



El eje de las políticas públicas en función de la asignación de recursos: el caso de la provincia de San Luis

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

Área temática: VII. Administración pública y políticas públicas

Autores:

Mónica Páez - monica.a.paez@gmail.com

Universidad Nacional de San Luis (Argentina)

Mónica Bussetti - monicabussetti@gmail.com

Universidad Nacional de San Luis (Argentina)

Proyecto de Investigación N° 150514 “Análisis de políticas públicas”

Resumen

Las políticas públicas, entendidas como conjunto de acciones u omisiones que lleva adelante el Estado con el objeto de alcanzar determinados fines, permiten inferir la posición que ese Estado adopta frente a una determinada problemática.

Si bien estas políticas están condicionadas por una estructura socioeconómica determinada y un sistema institucional propio de la instancia gubernamental de que se trate, el modo en el que se asignan, ejecutan y monitorean los recursos públicos impacta directamente en la generación y promoción de situaciones que pueden favorecer o condicionar la equidad social.

Este trabajo analiza el caso particular de la provincia de San Luis a partir de un seguimiento de la forma en que el Estado adopta sus políticas, los ejes que constituyen sus focos de interés y de los devenires en la asignación de los fondos públicos.

Para ello, se presenta un estudio comparativo de los presupuestos provinciales de los últimos años, de la estructura interna del estado provincial y se complementa el análisis con información oficial disponible.

El caso resulta de interés particularmente teniendo en cuenta que se trata de una provincia en la cual se han sucedido sólo tres gobernadores a lo largo de los últimos treinta años; que se presenta a nivel local y nacional como un ejemplo de administración pública y que además ha pasado de ser un ejemplo del éxito de las políticas de radicación industrial a crear un plan social que llegó a dar cobertura a más de un tercio de la población económicamente activa de la provincia.

Las políticas públicas

En toda sociedad capitalista las actividades económicas desarrolladas por los individuos son de naturaleza social. Por medio del intercambio, las personas acceden a los bienes que les permiten satisfacer sus necesidades, y a partir de su actividad laboral gran parte de la población obtiene los recursos necesarios para entablar dicho intercambio. El trabajo, en tanto generador de los recursos para la reproducción de la vida material y del propio sistema, es el mecanismo de socialización e integración por excelencia. (Lindenboim et al, 2000)

Pero de hecho, hay una parte de la población que no puede acceder a los medios de vida necesarios para su reproducción. Y en el caso de aquellos que no tienen más que su fuerza de trabajo, esta limitación suele estar asociada a la imposibilidad de vender esa capacidad transformadora y, en consecuencia, de participar en las actividades de reproducción económica de la sociedad.

Históricamente, a través del Estado se han intentado paliar, mediante la implementación de distintas políticas, las situaciones de exclusión. En palabras de Lindenboim (op cit), la formulación de políticas públicas puede entenderse como un proceso social que transforma las demandas de distintos grupos sociales en opciones políticas, buscando preservar la estabilidad del sistema y la integración social que le sirve de base.

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 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 Vuolo y Barbeito (1998) 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 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.

El 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.

En síntesis, las políticas sociales, como parte de las intervenciones sociales del Estado, constituyen de manera directa una intervención en las condiciones de vida y de

reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales. No se trata, por cierto, de las únicas políticas que tienen esta cualidad, que comparten con las propias políticas económicas y con las políticas laborales, de las que sin embargo se distinguen por las formas que asume ese acto de constitución: mientras las políticas económicas y laborales intervienen en la distribución primaria del ingreso, las políticas sociales lo hacen a través de lo que se denomina distribución secundaria, es decir, a través de un circuito de distribución del ingreso que no deriva directamente del proceso de producción, por la retribución a los factores, sino por mecanismos de redistribución que se le superponen. (Lindenboim y Danani, 2002)

En Argentina, estas políticas han tomado diversas formas y adoptado distintos enfoques: desde el tipo asistencialista que surgió a fines del siglo XIX, cuyo objetivo era brindar algún tipo de ayuda material a los individuos excluidos para permitirles participar en el proceso de intercambio y que luego pudieran reinsertarse socialmente en forma autónoma, hasta las políticas de promoción del desarrollo económico que favorecían la creación de empleo y confirmaban el papel del trabajo como mecanismo de inclusión.

Los presupuestos provinciales como fuentes de información

En general se entiende que los presupuestos públicos deberían reflejar las líneas generales de la política que seguirá la administración: la asignación de recursos que recibirá cada dependencia muestra la importancia relativa que se otorga a cada organismo y dependencia del Estado y las orientaciones y metas que se trazan.

En consecuencia, el presupuesto de un Estado debería ser un instrumento idóneo para evaluar las acciones y políticas que adoptará este Estado a fin de mantener o mejorar la calidad de vida de la población. El Estado es el encargado de administrar los recursos públicos disponibles para ejecutar las acciones y alcanzar los objetivos de la política social. Desde este punto de vista, se puede convenir en que una política de gasto es eficiente cuando los recursos están asignados de modo de maximizar el bienestar social. En este sentido, se trata de saber en qué medida el esfuerzo que hace la población para pagar los tributos tiene su correlato en una adecuada provisión de bienes y servicios por parte del Estado. Hablar de eficiencia no sólo implica obtener una cantidad de bienes y servicios con el mínimo de recursos sino también una determinada calidad de tales bienes y servicios.

Una manera de explorar y analizar el modo en que se distribuyen esos recursos públicos es recurrir a los registros oficiales de manejo de fondos. En este caso particular, se trabaja con información proveniente de los Presupuestos de la provincia de San Luis. Si bien un análisis de las Cuentas de Inversión que el Poder Ejecutivo Provincial presenta anualmente a la Legislatura configuraría un instrumento más eficiente, ya que posibilita analizar los montos y destinos finales de lo efectivamente gastado, esa información no está disponible para todos los años que componen el período analizado.

Además de los presupuestos provinciales, se utilizan datos oficiales producidos por la provincia y publicados por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.

Acerca del análisis de los presupuestos

Si el análisis presupuestario resulta en general una tarea compleja, en el caso de los presupuestos públicos de la provincia de San Luis esta complejidad adquiere una profundidad mayor. Entre otros, se debió sortear una serie de obstáculos:

- Si bien el Ejecutivo provincial ha publicado los presupuestos provinciales en su sitio de Internet, sólo se puede acceder a los correspondientes al período 2006 a 2015.

- Resulta complejo seguir en el tiempo el destino de los fondos debido principalmente a las reorganizaciones del presupuesto (cambios de programas, partidas, etc.) y de los Ministerios, que en 2004 se redujeron a cuatro, pasaron a ser ocho en 2006 y son doce en la actualidad¹. En consecuencia, sólo algunos programas han conservado su número y nombre.
- En relación con lo anterior, ocurre además que se agregan o quitan incisos a las mismas partidas, lo cual dificulta también la consideración general de los montos asignados.
- El Poder Ejecutivo Provincial está autorizado por ley a “disponer las reestructuraciones que considere necesarias, incluido cambio de Jurisdicción, Finalidad y Clasificación Económica” tanto dentro de la suma total del presupuesto como dentro de cada partida. Esta disposición se aplica también a los Presupuestos de los Organismos Descentralizados Autofinanciados.

El análisis que aquí se presenta requirió entonces un esfuerzo de homogeneización y sistematización de manera de posibilitar la coherencia de los datos y su presentación ordenada. Salvo aclaración en contrario, las fuentes son los presupuestos de gastos aprobados por la Legislatura de la provincia para el período 2004-2015, decretos provinciales y otra información oficial.

Como parte de la información oficial, juntamente con el Presupuesto de cada año, la provincia publica un “Anexo” que contiene la descomposición del Gasto de acuerdo a la Finalidad y Función desagregada por Jurisdicción.

San Luis: un caso particular

La estructura productiva de la provincia de San Luis estuvo tradicionalmente relacionada con la actividad agropecuaria: agricultura de cultivos característicos de la zona pampeana y también ganadería. Pero a partir de la puesta en marcha de los programas nacionales de promoción industrial esta situación cambió sustancialmente. En 1982, la ley nacional 22702 otorgó a las provincias de San Luis y Catamarca un conjunto de beneficios promocionales que implicaban fuertes incentivos al capital para la radicación de industrias en áreas periféricas de la economía nacional.

El fuerte impulso dado desde el Estado a la promoción industrial durante la década de 1980 determinó que, mientras en el resto del país disminuía la cantidad de establecimientos industriales y la mano de obra empleada por el sector, en San Luis ambas cifras aumentarían vertiginosamente. Consecuentemente, cuando el valor de la producción industrial para Argentina crecía al 1,27% anual, en la provincia lo hacía al 23,26%. (Páez, 2004)

San Luis se convirtió en un polo de atracción y superó ampliamente la cantidad de industrias que se establecieron en otras provincias incluidas en el régimen de promoción. A partir de 1984 se evidenció un significativo crecimiento del Producto Bruto Geográfico (PBG), generado por un extraordinario incremento de la participación del sector industrial, acompañado además de una expansión, en menor grado, de algunos subsectores del sector terciario. (Páez et al, 2000)

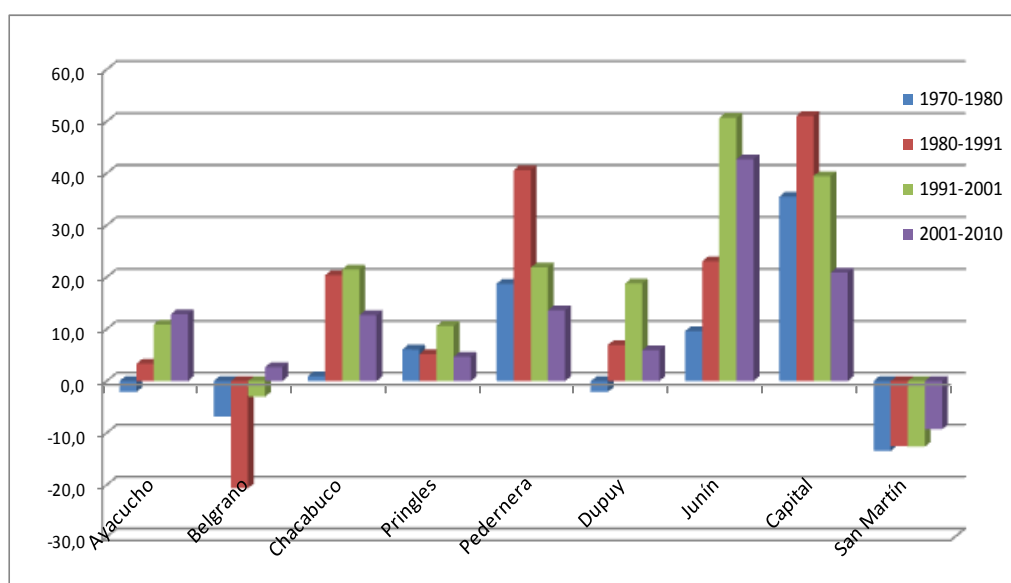
¹- Ministerios: Deportes; Educación; Gobierno, Justicia y Culto; Hacienda y Obras Públicas; Inclusión Social; Industria, Comercio, Minería y Transporte; Vivienda; Medio Ambiente; Salud; Seguridad; Turismo y Las Culturas; Campo.

La estructura demográfica también sufrió alteraciones: si bien la población de la provincia representa el 1% del total del país su ritmo de crecimiento a partir de la década del '80 superó ampliamente al del conjunto de la Argentina debido en gran parte por los flujos migratorios de signo positivo provenientes del resto del país.

A su vez, también se registraron importantes cambios en la distribución territorial de la población en el interior de la provincia, a medida que buena parte de sus habitantes comenzó a trasladarse desde las regiones agrícolas –descapitalizadas y en decadencia- hacia los parques industriales. Así, mientras varios departamentos no registraron aumentos e incluso en algunos su población se redujo, los departamentos La Capital y Pederñera - donde se sitúa la mayor parte de las industrias- incrementaron entre un 40 y un 50% su población entre 1980 y 1991.

Gráfico N° 1

Población de la provincia de San Luis por departamento, variación intercensal en porcentajes



Fuente: Páez, 2012

En la siguiente década, estos departamentos mostraron también un crecimiento destacado: casi un 40% para La Capital y más de 20% para Pederñera. Si bien el departamento Junín también registró un notable incremento de población las causas de este movimiento estuvieron más relacionadas con las características específicas de la zona, fuertemente ligadas al turismo.

Estos procesos impactaron profundamente sobre el mercado laboral de la provincia. Si se analiza la disposición de la población a participar del mercado laboral, se advierte que entre 1980 y 2001 la Población Económicamente Activa (PEA) creció más de un 25% y según datos del Censo Nacional de Población y Viviendas de 1991, la provincia de San Luis reunía más del 50% del total de personal ocupado en los parques industriales del país y concentraba a 362 plantas industriales. (Páez, 2004)

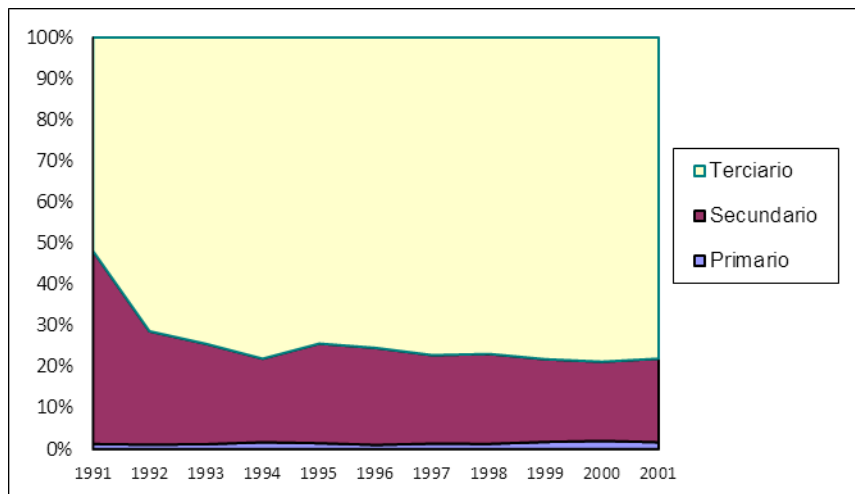
Sin embargo, a partir de la década del noventa este escenario comenzó un proceso de modificación sustancial: no sólo impactaron las consecuencias de la crisis a nivel nacional sino que los beneficios de la promoción industrial llegaban a su fin.

Algunos indicadores económicos dan cuenta del cambio: entre 1991 y 2001 la industria perdió el 35% de los ocupados, y como contrapartida, hubo un aumento de los ocupados en

el sector terciario de la economía: el sector secundario -que en la década anterior concentraba casi la mitad de los ocupados- apenas reunía un 19% de la ocupación, frente a un 79% del sector terciario. (Páez, op. cit.)

Gráfico N° 2

Ocupados según sector de la economía, San Luis, 1991-2001



Fuente: Elaboración propia según datos EPH-INDEC

Este traspaso de más de dos tercios de los ocupados al sector terciario no es un dato menor, ya que implicó además que cambiaran notablemente las condiciones de la ocupación. En efecto, esta reestructuración generó una pérdida de empleos formales y mayoritariamente estables y su reemplazo por empleos precarios e inestables en el sector terciario.

Es presumible que la pérdida de empleo formal en el sector manufacturero haya sido parcialmente compensada por la expansión del empleo autónomo², la salarización precaria y el empleo público³, mecanismos que –sin embargo– no alcanzaron para impedir el fuerte aumento del desempleo a que se hiciera referencia.

A su vez, con la llegada del nuevo siglo aparecieron nuevos obstáculos: 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. Como consecuencia, se multiplicó la tasa de desocupación y alrededor de un 30% de la PEA mostró dificultades para insertarse en un empleo.

Si bien existían en la provincia planes sociales de asistencia a desocupados, el gobierno provincial se fijó objetivos mucho más ambiciosos y, en mayo de 2003 puso en marcha el “Plan de Inclusión Social - Trabajo por San Luis”, que surgió bajo la premisa de dar trabajo a todos los desocupados. De hecho, el slogan utilizado para identificarlo era *Desocupación Cero*. (Bussetti y Páez, 2007)

² Entre 1998 y 2001, el empleo autónomo (empleadores y trabajadores por cuenta propia) siguió, en San Luis, un curso ascendente: de algo menos de 23% a más del 26% de los ocupados totales. El empleo en relación de dependencia, por su parte, experimentó una caída de casi cuatro puntos porcentuales.

³ Entre octubre de 1998 y octubre de 2001 se perdieron en San Luis más de 3.200 empleos privados, que fueron compensados por un incremento levemente superior en la ocupación pública.

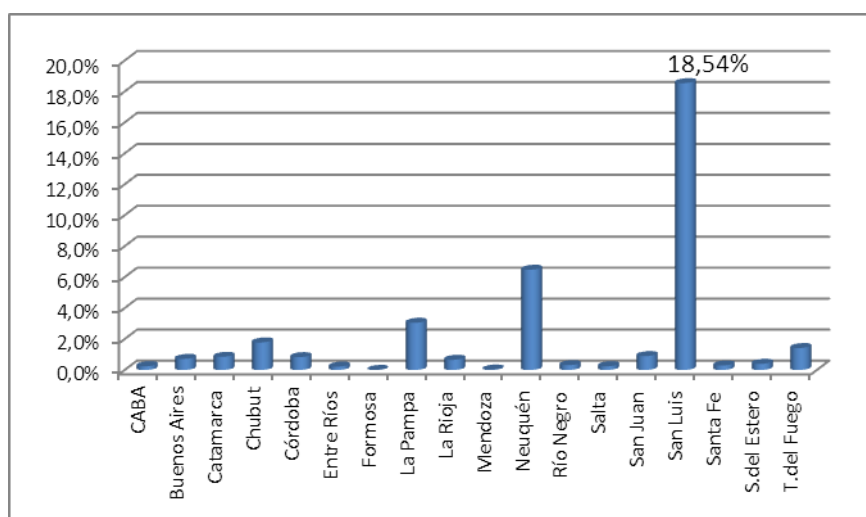
Así, la primera consecuencia directa de la aplicación del plan fue la abrupta disminución de la tasa de desocupación: del 12,6% que registraba en 2002 -la más alta de la historia de la provincia- se redujo al 3,7% en el segundo semestre 2003. Y no sólo eso: a partir de ese momento nunca volvió a alcanzar los dos dígitos. (Páez, 2009)

Como puede advertirse, esto se relaciona directamente con el hecho de que la población beneficiaria de planes sociales se incrementó abruptamente: a partir de 2004 se inscribieron en el Plan de Inclusión “Trabajo por San Luis” alrededor de 45.000 sanluseños.

La relevancia de esta política pública se hace evidente si se tiene en cuenta la relación entre población mayor de 18 años y beneficiarios de programas sociales: en el año 2005 San Luis ocupaba el primer puesto en el país con un 18,54% de la población mayor de 18 años beneficiaria de este programa provincial y de hecho, muy lejos de los porcentajes que se registraban en otras provincias, tal como se observa en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 3

Cobertura de planes de empleo provinciales sobre la población mayor de 18 años, año 2005



Fuente: elaboración propia en base a datos de DAGPyPS y MTEySS

De esta manera, el Estado provincial asumió un rol de empleador diseñando políticas sociales orientadas a la población que no estaba inserta en el mercado laboral. A partir de ellas, y de acuerdo con su propia definición, intentó revertir la condición de “exclusión” generada ante la imposibilidad de acceder a la relación salarial y a los beneficios asociados a ella.

Política social: asignación de recursos

El Gasto Público Social (GPS) se puede calcular como la suma de los recursos destinados al financiamiento de la política social, es decir, incluye 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.

Como se dijera al comienzo del trabajo, se entiende por Gasto Social a las erogaciones destinadas 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.

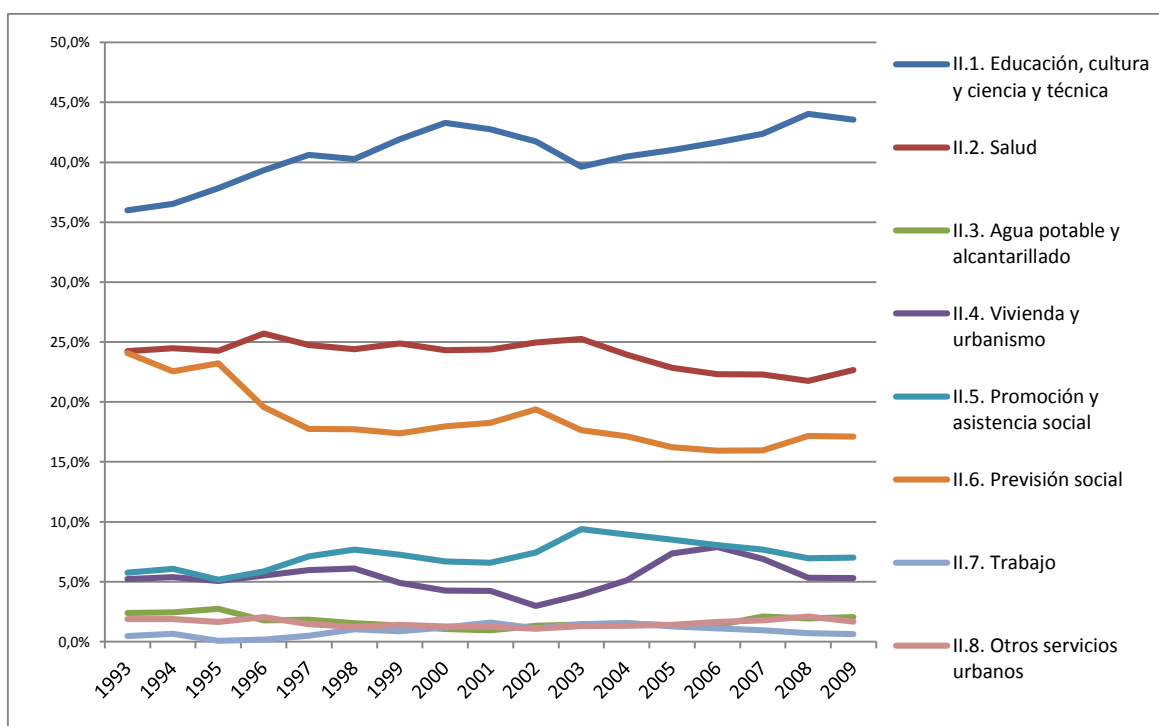
Considerando la incidencia de los diferentes niveles de gobierno, se observan diferentes situaciones: la presencia del Estado nacional es preponderante en áreas de trabajo y previsión social, así como en salud, mientras que son las provincias las que presentan mayor peso dentro del gasto en los rubros vivienda y urbanismo, educación y agua potable y alcantarillado. Por último, el gasto en el rubro de otros servicios urbanos se explica mayormente por la participación de los municipios. En materia de promoción y asistencia social, la participación en el gasto se reparte de manera bastante pareja entre los tres niveles de gobierno. (Repetto y Dal Masetto, 2012)

Si se analiza el nivel de GPS a nivel provincial se advierte que efectivamente el ítem Educación, Cultura y Ciencia y Técnica explica el porcentaje más alto a lo largo de toda la serie, tal como se visualiza en el Gráfico 4, en el que se representa el GPS del total de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

El ítem Salud configura el segundo en importancia, con una participación de entre un 22% y un 26%. A diferencia del anterior, a partir del año 2003 evidencia una disminución de su participación y en 2008 llega al valor más bajo de toda la serie: 21,8%. (Bussetti y Páez, 2011)

Gráfico N° 4

Gasto Público Social del total de gobiernos provinciales y CABA, 1993-2009

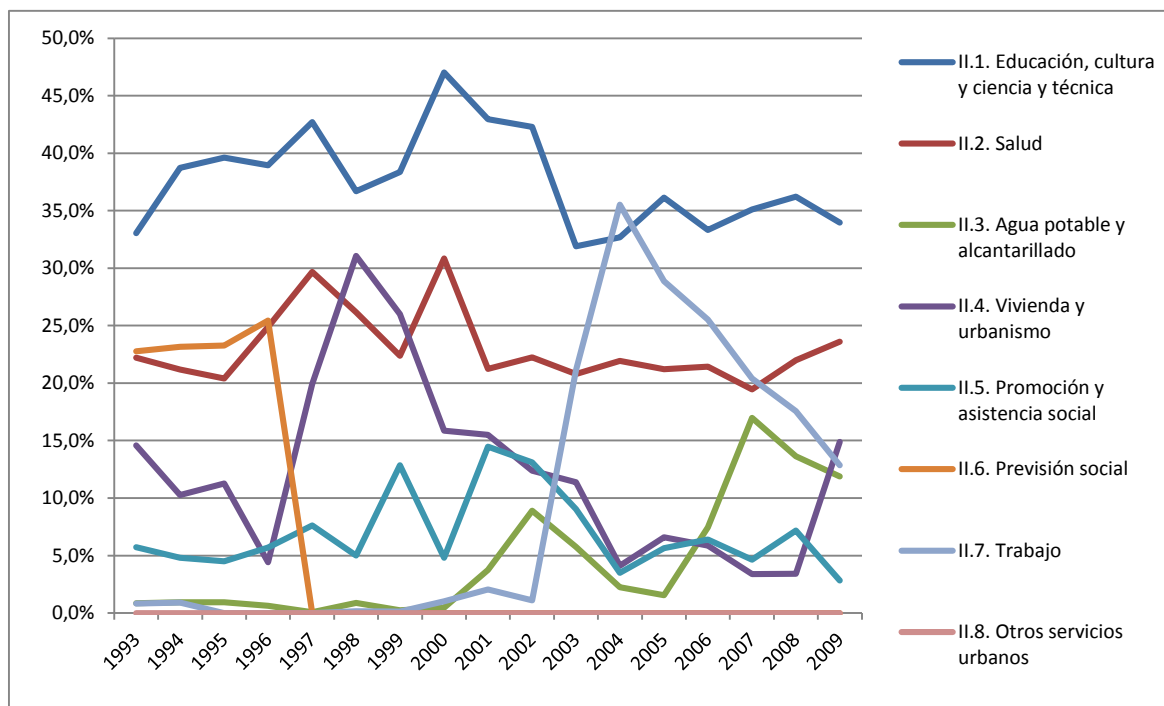


Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

Ahora bien, tratar de explicar el Gasto Público Social de la provincia de San Luis resulta un tanto más complejo. El Gráfico N° 5 permite apreciar variaciones significativas a lo largo de la serie analizada.

Gráfico N° 5

Gasto Público Social, San Luis, 1993-2009



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

Como puede observarse, el ítem Educación, Cultura y Ciencia y Técnica –de manera similar a lo que ocurre con la mayor parte de las provincias- es el que mayor porcentaje detenta, aunque muestra marcadas variaciones. En 1998 evidencia su primer descenso abrupto, con una pérdida de participación de 6 puntos porcentuales con respecto al año anterior. También en 1998, el ítem Salud disminuye, aunque en un porcentaje menor: 3,5 pp.

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%.

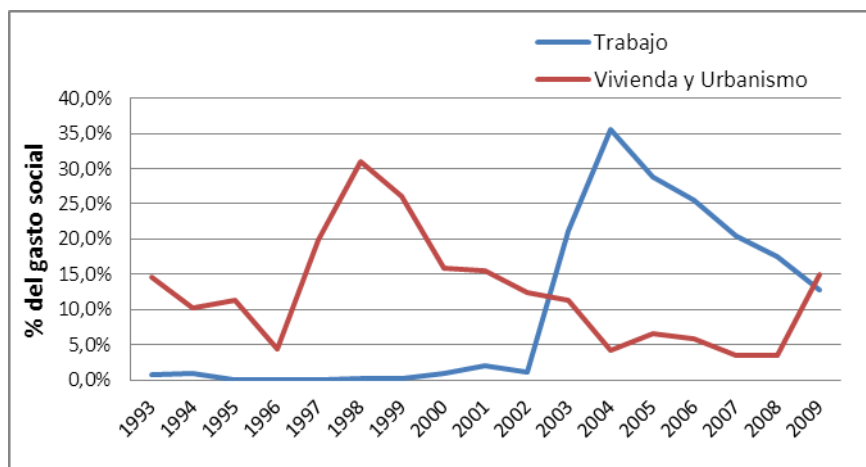
Si bien en el año 2000 se registran los mayores porcentajes de participación de los ítems Educación, Cultura y Ciencia y Técnica (47%) y Salud (31%), a partir de ese momento comenzó un proceso paulatino de pérdida de participación en el total del Gasto Social no sólo de estos dos ítems sino también del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

Y como es lógico suponer, esa pérdida tiene una contrapartida: el ítem que a partir de 2003 explica las reducciones es Trabajo. 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 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 N° 6 permite apreciar claramente hasta qué punto el Estado provincial llegó a reorientar recursos hacia los planes de empleo.

Gráfico N° 6

Asignación del GPS en Trabajo y Vivienda, San Luis, 1993-2009



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAGPyPS

La puesta en marcha del Plan de Inclusión implicó un cambio sustancial en la orientación del Gasto Público Social en la provincia: hasta entonces, la principal apuesta del gobierno provincial había sido la obra pública.

San Luis y la Obra Pública

En general se entiende por “obras públicas” a los trabajos de construcción, montaje, instalación, conservación, mantenimiento o restauración de bienes que son de servicio social que el Estado emprende por sí mismo o mediante contratos con personas particulares.

A partir del retorno de la democracia, la provincia de San Luis comenzó lo que sería un largo camino de políticas de Estado sostenidas a partir de todas las actividades que caben en la definición de Obras Públicas. Si bien la mayor parte de los fondos que han permitido llevar adelante esas obras originalmente provenían (y provienen en la actualidad) del Estado Nacional, la provincia los reasignó y desde el discurso oficial se legitimó a esos fondos como provinciales. Por añadidura, también las obras construidas fueron concebidas como “logros” de la provincia.

Hasta mediados de la década de 1990, las viviendas constituyeron el principal destino de los fondos.

Según información oficial publicada en el sitio web del gobierno de la provincia, en el período comprendido entre los años 1991 y 2007 se construyeron 62.670 viviendas. Si se considera que la población total de San Luis según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001 ascendía a 367.933 habitantes, se podría estimar una relación de una casa por cada 5,87 habitantes.

Luego la Obra Pública comenzó a diversificarse: diques, rutas, monumentos, edificios públicos. Llamativamente, el aspecto más saliente de estas construcciones no es su funcionalidad o su relevancia para el bienestar de la población local sino más bien su carácter monumental, faraónico: edificios con grandes cúpulas vidriadas; autódromos aptos para la alta competencia; autovías con pretensiones de “autopista inteligente”; edificios administrativos con figuras piramidales, etc.

A lo largo de la década de los '90, la provincia invirtió en Obra Pública entre 250 y 300 millones de pesos por año. Como ya se dijera, este ciclo de orientación de los recursos públicos sufrió un abrupto corte en 2003. No fue hasta 2005/6 que la Obra Pública volvió a tomar un papel central en la definición del destino de los dineros públicos.

Desde el discurso oficial se fundamentó este retorno a la Obra Pública en la generación de puestos de trabajo genuinos. De acuerdo con cifras oficiales, una inversión de 140 millones de pesos derivaría en 1250 nuevos empleos.

Según los datos oficiales, en el Presupuesto 2007 figuraban asignados más de 800 millones de pesos en el rubro "Progreso-Vialidad". La identificación del destino específico de esos fondos es una tarea dificultosa, teniendo en cuenta la complejidad y variedad de funciones asignadas a los ministerios en ese momento. Un análisis más detallado del presupuesto indica que se destinaron específicamente a infraestructura al menos unos 550 millones de pesos.

De ese monto, el 65% estaba destinado al Ministerio del Progreso, para obras de gas, luz, agua, cloacas, viviendas, escuelas e infraestructura del área Cultura y Deporte. A simple vista, no podría cuestionarse esta asignación de fondos. Sin embargo, hay algunos detalles que vale la pena tener en cuenta: si bien se destinan 103 millones a la construcción de desagües cloacales, esto sucede luego de haber construido un aeropuerto internacional (de efímera vida útil); muchos kilómetros de autopistas; grandes edificios públicos, etc. y luego de que muchos casos de hepatitis alertaran acerca de la necesidad de las obras. Es decir: no se cuestiona el destino de los fondos, sino la oportunidad en que el Estado decidió financiar esas obras⁴.

Por otro lado, un 31,5% del presupuesto se destinaba a obras de vialidad y el porcentaje restante a tareas de control, infraestructura de seguridad y a electrificación de áreas rurales principalmente.

Para el año 2008, frente a algunos pronósticos de crisis, el gobierno de la provincia anunció que no sólo no frenaría la obra pública sino que profundizaría su estrategia en ese sentido. Para lograrlo, se agregaron 300 millones de pesos al presupuesto provincial, 200 de los cuales estarían destinados a las obras.

San Luis y el Plan de Inclusión

Como se dijera, la creación del Plan de Inclusión Social en 2003 implicó un drástico giro en el destino de los fondos públicos. En efecto, una vez creado el Plan, el Poder Ejecutivo provincial -haciendo uso de sus facultades de reasignación de fondos⁵- reorientó fondos para financiarlo: la mayor parte (72 de los 74 millones de pesos) surgió de partidas originalmente asignadas a obra pública. Los mayores "aportantes" para la creación del Plan 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*.

⁴ En Paéz et al (2009) se presenta un desarrollo detallado al respecto.

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.

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. (Bussetti y Páez, 2007)

En el Presupuesto 2004 el monto asignado al Plan aumentó 100 millones con respecto al fijado por el Decreto 71. Si bien el monto destinado al Plan llegó a un máximo de 242 millones en 2007, 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 GPS a su financiamiento. Si se compara el total del GPS con el Presupuesto 2004, se advierte que en ese año –principalmente debido a la magnitud del financiamiento previsto para el Plan de Inclusión Social- el GPS ascendía al 45% del presupuesto total. (Páez et al, 2008)

Tabla N° 1

Composición del GPS en porcentajes, años 2004 a 2007

	2004	2005	2006	2007
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%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia en base presupuestos

La composición interna del GPS muestra que en 2004 se privilegió claramente la asistencia a desocupados por sobre Educación, Salud y otras áreas asociadas al Bienestar Social.

Esta decisión tuvo un fuerte impacto en los indicadores de desocupación y consecuentemente en la reducción del nivel de pobreza e indigencia, aunque se advierten otras consecuencias que se contraponen con el objetivo de las políticas públicas cuando intentan paliar las situaciones de exclusión.

Contrariamente a lo que se supondría, las condiciones en que esa relación “laboral” se estableció a partir del Plan distan mucho de ser las propias de un empleo típico o normal: en primer lugar, los beneficiarios no están registrados, no realizan aportes jubilatorios⁶, muchos declaran no saber si su trabajo tiene o no fecha de finalización; no se les entrega comprobante de pago; no hay acuerdo con relación a si tienen o no días pagos en caso de enfermedad; tampoco acerca de si reciben o no aguinaldo.

Si bien los “empleos” en el Plan proveen de un ingreso, se sitúan en las antípodas de cualquier definición de empleo estable, de calidad, o, siquiera, “en blanco”. Entonces, la paradoja se presenta cuando en este “incluir” es el mismo Estado el que genera la precarización laboral, esto es, no brinda las protecciones y garantías asociadas a la remuneración de los asalariados.

⁶ 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%

De todas maneras, como se anticipara, la masiva reorientación de recursos destinada al Plan de Inclusión Social fue notable a lo largo de cuatro años. Pasado el tiempo y, utilizando un argumento muy similar al usado para fundamentar la creación del Plan, nuevamente los fondos públicos se comenzaron a orientar fuertemente a la obra pública.

Un aspecto a considerar es que estos vaivenes en la asignación de los fondos no responden, como podría pensarse, a cambios en el signo político del gobierno de turno, ya que desde 1983 -año de retorno a la democracia en el país- gobierna la provincia el mismo partido político, es más, en los últimos treinta y dos años sólo tres personas han ocupado el cargo de gobernador.

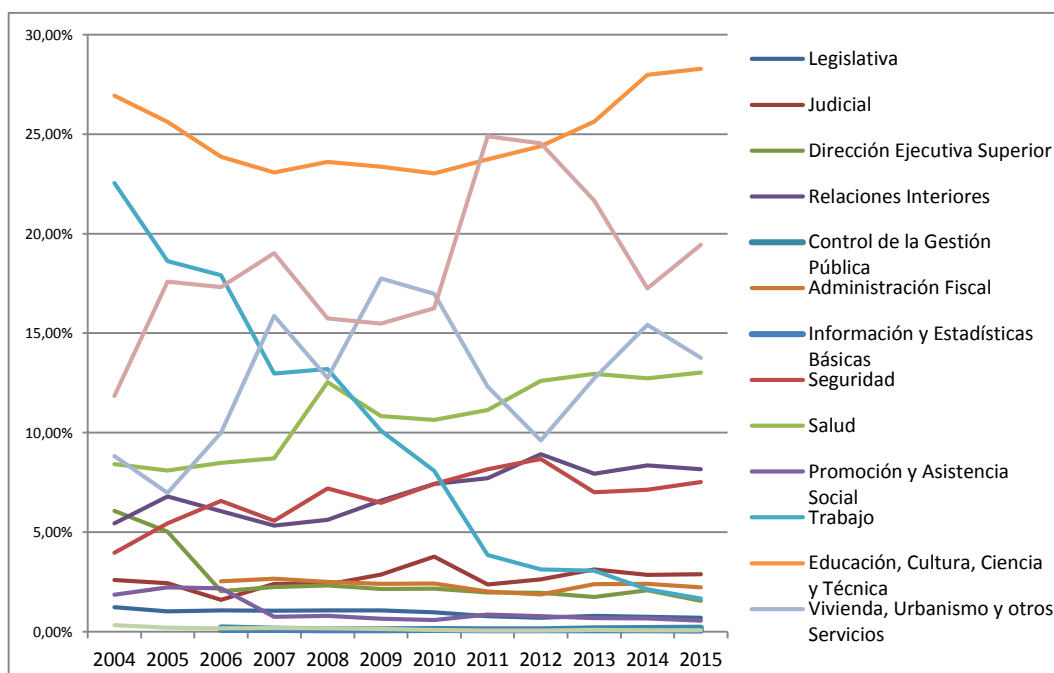
San Luis y la Obra Pública, nuevamente

El análisis de la asignación de los fondos públicos indica que en los últimos años nuevamente la obra pública se ha transformado en el eje central de la política provincial.

En un análisis de los presupuestos de la provincia de San Luis de acuerdo a la asignación por finalidad y/o función, se advierte que el comportamiento de la distribución en algunos ítems es al menos variable según los años.

Gráfico N° 7

Asignación presupuesto provincial según finalidad y/o función, San Luis, años 2004 a 2015



Fuente: elaboración propia en base a datos de presupuestos provinciales-Oficina de Presupuesto Público, Ministerio de Hacienda y Obras Públicas (San Luis)

Como se puede observar, la función Educación es la que mayor porcentaje concentra del total del presupuesto. Al respecto, cabe tener en cuenta que el Artículo 78 de la Constitución de la provincia de San Luis establece que

“Los fondos destinados a educación se forman: con las partidas previstas en el presupuesto provincial asignadas a ese fin, los que no son inferiores al veintitrés por ciento de los recursos fiscales de la Provincia, adicionando los subsidios de la Nación, empréstitos,

donaciones, herencias vacantes y, los demás recursos que fije la ley. De este fondo se destina al menos, el cinco por ciento a la formación de una reserva permanente para financiar la adquisición de terrenos, construcciones, refacciones, y equipamiento de establecimientos educativos. En ningún caso pueden trabarse embargos, ni seguirse ejecución sobre los bienes y rentas asignados a la educación”

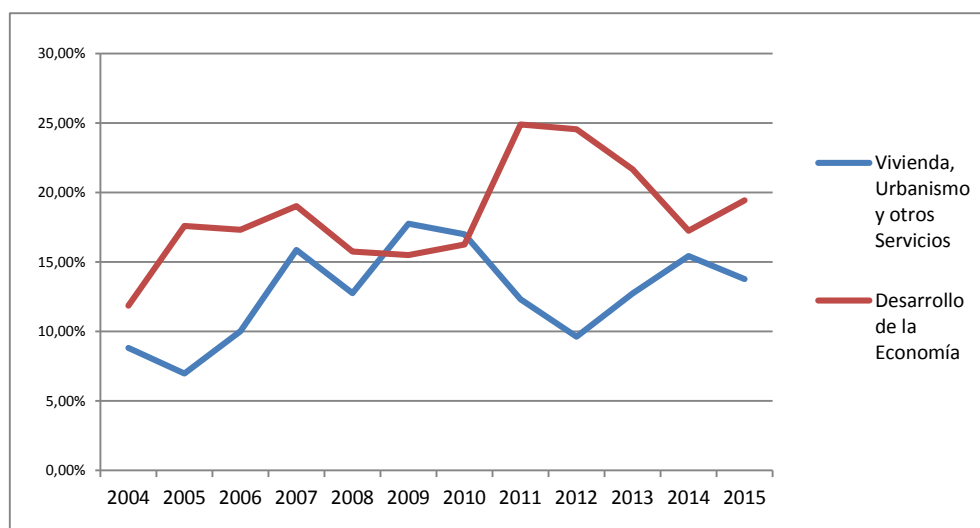
En 2004, el rubro que seguía en importancia a Educación era el ítem Trabajo, con un 22,5%. Esa situación se fue revirtiendo paulatinamente y en el presupuesto del año 2015 Trabajo recibía sólo el 1,65%, que en términos nominales equivale aproximadamente a doscientos millones de pesos. En contraposición, otros rubros cobraban mayor relevancia a lo largo de estos últimos diez años: Vivienda, Urbanismo y otros servicios y Desarrollo de la Economía.

Esa variabilidad en cuanto al destino de los fondos públicos puede observarse también si se observan las otras funciones. Entre estas oscilaciones se observa que a mediados de la década pasada se asignaba entre un 7 y un 10% del presupuesto a Vivienda, Urbanismo y otros servicios. Pero a partir del año 2007 ese porcentaje se fue incrementando muestra un comportamiento exactamente inverso al del ítem Desarrollo de la Economía reúnen entre el 28 y el 37%. Del presupuesto total, en 2015 se asignaron más de cuatro mil millones de pesos en estos dos rubros.

De manera similar a lo que se observara con relación a los fondos que se destinaban a la Obra Pública y pasaron a financiar el Plan de Inclusión, se advierte aquí que a partir de 2008 lo que gana el rubro Desarrollo de la Economía es lo que pierde el ítem Vivienda, Urbanismo y otros Servicios. Vale decir: por razones que no han sido adecuadamente explicitadas, la provincia define asignar alrededor de un tercio del presupuesto a Viviendas o a Desarrollo de la Economía.

Gráfico N° 8

Evolución en la asignación de partidas para Vivienda, Urbanismo y otros servicios y Desarrollo de la Economía, años 2004 a 2015



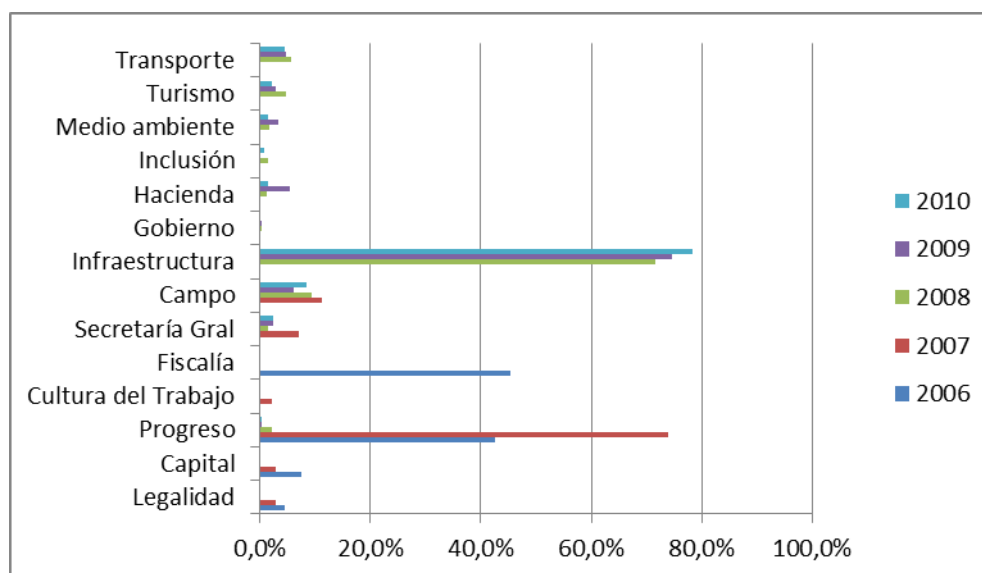
Fuente: elaboración propia en base a datos de presupuestos provinciales-Oficina de Presupuesto Público, Ministerio de Hacienda y Obras Públicas (San Luis)

Llamativamente, si se analiza qué tipo de gastos se encuentran contabilizados dentro del rótulo “Desarrollo de la Economía”, se observa que desde 2006 a 2010, el mayor

porcentaje de fondos se ha destinado a funciones relacionadas con la infraestructura, divididas entre distintos programas de distintos Ministerios. Vale decir: en ambos casos se trata de fondos que se asignan a diferentes obras públicas.

Gráfico N° 9

Asignaciones del presupuesto cuya finalidad y/o función es Desarrollo de la Economía, años 2006 a 2010



Fuente: elaboración propia en base a datos de presupuestos provinciales-Oficina de Presupuesto Público, Ministerio de Hacienda y Obras Públicas (San Luis)

A modo de síntesis

Las políticas públicas están condicionadas por la estructura socioeconómica y el sistema institucional propio de cada instancia gubernamental. En consecuencia, el modo en el que se asignan, ejecutan y monitorean los recursos públicos impacta directamente en la generación y promoción de situaciones que pueden favorecer o condicionar la equidad social.

Desde el retorno de la democracia a la Argentina (1983), la provincia de San Luis se orientó fuertemente a la obra pública. En un primer momento, la construcción de viviendas se convirtió en el eje central. Luego se diversificó: autovías, diques, vías de comunicación, etc.

Muchas de las políticas públicas redundaron en cambios profundos no sólo en lo económico sino en lo social, pero es de destacar el brusco cambio en el destino de los fondos públicos a partir del año 2003: casi toda la política de estado se organizó en torno a lo que se denominó “*el más ambicioso plan social del país*”.

La puesta en marcha del Plan 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 tenían el mismo objetivo.

Este giro en la política pública implicó un paréntesis en la obra pública, que volvió al escenario central a partir de 2007. De esa fecha en adelante, si bien el grueso de los fondos públicos se orienta a infraestructura, nuevamente se advierten oscilaciones y cambios de destino entre distintas partidas.

Como se dijera, se entiende que 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.

De la información disponible se destaca la variabilidad en la asignación de recursos en la provincia a lo largo del tiempo. 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

- Bussetti, M. y Páez, M. (2007) “Políticas sociales y creación de empleo”. 4º Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste. San Juan
- Bussetti, M. y Páez, M. (2011) “San Luis, políticas de protección-desprotección social”. ASET. Buenos Aires
- Bustelo, Eduardo (2003) “¿Retornará "lo social"?”. *En publicación: ICONOS*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador: Ecuador. Septiembre. 2003 1390-1249. Disponible en: http://www.flacso.org.ec/docs/i17_bustelo.pdf
- 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 Santafé de Bogotá
- Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de San Luis, Argentina
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC)
- Isuani, Aldo (2005) “Exclusión social y consumo básico: hacia una Política de Inclusión Social en la Argentina”. Trabajo presentado al encuentro “El Plan Fénix en vísperas del Segundo Centenario: Convocatoria de la Universidad Pública a la sociedad argentina”, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires
- 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.
- Lindenboim, J.; Serino, L; González, M. (2000) “La precariedad como forma de exclusión” en Cuadernos del CEPED N° 4 disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/cuadernosceped/Cuad%204/5%20Lindenboim%20Serino%20Gonzalez.PDF>
- Lindenboim y Danani (2002) "La escasez de lo que sobra: sobre la articulación entre políticas económicas y políticas sociales". Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Universidad de Quilmes
- 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 <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: www.mecon.gov.ar/peconomica/.../gastosocial.html
- OFFE, C (2000) *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid, Alianza Universidad, 1990
- Páez, M. (2012) “Políticas públicas de promoción industrial. El caso de la provincia de San Luis, Argentina”. VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Ecuador
- Páez, M. (2009) “Más empleo estatal y más precario”. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Buenos Aires, Argentina
- 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”. 5to Encuentro de Investigadores en 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, BA. ISBN 978-950-9370-28-9
- Páez, M. (2004) “El ingreso y su distribución. Análisis por rama de actividad en la provincia de San Luis durante la década del '90”. Tesis Maestría en Economía y Negocios. Universidad Nacional de San Luis.
- Páez, M. et al (2000) “Estructura económica y laboral en la provincia de San Luis. Posibles escenarios futuros”. 13º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas- FACPCE, Bariloche
- Provincia de San Luis, Presupuestos
<http://www.hacienda.sanluis.gov.ar/HaciendaASP/paginas/pagina.asp?PaginaID=157>
- Repetto y Dal Masetto (2012) *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*: Rouquaud, I; Páez, M. (Comp.) *Políticas Públicas*, algunas experiencias en Iberoamérica. CLACSO. Diciembre de 2013. ISBN 978-987-1891-87-0.