



VI Jornadas de Sociología de la UNLP
“Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario. Reflexiones desde las Ciencias Sociales”

La Plata, 9 y 10 de diciembre de 2010

Mesa 18: El Estado como problema y solución: estado, administración y políticas públicas

Entre los devenires de las políticas públicas y los laberintos de los fondos públicos

Mónica Páez - Mónica Bussetti –
Celeste Fernández – Mariana Saibene¹

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, puede sostenerse que 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 pretende analizar 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, tratando de dilucidar si el objetivo que persiguen sus acciones está orientado a lograr una sociedad cada vez más inclusiva.

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

¹ Docentes-Investigadoras. Proyecto de Investigación PROICO “Análisis de políticas públicas”. Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales. Universidad Nacional de San Luis. mpaez@fices.unsl.edu.ar; bussetti@fices.unsl.edu.ar

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 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 capitalismo 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 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

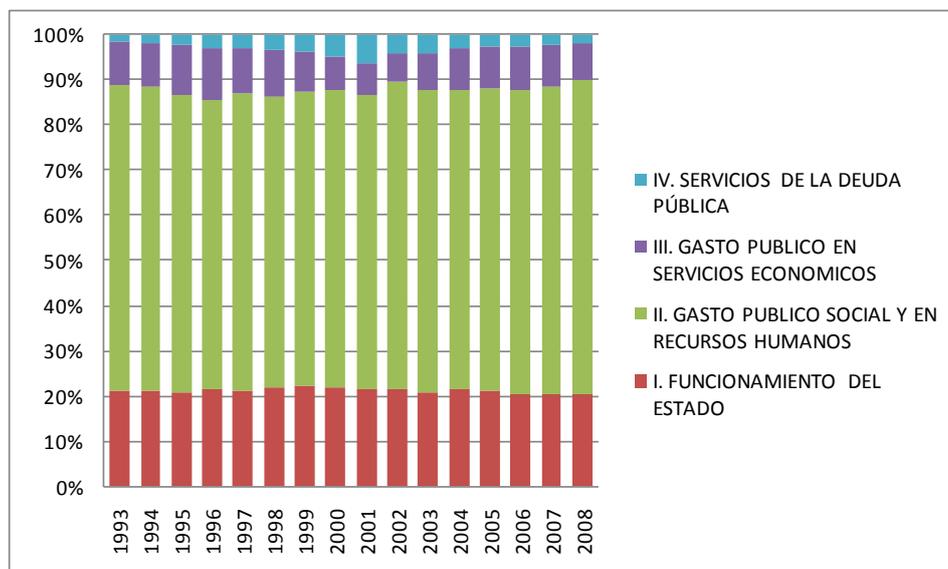
En términos presupuestarios y considerando la finalidad y función del Gasto Público Total, tanto en la provincia de San Luis como para el total del país, las asignaciones destinadas a Gasto Público Social y en Recursos Humanos² concentran más de la mitad de los recursos en el período 1993-2008. El resto 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.

A nivel país, analizando el período considerado, la participación del Gasto Público Social y en Recursos Humanos oscila entre el 64% y 69% 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%.

² 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.

Gráfico 1

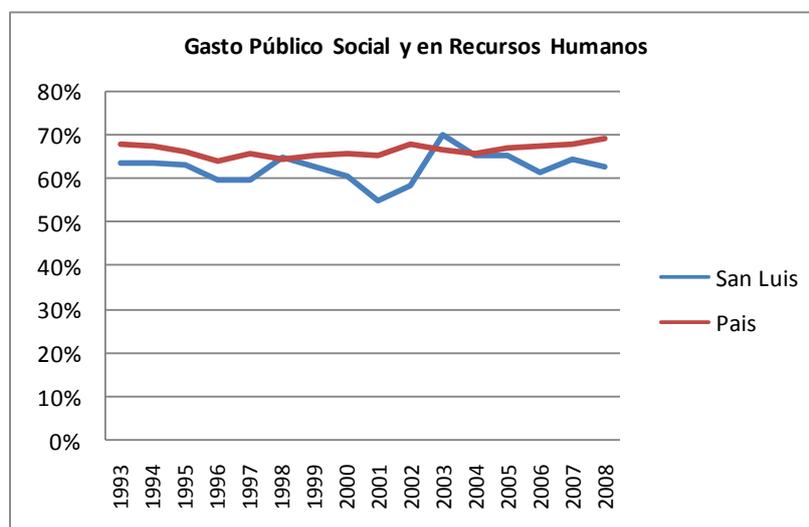
Distribución del Gasto público total por rubros, Argentina, 1993-2008



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

Si el análisis se replica para la provincia de San Luis, se observan algunas variaciones a lo largo de la serie.

Gráfico 2

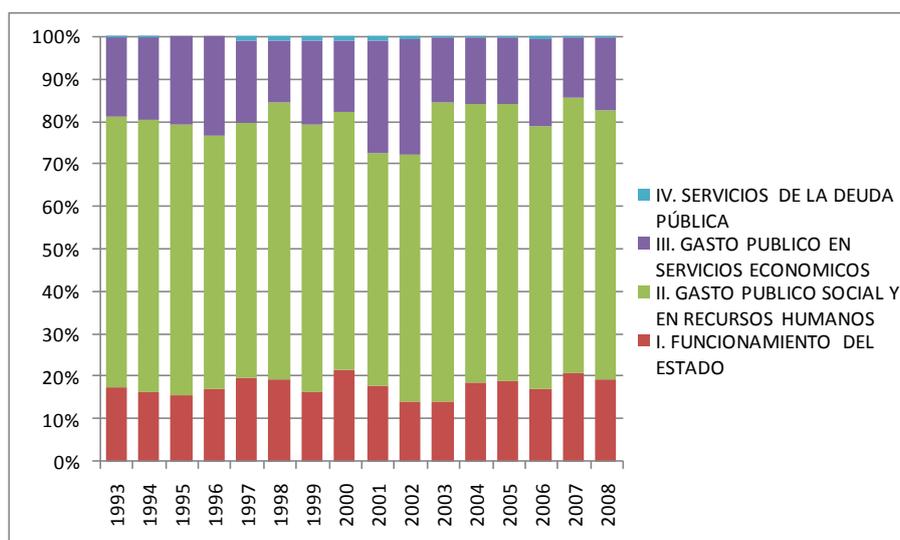


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales

Puntualmente, el Gasto Público Social y de Recursos Humanos en el año 2001 registra 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. 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.

Gráfico 3

Gasto público total por rubros, San Luis, 1993-2008



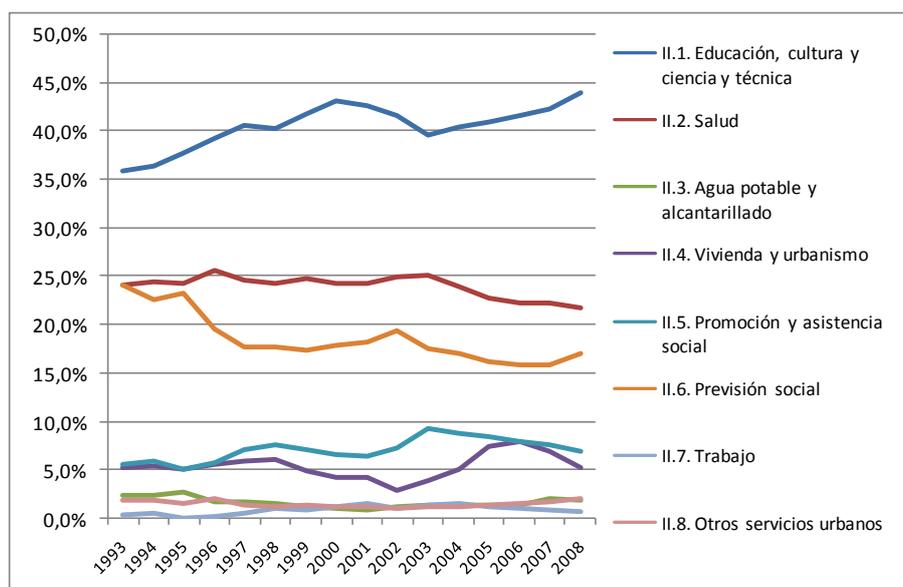
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales

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, 1993-2008

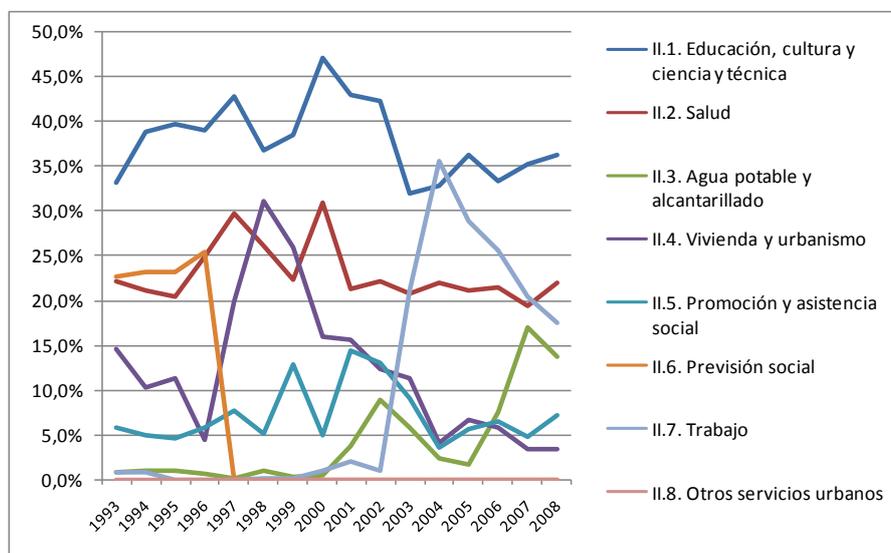


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales

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, 1993-2008



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

A lo largo de la serie, el ítem Educación, Cultura y Ciencia y Técnica -al igual de lo que ocurre con el Gasto Total del país- 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 registro anterior. En el mismo año, el ítem Salud también disminuye, aunque en un porcentaje menor: 3,5 pp. Con un comportamiento exactamente inverso, Vivienda y Urbanismo registra en 1998 el porcentaje de participación más alto de los quince años analizados: 31,1%.

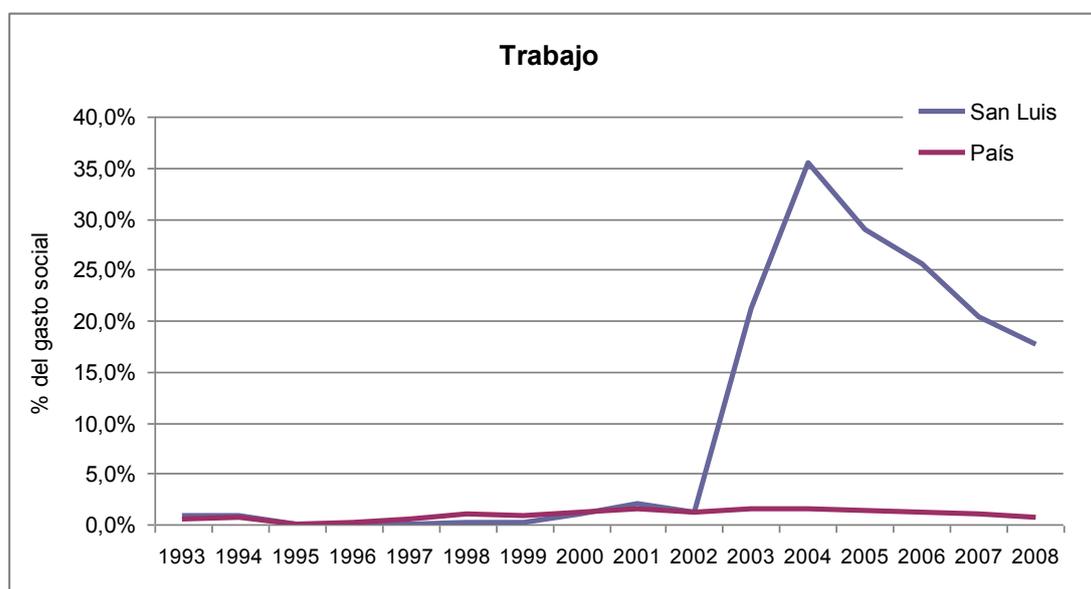
En el año 2000 se registran los mayores porcentajes de participación de los ítems Educación, Cultura y Ciencia y Técnica (47%) y Salud (31%). A partir de ese momento comenzó un proceso paulatino de pérdida de participación en el total del Gasto Social no sólo de estos dos ítems sino también del de Vivienda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

pérdida tiene una contrapartida: el ítem que a partir de 2003 explica las reducciones es Trabajo.

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%.

Gráfico 6

Asignación presupuestaria en el ítem Trabajo, 1993-2008



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

En términos generales, los gráficos muestran claramente las variaciones en más y en menos de todos los ítems que componen el Gasto Social de la provincia, en algunos casos con evidentes transferencias de recursos de un ítem a otro.

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 características similares, como Catamarca o San Juan, se observa que éstas presentan un comportamiento mucho más estable.

Esto permite inferir que las importantes variaciones que muestra la asignación de recursos públicos en San Luis se originan en decisiones específicas de política. A los fines de

este análisis, interesa particularmente tener en cuenta dos de los rubros que no sólo han mostrado mayores variaciones sino que han concentrado porcentajes muy importantes del gasto público: la obra pública y las políticas de asistencia a desocupados.

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 los fondos 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. 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 año³. Sin embargo, a partir de 2003 se creó un programa de transferencias condicionadas a desocupados: el Plan de Inclusión Social (PIS), al cual se asignaron aproximadamente esos montos.

El Plan se puso en marcha en mayo de 2003. Como puede suponerse, no tenía un crédito presupuestario asignado, por lo tanto, los fondos se reasignaron desde partidas originalmente afectadas a obras públicas: infraestructura edilicia e hídrica, mantenimiento de escuelas, tendidos eléctricos, cloacales, etc.

³ 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.

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 empleos⁴. Según el gobernador, la fuerte política de obras públicas sentaría las bases del desarrollo: “Esto es para la gente y para la gloria de San Luis, para que siga creciendo y para los trabajadores de la Provincia.”

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. Vale decir: no se cuestiona el destino de los fondos, sino la oportunidad en que el Estado decidió financiar esas obras.

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. La estrategia oficial se fundamentaba de esta manera:

⁴ Información de prensa del gobierno de la provincia de San Luis, publicada en: <http://intra.ada.gba.gov.ar/intra/infoagua/200901/noticias/174363.html>

“Nosotros somos un ejemplo a nivel país no solamente por los montos de inversión en obra pública, sino en lo que respecta al tipo de emprendimiento que vamos a ejecutar. La obra pública no se va a paralizar. Reprogramamos la gestión justamente para recalentar la economía y anticiparnos al aumento de precios”⁵

Siempre de acuerdo con la información comunicada por la gobernación a los medios, a fines de 2008 la mano de obra ocupada en la ejecución de distintas obras públicas, superaba los 4.000 puestos de trabajo genuinos. La información no aclara si se trata de puestos de trabajo que fueron creados y se mantienen en el tiempo o si se trata de un indicador acumulativo a lo largo de los años.

El presupuesto 2008 no está disponible en el sitio web de la provincia, sin embargo, de acuerdo con información oficial⁶, las obras en ejecución implicaban en conjunto un monto de casi 858 millones de pesos.

Casi la mitad de esa cifra estaba destinada a la construcción de una autovía. Las obras hídricas explicaban casi un 30%, con menores porcentajes, las obras también incluían viviendas, infraestructura para cultura y deportes, obras en educación, gas, electricidad, turismo y salud (1,5%).

Muchas de esas obras habían sido presupuestadas en 2007. Si se consideran los montos originalmente asignados y los montos de los contratos de obra, pueden advertirse significativas variaciones, principalmente en el rubro de obras hídricas.

En efecto, en todos los casos los montos de los contratos superan ampliamente lo presupuestado, en al menos un 20% y, en algunos casos, el monto del contrato es tres veces superior a lo previsto. Solamente en ese rubro, el monto de los contratos es de 37 millones más de los 80 millones presupuestados originalmente.

También existen diferencias en los montos asignados a la construcción de viviendas, pero en este caso resulta complejo determinar si se trata de la misma obra, ya que la terminología utilizada para referirse específicamente a qué tipo de obra se trata no es uniforme en el presupuesto y en los contratos de obra. Por ejemplo, “construcción de viviendas”, “terminación”, “infraestructura de servicios”, parecerían designar a obras

⁵ “San Luis se anticipa a la crisis financiera y fortalece la obra pública”

<http://www.sanluis.gov.ar/sl/Paginas/NoticiaDetalle.asp?TemaId=11&InfoPrensaId=2031>

⁶http://www.infraestructura.sanluis.gov.ar/infraestructuraweb/Contenido/Pagina22/File/OBRAS_EN_EJECUCION_ARQ%5B1%5D.pdf

diferentes, sin embargo, otros datos como la ubicación geográfica, la cantidad de viviendas y demás, indicarían que se trata de la misma obra presupuestada.

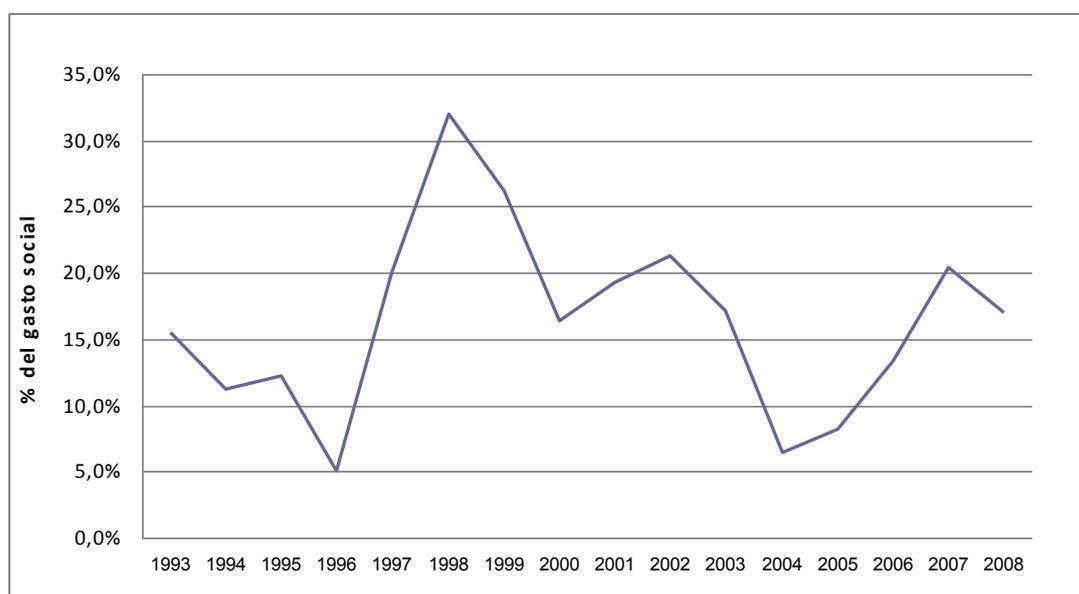
Al respecto, resulta interesante preguntarse cuánto cuesta construir una casa en San Luis. Particularmente si se tiene en cuenta que en San Luis se han construido más de 30.000 viviendas en los últimos 20 años.

La respuesta no es sencilla. Más allá de las variaciones lógicas derivadas de la inflación, es llamativo encontrar en un mismo presupuesto –e incluso en los contratos de obra-montos muy diferentes para un mismo tipo de vivienda.

Así, por ejemplo, en localidades pequeñas del norte provincial, una vivienda cuesta entre 12 mil y 32 mil pesos. Cabe reiterar que en ambos casos se trata del mismo tipo de vivienda, de las mismas dimensiones. Un caso más llamativo aún se da en La Punta: en 2006 se realizaron al menos tres licitaciones para la construcción de viviendas. En las primeras dos, se construirían 200 viviendas por un costo total de 4 millones de pesos. En la tercera licitación se construirían 100 viviendas por sólo 583 mil pesos⁷.

Gráfico 7

Porcentaje de Gasto Social asignado a Obra Pública, San Luis, 1993-2008



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

Los giros en la orientación de los recursos públicos pueden observarse claramente en el gráfico 7. Sin embargo, a lo largo de los años, el Estado de San Luis ha venido sosteniendo

⁷ Este tema se ha desarrollado en profundidad en Páez y otras, 2009.

el lugar de la obra pública como política social, principalmente en cuanto a la generación de *empleos genuinos*. Resulta complejo medir hasta dónde las cifras que menciona el discurso oficial reflejan la realidad. Particularmente cuando no existen estadísticas confiables y cuando al mismo tiempo existe en la provincia un plan social que provee de ingresos a alrededor de 30 mil sanluseños.

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 fondos⁸- 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. (Páez et al, 2008)

⁸ 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.

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
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*”⁹ podían demorarse algunos puentes y autopistas,

⁹ 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.

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*”.

En forma complementaria, otra medida causó un alto impacto en la dirección del GPS: en noviembre de 2003 la Legislatura e la provincia de San Luis convirtió en Ley un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. La consecuencia más relevante de la aplicación de la ley fue la reducción de los Ministerios y un apreciable cambio en los nombres. En efecto, la Ley N° V-0107-2004 (5424)¹⁰ sostenía que, a partir de su vigencia, los ministerios “*se mencionarán por la dirección de sus políticas y se definirán por sus competencias*”, de esta forma, quedaron conformados cuatro Ministerios:

1. **Ministerio de la Legalidad y Relaciones Institucionales-** Gobierno, Justicia y Culto- Legal, Técnico y Administrativo- Secretaria General;
2. **Ministerio del Capital-** Economía;
3. **Ministerio del Progreso-** Educación-Cultura-Infraestructura-Vivienda-Industria y Producción-Turismo-Deporte;
4. **Ministerio de la Cultura del Trabajo-** Trabajo-Inclusión-Salud-Acción Social.

A su vez, esta Ley estableció la división de los Ministerios en Programas:

1. Ministerio de la Legalidad y Relaciones Institucionales- Gobierno, Justicia y Culto – Legal, Técnico y Administrativo – Secretaría General.
 - Programa Gobierno, Derechos Humanos y Culto
 - Programa Seguridad Pública, Reinserción Social y Protección Civil
 - Programa Legal, Técnico y Administrativo
 - Programa Asistencia General de la Gobernación y Control de Gestión
 - Programa de Gestión Registral y Cooperativas

¹⁰ En el año 2004 se puso en marcha otro cuestionado proyecto del Poder Ejecutivo denominado “Revisión de las Leyes”, que consistió en derogar masivamente todas las sancionadas hasta entonces y volver a aprobar algunas de ella con una nomenclatura diferente.

2. Ministerio del Capital – Economía.
 - Unidad de Cooperación Económica
 - Unidad Títulos San Luis
 - Programa Presupuesto Público y Control Financiero
 - Programa Administración, Control y Gestión de los Recursos
 - Programa Administración, Control y Gestión del Gasto Público
 - Programa Compras y Contrataciones, Control de Fondos Específicos-Entes y - Programas Residuales
 - Programa Entes Reguladores
 - Programa Generación y Fomento de Recursos Económicos
 - Programa Capital Humano y Gestión Previsional

3. Ministerio del Progreso-Educación – Culturas – Infraestructura – Vivienda – Industria y Producción – Turismo – Deporte.
 - Programa Cultura, Educación, Deporte y Juventud
 - Programa Infraestructura
 - Programa Vivienda
 - Programa Comunicación y Tecnologías
 - Programa Agricultura, Ganadería y Producción Forestal
 - Programa Industria, Minería, Zona Franca, Ambiente y Desarrollo Sustentable
 - Programa Infraestructura Turística y Transporte

4. Ministerio de la Cultura del Trabajo – Trabajo – Inclusión – Salud – -Acción Social.
 - Programa Inclusión Social
 - Programa Salud
 - Programa de Familia Solidaria y Demanda Social Espontánea

Teniendo en cuenta esta reasignación, el análisis que se presenta a continuación considera el presupuesto asignado a los programas específicos dependientes de los Ministerios del Progreso y de la Cultura del Trabajo a partir de 2004.

Un primer dato a tener en cuenta es que en el Presupuesto 2004 el monto asignado al PIS 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 al financiamiento del Plan.

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 PIS- el GPS ascendía al 45% del presupuesto total.

Tabla 2
Composición del GPS, en porcentajes

	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 según presupuestos provinciales

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. Si bien el peso de los fondos asignados al PIS sigue siendo muy importante, en 2007 es menor que el presupuesto destinado a la Educación pública.

Ahora bien, si se considera el total de asalariados en la provincia, se observa otro elemento para sopesar la magnitud alcanzada por el PIS. Del universo de asalariados, “trabajaban” en planes sociales alrededor del 45% en 2004, más del 50% en 2005 y el 60% en 2006. A estas cifras deben agregarse unos 10.000 beneficiarios que, de acuerdo con los presupuestos provinciales, se desempeñaban como “Protectores” en el marco del programa de “Seguridad Comunitaria”.

Fuentes de financiamiento

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.

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 a 38% en el Presupuesto 2007.¹¹

¹¹ 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 partidas componen la categoría Servicios Sociales y que además la tendencia es la misma, se presentan

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.

Conclusiones

Este recorrido, orientado a 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, ha permitido observar algunas variaciones notables en los destinos los fondos públicos.

Una política de asignación presupuestaria que ha girado principalmente en torno a dos ejes: la obra pública como política de Estado (y, quizá, como reemplazo de otras líneas de política social) y la asistencia a desocupados.

Si bien en ambos casos se han invertido sumas muy importantes, las continuas variaciones en los destinos de fondos dificultan pensar que se esté frente a una política de largo plazo.

Por otro lado, las preferencias en cuanto al destino de las inversiones merece al menos una consideración: el Estado define cuáles serán las obras prioritarias por razones que deberían atender al bien común. En esos términos, por ejemplo, ¿es más urgente contar con autovías que con desagües cloacales? ¿Cabe la opción de desfinanciar a la salud o dejar sin recursos a los comedores escolares para asistir a desocupados con transferencias de ingresos?

A la inversa, ¿es un bien socialmente más útil contar con autovías que asegurar un empleo digno o posibilidades de capacitación para que los desocupados puedan reinsertarse?

Cualquiera sea la respuesta a estas preguntas, 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.

aquí los resultados del análisis propio elaborado a partir de la suma de las partidas individualizadas en cada Presupuesto.

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
- 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. (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