

Grupo temático 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

San Luis, políticas de protección-*desprotección* social

Mónica Bussetti

Facultad de Ing. y Ciencias Económico-Sociales, Universidad Nacional de San Luis
bussetti@fices.unsl.edu.ar

Mónica Páez

Facultad de Ing. y Ciencias Económico-Sociales, Universidad Nacional de San Luis
monica@fices.unsl.edu.ar

Muchos autores coinciden en remarcar que a partir de los procesos de reducción de los Estados y de la lógica privatizadora que estuvo asociada se produjo una mercantilización de servicios públicos que implicó una desigualdad de acceso a los bienes que antes proveía el Estado. Esta nueva desigualdad se sumó a la derivada de los ingresos y del tipo de empleo a que cada uno pudiera tener acceso. En consecuencia, para autores como Bustelo (2003) o Castel (2004), la pérdida o imposibilidad de acceso a un empleo asalariado “protegido” implicaría el inicio de un proceso de debilitamiento de los vínculos entre el trabajador y el resto de la sociedad. A largo plazo, de acuerdo con Castel, el trabajador llega a convertirse en un “*desafiliado cuya trayectoria está hecha de una serie de desconexiones*”.

En Argentina, desde los '90 en el marco del deterioro de las condiciones laborales (no sólo las cada vez más crecientes informales sino también aquellas formalizadas según normas oficiales), comenzó a ser evidente que tener un trabajo no disuelve el peligro de estar en la pobreza.

El neoliberalismo cambió los patrones regulatorios del “factor trabajo”: “Desde la ley de empleo de 1991 en adelante se sucedieron modificaciones que en su casi totalidad contribuyeron a desmontar décadas de protección de los trabajadores asalariados” (Danani y Lindenboim, 2003)

Si bien la aparición de “políticas activas” de empleo por parte del Estado nacional y algunos Estados provinciales y municipales tratan de crear instancias alternativas de obtención de ingreso monetario ante el achicamiento del mercado de trabajo, esas instancias revisten para sus receptores el carácter de relaciones salariales, a pesar de que formalmente

sean presentadas como programas asistenciales de tipo *workfare*, es decir, subsidios a desempleados con contraprestación en forma de trabajo. La creciente extensión de estos programas da cuenta de las profundas modificaciones de la estructura del empleo y devela su imbricación con las políticas nacionales y provinciales.

La provincia de San Luis aparece como un caso particular ya que llegó a destinar la mitad del Gasto Público Social a un programa de asistencia a desocupados. A partir de estas consideraciones, se propone un análisis de largo plazo de las políticas sociales implementadas en la provincia, en tanto se muestran como el conjunto de acciones u omisiones que lleva adelante el Estado con el objeto de alcanzar determinados fines y que, por tanto, permiten inferir la posición que ese Estado adopta frente a esta problemática. Para ello, se realizará un estudio comparativo del gasto público social en los últimos años y de la estructura interna del Estado provincial. Se complementará el análisis con información oficial disponible y la legislación vigente.

Las políticas sociales

Las políticas sociales forman parte de las políticas públicas: acciones (u omisiones) del Estado que operan en el campo de la redistribución del ingreso y comparten con el resto de las políticas públicas las funciones de acondicionar el contexto para el desarrollo de la sociedad capitalista, impedir (o atenuar) el conflicto social y lograr consenso político (Isuani, E. 1991). En este sentido, su aplicación llevaría al denominado Estado de Bienestar.

Algunas perspectivas (Lo Vuolo y Barbeito, 1998; Offe, 1990) entienden que el Estado de Bienestar (EB) se corresponde con un modo de organización del capitalismo que se manifiesta en dos aspectos principales: uno, “el proceso de concentración económica y de organización de los mercados de bienes, capital y trabajo” y otro referido a que el Estado “actúe en los mercados a medida que se producen ‘brechas funcionales’ que no pueden ser cubiertas por el libre funcionamiento del mercado” (Lo Vuolo y Barbeito op. cit). Esto no invalida la preeminencia del mercado, en tanto las decisiones de inversión corren por cuenta de los propietarios y las prioridades de la sociedad se desarrollan en forma secundaria a éstas.

Lo Voulo y Barbeito (1998:99) sostienen que hay dos funciones básicas y contradictorias entre sí que deben desarrollar los Estados en los capitalismos regulados:

acumulación y legitimación. Así, los gastos del Estado tienen un carácter “dual”: por un lado representan un “capital social” necesario para hacer rentable la inversión privada y por otro los llamados “gastos sociales” que se requieren para mantener la armonía social, que no pueden considerarse directamente como productivos.

En relación con los gastos sociales, es importante tener en consideración a las instituciones del Estado de Bienestar, que distribuyen poder de demanda por mecanismos diferentes a los del mercado. En este sentido se entiende a los bienes y servicios que proveen estas instituciones como una “especie de moneda social” cuyo poder de intercambio surge de normas legales legitimadas por las estructuras de integración social vigentes” (Barbeito, A. 1998)

De acuerdo con Lo Vuolo (op cit), en Argentina la red de protección social se construyó sobre la base de una red de seguridad laboral, en otros términos, la “universalización” y el acceso a la protección social estuvo “atada” al pleno empleo.

De esta forma, el Gasto Público Social se expandió en forma paralela al crecimiento de las funciones del Estado, hasta que la situación cambió y dio paso a una nueva etapa de ajuste.

Hasta los años '90, las políticas sociales tuvieron un mismo comportamiento a nivel nacional, pero la descentralización a las provincias, -básicamente de las políticas de educación y salud y posteriormente la de vivienda- trajo aparejados una serie de cambios que en general dependieron de cómo los gobiernos subnacionales afrontaron las nuevas funciones.

Gasto social

El Gasto Público Social (GPS) se puede calcular como la suma de los recursos destinados al financiamiento de la política social. Es decir, incluye a las erogaciones corrientes y de capital utilizadas en la retribución al personal ocupado, en la compra de insumos y servicios, y en las inversiones realizadas en todos los organismos estatales y cuasi públicos, entre otros, relacionados con el gasto social.

En este sentido, se entiende por Gasto Social al destinado a brindar servicios de educación, salud, agua potable, servicios sanitarios y vivienda, a realizar políticas compensatorias (nutrición, promoción y asistencia social), y a garantizar los seguros sociales,

que incluyen la previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y los seguros de desempleo.

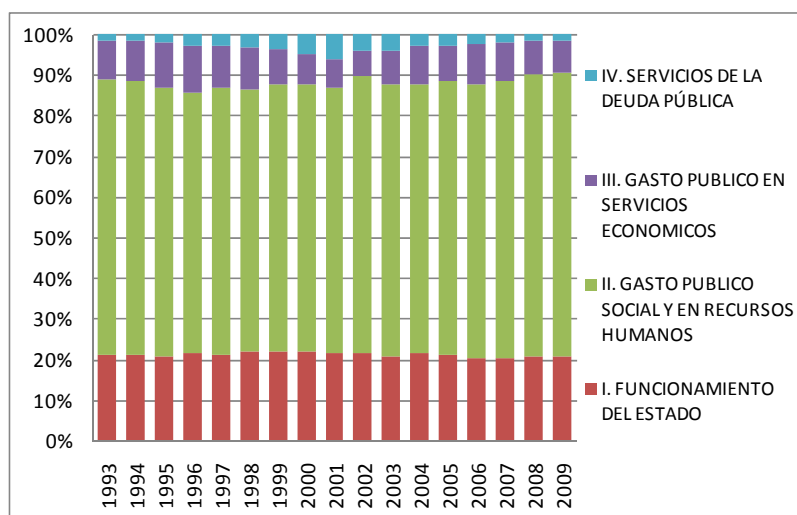
Los laberintos de los fondos públicos

En términos presupuestarios y considerando la finalidad y función del Gasto Público Total, desde la década de 1990 y hasta la actualidad, tanto en la provincia de San Luis como para el total del país, las asignaciones destinadas a Gasto Público Social y en Recursos Humanos concentran más de la mitad de las erogaciones. El resto se distribuye en las áreas destinadas al Funcionamiento del Estado; las partidas de Gasto Público en Servicios Económicos y por último, las que corresponden a Servicios de la Deuda Pública.

Como puede observarse en el Gráfico 1, a nivel país, la participación del Gasto Público Social y en Recursos Humanos¹ oscila entre el 64% y 70% del total del gasto. Las asignaciones destinadas a Funcionamiento del Estado explican entre un 20 y 22%; las de Gasto Público en Servicios Económicos representan entre un 6% y un 11% del total y por último, los Servicios de la Deuda Pública, entre un 2% y un 6%. (Páez et al, 2010)

Gráfico 1

Distribución del Gasto público total por rubros, Argentina, 1993-2009



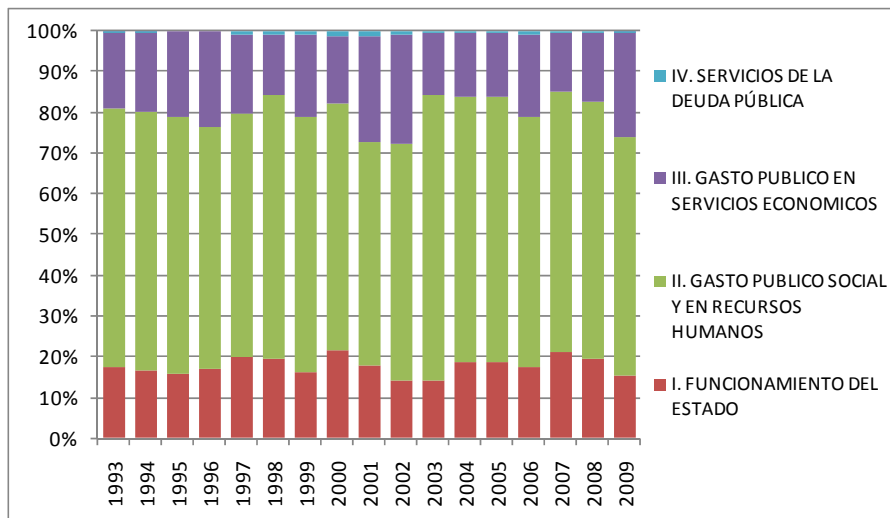
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DNAGPyPS)

¹ La información publicada por la Dirección Nacional de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales presenta en forma agregada los datos correspondientes a estos dos rubros.

Como se desprende del gráfico, las tendencias del gasto para el total del país se mantienen relativamente estables. En la provincia de San Luis, sin embargo, se observan considerables variaciones a lo largo de la serie:

Gráfico 2

Gasto público total por rubros, San Luis, 1993-2009

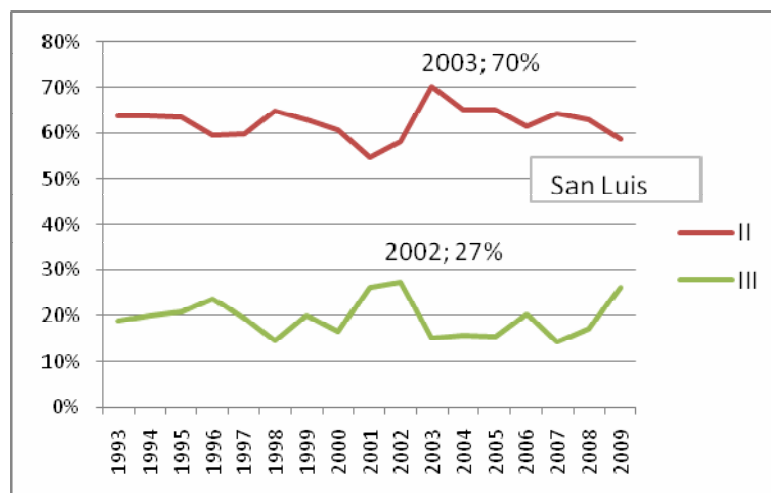


Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

Como ejemplo de la magnitud de las variaciones, puede observarse en el Gráfico 3 que el Gasto Público Social y de Recursos Humanos registró en el año 2001 el porcentaje más bajo (55%) y dos años después, el valor más alto: 70%. Estas oscilaciones, obviamente, van acompañadas de variaciones en los otros rubros.

Gráfico 3

Gasto Público Social y de Recursos Humanos y Gasto Público en Servicios Económicos, San Luis, 1993-2009



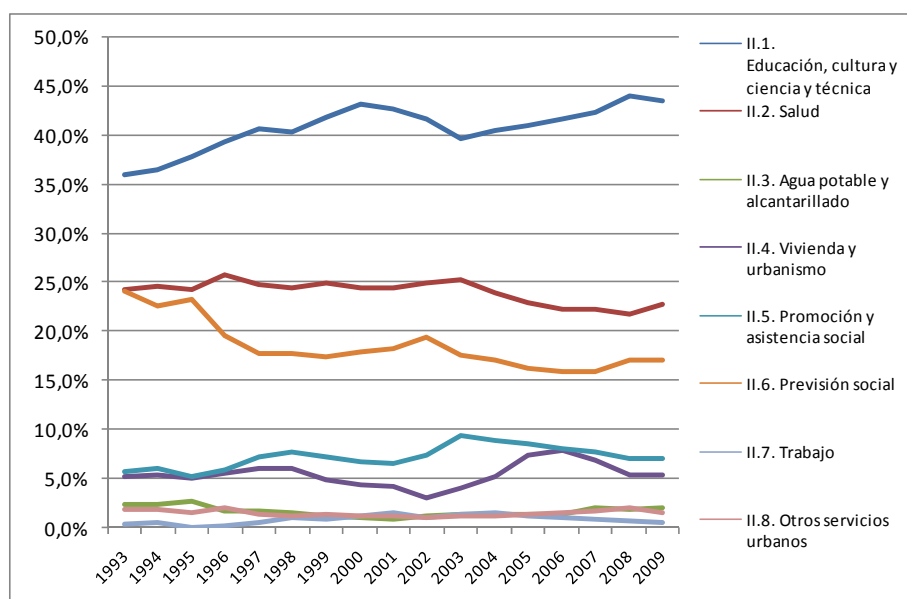
Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

En particular, el de Gasto Público en Servicios Económicos fluctúa entre un 14% y un 27% a lo largo de la serie, pero con un sentido inverso. En otras palabras, cuando aumenta el GPS, disminuye el gasto en Servicios Económicos y viceversa.

Cuando se trata de encontrar el sentido de las variaciones, puede ser interesante orientar la mirada hacia las políticas y analizar detalladamente el gasto público social.

A nivel país, el ítem Educación, Cultura y Ciencia y Técnica explica el porcentaje más alto a lo largo de toda la serie, con una tendencia positiva salvo durante el período 2000-2003, hasta alcanzar su máxima expresión en 2008: 44%.

Gráfico 4
Gasto Público Social, total del país, 1993-2009



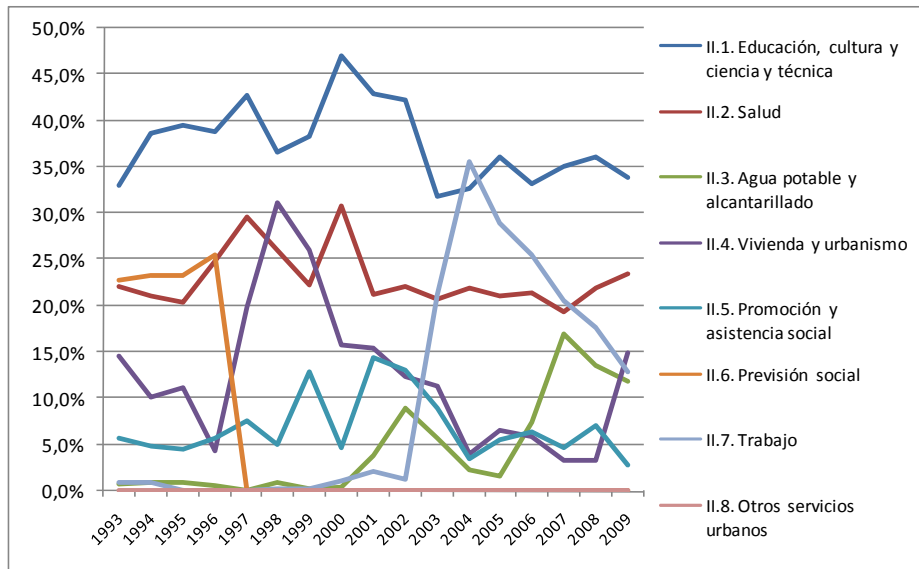
Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

El ítem Salud configura el segundo en importancia, con una participación entre 22% y 26%. A diferencia del ítem anterior, a partir del año 2003 evidencia una importante disminución de su participación, y llega en 2008 al valor más bajo de toda la serie: 21,8%.

Tratar de explicar el Gasto Público Social de la provincia de San Luis resulta un tanto más complejo. Simplemente con la observación del Gráfico 5 se pueden advertir las importantes variaciones que dificultan dilucidar si es que existe una tendencia a largo plazo.

Gráfico 5

Gasto Público Social, San Luis, 1993-2009

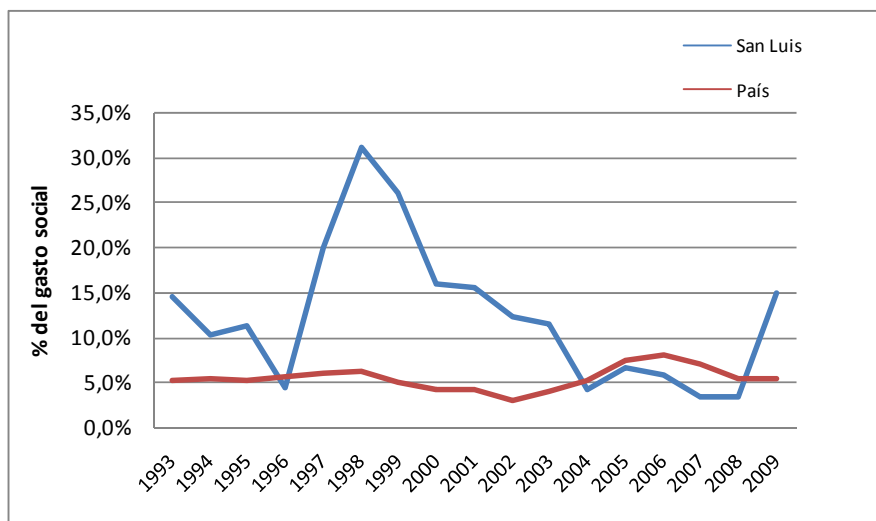


Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

A lo largo de la serie, el ítem Educación, Cultura y Ciencia y Técnica -al igual de lo que ocurre con la mayor parte de las provincias- es el que mayor porcentaje reúne, aunque muestra marcadas variaciones. En 1998 evidencia su primer descenso abrupto, con una pérdida de participación de 6 pp. con respecto al año anterior. También en 1998, el ítem Salud disminuye, aunque en un porcentaje menor: 3,5 pp.

Gráfico 6

Vivienda y Urbanismo, 1993-2009

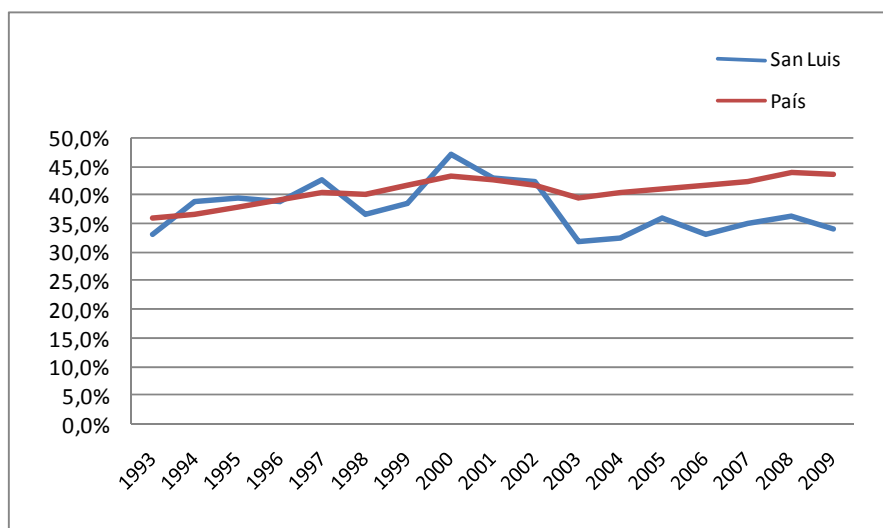


Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

Con un comportamiento exactamente inverso, Vivienda y Urbanismo registra en ese año el porcentaje de participación más alto de los diecisiete años analizados: 31,1%.

En el año 2000 se registran los mayores porcentajes de participación de los ítems Educación, Cultura y Ciencia y Técnica (47%) y Salud (31%). A partir de ese momento comenzó un proceso paulatino de pérdida de participación en el total del Gasto Social no sólo de estos dos ítems sino también del de Vivienda y Urbanismo.

Gráfico 7
Educación, Cultura, Ciencia y Técnica, 1993-2009



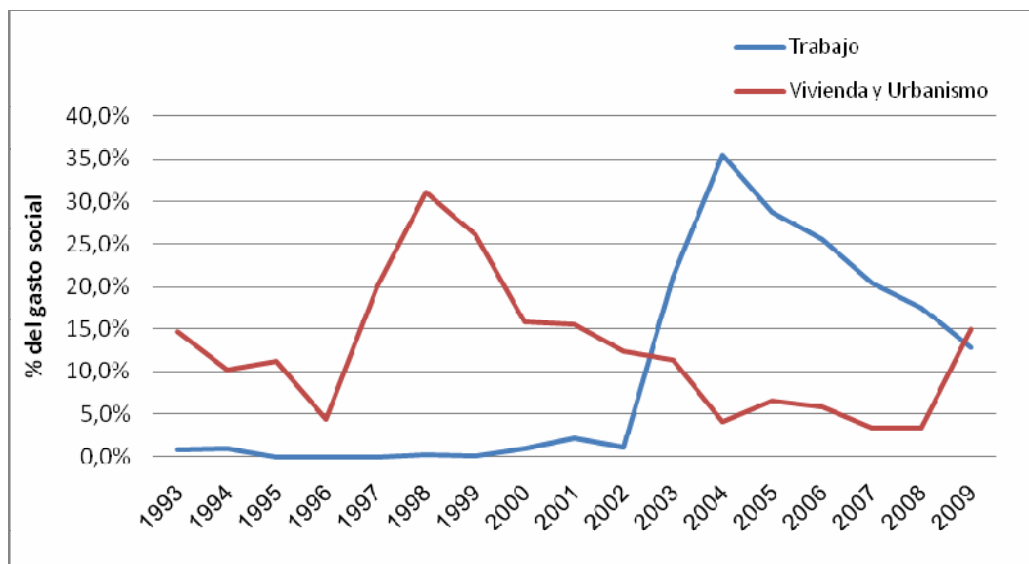
Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

Y como es lógico suponer, esa pérdida tiene una contrapartida: el ítem que a partir de 2003 explica las reducciones es Trabajo. Cabe destacar que este ítem concentra a los Programas de empleo y Seguro de desempleo y a las Asignaciones familiares. En el caso de San Luis, el total del gasto en Trabajo corresponde al ítem de Programas de empleo.

En efecto, desde 1993 hasta 1999, el porcentaje de Gasto Social de la provincia que se destinaba al ítem Trabajo no alcanzaba el 1%. Entre 2000 y 2001 se duplicó: de 1% ascendió al 2%. Pero en 2003 su crecimiento fue exponencial. En 2004 es el ítem que concentra la mayor asignación del Gasto Social: 35,5%, mientras que los recursos destinados a Educación, Cultura y Ciencia y Técnica alcanzaban un 32,7%. Si bien luego de ese año los montos asignados a Trabajo disminuyen sistemáticamente hasta llegar a un 13% en 2009, el Gráfico 8 permite apreciar claramente hasta qué punto el Estado provincial llegó a reorientar recursos hacia los planes de empleo.

Gráfico 8

Asignación presupuestaria en Trabajo y Vivienda, San Luis, 1993-2009

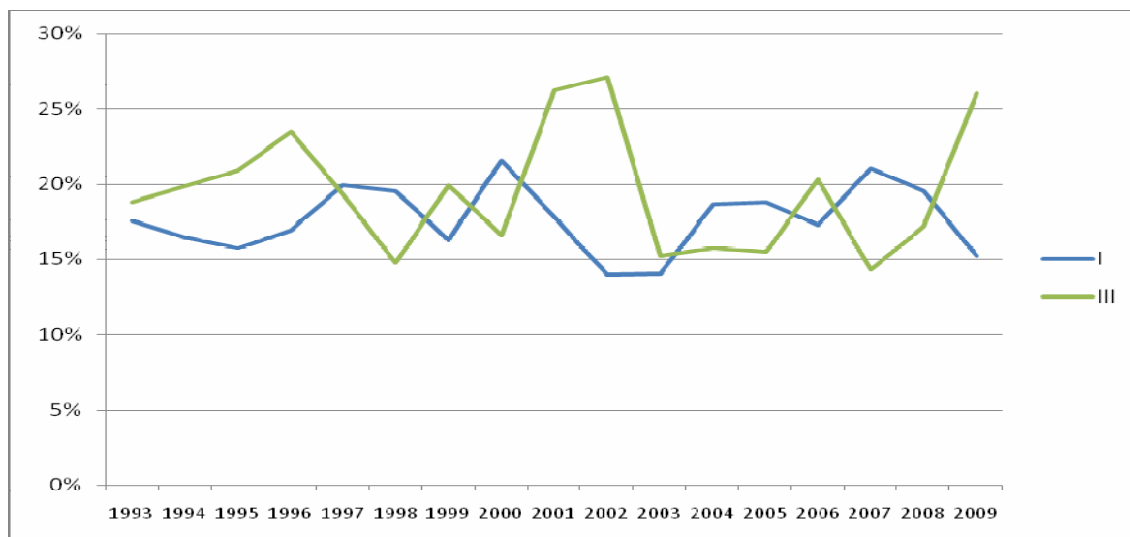


Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

También en la comparación de otros rubros pueden apreciarse “cruces” de tendencias y aparentes compensaciones. Si se considera, por ejemplo, la evolución de los rubros correspondientes a Gasto Público en Servicios Económicos y en Funcionamiento del Estado, se advierten también oscilaciones que parecieran compensarse.

Gráfico 9

Gasto Público en Funcionamiento del Estado y en Servicios Económicos, San Luis, 1993-2009



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

Si bien en los otros rubros se aprecian también variaciones considerables, resulta llamativo en el caso del ítem Gasto Público en Servicios Económicos ya que en otras jurisdicciones provinciales el nivel del gasto suele ser menor y además muestra un comportamiento sensiblemente más estable.

El Gasto Público en Servicios Económicos comprende:

1. Producción primaria: acciones inherentes a la promoción, regulación y control de la producción agrícola, ganadera, avícola y apícola y de la explotación forestal e ictícola. Incluye las acciones para mejorar el aprovechamiento de las tierras, por medios como la defensa contra la erosión y las inundaciones, o a través del riego. Asimismo, abarca la conservación y mantenimiento de bosques naturales y parques fiscales y la explotación de canteras y minas.

2. Energía y combustibles: acciones relacionadas con la producción, el transporte y el suministro de energía eléctrica y la explotación, la extracción, procesamiento y la distribución de petróleo, carbón mineral y gas natural. Incluye la formulación y ejecución de la política energética.

3. Industria: formulación y ejecución de la política industrial y de acciones referidas a la producción industrial a cargo del sector público, y las relacionadas con la actividad industrial del sector privado.

4. Servicios: comprende las siguientes subfunciones:

4.1. Transporte: acciones inherentes a la construcción y mantenimiento de la infraestructura del servicio público de transporte ferroviario, vial, aéreo y por agua, y a su regulación y control.

4.2. Comunicaciones: erogaciones vinculadas con la prestación, la regulación y el control de los servicios públicos de comunicación (v.g. radiodifusión, telecomunicaciones, y servicios postales).

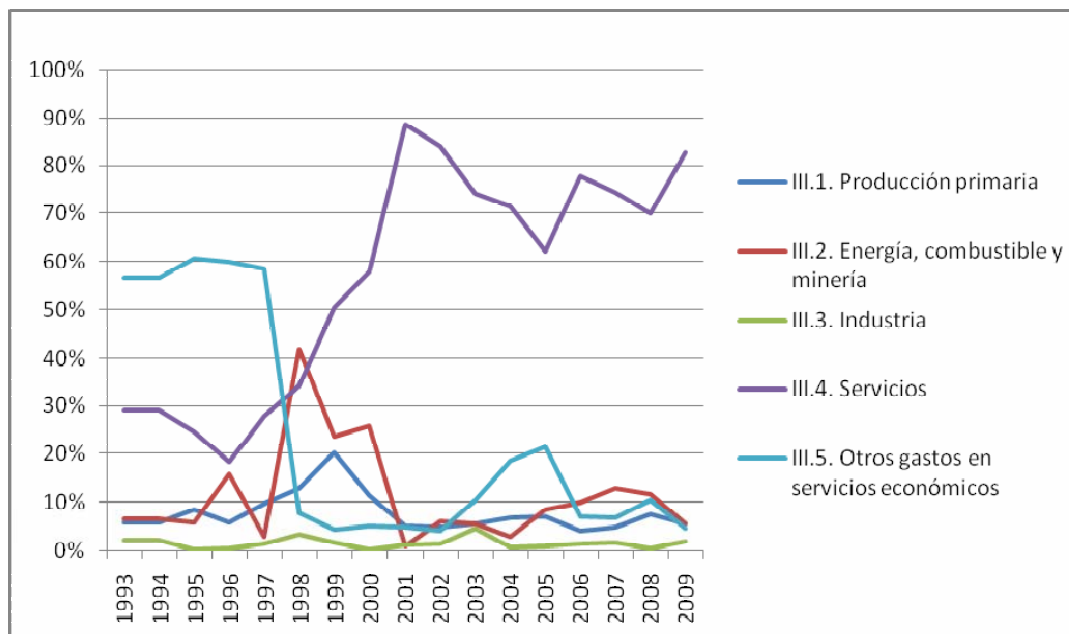
4.3. Otros gastos en servicios económicos: comprende los gastos relacionados con a) la promoción del turismo; b) el desarrollo y la regulación del comercio interno y externo y de los servicios de almacenaje; c) la actividad de seguros y reaseguros y todas las referidas al sistema financiero; y d) las acciones de conducción y administración de la política económica que, por su generalidad, no se incluyen en los otros conceptos de esta finalidad.

Si se toma en cuenta el total del país, la participación de este ítem fluctúa entre un 6 a un 11% del total del gasto. En la provincia de San Luis, representa entre un 14 y un 27% del gasto.

Como puede observarse en el gráfico que figura a continuación, si bien existen fluctuaciones en todos los ítems que componen el rubro, es el de Servicios el que muestra un incremento más acentuado.

Gráfico 10

Distribución del Gasto Público en Servicios Económicos, San Luis, 1993-2009



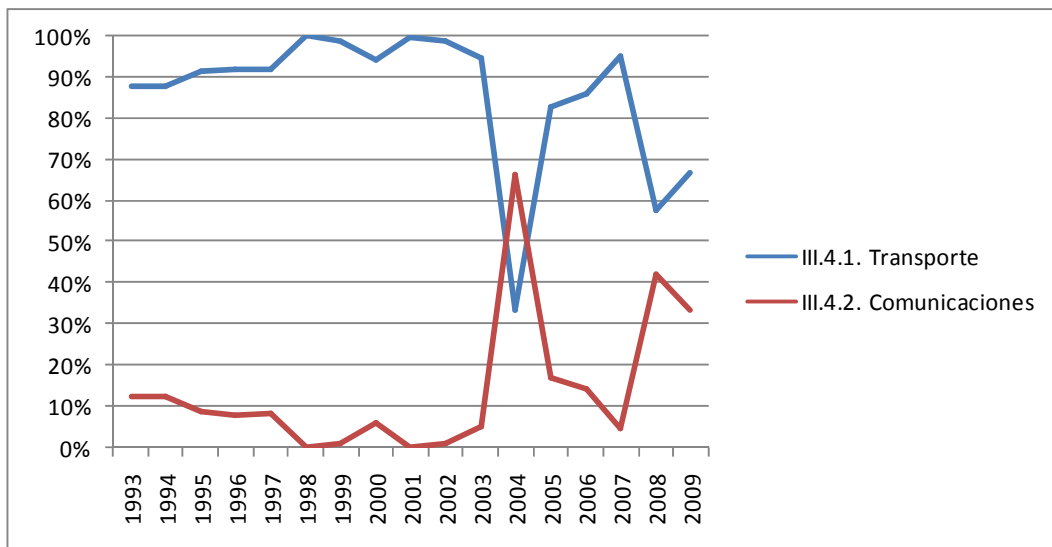
Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

El ítem Servicios comienza a destacarse del resto a partir de mediados de los noventa. El porcentaje más alto lo registra en 2001: 89% del total del gasto en servicios económicos. Si bien en los años subsiguientes se evidencia una disminución en su participación, aún en su nivel más bajo, está por encima del 60% del total de este rubro.

Este ítem Servicios se subdivide a su vez en Transporte y Comunicaciones. El primero dio cuenta de más del 90% del ítem desde el comienzo de la serie analizada hasta el año 2003 -es decir, al menos por 10 años- en el 2004 se produce un cambio importante en la definición del gasto, tal como se evidencia en el gráfico siguiente, se reduce drásticamente la asignación a Transporte y el ítem Comunicaciones crece de un 5% en 2003 a un 66% en 2004.

Gráfico 11

Distribución del Gasto Público en Servicios Económicos: Transporte y Comunicaciones, San Luis, 1993-2009



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

Quizá se pueda apreciar más cabalmente la magnitud de estas fluctuaciones si se tiene en cuenta que en 2004 San Luis gastó casi 60 millones de pesos en el rubro Comunicaciones mientras que el total para todo el país fue de 136 millones. En otras palabras, del total del gasto público argentino en ese rubro, el 44% lo invirtió San Luis. Probablemente una explicación para este altísimo nivel de gasto público esté en la puesta en marcha de la denominada “Autopista de la Información”, una iniciativa gubernamental destinada a “brindar conectividad y acceso a las tecnologías de la información”. En ese mismo año se puso en marcha la Universidad de La Punta, una universidad provincial a la que se destinó una importante cantidad de fondos públicos. En tanto organismo de aplicación de la Ley de Software, podría explicar también parte del gasto.

Pero existen también otros rubros a los cuales la provincia ha destinado un monto significativo aún si se considera en comparación con provincias que tienen mayor cantidad de habitantes y una economía construida sobre bases más estables.

A los fines de este análisis, cabe considerar algún parámetro que permita evaluar la magnitud de los recursos y que posibilite comprender su importancia relativa en el contexto nacional. Una posibilidad es considerar qué lugar ocupa el gasto público de San Luis con

relación al gasto total del país. Para comenzar con ese análisis se debe tener en cuenta en primer lugar que, del total del Gasto Público en Argentina, el gasto de la provincia de San Luis se sitúa históricamente en una cifra promedio de 1,5%.

Sin embargo, como se dijera, en algunos rubros ese porcentaje ha llegado a ser notoriamente más elevado. Así por ejemplo, hasta principios de la década pasada, el gasto provincial en Ciencia y Técnica explicaba apenas el 1% del gasto total, e incluso en 2001 fue nulo. Sin embargo en 2002 llegó casi al 40% del total nacional; esta apuesta a la ciencia no fue duradera: en 2005 el nivel de gasto se situaba nuevamente apenas un 0,2% del total.

Otro caso particular se observa si se toma en cuenta el gasto destinado a Vivienda y Urbanismo. Pese a que la construcción de viviendas y la obra pública en general ha sido uno de los símbolos más reconocidos de la provincia, los datos analizados muestran que sus niveles de inversión no han estado tan alejados de los de otras provincias. De hecho, el máximo nivel que mostró fue un 7,3% del gasto total del país en 2002.

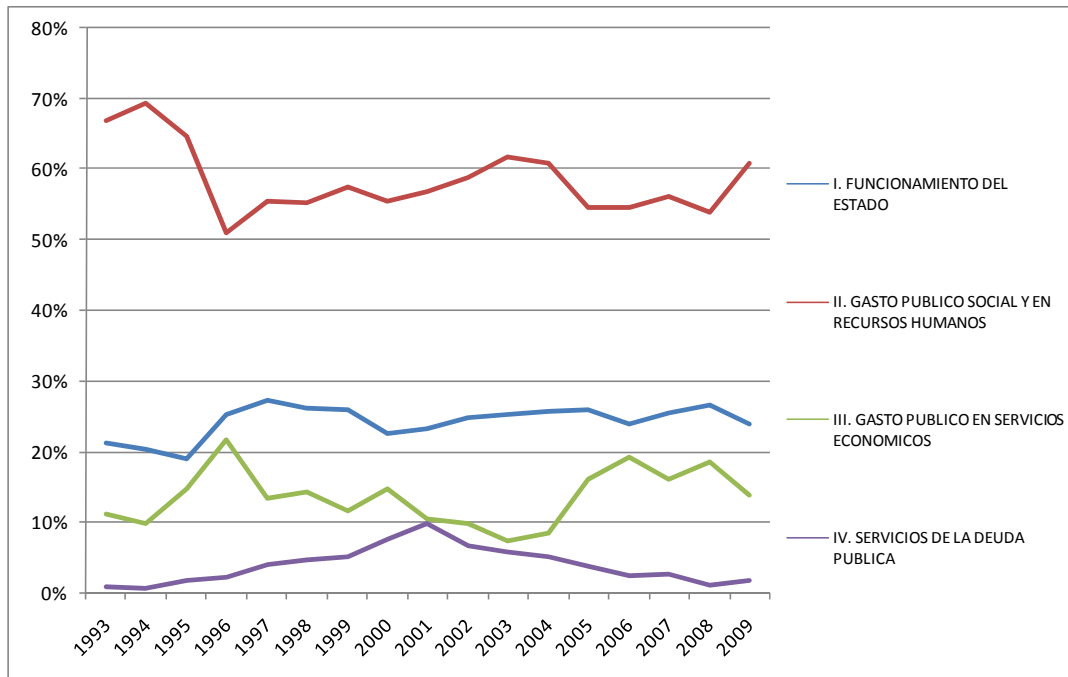
El rubro que ha concentrado los mayores porcentajes de participación a lo largo de varios años de la década pasada ha sido el correspondiente a Programas de Empleo.

En 2003, año en que se pusiera en marcha el Plan de Inclusión, el monto destinado por San Luis explica casi el 25% del total del país. Para el año siguiente, esa participación había subido hasta el 33,8%; sin embargo, en 2005 comienza un paulatino descenso hasta situarse en 26,3% en 2009.

Del análisis hasta aquí expuesto se desprende que el gasto público ha tenido en la provincia de San Luis un comportamiento poco estable. Ahora bien, algunas de estas variaciones son también observables en otras provincias (por ejemplo, en el rubro previsión social) y se explican por cambios en la normativa. Sin embargo, si se compara la evolución del GPS en provincias de similar tamaño relativo, como Catamarca o San Juan, se observa que éstas presentan un comportamiento mucho más estable.

Gráfico 12

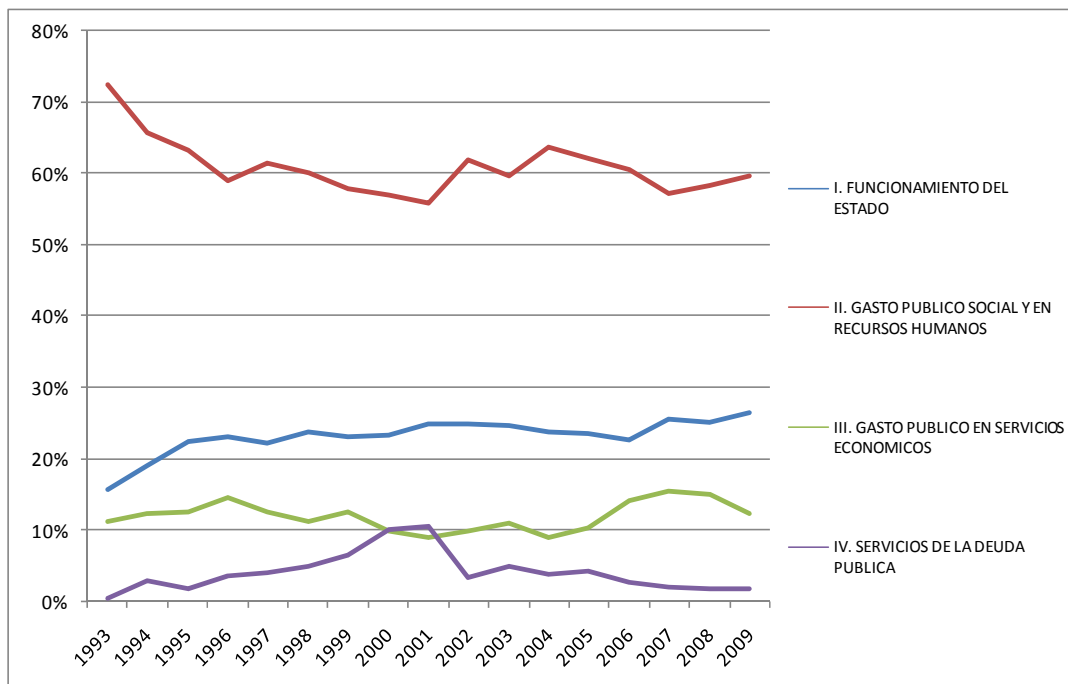
Distribución del Gasto público total por rubros, San Juan, 1993-2009



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

Gráfico 13

Distribución del Gasto público total por rubros, Catamarca, 1993-2009



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

Consecuentemente, más allá de los vaivenes económicos y políticos a los que se ha enfrentado el país, los datos permiten inferir que las importantes variaciones que muestra la asignación de recursos públicos en San Luis se originan en decisiones específicas de política.

Como se dijera, las políticas de asistencia a desocupados puestas en marcha por la provincia no sólo se han configurado en el destino predilecto de los fondos públicos sino que también han causado muchas de las variaciones observadas en la distribución general del gasto.

El Plan de Inclusión Social

Como se explicitara en el apartado anterior, a lo largo de la década de 1990 el Estado provincial no parecía muy preocupado por la cuestión social, quizá porque consideraba que el mercado resolvería los problemas o bien porque confiaba en que los regímenes promocionales de los que aún gozaba mantendrían la equidad social al permitir que se sostuvieran los beneficios sociales derivados de una inserción laboral “en blanco”.

Sin embargo, el escenario cambió rotundamente en los primeros años del nuevo siglo. A principios de 2003, en la provincia de San Luis, el mercado laboral presentaba signos de evidente deterioro, no sólo producto de crisis recientes sino más bien resultado de una serie de procesos acumulativos derivados también de la caída en los beneficios asociados a las leyes de promoción industrial que, desde finales de los '70, habían implicado una importante mejora en la situación provincial.

Como consecuencia, se multiplicó la tasa de desocupación y alrededor de un 30% de la Población Económicamente Activa encontraba problemas para insertarse en un empleo.

Si bien existían en la provincia planes sociales de empleo (San Luis Competitivo y Solidario, Pañuelos Verdes, etc.), el gobierno provincial se fijó objetivos mucho más ambiciosos y, en mayo de 2003, puso en marcha el Plan de Inclusión Social, orientado a *“todos los ciudadanos desocupados de la Provincia de San Luis, dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión en la Cultura del Trabajo”*. Definido desde el gobierno provincial como “el más ambicioso plan de trabajo del país”, el ***Plan de Inclusión Social - Trabajo por San Luis***, surgió con la premisa de dar trabajo a **todos** los

desocupados. De hecho, el slogan utilizado para identificarlo era *Desocupación Cero*. (Bussetti, 2009)

La puesta en marcha del PIS implicó un cambio sustancial en la orientación del GPS: si hasta entonces la principal apuesta del gobierno provincial había sido la Obra Pública en tanto “*genera un efecto multiplicador en las economías, dado que permite la generación de fuentes de trabajo a la vez que modifica la infraestructura de las localidades, modernizándolas, otorgándoles funcionalidad operativa y convirtiéndolas en atracciones turísticas y/o productivas, como es el caso de ejecución de caminos y rutas, construcción de escuelas, centros de salud, diques, acueductos, canales y su respectivo mantenimiento*”, ahora cambiaba de rumbo para redirigir recursos hacia las políticas de asistencia a desocupados.

El Decreto 71-MC-2003 cambió por completo el panorama del gasto público en la provincia de San Luis. En efecto, de acuerdo con las afirmaciones del nuevo gobernador en el momento de asumir el cargo, “*la nueva dirección de las políticas... (...) [es] darle trabajo a todos los puntanos. Este es el camino. Gobernar es crear fuentes de trabajo, es mantener las fuentes de trabajo existentes, es mejorar las fuentes de trabajo. El camino es el trabajo, trabajo para todos los puntanos.*”

Así, una vez creado el Plan, el Poder Ejecutivo provincial -haciendo uso de sus facultades de reasignación de fondos²- estableció las fuentes de financiamiento mediante el mencionado Decreto 71/03. La mayor parte del financiamiento destinado al PIS (72 de los 74 millones de pesos) surgió de partidas originalmente asignadas a obra pública. (Páez et al, 2008)

Particularmente, los mayores “aportantes” para la creación del PIS fueron los programas previstos para la realización de diversas obras de infraestructura: alrededor de 23,5 millones de pesos previstos para la construcción y reparación de diques, 12 millones asignados a la ampliación de la red vial de la provincia, más de 6 millones y medio que servirían para obras de saneamiento y más de 24 millones destinados a *Ejecución de Obras*. Un análisis más detallado muestra que se resignaron montos previstos para una extensión de las redes de agua potable y de cloacas, para construcción y mantenimiento de edificios y

² Por ley el Poder Ejecutivo Provincial está autorizado a “disponer las reestructuraciones que considere necesarias, incluido cambio de Jurisdicción, Finalidad y Clasificación Económica” tanto dentro de la suma total del presupuesto dentro de cada partida. Esta disposición se aplica también a los Presupuestos de los Organismos Descentralizados Autofinanciados. Ver Ley N° VIII-0253-2004, entre otras.

equipos destinados a atender la salud de la población, para la construcción y mantenimiento de escuelas, y para la construcción de viviendas.

Quizá podría acordarse en que, a partir de un diagnóstico de *“angustiosa necesidad y el pedido de miles de comprovincianos que atravesaban la dramática situación de encontrarse sin empleo y sin oportunidades”*³ podían demorarse algunos puentes y autopistas, sin embargo, cabe preguntarse si el hecho de haber privilegiado el financiamiento del Plan por sobre otro tipo de gastos públicos sociales como obras de agua potable y cloacas, mantenimiento de edificios escolares y centros y equipos de salud es una medida de gobierno apropiada para el bienestar general de la población.

La decisión adquirió cobertura legal mediante una sanción legislativa cuyo decreto reglamentario declaraba el *“Estado de Emergencia Social en todo el ámbito de la Provincia de San Luis, por el término de Un (1) año, con el objeto de implementar un ambicioso Plan de Inclusión Social”*.

“La puesta en marcha del Plan de Inclusión Social no es otra cosa que la refundación del pacto social garantizando los derechos humanos de hombres, mujeres y niños; el trabajo parar todos los desocupados”

Así se describe desde el discurso oficial al Plan de Inclusión Social. Ahora bien ¿qué implica esta *refundación del pacto social*? En concreto, se operacionalizó mediante la Ley 5373 de mayo de 2003:

- Declaración de “Emergencia Social” en la provincia
- Creación del Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”
- Establecimiento de una “colaboración económica de carácter no remunerativo” para sus beneficiarios. En el año 2003 el monto se fijó en \$330 y en la actualidad llega a \$620.
- Definición de la contraprestación a realizar: a cambio de esa “colaboración económica”, los beneficiarios deben realizar “prácticas” de ocho horas diarias, cinco días a la semana⁴

³ Esto se sostiene en la primera parte del libro *San Luis...una política social diferente*, publicación oficiosa que en 2004 se propuso dar cuenta de la importancia del Plan de Inclusión en la vida de los sanluisenses.

⁴ De todos modos, en la práctica los beneficiarios declaran trabajar un máximo de 7 horas diarias (Bussetti y Olguín, 2005)

- Beneficios adicionales: de acuerdo con la Ley, los beneficiarios reciben cobertura de la Obra Social del Estado Provincial (aunque no aportan) y también de una ART.

Más de cuarenta mil sanluiseños se inscribieron en el Plan. La consecuencia fue una abrupta disminución de la tasa de desocupación: del 12,6% que registraba en 2002 -la más alta de la historia de la provincia- se redujo al 3,7% en el segundo semestre 2003. Y no sólo eso: a partir de ese momento nunca alcanzó los dos dígitos. De todas maneras, no podría atribuirse todo el mérito a la aplicación del Plan ya que a nivel nacional las tasas de desocupación mostraron también un importante descenso.

Estudios previos (Páez, 2009; Bussetti, 2010) han demostrado además que los “empleos” en el Plan, analizados a la luz de cualquiera de las conceptualizaciones relativas a “precariedad”, se muestran como ocupaciones situadas en las antípodas de lo que podría considerarse un empleo digno, un buen empleo, o al menos una ocupación estable:

- Los beneficiarios no tienen recibo de sueldo
- Cobran en una cuasimoneda llamada “Cheque de Inclusión”
- No son registrados por su empleador (el Estado provincial) y tampoco aportan por sí mismos al sistema jubilatorio. Tampoco reciben asignaciones familiares.
- Desarrollan sus tareas la mayor parte del tiempo al aire libre y sin elementos de protección apropiados.
- Las tareas que desarrollan no mejoran sus capacitaciones previas ni fortalecen sus competencias laborales, ya que la mayor parte tiene que ver con desmalezamiento de espacios públicos.

Por otro lado, en lo que hace a los indicadores de registración en la seguridad social, a lo largo del tiempo han sido inferiores al total general en la provincia, salvo a lo largo de la etapa de mayor auge de la promoción industrial, cuando la mayor parte de los ocupados se desempeñaba en el sector secundario de la economía.

Una política oscilante

El análisis aquí presentado, sin pretender ser exhaustivo, permite al menos conocer un aspecto no menor en lo que hace al análisis de las políticas públicas: más allá de los discursos y de las tomas de posición, el análisis del destino de los fondos públicos permite comprender de qué forma se propone cada gobierno actuar en función del interés público y promover el bienestar general.

10i

CONGRESO
NACIONAL
DE ESTUDIOS
DEL TRABAJO

PENSAR UN MEJOR TRABAJO.
ACUERDOS, CONTROVERSIAS Y PROPUESTAS.

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

Sin pretender cuestionar las decisiones de política, el dato que aparece como fundamental no es tanto el foco de la asignación de recursos sino la evidencia de la variabilidad de ese foco. Más allá de cuáles sean las medidas concretas que un Estado elija, parece evidente que, si el objetivo que persiguen las acciones del Estado es lograr una sociedad cada vez más inclusiva, no sólo se requiere de una importante inyección de fondos sino, principalmente, del sostenimiento de las políticas a largo plazo, de que las mismas partan de un acuerdo social tan amplio como sea posible, de que existan formas socialmente aceptadas de monitoreo y de que puedan, efectivamente, llegar al objetivo planteado.

Bibliografía

- Bustelo Graffigna, Eduardo (1998) *Pobreza moral. Reflexiones sobre la Política Social Amoral y la Utopía Posible*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Pobreza organizado por la Facultad de Ciencias Económicas de Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) en Santa Fé de Bogotá
- Bussetti, M. (2009) “Inclusión social ¿En qué? ¿Para qué? Un estudio de caso”. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. ISSN 1852-5202
- Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2011) “Gasto de los gobiernos provinciales y GCBA”, disponible en http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html
- Isuani, Aldo (1991) “Los orígenes conflictivos de la seguridad social” en Isuani, Ernesto y Otros. *El Estado Benefactor. Un paradigma en Crisis*. Ed. Miño Dávila/CIEPP.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1998) *La nueva oscuridad en la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Ed. Miño y Dávila. Bs.As.
- Ministerio de Economía de la Nación, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Indicadores de Gasto Público Social. Disponible en Internet: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial.html>
- Ministerio de Economía de la Nación, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Disponible en Internet: www.mecon.gov.ar/peconomica/.../gastosocial.html
- Páez, M.; Bussetti, M.; Fernández, C.; Saibene, M. (2010) “Entre los devenires de las políticas públicas y los laberintos de los fondos públicos”. VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.
- Páez, M.; Bussetti, M.; Fernández, C.; Saibene, M. (2009) “San Luis: Obra pública como política social”. 5º Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de San Juan.
- Páez, M.; Bussetti, M.; Saibene, M.; Fernández, C. (2008) “Distribución presupuestaria y política social en la provincia de San Luis”. II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales del Plan Fénix. Tandil, Bs As. ISBN 978-950-9370-28-9
- Suárez Godoy, Enrique H. (2004) *San Luis... Una política social diferente*. PAYNE S.A. San Luis. Argentina. I.S.B.N. 987-1092-25-3