

VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2010.

# Los desafíos de la coordinación intergubernamental: el caso de la provincia de San Luis.

Rouquaud, Inés, Rubio, Inés y Zavala, Mariana.

Cita:

Rouquaud, Inés, Rubio, Inés y Zavala, Mariana (2010). *Los desafíos de la coordinación intergubernamental: el caso de la provincia de San Luis. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-027/258>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eORb/foE>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Los desafíos de la coordinación intergubernamental : el caso de la provincia de San Luis.

Autoras<sup>1</sup>: Inés Rouquaud [irou3@hotmail.com](mailto:irou3@hotmail.com)

Inés Rubio [nechirubio@gmail.com](mailto:nechirubio@gmail.com)

Mariana Zavala [maribzav@hotmail.com](mailto:maribzav@hotmail.com)

## Introducción

Este trabajo tiene por objetivo analizar la ejecución políticas sociales diseñadas a nivel nacional en la provincia de San Luis: su institucionalidad, modos de organización e interdependencias, la relación con los actores sociales y estatales, en especial con el gobierno provincial y las posibilidades de implementación en un contexto político adverso.

Una característica que ha predominado en las políticas sociales en Argentina, a partir de la década del '90, ha sido la alta fragmentación, produciendo una dispersión institucional a nivel de los gobiernos nacional, subnacional y local, todo ello en ausencia total o parcial de coordinación que pudiera otorgar a las políticas algún grado de integralidad. A ello se suma, por lado, la diversidad que los caracteriza, tanto en aspectos regional, cultural, político, etc. Y por otro, las problemáticas de implementación a nivel subnacional y local de políticas diseñadas a nivel federal, que al ser atravesadas por las cuestiones políticas locales pueden afectar sus posibilidades de efectividad. El estudio del caso que se presenta trata de mostrar que estas problemáticas inciden en la posibilidad de un abordaje de la pobreza que posibilite su reducción, convirtiendo las políticas en formas aisladas de ayuda social.

La exposición se desarrolla abordando en primer término las características actuales de las políticas sociales después de la descentralización de los años '90. Se toman aspectos conceptuales de la coordinación institucional y los modelos de institucionalidad social que guían el análisis. En segundo lugar se analiza la nueva institucionalidad social creada por el gobierno nacional a partir del año 2003. En tercer lugar se describe el Centro de Referencia de San Luis el que se inscribe en la institucionalidad territorial diseñada por el gobierno nacional. En cuarto lugar, se analizan las particularidades de la provincia de San Luis, la instrumentación de una política social propia dentro de las características del régimen provincial. Un quinto aspecto lo constituye el análisis de las posibilidades de coordinación interjurisdiccional de políticas en un contexto político adverso al nivel nacional. El sexto aspecto que se aborda es la dimensión informal de las políticas sociales y finalmente presentamos algunas conclusiones no definitivas del caso, dado que se está en proceso de investigación.

---

<sup>1</sup> Docentes e investigadoras Facultad de Ing. y Ciencias Económico-Sociales. Universidad Nacional de San Luis. Proyecto de Investigación "Análisis de Políticas Públicas" Sría. de Ciencia y Técnica. .

## 1. Características de las políticas sociales subnacionales posdescentralización

Las reformas de los años '90, tendieron a agravar las situaciones de desigualdad e inequidad preexistente en las provincias argentinas, fundamentalmente porque al momento de realizarse no se consideraron las heterogeneidades fiscales, socioeconómicas, político-administrativas y las modalidades de gestión de las jurisdicciones.

En forma genérica se pueden señalar, siguiendo a Repetto y Dal Masetto (2004), algunas características importantes (post-descentralización) a la hora de analizar las políticas a nivel subnacional, principalmente las sociales:

1. En lo político-administrativo, la coincidencia de color político entre nación y provincia, constituyó y constituye una institucionalidad informal importante.
2. En el plano burocrático, las transformaciones fueron impulsadas por el gobierno nacional, (y organismos internacionales) principalmente por medio de las presiones de ajuste fiscal, las que impactaron de distinta forma dependiendo que se trate de provincias más avanzadas o más rezagadas (Cao y Estes, 2001)<sup>2</sup>, pudiendo las primeras plantear reformas alternativas y las segundas subordinarse.
3. En la dimensión política provincial, una gran cantidad de recursos se destinaron al mantenimiento de redes clientelares, que además de encontrar razones en las culturas políticas tradicionales preexistentes, fueron propiciadas, a su vez, por el agravamiento –en general- de la situación económico-financiera. A su vez, el aumento de transferencias desde el gobierno central financió el incremento del gasto provincial y del empleo público.
4. El aspecto fiscal se vio agravado por la creciente centralización en el nivel nacional de la recaudación (y la cada vez más baja coparticipación federal) frente al creciente nivel de los gastos, a lo que se sumó la baja recaudación de los niveles subnacionales, que aumentaron la brecha entre recursos y gastos.
5. El clientelismo sumado a los bajos niveles de *accountability*, -la rendición de cuentas a la ciudadanía, por parte de los gobernantes- es otra característica de la cual participa toda América Latina (O'Donnell, 1997).
6. Otro aspecto refiere a cómo los recursos de la política social (principalmente los de libre disponibilidad) colaboraron en sostener por prebendas los aparatos partidarios subnacionales y/o municipales.

---

<sup>2</sup> Estos autores realizan esta diferenciación en función de la mayor o menor capacidad para oponerse a las reformas impulsadas por el gobierno nacional.

7. Ausencia de coordinación e integralidad, tanto a nivel nacional, subnacional y local, en los dos planos que requieren coordinación: a) horizontal intersectorial y b) en el plano vertical interjurisdiccional, entre todos o algunos de niveles mencionados.

La reforma del Estado ocasionó que el ciclo de las políticas sociales principalmente educación y salud, se iniciara y concluyera en los niveles subnacionales en su mayoría. Sin embargo, en la actualidad el gobierno nacional ha generado políticas sociales cuyo diseño se realiza a nivel central y se ejecuta a nivel territorial de las provincias y municipios, con lo cual el mencionado ciclo se reparte en distintos niveles de gobierno, generando una institucionalidad que refleja esa modalidad.

Se entiende la “institucionalidad social” como el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Por otra parte, la institucionalidad social “representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad”. (Repetto, 2004).

A los fines de categorizar la institucionalidad social en términos de calidad, Repetto<sup>3</sup> propone los siguientes tipos:

---

<sup>3</sup> Curso de Posgrado FICES-UNSL diciembre 2009.

## Tipos ideales de institucionalidad social

<b>Institucional Social de Baja Calidad</b>	<b>Institucional Social de Alta Calidad</b>
Estructura de oportunidades cerrada y sesgada sólo a la recepción de demandas sociales de grupos poderosos.	Canales abiertos a la recepción real y no solamente discursiva de las demandas de los grupos menos favorecidos de la sociedad.
Amplios márgenes de discrecionalidad por parte de los decisores.	Los decisores deben actuar siguiendo el marco de deberes y responsabilidades que deriva de un sistema de derechos sociales cuyo cumplimiento es tendencialmente efectivo.
Reglas difusas, o incluso ausencia total de reglas formales, relacionadas con la definición (o indefinición) de responsabilidades en materia social.	Reglas claras respecto a quién hace qué en el campo de la política social, en función de las capacidades comparativas de cada actor involucrado.
Reglas informales que sustentan y reproducen el clientelismo y el patronazgo.	Reglas informales que favorecen la innovación y la creatividad en la gestión social.
Escasos incentivos (o ausencia de ellos) para la rendición de cuentas.	Apropiados y transparentes sistemas de rendición de cuentas, y criterios claros para definir premios y castigos.
Reglas difusas y/o ambigüas relacionadas con la operación de los programas e intervenciones concretas.	Reglas claras y conocidas por todos los involucrados, que definen con precisión los aspectos operativos de la gestión social.

Fuente: Repetto (2009)

En cierta forma, la institucionalidad social representa cómo se interpretan y conceptualizan los problemas sociales y la manera de abordarlos. El modo en que se organice territorialmente, a nivel de los Estados nacional, provincial y municipal, implicará la necesidad de coordinación tanto intersectorial, como interjurisdiccional, no se trata de una simple suma de acciones, sino que se requiere de ciertos acuerdos conjuntos que posibiliten un abordaje integral de la cuestión social. Por ello, compartimos junto con Acuña y Repetto (2006), que la coordinación es una función estatal que requiere ser cumplida para avanzar en la integralidad, más allá del tipo de diseño institucional que la operacionalice y actor o conjunto de actores que la lideren.

Porqué es necesaria la coordinación? Existen algunas razones: a) cuando no hay objetivos estratégicos compartidos, aquí nos advierte Repetto<sup>4</sup> sobre el peligro de “programitis” que se suele presentar cuando no hay planes, considerando que un conjunto

---

<sup>4</sup> Repetto, F. 2009. Curso de posgrado sobre Políticas Sociales. FICES. UNSL diciembre

de programas no hace una política. b) evitar posibles incoherencias entre mandatos y acciones sectoriales, c) evitar el despilfarro de recursos, d) evitar la atomización de intervenciones particularistas y e) sirve de límite a las respuestas unilaterales o sectoriales para enfrentar problemas complejos.

Asimismo, el autor afirma que los objetivos de la coordinación, son: a) Evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; b) Reducir las inconsistencias de las políticas; c) Asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; d) Atenuar el conflicto político y burocrático; y e) Promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorial y estrecha de las políticas. (Peters, 1998)<sup>5</sup>

A los efectos de nuestro análisis, realizaremos una breve descripción de la institucionalidad social actual y las modalidades de su ejecución territorial, intentando abordar las perspectivas formales e informales que las efectivizan y las modalidades de coordinación entre los diferentes niveles jurisdiccionales.

## **2. La institucionalidad formal (actual) de las Políticas sociales: hacia la búsqueda del territorio.**

A partir del año 2003, comienza a configurarse una institucionalidad diferente en relación a las políticas sociales, a partir de la mayor intervención del gobierno nacional en territorios provinciales y locales. De la compleja trama burocrática que constituye el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, seleccionamos lo que corresponde a los organismos encargados de articular las políticas entre el nivel nacional, provincial y municipal. Según lo expresado<sup>6</sup>, la política social tiene como fin “trabajar por los derechos y la equidad territorial y fundamentalmente construir organización social”. (La Bisagra, 2007:262).

Para dar cumplimiento a estos objetivos, se crea el *Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales*, que depende de la Presidencia de la Nación<sup>7</sup>, cuyo rol “es impulsar el compromiso de todos hacia metas comunes, dentro de un patrón de diálogo democrático” (...) “luchar contra la dispersión y/o superposición de los recursos, tanto

---

<sup>5</sup> Citado por Repetto, idem ant.

<sup>6</sup> Se toma como fuente del discurso político actual lo explicitado en el libro “La Bisagra” (2007) escrito por Alicia Kirchner, como Ministra de Desarrollo Social de la Nación.

<sup>7</sup> Presidido actualmente por la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner.

humanos como financieros y fortalecer instancias de trabajo interinstitucional....” (La Bisagra, 2007:294).

Además se crearon los **Consejos Consultivos Nacional de Políticas Sociales**<sup>8</sup> que son cuerpos colegiados “generados a partir de la emergencia social, económica y política” de 2001 y 2002, y .... “hoy trabajan junto al Ejecutivo en propuestas concretas que hacen a la aplicación de una política social integral”... (La Bisagra, ob cit). Existen Consejos consultivos a nivel nacional, provincial, municipal o barrial con el objetivo de “detectar necesidades de la comunidad, priorizar problemas, debatir y buscar alternativas de cambio, acordar criterios y miradas para construir un objetivo común, planificar para organizar en el tiempo las acciones y evaluar el trabajo para conocer los logros y proyectar nuevos desafíos”<sup>9</sup>

A nivel territorial se crearon los **Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social, (CDR)**, en el año 2005, integrados por los profesionales, técnicos y administrativos responsables de de la aplicación de los planes sociales. Se intenta así superar la lógica programática y de fragmentación, para incorporar una mirada integral. (La Bisagra, 2007:298). Los CDR “articulan con las provincias en todo lo referido a las políticas sociales sobre la base del conocimiento y la experiencia local...” “...colabora como soporte técnico y humano en las problemáticas locales” (Idem). Aclara que no es una representación del Ministerio, sino “una presencia calificada con una mirada del territorio que permanentemente debe garantizar los derechos de población y transmitirlos como propuesta de ejercicio de la ciudadanía”.

Otra organización territorial la constituyen los **Centros Integradores Comunitarios (CICs)**, “su objetivo es llegar a los sectores más postergados, hacer viva la inclusión social, no solamente desde la prestación de servicios de salud y comunitarios sino fundamentalmente generar la participación...” (ibid: 302). Se han instalado 230 centros, ubicados en los lugares más vulnerables del país y han sido construidos por trabajadores

---

<sup>8</sup> Creado por Decreto 15/05 e integra a organizaciones de la sociedad civil (Foro del Sector Social y Federación Argentina de Municipios) organizaciones confesionales (AMIA, Cáritas, Consejo Nacional Cristiano Evangélico), el Estado Nacional (Ministerios de trabajo, Economía y Desarrollo Social), Organizaciones de trabajadores desocupados (CCC y FTV), organizaciones sindicales (CGT y CTA), corporaciones empresariales (Sociedad rural Argentina, Unión Industrial Argentina, Asociación de Bancos de la Argentina, Asociación de bancos Públicos y Privados de la Argentina. (La Bisagra, 2007:295)

<sup>9</sup> Cita Ministerio de Desarrollo Social “Consejos Consultivos de políticas sociales. La participación ciudadana en la gestión pública” 2005

que se organizaron en cooperativas y que no tenían trabajo. Los CICs tienen áreas específicas: Salud, desarrollo social, jardines maternos, talleres de capacitación, centros tecnológicos comunitarios, talleres culturales y emprendimientos propios, todo ello a través “del compromiso de los ministerios que conforman el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Según se expresa en el mencionado libro, “de esta forma se integra la “red federal de políticas sociales desde la perspectiva integral y territorial...” (ibid:305).

### 3. El Centro de de Referencia de la Provincia de San Luis

Fue creado como parte de la nueva institucionalidad formal descrita anteriormente, y su plan de desarrollo abarca siguientes planes y programas:

**Cuadro 1: Planes y Programas CDR San Luis**

<i>Argentina Trabaja</i>	<i>Familia Argentina</i>
Programa de Ingreso Social con Trabajo	▶ Plan Nacional Familias
▶ Desarrollo Local y Economía Social	Plan “Ahí, en el lugar”
Comisión Nacional de Microcrédito	Programa Familias por la Inclusión Social
Registro Nacional de Efectores	Pensiones no contributivas
Compremos lo Nuestro	Programa Mi Pueblo
	Centros Integradores Comunitarios
	Juana Azurduy
	Tren de Desarrollo Social y Sanitario
	▶ Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
	▶ Plan Nacional de Deporte

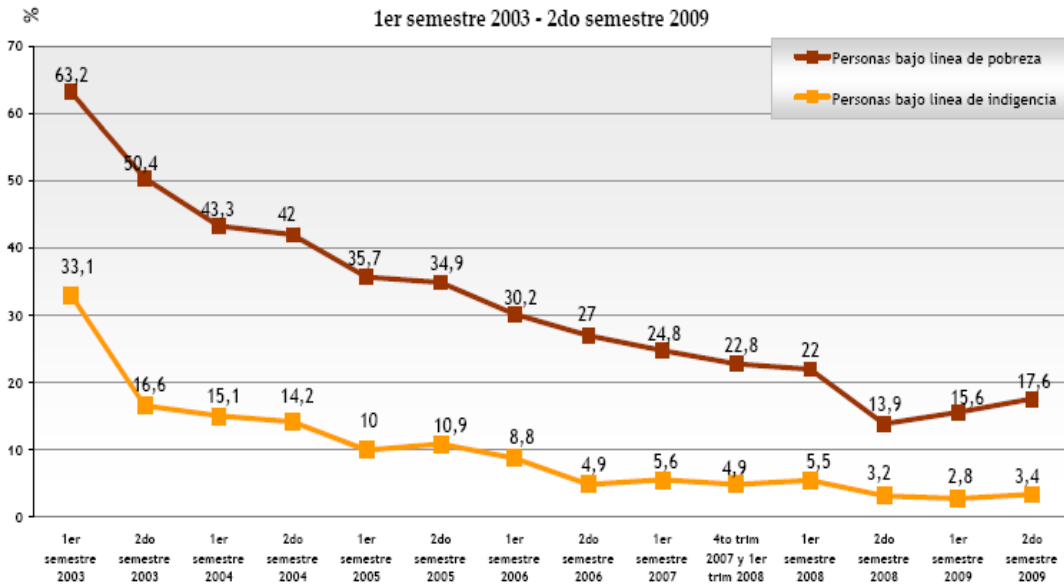
Fuente: CDR San Luis – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación <http://www.desarrollosocial.gov.ar/>

De los cuales la mayoría están en pleno funcionamiento y otros en proceso de puesta en marcha, como el Tren de Desarrollo Social y Sanitario y la construcción de otros centros integradores.

De acuerdo con datos del CDR San Luis, la pobreza e indigencia ha tenido una evolución de acuerdo al siguiente: Gráfico 2



Evolución de la POBREZA E INDIGENCIA|  
AGLOMERADO SAN LUIS - CHORRILLO  
1er semestre 2003 - 2do semestre 2009



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

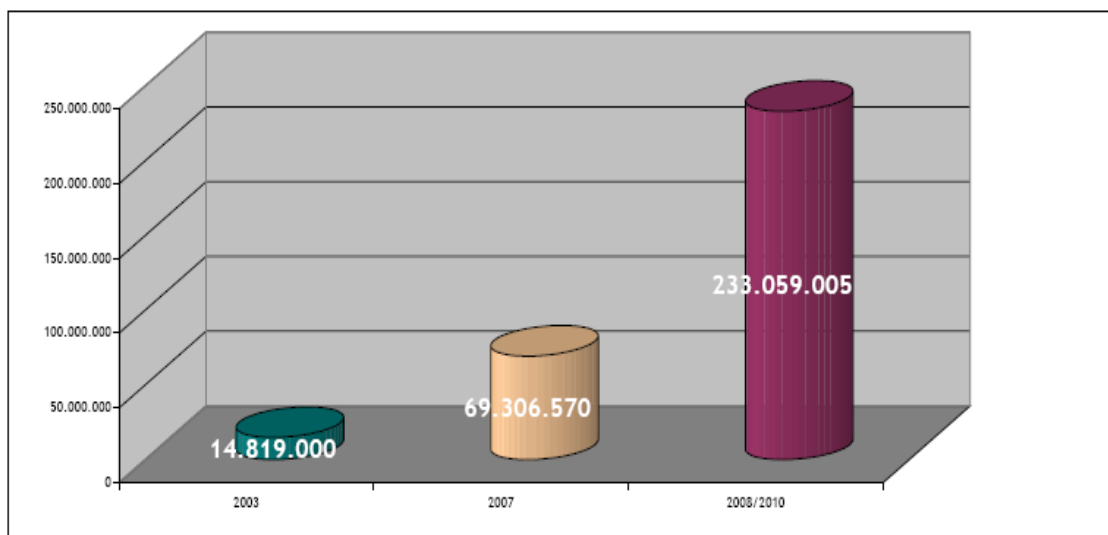
El impacto de los planes nacionales en términos de personas y familias beneficiadas, lo podemos observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2: Planes y Programas Nacionales ejecutados en San Luis  
Enero 2008- Diciembre 2009**

	PLAN NACIONAL FAMILIAS				Inversión Social
	Pensiones Asistenciales		Otros Programas		
	Cantidad	Total \$	Nº Flias	Total \$	
	11.577	\$ 160.318.141	5.386	\$ 18.593.238	
% Invers.s/Total		89,61		10,39	
					\$ 178.911.379
	PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA				Datos en Proceso
Cant. De huertas	6.873				
	PLAN DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL				Datos en Proceso
Cant. Microcréd.	689				

Fuente: Elaboración propia en base a información CDR Pcia de S.L.

Según la misma fuente, la magnitud de la inversión en la provincia, ha evolucionado de acuerdo al siguiente gráfico:



Entre 2003 y 2007 la inversión se incrementó un **368%**

En los últimos 27 meses se invirtió el **122%** de lo realizado en los 4 años anteriores

Fuente: elaboración propia sobre la base de información proporcionada por planes sociales del MDS y <http://sg.mecon.ar/ejecucion>

Como se observa claramente, ha habido un importante crecimiento en la inversión social en San Luis, en forma directa, por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Sin embargo, y si analizamos la composición de esa inversión, podemos comprobar (ver cuadro 2) que casi un 90%, se encuentra en pensiones asistenciales. Asimismo, este crecimiento se debe a un cambio de gestión en el CDR, cuya faceta política analizamos más adelante.

#### 4. La política social provincial

Como se conoce San Luis está gobernada desde hace 27 años por la familia Rodríguez Saá, los primeros 20 años por Adolfo y los últimos 7 por su hermano Alberto. En trabajos anteriores hemos analizado el régimen puntano, al cual hemos categorizado como neopatrimonialista<sup>10</sup>, caracterizado por la institucionalización de las reglas informales<sup>11</sup> produciendo una “brecha” en relación a las reglas formales. Es allí donde emergen los particularismos, en especial el clientelismo, junto a otras prácticas no universalistas, como nepotismo, patronazgo, favores, etc. que vistas desde el entramado formal de la poliarquía, serían consideradas corruptas. Específicamente, la brecha se

<sup>10</sup> Rouquaud, I. (2008)

<sup>11</sup> Refiere a lo que O’Donnell (1996) denominara “Otra institucionalización” para caracterizar las prácticas en América Latina. En similar sentido, Mazzuca, S. (2002)

produce entre la dimensión de *acceso* al poder político a través de regímenes políticos democráticos, y en su dimensión de *ejercicio* del poder político devienen en patrimonialismos, como el caso de la provincia de San Luis.

La provincia fue beneficiada por el régimen de promoción industrial de 1980, cuyo objetivo era elevar el nivel de desarrollo relativo de las provincias más pobres del país. La acelerada industrialización produjo un alto impacto en la estructura productiva<sup>12</sup>, la población creció hasta duplicarse entre las 1970-2001, producto de migraciones inter e intra provinciales, atraídos por el empleo. Sin embargo, a fines de los 90 ya había decrecimiento de las variables socio-económicas, y entre el 2001 y el 2002 el crecimiento del desempleo fue del 57% en San Luis y del 31% a nivel nacional<sup>13</sup>.

En 2003 la provincia instrumentó un plan social propio, -cuando asume Alberto Rodríguez Saá- que se denominó Programa Trabajo por San Luis, lo que implicó un tácito reconocimiento del alto porcentaje de desocupación existente a ese año. Según datos de la Dirección Provincial de Contaduría General de la provincia de San Luis, la cantidad de beneficiarios ascendía a más de 44 mil en el año 2004. En el 2005 se incrementó la cantidad de beneficiarios, superando las 47 mil personas, el valor más alto de beneficiarios desde que se originó el Plan. Si bien los registros oficiales marcan un descenso en los años subsiguientes, aún en 2008 existían cerca de 35 mil personas registradas<sup>14</sup>.

Los presupuestos de la provincia dan cuenta de la importancia que el gobierno otorga a esta política: en el año 2003 se asignaron 74 millones de pesos (de los cuales, 72 millones surgieron de partidas originalmente asignadas a obra pública). Al año siguiente el programa recibió 100 millones más. A partir de entonces se asignan más de 200 millones de pesos al Plan de Inclusión Social. En el presupuesto del año 2009 la partida asciende a \$272.888.500<sup>15</sup>. En el cuadro siguiente se puede apreciar la composición del Gasto Público Social (GPS) de la provincia, a partir de las asignaciones presupuestarias:

---

<sup>12</sup> Ver trabajos de Páez (2004); Elorza (2001) entre otros.

<sup>13</sup> Trocello, (2004)

<sup>14</sup> Datos estimados, ya que no se brinda información oficial sobre el tema.

<sup>15</sup> Para mayores datos ver Páez, M. y otros (2008)

**Cuadro 3: Composición del GPS, provincial en porcentajes<sup>16</sup>**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Plan Inclusión	45,71%	42,90%	40,10%	37,64%
Salud	16,04%	16,54%	20,32%	19,04%
Bienestar Social	3,66%	3,17%	2,33%	2,11%
Vivienda	0,63%	0,78%	0,60%	0,57%
Educación	33,71%	36,44%	36,55%	40,52%
Varias asoc. al Plan	0,26%	0,17%	0,10%	0,12%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Páez y otros (2004)

De este análisis se deriva que hubo y hay una clara reasignación de partidas presupuestarias, la cual incluye los fondos de coparticipación nacional, que asigna una parte a gastos sociales específicos y que se utilizan en otros destinos, si bien sociales, son aprovechados para realizar fines clientelistas del gobierno provincial.

### **5. Acerca de la Coordinación interjurisdiccional**

Como hemos expresado anteriormente, existen organismos de coordinación formales a nivel nacional con participación provincial y de Ongs, además de los centros de aplicación directa de políticas sociales a nivel territorial de las provincias, entre ellas San Luis. Sin embargo, se trata de modelos diseñados a partir de concepciones bien intencionadas de políticas sociales, tendientes a la integralidad, pero que no se condicen con las prácticas políticas vigentes.

De acuerdo a lo expresado por el coordinador del CDR<sup>17</sup> San Luis, las actividades que se desarrollan con el gobierno provincial, están relacionadas con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, (CNAF), que acuerda con los gobiernos subnacionales financiar actividades de protección. A ese efecto San Luis recibió en el año 2009, \$652.000, para el proyecto “Hacia un desarrollo integral de la Familia”. Además de prestaciones como subsidios y talleres de capacitación, destinadas a familias numerosas en situación de riesgo social; madres adolescentes y adolescentes embarazadas y niños en situación de calle. Esto da cuenta de cierta coordinación a nivel federal, pero sin ninguna relación a nivel del CDR local.

---

<sup>16</sup> Páez M. (idem)

<sup>17</sup> Exposición realizada en la Facultad de Ingeniería y Cs. Económico-Sociales UNSL 24 y 25 de setiembre de 2010.

Sin desmerecer los esfuerzos que se realizan, las prácticas políticas muchas veces los invalidan dada la búsqueda permanente de rédito político, lo que ocasiona que se actúe separadamente, por un lado el nivel provincial y por otro el nivel nacional. Sumado a que existe una fuerte oposición y pugna política en uno y otro. Por lo tanto, se advierte una baja articulación y coordinación entre ambos niveles de gobierno.

Respecto a los municipios de la provincia, el CDR San Luis ha hecho pie en casi todos ellos -según la información aportada- se llega en general con el Plan Familias, fundamentalmente con Pensiones Asistenciales no contributivas, en todos sus tipos. La forma de trabajo la constituye la cesión por parte del municipio<sup>18</sup> de un espacio para la atención al público que concurre, o se trabaja con alguna Ong local. Se inicia la gestión y posteriormente allí se instala el equipo del CDR y luego de un análisis de los casos presentados se realizan los trámites, ya sea de pensión o de asistencia directa de otros tipos de planes, según el caso.

En síntesis, la coordinación pasa a ser una entelequia y se continua con acciones dispersas que abordan las problemáticas de los más pobres por distintas vías, lo cual atenta contra la integralidad deseada en la expresión de la política.

### **Aspectos de la institucionalidad informal**

Como hemos expresado anteriormente, la brecha entre la institucionalidad formal e informal es importante en casi todos los países latinoamericanos en general y en Argentina, en particular. Esta característica se potencia en la provincia de San Luis, dada cultura política que instaure y actualiza el régimen provincial desde el inicio de la etapa de democratización en nuestro país.

En este sentido, el CDR San Luis, no ha sido ajeno a las prácticas políticas que surgen de la informalidad, como es el clientelismo, entre otras. El inicio del Centro data del año 2005, -aunque ya se realizaban acciones de programas nacionales en la provincia- con una coordinación proclive al gobierno provincial, según palabras del actual Coordinador<sup>19</sup> existía un *“Direccionamiento político dirigido exclusivamente a los municipios “rodriguez saistas”, de alta incidencia territorial y política y con Intendentes ideológicamente opositores a nuestra<sup>20</sup> política*

---

<sup>18</sup> Todos los municipios de San Luis son oficialistas, con lo cual se reproduce la misma relación que a nivel provincial, a excepción de uno de ellos, que es el de la Villa de Merlo.

<sup>19</sup> Entrevista realizada en setiembre de 2010.

<sup>20</sup> El subrayado es nuestro

*pública que malversaron las líneas de acción y capitalizaban políticamente todas las herramientas de nuestro ministerio..”*

A partir de setiembre de 2009, cambia la coordinación de dicho Centro y ahora, según la misma fuente, se realiza un *“Direccionamiento hacia las Ongs que territorialmente están trabajando en temáticas específicas relacionadas a nuestros programas y nuevas ongs, todas consustanciadas ideológicamente con nuestro proyecto nacional y popular, o que comparten nuestras políticas públicas”...*

Cebe destacar que un logro importante ha sido concentrar la gestión de pensiones en el Centro, actividad que estaba en manos de los políticos, tanto nacionales como provinciales y también de gestores privados que cobraban a los beneficiarios honorarios equivalentes a uno o varios de la pensión<sup>21</sup>. Por otro lado, afirma el coordinador, actualmente se realizan operativos territoriales, *“en el interior provincial en ONGs contestes con la política nacional, mayormente centros de jubilados nacionales, etc. Todos participan del operativo, ya no son exclusivos de pensiones”*<sup>22</sup>.

Como se desprende de un simple análisis de contenido, las palabras del Coordinador dejan entrever una forma de apropiación de la política, una manera de crear un nosotros frente a un ellos, diferentes, cuyas acciones se reflejan necesariamente en un abordaje segmentado se la situación de pobreza o indigencia, que dista mucho del ideal de universalización. Si bien esta gestión ha incrementado los niveles de inversión social en la provincia, dato auspicioso, está atravesada igualmente por las prácticas políticas dominantes de la cultura política, y aquí puede observarse que no es sólo una dimensión del gobierno provincial, sino que existe también a nivel nacional, lo que afecta evidentemente la calidad institucional.

---

<sup>21</sup> Idem anterior

<sup>22</sup> Idem

## **Algunas Conclusiones**

Hemos analizado los aspectos de la institucionalidad formal, referidos específicamente al diseño de políticas sociales que aborden la extrema pobreza y la consecuente creación de organismos formales de coordinación interjurisdiccional, diseñada por el gobierno nacional a partir del año 2003. El objetivo fue y es avanzar en la territorialidad e integralidad de las políticas sociales. En este desarrollo hemos advertido que la intencionalidad expresada se encamina hacia una institucionalidad diferente a las anteriores políticas y se orienta específicamente hacia los segmentos de la población más pobre del país, caracterizada por una fuerte diversidad y heterogeneidad según las zonas y provincias.

San Luis no se aparta de esa realidad, pero puede tener cierta especificidad dadas las características del gobierno provincial, que en términos de la asistencia social ha diseñado una política propia que está totalmente desarticulada con las nacionales y que supera ampliamente la nacional, dado el nivel de inversión y número de beneficiarios alcanzado. En un contexto político claramente opositor, estas acciones se realizan en forma aislada y desarticuladas entre sí. Otro tanto sucede a nivel municipal, donde dada la mayoría oficialista resulta difícil que los ediles puedan articular libremente con las políticas nacionales, debido a la fuerte presencia del gobierno provincial y las prácticas políticas vigentes.

El atravesamiento de estas prácticas es evidente, a pesar de los discursos de universalidad, vigencia de derechos, integralidad. Si bien las acciones benefician a la ciudadanía, lo hacen en forma parcial y lejos de aquellos propósitos.

El predominio de la informalidad, se parece más a una lucha por el cliente que el por ciudadano portador de derechos, lo que reproduce la brecha entre la dimensión formal e informal, característica del tipo de dominación de esta provincia y que las prácticas de la política social nacional no parece –hasta el momento- poder superar. Todo ello colabora a caracterizar la actual institucionalidad como de baja calidad, de acuerdo a los modelos expuestos. De esta manera la coordinación sigue siendo un desafío que implica superar barreras que se inscriben en las culturas políticas en nuestro país.

## Bibliografía

- Acuña C. y Repetto F. (2009) *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Auyero Javier (2001) *“La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo”* Manantial Buenos Aires.
- Elorza, Enrique. (2001) *Revista “Integración Federal”* Publicación de la Fundación para la Integración Federal Año 2 N° 8 Noviembre
- Esping-Andersen, G. (1993) *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim. València
- Kirchner, Alicia (2007) *La Bisagra. Políticas Sociales en Acción*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Lo Vuolo R. y Barbeito, A. (1998). La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Edit. Miño y Dávila-Ciepp.
- Mazzuca, Sebastián (2002) “¿Democratización o Burocratización? Inestabilidad del acceso al Poder y Estabilidad del Ejercicio del Poder en América Latina” *Araucaria* Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Año 3, N° 7 Primer semestre. ISSN 1575-6823. <http://us.es/arucari>
- O'Donnell, Guillermo. (1996) "Otra institucionalización" en *Ágora Cuadernos de Estudios Políticos*, Grupo Universitario de Estudios Políticos, Año 3, N° 5, Bs. As.
- Páez, Mónica. (2004) Tesis: “El ingreso y su distribución. Análisis por rama de actividad en la provincia de San Luis durante la década del '90”. Maestría Economía y Negocios. N° de inventario Biblioteca FICES-UNSL: 14407
- Repetto F. y Dal Masetto F. (2004) “Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización”. En Jordana, J. y Gomá R. (comps.) *La descentralización en América Latina*. Barcelona
- Repetto, F. (2009) “El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y límites para la gestión social”, en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Coords.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Prometeo/UNGS.
- Rouquaud, Inés. (2008) Tesis de Maestría “Políticas Públicas y Cultura Política. La política de vivienda como generadora de cultura política en la provincia de San Luis” FICES. UNSL. Inédita.
- Trocello María Gloria (2004) “Cultura Política y Legitimidad Simbólica en San Luis” *Revista "Política y Gestión"* Volumen 7. Editorial: Homo Sapiens. Rosario. ISBN 950-808-422-7 Junio.