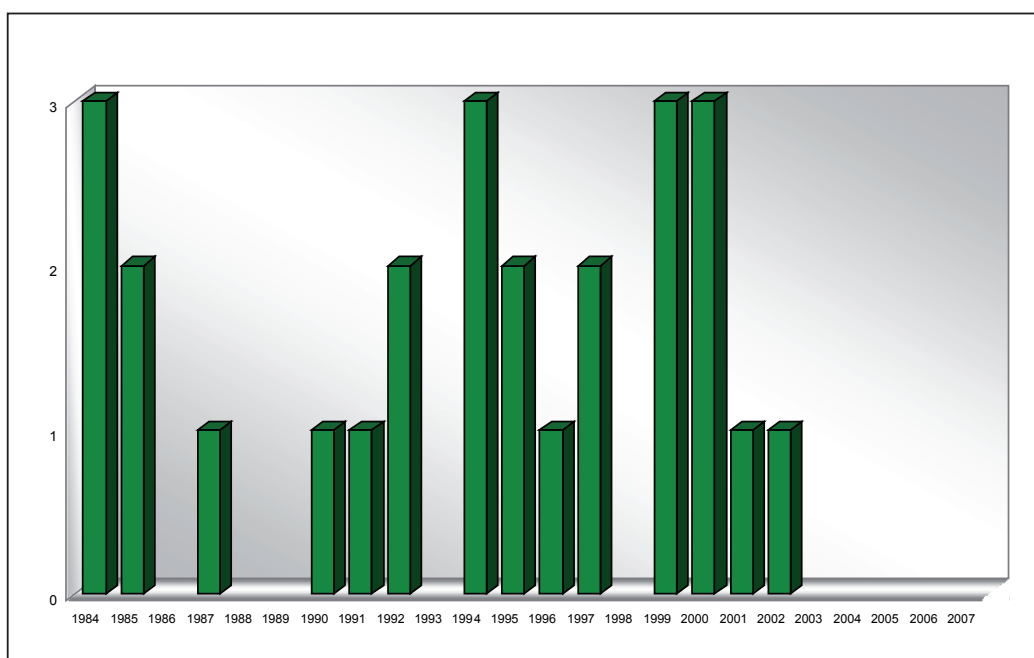
ORGANISMOS / GESTION GUBERNAMENTAL	Armendariz				Cañero				Duhalde 1º p.				Duhalde 2º p.				Ruckauf		Sol/E1*		Sol/E2*					
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
MINISTERIO DE ACCION SOCIAL	█																									
CONSEJO PROVINCIAL DE LA MUJER					█																					
MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL									█																	
MINISTERIO DE FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO													█													
CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO													█													
CONSEJO PROVINCIAL DEL MENOR													█													
INTERVENCION DEL CONSEJO PROVINCIAL DEL MENOR																	█									
MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y TRABAJO																			█							
MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO																					█					

La creación de organismos rectores de determinadas temáticas como lo fueron el Consejo Provincial de la Mujer y el Consejo Provincial del Menor, entre otros, puede entenderse como la intención de las distintas gestiones gubernamentales de crear los instrumentos necesarios para el adecuado tratamiento de estas temáticas. Estas creaciones y supresiones de organismos se realizaron a través de leyes de ministerio, que obligaron al Poder Ejecutivo a evaluar la ne-

cesidad de realizar cambios estructurales internos a fin de adecuar la estructura organizativa a las competencias que la ley le atribuía.

En los veintidós años que abarca este período se dictaron veintiséis (26) decretos del Poder Ejecutivo modificando la estructura organizativa de los diversos organismos objeto de este análisis, a razón de 1,2 decretos por año (ver GRAFICO 2), y seis (6) leyes que obligaron la consecuente modificación en la configuración orgánica de estos organismos públicos.

**Gráfico 2 - Cantidad de decretos que modificaron la estructura organizativa de los órganos rectores de la política social (hasta nivel de director)**



Cuando observamos el GRÁFICO 2, sobresalen a primera vista dos cuestiones. En primer lugar, el mayor número de cambios se da entre los períodos 94-97<sup>4</sup> y 99-00. Como veremos más adelante, estas modificaciones tienen diferentes connotaciones, mientras el primer periodo se corresponde con un aumento sostenido de cargos políticos y político-técnicos<sup>5</sup>, el segundo, enmarcado en el cambio de gobierno y la crisis de las finanzas provinciales, responde a una reducción importante de estos cargos<sup>6</sup>. Y, en segundo lugar, es importante observar que a partir del 2003 no se producen cambios al interior del organismo,

4 “(...) Lo que el Consejo de la Mujer fue haciendo es generar líneas programáticas que se superponen con las de otros organismos. Lo que ocurre es que los otros organismos van cerrando sus líneas programáticas y las van pasando al Consejo”. Entrevista al Prof. Carlos CIAPPINA. Secretario Ejecutivo del IPAP. La Plata, marzo de 2005.

5 Ver GRAFICOS 5, 6 y 7.

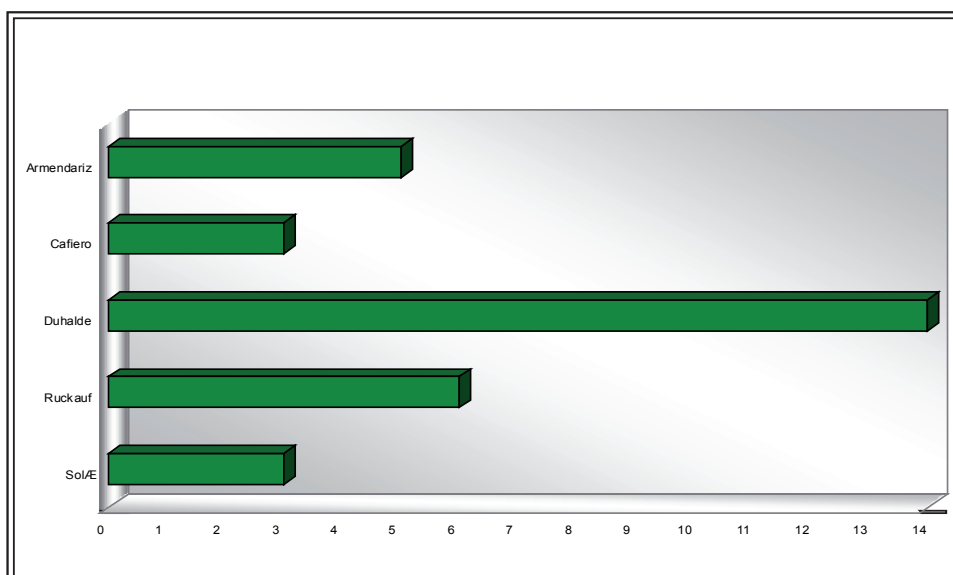
6 Ídem.

pero sí a través de la creación de nuevos Ministerios y Secretarías de Estado que le van quitando atribuciones<sup>7</sup>.

Otros resultados importantes radican en la observación de los cambios ocurridos durante las diferentes gestiones gubernamentales. Así, observamos que las áreas rectoras de la política social sufren los cambios más importantes (estructural y financieramente) durante las dos gestiones de gobierno del Dr. Eduardo DUHALDE. A partir del período gubernamental del Gobernador SOLÁ, estos organismos se van reagrupando. Cuando el ingeniero Felipe SOLÁ asume la gobernación como consecuencia de la renuncia del entonces Gobernador Dr. Carlos RUCKAUF, se envía a la Legislatura Provincial el proyecto de Ley de Ministerios que incluía la creación del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo que va a absorber los Consejos Provinciales de la Familia y Desarrollo Humano y del Menor. Luego, en marzo de 2004 con la sanción de la Ley N° 13175 de Ministerios (actualmente vigente) se divide dicho ministerio conformándose el Ministerio de Desarrollo Humano y el Ministerio de Trabajo.

Cabe aclarar que la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Humano no fue modificada aun y continúa vigente la aprobada para el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo del año 2002<sup>8</sup>.

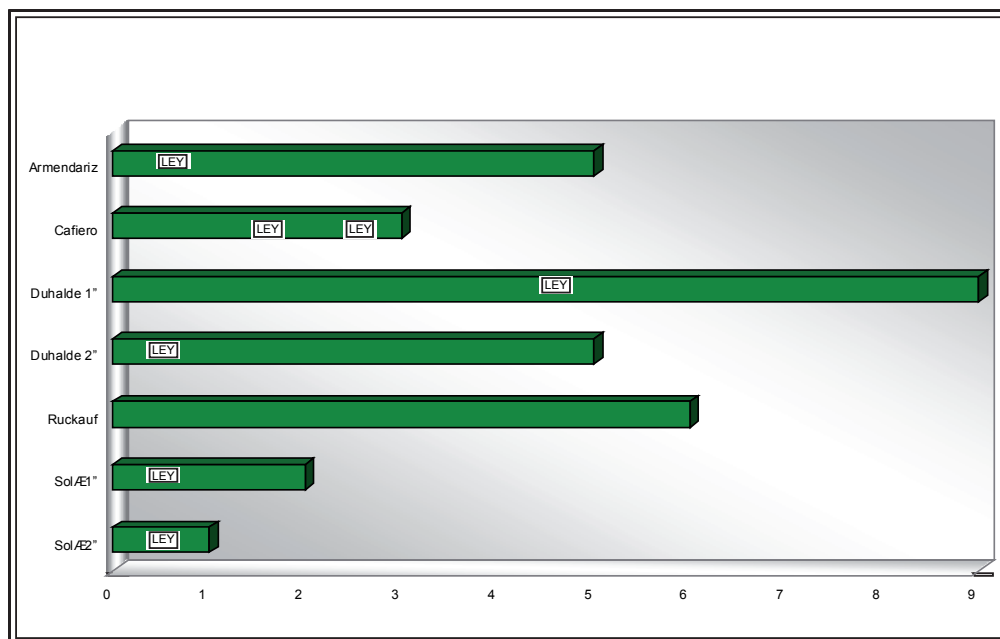
**Gráfico 3 - Cantidad de decretos y leyes de ministerio que modificaron la estructura orgánico funcional por gestión gubernamental**



7 Tal es el caso de la creación de la Secretaría de Turismo y Deporte y la separación del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo en Ministerio de Desarrollo Humano y Ministerio de Trabajo (Ley N° 13175).

8 A la fecha del presente estudio, se encuentra a la firma del Gobernador el Decreto que aprueba la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Humano hasta nivel de Dirección.

**Gráfico 4 - Cantidad de decretos y leyes de ministerio que modificaron la estructura orgánico funcional por período constitucional**



## 2) El costo de las estructuras organizativas medido a través de los costos de los cargos políticos

Todas las unidades organizativas, cuando son creadas, suponen no sólo los costos presupuestarios de los cargos de quienes las conducen, sino aquellos relacionados con el personal necesario para su funcionamiento y otros gastos tales como insumos, bienes de uso, etc. Teniendo en cuenta los costos presupuestarios de los cargos políticos y político técnicos, se realizó un análisis con el fin de observar como se comportaron estos costos en los distintos períodos gubernamentales.

¿Por qué utilizamos el término *cargo político*? La carrera administrativa tal y como la establece la Ley N° 10430, agrupa a todo su personal en distintos agrupamientos y estos a su vez en categorías. La máxima categoría que puede alcanzarse, prevista en la misma para empleados de planta permanente, es la categoría 24 que corresponde al cargo de Subdirector del agrupamiento Jerárquico. Por consiguiente, todos los otros cargos, de Director a Ministro Secretario, son cargos que pueden ser ocupados por cualquier ciudadano ajeno a la planta permanente del Estado provincial. Se los denomina personal sin estabilidad, son designados en los cargos a través de Decretos del Poder Ejecutivo y pueden ser removidos libremente por éste<sup>9</sup>.

9 Ley N° 10430. Artículo 107°. Se denomina personal sin estabilidad a aquél que siendo de-



¿Por qué la distinción entre cargos *políticos* y *político-técnicos*? Esta distinción surge de la observación de la rotación actual de los cargos de Director respecto de los restantes cargos (Subsecretario, Director Provincial o equivalente). En su mayoría los cargos de Director son ocupados por personas con un perfil más técnico que político. En la práctica este personal sin estabilidad es el que más resiste los cambios de gobierno o de gestión de un ministerio u organismo gubernamental<sup>10</sup>, y esto se debe, entre otras cosas, a que son los responsables de llevar a cabo acciones que responden a una definición de política de los niveles superiores<sup>11</sup>.

A modo de ejemplo, cuando a nivel nacional se implantó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) se determinó que el nivel de Director y el superior inmediato (Director Nacional) deberían ser ocupados por concurso y por personas de carrera dentro de la Administración Pública Nacional (APN) con el fin de asegurar la continuidad de determinadas acciones de gobierno más allá de los cambios políticos<sup>12</sup>.

### 3) Evolución de los costos presupuestarios de los cargos políticos

Este aspecto, más allá de mostrar la evolución en cuanto a la cantidad de cargos *políticos* y *político-técnicos* de estas estructuras, resulta importante si lo comparamos con el gasto en políticas sociales que han tenido los diferentes órganos rectores. De esta manera sabremos si ese gasto tuvo relación con el incremento de las partidas presupuestarias destinadas a atender esas demandas de la sociedad<sup>13</sup>.

Si observamos el GRÁFICO 5 podemos apreciar el incremento en el costo presupuestario de los cargos políticos ocurrido en estos veinte años en el ámbito de las políticas sociales, comenzando con un costo presupuestario mensual aproximado de \$175.000 y con un pico de \$475.000 a principios de 1999, esto

---

signado por el Poder Ejecutivo puede cesar en sus funciones por disposición del mismo sin que medie ninguna de las causales establecidas para el personal con estabilidad y que se desempeña en los cargos de Director General o Provincial. Director o sus equivalentes.

10 Acerca del funcionamiento del Consejo de la Mujer: "(...) Es una etapa muy interesante, la del 92-94, ya que se da una apuesta institucional muy fuerte a la mirada técnica y a la propuesta técnica, y después se da un encuadre político". Entrevista Carlos CIAPPINA. Secretario Ejecutivo del IPAP. Marzo de 2005.

11 Queda claro que la definición de políticas está exclusivamente en manos del Gobernador. Sus Ministros y Secretarios de Estado pueden colaborar con el Poder Ejecutivo en la definición de las mismas.

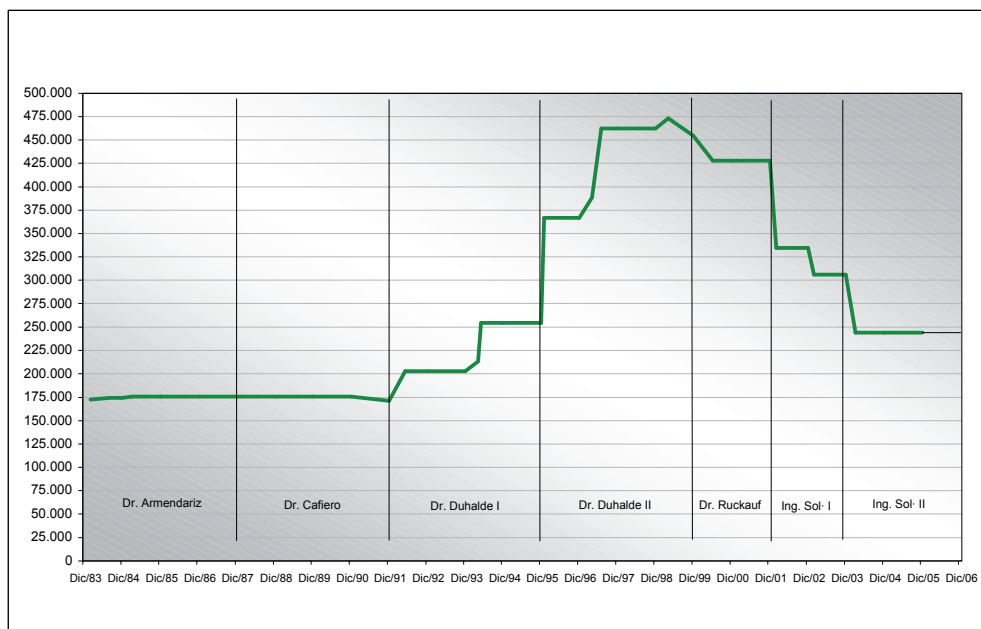
12 No nos detendremos en esta oportunidad a evaluar los pro y contras del funcionamiento del SINAPA, este es un ejemplo que quiere mostrar como a nivel nacional son más los niveles encuadrados dentro de los "cargos no políticos".

13 Para profundizar sobre esta cuestión, remitirse a la Sección VII del Informe Final de nuestro Proyecto: "Provincia de Buenos Aires: Relaciones entre estructura, presupuesto y condiciones socioeconómicas" a cargo del Lic. Alejandro SERGIO y la Abog. Marisa PIUMATTI.



representa un incremento del 171%. Mientras las gestiones gubernamentales del Dr. ARMENDÁRIZ y del Dr. CAFIERO no presentan mayores variaciones, la gestión del Dr. DUHALDE es la única que presenta un aumento importante de estos costos, pasando de \$175.000 a \$450.000 lo que representa un incremento del 157%. La gestión del Dr. RUCKAUF pasa se \$450.000 a \$425.000 (-6%) mientras que la mayor disminución de estos costos se da en la gestión del Ing. SOLÁ pasando de \$425.000 a \$250.000, esto es un 41% menos.

**Gráfico 5 - Costo mensual estimado de los cargos políticos y político-técnicos de las estructuras orgánico funcionales**



#### 4) Estimación de los costos presupuestarios de los cargos políticos

¿Cómo fueron estimados? Los costos mensuales estimados que se presentan en el CUADRO 1 y que son la base del GRAFICO 5, surgen de la multiplicación de los costos salariales presupuestarios mensuales (CUADRO 2) por la cantidad de unidades orgánicas detalladas en la TABLA 1.

**Cuadro 1 - Costo mensual estimado de los cargos políticos y político-técnicos de las estructuras orgánico funcionales**

<b>MES Y AÑO MODIF. EOF</b>	<b>MONTO ESTIMADO</b>
Feb/84	172.483
Ago/84	174.045
Mar/85	175.608
Dic/91	171.056
May/92	202.722
Abr/94	212.833
May/94	254.653
Ene/96	366.614
Abr/97	388.306
Jul/97	462.322
Abr/99	473.167
Dic/99	454.615
Jun/00	427.949
Feb/02	334.391
Feb/03	305.714
Mar/04	243.808

**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la PBA.

**Cuadro 2 - Costo salarial presupuestario mensual**

<b>CARGO</b>	<b>COSTO BRUTO</b>
Subsecretario	8.412,69
Director Provincial	6.985,54
Director de L nea	5.422,84

**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la PBA.

Cabe aclarar que al cargo de Subsecretario lo acompaña la conformación de un Gabinete integrado por un Secretario Privado (cuya remuneración no podrá ser mayor a la de Director<sup>14</sup>) y tres asesores de gabinete con remuneración

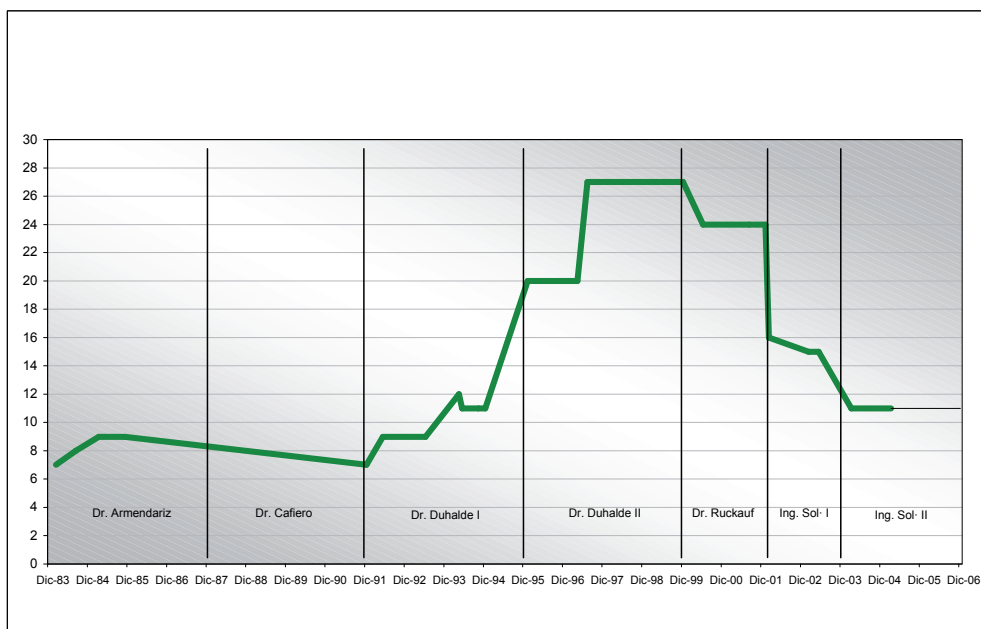
14 Ley N° 10430. Artículo 114°: El personal afectado a las tareas de secretaría privada que no

equiparada a Director Provincial –Decreto N° 1322/05–. Para los cálculos realizados en esta oportunidad no se han tenido en cuenta estos costos, no porque no sean relevantes, sino porque resultaría muy trabajoso comprobar en la práctica que cada uno de ellos haya sido ocupado realmente, debido a que es atribución exclusiva del subsecretario la propuesta de designación de los mismos.

### 5) Evolución de la cantidad de cargos políticos y político-técnicos

Para el caso de los *cargos políticos* (ver GRÁFICO 6), observamos un incremento del 57% pasando de un total de siete (7) cargos a once (11) cargos en la actualidad. Observemos que el nivel máximo de estos cargos se mantuvo entre los años 97-99, siendo un total de veintisiete (27) *cargos políticos*, esto es un 286% respecto del año 1984 y del inicio del período de gobierno del Dr. Eduardo DUHALDE.

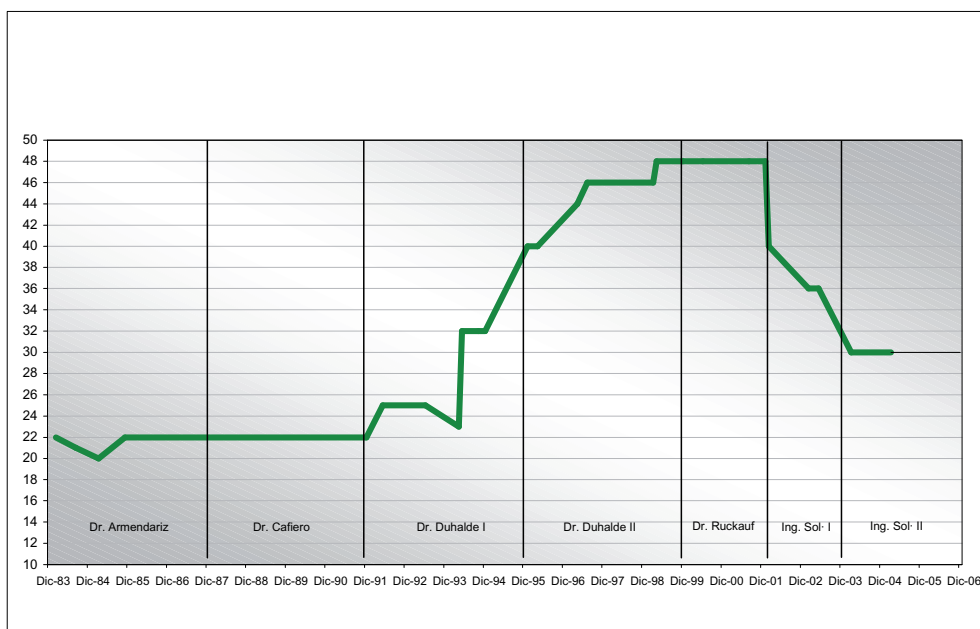
**Gráfico 6 - Evolución de la cantidad de cargos políticos**



En cuanto a los *cargos político-técnicos* (ver GRAFICO 7), se observa un incremento del 36%, pasando de veintidós (22) cargos a treinta (30) en el periodo 1984-2007, con un pico en el periodo 1999-2001 de cuarenta y ocho (48), esto equivale a un incremento del 118% en el periodo 1991-2001.

pertenezcan a planta permanente no podrá intervenir en la tramitación de actuaciones administrativas ni serle asignadas tareas propias del personal permanente con estabilidad y cesará en forma automáticamente al término de la gestión de la autoridad en cuya jurisdicción se desempeñe. Su remuneración no será mayor a la determinada para los Directores.

**Gráfico 7 - Evolución de la cantidad de cargos político-técnicos**



Antes de finalizar esta revisión, agregamos un último elemento a tener en cuenta: El incremento de las plantas de personal en los órganos rectores de la política social (1984-2007). Si bien este punto no fue objeto de este trabajo, resulta sumamente interesante tenerlo en cuenta para futuros estudios y para dar cuenta del significativo incremento que se generó en estos últimos veintitrés años en las plantas de personal de los órganos rectores de la política social bonaerense. A modo de avance, diremos que cuando se establece nuevamente la democracia en nuestro país, a fines del año 1983, y se crea el Ministerio de Acción Social, este contaba con una planta estable de aproximadamente 400 agentes<sup>15</sup>. Veintitrés años más tarde, con un incremento en la población del 27% (de 10.865.408 en 1980 a 13.827.203 en 2001)<sup>16</sup>, con aproximadamente el 96% de sus habitantes residentes en áreas urbanas<sup>17</sup> y en el marco de una agenda social cada vez más compleja, el Ministerio de Desarrollo Humano, luego de haber pasado por las diversas creaciones y supresiones comentadas

15 Ver: Entrevista a Marcelo CORTIZO, Director de Capacitación e Investigación del Ministerio de Desarrollo Humano, en el marco del Proyecto CIC-IPAP, realizada en marzo de 2005 por la Lic. Mónica VALLEDOR.

16 INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1980 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001.

17 INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. “La densidad poblacional promedio es de 42 hab/km<sup>2</sup>, presentando marcadas diferencias entre municipios cuya densidad es superior a los 5.000 hab/km<sup>2</sup> y zonas de un promedio de 14 hab/km<sup>2</sup>”.

en este trabajo, cuenta con una planta estable de 5.065 agentes<sup>18</sup> equivalente a doce veces la planta permanente de principios de los años 80.

### III) Reflexiones finales

El recorrido realizado hasta aquí nos obliga a destacar dos coordenadas básicas de interpretación del material presentado. Por un lado, es importante destacar que el Estado ha de ser visualizado desde una doble perspectiva: como una relación social de dominación que garantiza un orden (social, económico, político) y como un conjunto heterogéneo de aparatos institucionales. Así, las reformas del Estado comportan cambios en ambos niveles, en un caso, redefiniendo la matriz de relaciones entre esferas sociales y actores socioeconómicos y políticos estratégicos, en otro, transformando la estructura y la dinámica organizativa y de gestión de aparatos donde se cristalizan visiones, rutinas organizacionales y estrategias de intervención que están lejos de ser coincidentes, y que habitualmente encierran conflictos de intereses, de creencias o de valores en la resolución de problemas.

Por otra parte, es claro que todo cambio en la gestión provincial trae aparejadas transformaciones normativas y organizativas que buscan legitimar su accionar, obtener recursos y viabilizar la implementación de las nuevas políticas. Algunas de esas modificaciones requieren cambios estructurales significativos, implicando la creación de nuevos roles y funciones, o la desaparición de otros, la designación de áreas existentes con nombres originales, que expresen de una renovada manera los nuevos propósitos perseguidos, y también la fusión o separación de distintos ámbitos, de acuerdo con los intereses y las visiones particulares del momento y del grupo político a cargo.

Pero cuando la observancia en el tiempo de estas modificaciones comporta un sesgo reiterado, o un patrón discordante se renueva una y otra vez, entonces es preciso refinar el análisis y buscar factores más fundamentales. En nuestro caso, los organismos que atienden la problemática social en la Provincia han mostrado una llamativa variabilidad estructural a lo largo de las diferentes gestiones. Este panorama contrasta sensiblemente con la administración y control de los recursos económicos, que presenta estructuras más estables y consolidadas, menos flexible –o más autónomas– a las variaciones del poder político.

Una lectura inicial podría hacernos pensar que la organización que maneja el recurso económico como variable crítica es capaz de intervenir con mayor poder en todas las demás, atravesando y disponiendo sobre sus estructuras. Pero este abordaje, aunque tenga visos de verdad, no alcanza a captar todas las aristas del fenómeno. Nosotros preferimos hurgar en la lógica de estructuración

---

18 Datos según Presupuesto Ejercicio Financiero 2007.

—y de interacción— del *campo político* y del *campo de las políticas* como clave de interpretación. El carácter fragmentario, cambiante y débil de los actores y cuestiones sociales, unido a las dificultades de estructurar un sistema de partidos programático y competitivo, han hecho del área social un espacio extremadamente sensible a las diferentes dinámicas de poder coyunturales: desde cambios en las perspectivas ideológico-políticas a modificaciones en las coaliciones sociopolíticas que le dan sustento a estructuras y proyectos.

En tal sentido, estas coordenadas de análisis se abren a diferentes líneas de indagación. En principio, las variaciones observadas en las estructuras organizativas del área social obedecen, parcialmente, a factores relativamente “coyunturales”, entendiendo el concepto en un sentido amplio: si bien la ignorancia y la pobreza son tan viejas como el mundo, la explosión de los problemas de la “nueva pobreza” —sobre todo entre finales de los 80 y a lo largo de los años 90— obligó a improvisar sobre la marcha una serie de respuestas organizacionales y de políticas para las cuales el Estado provincial (y nacional) estaba escasamente preparado.

Pero una parte más estructural de la respuesta hay que buscarla en términos de diferencias sociales más profundas. Una abrumadora mayoría de familias argentinas de todos los estratos sociales y de todas las regiones del país está preocupada, y parcialmente se ocupa, de que sus niños vayan a la escuela y salgan de ella relativamente a horario; algunos además se interesan en que aprendan algo en el trayecto. Esta considerable preocupación —que atraviesa todas las capas sociales— ejerce una presión estructural sobre las autoridades públicas (los “agentes”), y las obliga a generar respuestas relativamente alineadas con los amplios (pero reconocibles) intereses del “principal”. Las “cuestiones sociales”, en cambio, son un asunto de los pobres; y los pobres, ya sean muchos o pocos, carecen por definición de recursos de poder significativos como para ejercer sus derechos; y en la mayoría de los casos, suelen andar dispersos, con escaso grado de organización, y muy baja capacidad de expresar sus demandas. Sería impensable que un puntero político o un concejal retuvieran bancas de una escuela (o turnos de un quirófano) para distribuirlos entre los asistentes a un acto proselitista; es habitual, en cambio, la utilización partidaria de planes sociales, bolsas de alimentos o materiales de construcción.

De este modo, se acentúa la permeabilidad estructural de los organismos que atienden el ancho y diversificado mundo de las cuestiones sociales, los cuales tienden a ser moldeados siguiendo la lógica de las distintas dinámicas de poder coyunturales. Esto da por resultado un Estado con escasa *autonomía* respecto de grupos o sectores con lógicas de acción particularistas, y con limitadas *capacidades* políticas, institucionales, técnicas y administrativas para el cumplimiento de sus funciones.