

Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Coordinación: Claudia Danani - cdanani@arnet.com.ar

Alejandra Beccaria - abeccari@ungs.edu.ar

A un lustro de Inclusión. Balance, perspectivas.

Mónica Páez

mpaez@fices.unsl.edu.ar

Mónica Bussetti

bussetti@fices.unsl.edu.ar

Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales. Universidad Nacional de San Luis.

El 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 para todos los desocupados”

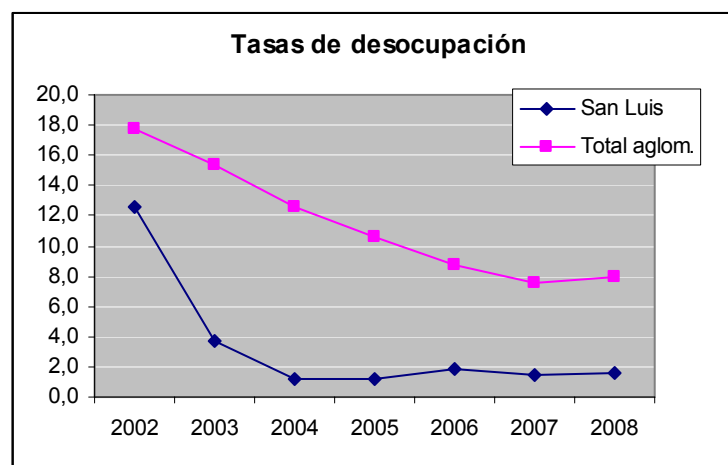
Así se describe desde el discurso oficial al Plan de Inclusión Social. Ahora bien ¿qué implica esta *refundación del pacto social*? En concreto, se operacionalizó mediante la Ley 5373 de mayo de 2003:

- 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 semana¹
- 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 ART².

¹ De todos modos, en la práctica los beneficiarios declaran trabajar un máximo de 7 horas diarias (Bussetti y Olguín, 2005)

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, como puede observarse en el Gráfico 1.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia a partir de datos EPH-INDEC

Más allá de que no pueda atribuirse todo el mérito a la vigencia del Plan, si se analizan los indicadores podría suponerse que el Plan implicó la creación neta de empleos: al tiempo que descendía la desocupación, la tasa de actividad del aglomerado San Luis y El Chorrillo aumentaba un 8% (ó 3 puntos porcentuales: de 38,7 en 2003 a 41,8 en 2004). Esto indicaría que, a partir de la vigencia del Plan, ingresaron al mercado laboral muchas personas que se encontraban inactivas, particularmente mujeres amas de casa y jóvenes sin ocupación previa. (Bussetti y Páez, 2007)

Por otro lado, si se considera que, más allá del discurso, quienes participan del plan siguen siendo desocupados, y se tiene en cuenta que el Plan “ocupa” al 30% de la PEA, la tasa de desocupación reflejaría esa situación.

² Además de estas disposiciones, la Ley también contiene otras relativas a la financiación del Plan, que se tratarán en otro apartado.

¿Qué implica *trabajar en el Plan*?

El nombre del Plan es “Trabajo por San Luis”, sin embargo, de acuerdo con la Ley que le dio origen,

“No siendo este Plan de inserción de naturaleza laboral ni administrativa, la Autoridad de Aplicación establecerá los derechos y obligaciones de los beneficiarios del Plan, quedando autorizada, en caso de incumplimiento a dar de baja a los mismos en cualquier momento en razón de la especial naturaleza de la relación”.

La Ley nunca aclara a qué situaciones se refiere el artículo 7 cuando habla de “incumplimiento”. Así las cosas, pareciera que la refundación del pacto social pende de un hilo muy delgado: el que media entre el cumplimiento y el incumplimiento, sin que esté muy claro de qué.

Si se analizan los “empleos” en el Plan a la luz de cualquiera de las conceptualizaciones relativas a “precariedad”, claramente se advierte que estas ocupaciones están 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 en la provincia con relación al total general, 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. Sin embargo, a partir de la vigencia del Plan, cada vez hay menos empleo “en blanco”: según datos oficiales de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, el porcentaje de ocupados sin descuento jubilatorio, a diciembre de 2008, ascendía al 50,3%. Los indicadores de formalización del pago son consistentes: en la provincia de San Luis menos del 50% de los asalariados afirma que le dan un recibo con sello,

mientras que en los datos correspondientes al total de aglomerados más de un 65% de asalariados está “en blanco”. Desde otro punto de vista, mientras que casi el 50% de los asalariados de la provincia declaran que “no le dan ni entrega nada” en ocasión del pago, para el resto del país el porcentaje es de menos del 30%.

Si se tiene en cuenta que el principal objetivo del Plan pasa por la “inclusión social” y que el acceso a la seguridad social debiera ser un punto importante a tener en cuenta, podría parecer paradójico el hecho de que el porcentaje de empleo “en negro” haya aumentado a partir de la vigencia del Plan. Sin embargo, en 2002 casi el 55% de los asalariados estaban registrados, mientras que, como se dijera, en la actualidad el indicador ha caído a menos del 50%.

Impactos sociales del Plan

Más allá del impacto directo sobre el mercado laboral, si se considera que se trata de una política pública orientada a “refundar el pacto social”, deberían también considerarse en el análisis otras cuestiones que hacen a la “inclusión social”: acceso a otros bienes sociales como educación, salud, descenso de la pobreza, etc.

Si se considera que en la actualidad la retribución de los beneficiarios del Plan llega a \$620 y que, de acuerdo con información oficial, muchas familias numerosas “*tienen hasta tres de sus miembros incorporados al Plan de Inclusión Social (sic)*”, se comprende otra afirmación oficial: “*Esto garantiza que en San Luis no haya familias con ingresos por debajo de los índices de indigencia y pobreza*”

Si bien los indicadores no le dan la razón por completo, sí puede afirmarse que los indicadores de pobreza e indigencia mejoraron sensiblemente a partir de la vigencia del Plan: en el primer año de su implementación, la pobreza se redujo un 30% y la indigencia un 60%.

Ahora bien, más allá de todas las consideraciones que legítimamente puedan plantearse con relación a la nueva metodología que emplea el INDEC, si se consideran sus estimaciones para pobreza e indigencia para el 1º semestre de 2008 -simplemente como forma de comparar la situación de la provincia de San Luis con relación al resto- parecería que la influencia benéfica del Plan ha sido efímera: los indicadores de pobreza e indigencia de la provincia son superiores a los de provincias vecinas e incluso respecto del total de aglomerados urbanos.

Por otro lado, como consecuencia de que los trabajadores del Plan no están registrados y no hacen aportes, si bien reciben una cobertura de salud, ésta sólo alcanza a cada beneficiario, es decir, su grupo familiar está excluido. En este sentido, es llamativo el hecho de que en San Luis

–provincia de la inclusión social- más de la mitad de los habitantes menores de veinte años no tenga cobertura de salud. Si se compara con los datos correspondientes al total de aglomerados, se observa que en este rango etario el 65% de la población sí tiene cobertura.

En San Luis, la población con mayor cobertura de salud es la que tiene entre cuarenta y sesenta años, o sea, el grueso de quienes trabajan, aunque esta proporción también es menor a la correspondiente al total nacional. Por un lado, entonces, es evidente que la cobertura de salud sigue atada a la relación salarial y, si esa relación salarial se da “en negro”, ya sea con empleadores privados o con el propio Estado, una primera consecuencia es que los niños quedan claramente desprotegidos.

Por otro lado, el acceso a Educación es otro factor que suele tenerse en cuenta a la hora de evaluar qué tan inclusiva es una sociedad. Al respecto, un análisis de la matrícula escolar a partir de la vigencia del Plan en la provincia refleja que:

- Se redujo la cantidad de alumnos en el sistema educativo³
- Se incrementó en más de un 25% el porcentaje de alumnos repitentes
- Del total, cada vez son menos los alumnos Regulares
- Ha bajado el porcentaje de alumnos con sobreedad, lo cual podría ser un buen indicador, salvo si se considera que también ha aumentado el porcentaje de repitentes, lo cual implica que posiblemente los alumnos más grandes estén abandonando la escuela.

Probablemente estos datos puedan valorarse más adecuadamente si se consideran otros aspectos relacionados con el financiamiento del Plan.

Financiamiento del Plan

De acuerdo con datos oficiales, en la actualidad se destina al financiamiento del Plan de Inclusión el 26% del Presupuesto provincial, esto implica unos 260 millones de pesos, alrededor de 3,2 veces más que el presupuesto inicial.

La puesta en marcha del PIS implicó un cambio sustancial en la orientación del GPS: hasta entonces, la principal apuesta del gobierno provincial había sido la Obra Pública⁴ en tanto *“genera un efecto multiplicador en las economías, dado que permite la generación de fuentes de*

³ De acuerdo con las estimaciones de población que realiza el Indec y los datos oficiales de la provincia de San Luis, mientras que la población total aumentó un 7%, la cantidad de alumnos se redujo un 1%.

⁴ Una muestra de este énfasis en la obra pública puede encontrarse en el denominado Plan Mil, que implicó una inversión de 1000 millones de pesos a lo largo de 5 años.

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”.

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 fondos⁵ - estableció las fuentes de financiamiento mediante el mencionado Decreto 71/03.

Como puede observarse en la tabla que figura a continuación, la mayor parte del financiamiento destinado al PIS (72 de los 74 millones de pesos) surgió de partidas originalmente asignadas a obra pública.

Tabla 1

Plan de Inclusión Social – Financiamiento mediante reasignación de partidas (2003)

Partida/Unidad Ejecutora/Programa	\$
Ministerio de Gobierno, Justicia, Culto y Trabajo	661.200,00
Ministerio de Cultura y Educación	483.818,00
Ministerio de Economía y Producción	41.771,06
Ministerio de Salud	56.597,34
Programa de Planeamiento y Desarrollo de Actividades Deportivas	399.500,00
Parques Provinciales y Nacionales	200.000,00
Programa de Monumentos y Fuentes Provinciales	354.400,00
Planificación Turística, Difusión y Organización de Eventos de Turismo	82.500,00

⁵ 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.

Fomento de Inversiones Turísticas	300.000,00
Coordinación Logística Ministerio de Educación	200.000,00
Mantenimiento Correctivo de Escuelas	128.799,49
Mantenimiento de Equipos de Salud	360.000,00
Abastecimiento Eléctrico a la Población Rural Concentrada y Urbana Periférica	127.587,05
Integración Eléctrica del Departamento Dupuy	103.189,22
Obras de Infraestructura para la Producción (Diques)	23.469.846,18
Infraestructura Hídrica (Obras de saneamiento)	6.690.869,98
Ejecución de Obras - Arquitectura	24.311.267,68
Programa de Gas	379.813,63
Provisión de Agua Potable y cloacas	715.643,38
Viviendas	3.141.511,52
Vialidad Provincial - Ampliación de la red vial	12.568.694,84
Total	74.777.009,37

Fuente: elaboración propia según decreto 71-MC-2003 y leyes de Presupuesto

Como puede observarse, 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 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*”⁶ podían demorarse algunos puentes y autopistas, sin embargo, cabe

⁶ 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 sanluiseños.

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.

En el Presupuesto 2004 el monto asignado al PIS aumentó 100 millones con respecto al fijado por el Decreto 71. Si bien el monto total destinado al Plan es mayor en la actualidad, fue en 2004 cuando alcanzó el máximo porcentaje con relación al presupuesto total. En efecto, en ese año el Estado provincial destinó más del 45% del gasto público social Gasto Público Social (GPS) al financiamiento del Plan. En otras palabras, particularmente en 2004, se privilegió claramente la asistencia a desocupados por sobre Educación, Salud y otras áreas asociadas al Bienestar Social.

Esta opción por una política en desmedro de otras también se pone de manifiesto si se consideran las fuentes de financiamiento necesarias para sostener un programa de esta magnitud. Luego de la reasignación masiva efectuada a mediados de 2003, la mayor parte de los fondos asignados al PIS provenían de Rentas Generales. Sin embargo, incluía también otras fuentes de financiamiento:

- Transferencia de Servicios Asistenciales - Ley 24.049: esta Ley, sancionada en 1992, faculta al P.E.N. a transferir a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio De Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica. La referencia en el Presupuesto provincial a esta ley se refiere a fondos recibidos del Estado Nacional como compensación para el desarrollo de los fines previstos por la ésta.
- POSOCO y PROSONU: En 1990 el gobierno nacional creó el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO), que sustituyó al PAN, y el Programa Social Nutricional (PROSONU), que integró los recursos del Programa de Comedores Escolares e Infantiles. En 1992 fueron transferidos a las provincias en concepto de “fondos coparticipados” y de impuestos recaudados por el Estado Nacional. La ley que transfería estos fondos explicitaba que los mismos debían aplicarse específicamente a esos programas, lo cual no fue respetado estrictamente por todas las jurisdicciones provinciales.
- Recupero de cuotas de viviendas y Recaudación FONAVI: se trata de fondos derivados de las cuotas mensuales que abonan quienes son beneficiarios (propietarios) de viviendas construidas por el Estado Provincial.

- Ley 23.966: se trata de fondos coparticipables derivados de la Ley de Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al proceso económico.

Teniendo en cuenta que se trata de fondos que, en su mayoría, se giran con un destino específico, cabe suponer que el cambio en la composición interna del GPS pueda estar relacionado precisamente con la necesidad del Ejecutivo provincial de adecuarse a la norma.

En tercer lugar, es llamativo el escaso porcentaje destinado a la salud pública, particularmente si se tiene en cuenta que en este rubro las partidas destinadas a personal suelen permanecer estables. En consecuencia, quizá haya que considerar el hecho de que los beneficiarios del Plan tienen acceso a una cobertura de salud por parte de la Obra Social del Estado provincial (DOSEP). El único aporte que recibe la obra social proviene del Estado, ya que a los beneficiarios no se les realizan los descuentos correspondientes. De esta forma, tomando por ejemplo la información que se consigna en el Presupuesto 2004, el Estado aportaría al sistema de Salud, además de lo consignado en la partida específica, unos 11 millones de pesos más.

Por otro lado, a lo largo del período considerado también se observan modificaciones en la composición interna de los fondos destinados al sostenimiento del Plan de Inclusión. Así, mientras que en el Presupuesto 2004 un 99.5% de los fondos previstos tenían como destino Transferencias (pago a los beneficiarios), en 2007 habían caído a menos del 90%. Este dato podría indicar que la permanencia del Plan en el tiempo ha derivado en una progresiva burocratización, ya que los incisos que muestran un mayor crecimiento son las destinadas a Personal y Bienes de Consumo.

En cualquier caso, la síntesis no puede descuidar el hecho de que, a partir de 2004 ha disminuido progresivamente el monto destinado directamente al que se sostiene como principal objetivo del Plan de Inclusión: brindar ingresos a aquellos que no lo tienen. Aún dejando de lado el ambicioso alcance previsto originalmente, no es un dato menor.

En relación con lo anterior, cabe destacar que lo largo de la serie el GPS se incrementó 66%. Sin embargo, si se considera el GPS en el período de vigencia del PIS, se advierte que, mientras que en la década anterior el gasto social equivalía a alrededor de un 60% del gasto total, en los últimos años esta relación se ubica en un máximo de 49% y cae al 38% en el Presupuesto 2007.⁷

⁷ A partir de 2003, los Anexos que acompañan los presupuestos provinciales presentan una tabla resumen que, sin discriminar fondos por Ministerios y/o Unidades Ejecutoras, divide el total presupuestado en Áreas de gobierno. Siguiendo esta clasificación, si se toma en cuenta la categoría correspondiente a Servicios Sociales, el total del GPS muestra montos superiores. Sin embargo, teniendo en cuenta que no existe información acerca de qué

Vale decir: el que fuera denominado “*el más ambicioso plan social del país*” en realidad no implicó un incremento sustancial de los fondos que el Estado destina a mejorar o sostener la equidad social, sino que se nutrió de los fondos de otras partidas que también tienen el mismo objetivo.

Hacia un balance ¿cómo nos deja un lustro de *Inclusión*?

Desde la vigencia del Plan, en San Luis hay:

- Más empleos precarios
- Menos niños y jóvenes en las escuelas
- Menos jóvenes que buscan un empleo
- Niveles de pobreza más altos que los de la región
- Menos atención a la salud y a la educación
- La misma cantidad de desocupados que antes (si algunos lograron insertarse, no fue como resultado de la política pública)

Desde el discurso oficial la exclusión sería el resultado de uno de varios “problemas culturales”: poca voluntad de insertarse en el mercado laboral, explotación o bien desempleo derivado de la incorporación de nuevas tecnologías. La inclusión vendría entonces de la mano de la política social: generación de puestos de trabajo. Vale decir: sujetos indefensos y carentes de estrategias para hacer frente a las situaciones en las cuales “los han dejado”. Para “sacarlos” de esa situación aparece la mano del Estado.

Sin embargo, si, como hemos visto, la inclusión que plantea el Estado sólo lo es en términos de ingresos, quizá sea por esa vía que los beneficiarios encuentren otros bienes, más simbólicos quizá, que les provean de una *experiencia de inclusión*.

En el sentido de lo que Zizek denomina “capitalismo cultural”, el Plan significa para muchos beneficiarios una experiencia de acceso al consumo. Si, como sostiene Bauman, “*Ir de compras y consumir significa, hoy en día, invertir individualmente en la propia membresía social*”, entonces cabe preguntarse si es que esta refundación del pacto social lo es sólo en un sentido capitalista, si se es ciudadano del mercado aunque no se lo sea en el sentido republicano, y si es que eso resulta suficiente.

partidas componen la categoría Servicios Sociales y que además la tendencia es la misma, se presentan aquí los resultados del análisis propio elaborado a partir de la suma de las partidas individualizadas en cada Presupuesto.

Bibliografía

- Anuario Estadístico de la provincia de San Luis (2007). Disponible en <http://www.estadistica.sanluis.gov.ar>
- Bauman, Zygmunt (2008) “Consumir más es el camino a la inclusión” Entrevista en Diario La Nación, 05/11/08. Buenos Aires
- Bussetti, M y Olguín, J (2005) “Calidad del Empleo y Planes Sociales en San Luis”. 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires. CD ROM
- Bussetti, M. y Páez, M. (2007) “Políticas sociales y creación de empleo”. 4º Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste y 1º Binacional con IV Región Chile. San Juan.
- INDEC, Bases Usuarías y tabulados
- Páez, M., Bussetti, M., Saibene, M., Fernández, M. (2008) “Distribución presupuestaria y política social en la provincia de San Luis”. II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales, Plan Fénix. Tandil, Bs. As.
- Páez, M y Bussetti, M (2005) “Estructura Ocupacional de la Provincia de San Luis”. 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires. CD ROM.
- Provincia de San Luis, Leyes y Decretos. www.sanluis.gov.ar
- Suárez Godoy, E. H. (2004) *San Luis... Una política social diferente*. Tomo I: Marco teórico, puesta en marcha y testimonios del Plan de Inclusión Social. Payné S.A. San Luis
- Zizek, Slavoj (2003) *A propósito de Lenin. Política y subjetividad en el capitalismo tardío*. 1ª Ed. Atuel Parusía. Buenos Aires