



10 al 12 de agosto de 2005

Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Buenos Aires

Grupo 5: **Políticas sociales, laborales y de seguridad social: su impacto sobre el mercado de trabajo**

Coordinador: *Adriana Marshall* (pesei@ides.org.ar)

**INCIDENCIA DE LOS PLANES SOCIALES
EN LOS INDICADORES DEL MERCADO LABORAL
SAN LUIS 2003-2004, UN CASO PARADIGMÁTICO**

**Jorge Raúl Olguín¹
Mónica Páez²**

¹ Ingeniero Electromecánico. Docente-investigador. Director del Proyecto de Investigación 59903 "El mercado laboral en la provincia de San Luis" Universidad Nacional de San Luis. jorge@fices.unsl.edu.ar Tesista Maestría "Economía y Negocios" UNSL.

² Licenciada en Administración. Docente-investigador. Integrante del Proyecto de Investigación 59903. Universidad Nacional de San Luis. mpaez@fices.unsl.edu.ar Magíster en Economía y Negocios - UNSL.

FICES-UNSL Av. 25 de Mayo 384 - (5730) Villa Mercedes - San Luis - Argentina Tel: +54 2657 434545

70
Congreso
Nacional
de Estudios
del Trabajo

aset

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

Araoz 2838 - (C1425DGT) Buenos Aires - Tel: (011) 4804 4949 / Fax. (011) 4804 5856
www.aset.org.ar / e-mail: a-s-e-t@fibertel.com.ar

Introducción

En Argentina, como consecuencia de la creciente exclusión producida por el nuevo modelo social de acumulación, la política social actúa compensando las inequidades y como prevención contra desbordes sociales.

A los fines de la medición del desempleo, los planes sociales de ayuda a desocupados suelen disimular la situación real del mercado de trabajo ya que considera “ocupados” a los beneficiarios de planes sociales aunque la ocupación sea transitoria, no cuente con los beneficios de la seguridad social y no reciban como retribución un salario sino una *ayuda o beneficio*.

En el caso de la provincia de San Luis, la puesta en marcha del Plan de Inclusión Social (PIS) a mediados de 2003, ha determinado una mejora sustancial de los indicadores laborales. En efecto, si se considera ocupados a los beneficiarios de los planes sociales, se advierte que, en el plazo de un año de la implementación del PIS, la desocupación cayó del 11.7% al 3% y posteriormente, en la medición del segundo semestre de 2004, tuvo un nuevo descenso. Sin embargo, si se los considera desocupados, la tasa de desocupación aumenta considerablemente.

Si ese análisis se extiende a la incidencia en los niveles de pobreza, puede advertirse un efecto muy importante debido al monto de los ingresos que perciben los beneficiarios de los planes sociales provinciales.

A partir de esas consideraciones, este trabajo analiza³ las implicancias de los planes sociales en la medición de los indicadores relativos al mercado laboral y a los niveles de pobreza en el aglomerado San Luis y El Chorrillo, a partir de los datos provistos por la EPH Continua relevada por el INDEC, estableciendo a su vez una comparación con la situación de Mendoza y San Juan para el segundo semestre de 2004 (Ver anexo metodológico).

Estructura productiva

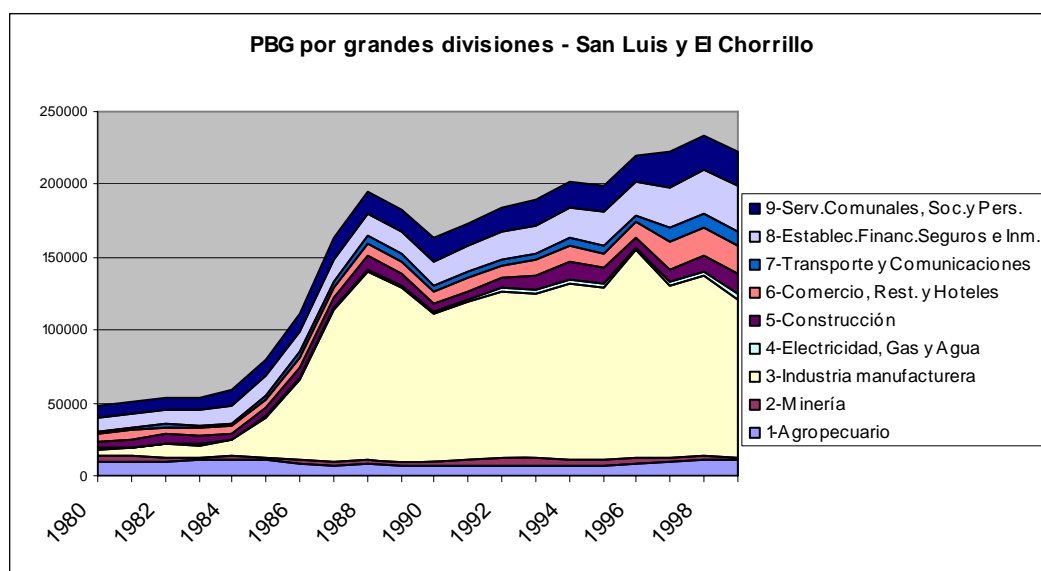
³ Este trabajo continúa y actualiza el estudio de la incidencia de los planes sociales en los indicadores sociolaborales derivados de la implementación de fuertes políticas públicas del estado provincial puntano (ver Olguín et al 2005).

La provincia de San Luis, tradicionalmente agrícola-ganadera, luego de verse favorecida por la implementación de un régimen de promoción industrial, se convirtió en una provincia fabril. De esta forma, si bien se encuentra comprendida en la situación global argentina, presenta algunas particularidades que han determinado una caracterización diferente de la mayoría de las provincias argentinas, ya que la importante incidencia del sector manufacturero en la economía provincial la diferencia del patrón productivo nacional.

Este proceso de industrialización mostró tres características distintivas: fue tardío con respecto a las zonas tradicionalmente industriales del país, se basó en los incentivos fiscales e implicó la utilización de un esquema de producción fordista. Además, este proceso produjo modificaciones importantes en la estructura productiva provincial, hasta entonces basada en el sector primario.

Esa modificación se advierte claramente si se analiza el crecimiento del Producto Bruto Geográfico (PBG), generado por un extraordinario incremento de la participación del sector industrial. Si bien se generó también una expansión en menor grado del sector terciario, probablemente el dato más destacable es que, motorizado por la industria, el PBG de San Luis cuadruplicó su valor durante la década de los ochenta. (Olguín, Bussetti, Páez 2004)

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia según datos CFI e INDEC

La estructura demográfica también sufrió alteraciones: su ritmo de crecimiento en el período intercensal 1991-2001 equivale a casi el triple del conjunto del país. Esto se debe, en su mayor parte, a los importantes flujos migratorios de signo positivo provenientes del resto del país. En efecto, la actividad manufacturera tuvo una significativa influencia en los procesos de generación de puestos de trabajo en la provincia, que pareció durante largo tiempo “protegida” contra los avatares de la economía nacional a partir de los regímenes de promoción industrial.

Tabla 1
Población Total de San Luis - Evolución 1895-2001

San Luis	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001
Habitantes	81.450	116.266	165.546	174.316	183.460	214.416	286.458	367.933
Variación intercensal		42,7%	42,4%	5,3%	5,2%	16,9%	33,6%	28,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales

En la actualidad, -a pesar de que, a partir de la finalización de los beneficios promocionales, el sector industrial pareciera no ser ya el principal impulsor de la economía provincial-, la estructura del PBG revela una preponderancia del sector secundario (52,4%), seguido por el sector terciario (41,5%) y, finalmente, el sector primario (6%).

De esta forma, mientras que en la mayoría de las provincias argentinas se ha evidenciado una disminución de la participación relativa de las ramas productivas, en San Luis el grueso del producto provincial se asienta todavía en la producción manufacturera. Sin embargo, en comparación con el PBI industrial, el aporte de la provincia de San Luis al total nacional sólo representa un 2.7%.

El significativo crecimiento del producto geográfico unido a la escasa población provincial, ubicó a San Luis en el grupo de provincias con un PBG per cápita situado por encima de la media nacional. De hecho, en 1993 el PBG per cápita sanluisense era casi un 40% más alto que el promedio del país, aunque ha mostrado un descenso importante en los últimos años.

Comportamiento del mercado laboral en la década del noventa

En términos generales, en la década de 1990, el comportamiento del mercado laboral en el aglomerado San Luis y El Chorrillo mostró que:

- si bien los índices de desempleo se mantuvieron por debajo del promedio nacional, cayeron las tasas de empleo y de actividad y aumentó considerablemente la tasa de subocupación.
- la proporción de personas dispuestas a trabajar exhibía históricamente un nivel inferior al del resto de los aglomerados urbanos. Sin embargo, la tasa de desempleo aumentó progresivamente a lo largo de toda la década, llegando a duplicarse.
- más del 30% de la fuerza de trabajo tenía problemas de empleo y una parte cada vez mayor de los nuevos empleos eran precarios (transitorios, por tiempo determinado, mal retribuidos y sin cobertura social).

La baja tasa de actividad del aglomerado podría explicarse por el efecto desaliento –o emigratorio- que habría operado sobre la fuerza de trabajo ante la imposibilidad –o insuficiencia- de contar con estrategias alternativas de empleo informal. Adicionalmente, el aumento del desempleo, considerado en conjunto con la retracción de la tasa de actividad, evidencia la destrucción neta de puestos de trabajo.

Llamativamente, este proceso de deterioro del mercado laboral se ha dado en conjunto con el aumento sistemático del PBG. Este dato sugiere que, a pesar de las numerosas radicaciones industriales atraídas por los planes de promoción, el sistema productivo sanluiseño no logra generar la cantidad de empleos necesaria para cubrir la oferta proveniente de los hogares.

El mercado laboral en la década actual

A partir de la situación experimentada por el mercado laboral provincial durante la pasada década, un amplio conjunto de la población debió aceptar puestos inestables y desprovistos de los beneficios que otorga la seguridad social o recurrir al autoempleo o empleo por cuenta propia, por lo que se produjo una profunda precarización del trabajo.

Sin embargo, si se consideran los datos de las últimas cuatro ondas en las que se cuenta con información de las bases usuarias de la EPH, la situación del mercado laboral de la provincia de San Luis pareciera haber mejorado sustancialmente:

Tabla 2

Tasas	San Luis y El Chorrillo				País
	1° sem. 2003	2° sem. 2003	1° sem. 2004	2° sem. 2004	2° sem. 2004 ⁴
Actividad	38.4%	41.8%	42.6%	41.5%	46.1%
Empleo	33.9%	40.2%	41.3%	41.0%	40.3%
Desocupación	11.7%	3.7%	3.0%	1.2%	12.6%

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH del Indec

Si se analizan las variaciones registradas entre el 2do. semestre de 2004 y el 1er. semestre de 2003, se pueden observar cambios significativos en los principales indicadores:

- **Tasa de Actividad:** aunque sigue siendo inferior a la del total de aglomerados, aumentó más de un 8% en dicho período.
- **Empleo:** su incremento fue aún más importante ya que subió casi un 21% con respecto al inicio de la serie.
- **Desocupación y subocupación:** la desocupación se redujo en casi un 90%. Esto implica que la desocupación del aglomerado San Luis y El Chorrillo midió escasamente un décimo de la desocupación del Total de Aglomerados Urbanos.

Estos datos son llamativos no sólo por el bajo porcentaje de desocupados sino porque la tendencia era precisamente la contraria: entre 1998 y 2002 la tasa de desocupación se había duplicado.

Para analizar apropiadamente la nueva situación del mercado laboral en la provincia de San Luis, se debe tener en cuenta la importante participación que el Estado provincial ha tenido en este ámbito.

La generalización de los planes sociales

⁴ A partir del 2do Semestre de 2004 el Informe de Prensa del Indec presenta la información calculada para población mayor de 13 años lo que modifica la población total respecto de la cual se calculan las Tasas de Actividad y Empleo. Para esas condiciones, la Tasa de Actividad de San Luis asciende a 58,3% y la de Empleo a 57,6% mientras que la Tasa de Actividad del País fue de 60.4% y la Tasa de Empleo del País se ubicó en 52.7%.

Como una nueva estrategia del gobierno provincial para mejorar la difícil situación social que atravesaba un importante número de sanluiseños, surgió a mediados del año 2003 el Plan de Inclusión Social.

Esta iniciativa tuvo escasa planificación técnica y comprende un amplio universo de potenciales beneficiarios:

“está dirigido 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. Se garantiza el acceso al Plan de las madres solteras, mujeres jefes de hogar, mujeres mayores de cuarenta (40), cincuenta (50) y sesenta (60) años, todas las personas con capacidades diferentes, hombres mayores de cuarenta (40) años, todos los jóvenes, mujeres y hombres mayores de dieciocho (18) años y de todo sector de la población en estado de emergencia social” (Presupuesto 2004).

Para ello, el gobierno de la provincia destinó una asignación presupuestaria de 177 millones de pesos (aproximadamente un 25% del presupuesto provincial⁵) al Plan de Inclusión, desagregado en:

- *“45.000 beneficiarios que percibirán una colaboración económica de carácter no remunerativo por todo concepto de Pesos Trescientos \$300,00 mensuales, y*
- *500 beneficiarios (coordinadores) que percibirán una colaboración económica de carácter no remunerativo por todo concepto de Pesos \$450,00”.*⁶

El monto total asignado al Plan es casi equivalente al que tradicionalmente destinaba el gobierno provincial a la obra pública, que a partir de ese momento prácticamente se discontinuó.

La contraprestación que deben realizar los beneficiarios se estableció en estos términos:

“Las prácticas a desarrollar por los beneficiarios tendrán una duración de ocho (8) horas diarias, cinco (5) días a la semana, previendo celebrar convenios con empresas

⁵ El Presupuesto 2004 de la provincia de San Luis asciende a \$ 789.171.967.

⁶ Estos montos se incrementaron en un 10% a partir de mayo de 2004 y casi un 20% más a partir de Mayo de 2005, lo que eleva el monto percibido por la mayoría de los beneficiarios a \$390.

del sector privado para la incorporación de beneficiarios del Plan en el desarrollo de proyectos de interés público.”

En la práctica, los beneficiarios han sido destinados a la limpieza de parques, paseos públicos y la vera de las rutas.

El gobierno provincial, que ya era el primer empleador de la provincia, con este Plan pasó a incluir a una parte importante de la población económicamente activa (PEA), pero en “negro” y sólo recientemente con beneficios de la obra social provincial (pese a que a los beneficiarios no se les realizan los descuentos correspondientes).

Caracterización de los beneficiarios

Teniendo en cuenta que, al contrario del Plan Jefas y Jefas de Hogar, el PIS define a su población objetivo como *“todos los ciudadanos desocupados de la Provincia de San Luis, dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo”* y *“todo sector de la población en estado de emergencia social”*, resulta interesante analizar la división de los beneficiarios de acuerdo con su posición en el hogar (Bussetti, Páez, Olguín 2005).

Tabla 3
Relación de parentesco (en %)

Relación	Total Ocupados	Ocupados En Planes
Jefe/a	52,89	41,96
Cónyuge/pareja	22,52	31,19
Hijo/hijastro/a	19,38	22,49
Yerno/nuera	2,21	1,81
Nieto/a	0,34	0,00
Madre/padre	0,72	0,62
Suegro/a	0,12	0,00
Hermano/a	0,43	0,65
Otros familiares	0,89	0,00
No familiares	0,51	1,28
Total	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC

Como puede observarse en la tabla anterior, son jefes de hogar casi el 42% de los beneficiarios del plan, mientras que aproximadamente un 53% son cónyuges o hijos. Por otro lado,

si se considera el total de ocupados, cerca del 53% son jefes de hogar. De esta manera, el universo de beneficiarios del plan se configura de manera diferente que el total de ocupados, algo que quizá se relacione con el hecho de que casi el 60% de los beneficiarios son mujeres.

Tabla 4

Distribución por sexo (en %)

Sexo	Total de Ocupados	Ocupados en planes
Varón	59,72	40,89
Mujer	40,28	59,11
Total	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC

Si se analiza la distribución del total de ocupados según rangos de edad, y se la compara con la distribución etaria de los beneficiarios del PIS, se destaca una participación importante de jóvenes de no más de 25 años que están ingresando por primera vez al mercado laboral, “empleados” como beneficiarios de este Plan.

Las razones de esa preferencia podrían basarse en que la retribución económica se percibe como interesante, en que para ser elegible como beneficiario alcanza con tener domicilio en la provincia, en que los horarios de trabajo no implican interrumpir los estudios, etc. En cualquier caso, aunque no sea considerado una alternativa ideal, probablemente sea percibida por los jóvenes como la mejor que ofrece actualmente el mercado laboral de la provincia.

Tabla 5

Distribución etaria (en %)

Rango de edad	Total Ocupados	Ocupados en Planes
de 15 a 25	19,48	25,25
de 26 a 35	26,82	22,53
de 36 a 45	22,48	23,46
de 46 a 55	18,57	20,32
de 56 a 65	11,16	6,65
mas de 65 años	1,49	1,80
Total	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC

Adicionalmente, más del 50% de los beneficiarios del PIS tiene como máximo estudios primarios completos, mientras que del total de ocupados, sólo el 37% se encuentra en esa situación. Asimismo, se advierte que más del 10% de los beneficiarios tiene estudios universitarios (completos

e incompletos). De todos modos, evidentemente, el nivel de formación de los beneficiarios supera largamente las calificaciones requeridas para realizar las tareas requeridas por el plan.

Tabla 6
Nivel educativo (en %)

		Total Ocupados	Ocupados en Planes
1	Primaria Incompleta	8,63	16,81
2	Primaria Completa	28,12	34,52
3	Secundaria Incompleta	19,35	21,04
4	Secundaria Completa	20,29	14,89
5	Superior Universitaria Incompleta	10,84	9,53
6	Superior Universitaria Completa	11,99	1,22
7	Sin instrucción	0,78	1,98
	Total	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC

Incidencia de los planes sociales en la medición de la desocupación

Si se recalcula la desocupación correspondiente al aglomerado San Luis y El Chorrillo para la medición del 2do. Semestre de 2004, sin considerar como ocupados a aquellos que se autodefinen como beneficiarios de los planes sociales (nacionales y provinciales), la tasa de desocupación pasa del 1,2% al 21,4%.⁷

Este mismo cálculo, realizado para el resto de las provincias de Cuyo, muestra una incidencia decididamente menor de los planes de empleo en los indicadores laborales, como puede apreciarse en la siguiente tabla.

Tabla 7
Tasa de Actividad, Empleo, Desocupación y Desocupación sin Planes Sociales
2do. Semestre de 2004

	San Luis	San Juan	Mendoza	Cuyo	País
Actividad	41.5%	42.9%	42.80%	42.7%	46.1%
Empleo	41.0%	38.6%	38.9%	39.1%	40.3%
Desocupación	1.2%	10.1%	9.0%	8.4%	12.6%
Desoc. sin Planes	21.4%	16.7%	11.9%	14.4%	17.4%

⁷ El mismo cálculo para el primer semestre de 2004 llevaba la desocupación de San Luis del 3% al 26,9%.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC

Como puede advertirse, la importante variación de la tasa correspondiente a San Luis – debido a su menor población- tiene un efecto poco perceptible sobre la de la región.

De todos modos, el efecto de los planes sociales sobre San Luis es aún mayor si se tiene en cuenta que para los sanluseños “pasantía” es considerado sinónimo de Plan Social.⁸

Recalculando la tasa de desocupación del aglomerado San Luis y El Chorrillo y considerando desocupados tanto a los que declaran contar con un plan y a los que declaran contar con una pasantía, se puede comprobar que la tasa llega al 23,8%.

Para este último cálculo se incluyeron solamente aquellos encuestados que registran una pasantía y perciben un ingreso de \$300 y \$330, que son los montos correspondientes a los beneficiarios del Plan de Inclusión Social.

Pobreza e indigencia

Desde finales de la década de los 90, la situación de pobreza e indigencia del Aglomerado San Luis y El Chorrillo ha empeorado significativamente. De hecho, la pobreza alcanzó, en la medición de Octubre de 2002, al 51,7% de los hogares y al 63,4% de las personas; la indigencia, por su parte, llegó al 20,3% de hogares y al 27,9% de personas. Estos valores sitúan a la provincia más cerca de regiones castigadas como el Conurbano Bonaerense que de otras provincias con menores índices de pobreza como la región patagónica o localidades cercanas como Córdoba o Río IV que exhiben una mejor situación. (Olguín, Páez, Bussetti, 2003)

Tabla 8

Pobreza en hogares y personas

	1° sem. 2003	2° sem. 2003	1° sem. 2004	2° sem. 2004	Dif. 2S-04/1S-03
--	--------------	--------------	--------------	--------------	------------------

⁸ Esto es así debido a que en la provincia de San Luis, el término “pasantía” tiene una acepción diferente de la habitual, a partir de un plan provincial de empleo que adoptaba esa definición. En efecto, el Programa Provincial de Pasantías “San Luis Competitivo y Solidario” (Decreto 2659-MJG-2001, Ley 5300/02 y modificatorias) surgió en el año 2001; establecía un cupo de hasta diez mil beneficiarios, con una remuneración de 200 pesos mensuales, cobertura de la obra social del Estado provincial y un horario de trabajo de cuatro horas como máximo. Los pasantes eran destinados a tareas de limpieza, vigilancia o reparación en distintas dependencias públicas, principalmente escuelas y hospitales. Luego de la creación del Plan de Inclusión Social, los pasantes fueron transferidos al nuevo sistema, pero incluso en medios periodísticos es habitual la referencia a los mismos como “pasantes”.

	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Cuyo	44,7%	54,8%	40,7%	51,5%	35,3%	43,7%	31,9%	41,4%	-29%	-24%
Gran Mendoza	43,5%	54,0%	40,3%	51,4%	32,0%	40,0%	30,0%	39,7%	-31%	-26%
Gran San Juan	44,2%	53,0%	42,2%	52,2%	42,4%	51,3%	36,2%	44,6%	-18%	-16%
San Luis y El Chorrillo	52,6%	63,2%	38,8%	50,4%	35,9%	43,3%	31,6%	42,0%	-40%	-34%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC

Tabla 9
Indigencia en hogares y personas

	1° sem. 2003		2° sem. 2003		1° sem. 2004		2° sem. 2004		Dif. 2S-04/1S-03	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Cuyo	19,2%	25,3%	14,5%	19,9%	11,6%	15,2%	10,3%	14,2%	-46%	-44%
Gran Mendoza	19,0%	25,3%	15,5%	21,0%	9,6%	12,9%	10,0%	14,0%	-47%	-45%
Gran San Juan	16,9%	22,0%	13,6%	19,1%	16,1%	20,0%	11,2%	14,7%	-34%	-33%
San Luis y El Chorrillo	25,4%	33,1%	11,9%	16,6%	11,9%	15,1%	9,6%	14,2%	-62%	-57%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC

Sin embargo, coincidentemente con la notable disminución de la tasa de desocupación que se ha registrado en las últimas mediciones, la provincia de San Luis mostró una importante reducción de sus índices de pobreza e indigencia en comparación con las otras provincias que integran la región de Cuyo.

Incidencia de los Planes Sociales en la Pobreza e Indigencia

Cuando se recalculan para el aglomerado San Luis las líneas de indigencia y de pobreza restando al Ingreso Total Familiar los montos percibidos por los beneficiarios de planes sociales, la situación no parece muy auspiciosa. Las tablas que se presentan a continuación muestran que la pobreza aumentaría 7 y 8 puntos porcentuales (pp), tanto en personas como en hogares en este aglomerado y la indigencia crecería entre un 100 y 140% si esas familias no contaran con este beneficio.

En el resto de las provincias de Cuyo la incidencia de los planes sociales en la pobreza e indigencia es mucho menor: si se recalculan las líneas correspondientes sólo se ven modificadas entre 1,3 a 2,5 pp.

De todos modos, si se analiza la región en conjunto, se observa que el monto que reciben los beneficiarios de los planes provinciales de empleo (entre \$300 y \$330) incide mucho más directamente en el cálculo de la línea de indigencia: si no se consideran esos montos, la indigencia aumentaría 3 pp en los hogares y 3,6 pp en las personas.

Tabla 10

Pobreza en hogares y personas - con y sin planes sociales
2do. Semestre de 2004

	<i>Sin Planes</i>		<i>Sin Planes</i>		Diferencia en %		Diferencia en pp	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Cuyo	31,9%	41,4%	33,9%	43,2%	6,3%	4,3%	2,0	1,8
Gran Mendoza	30,0%	39,7%	30,7%	40,4%	2,3%	1,8%	0,7	0,7
Gran San Juan	36,2%	44,6%	38,0%	46,7%	5,0%	4,7%	1,8	2,1
San Luis y El Chorrillo	31,6%	42,0%	40,2%	49,0%	27,2%	16,7%	8,6	7,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC

Tabla 11

Indigencia en hogares y personas - con y sin planes sociales
2do. Semestre de 2004

	<i>Sin Planes</i>		<i>Sin Planes</i>		Diferencia en %		Diferencia en pp	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Cuyo	10,3%	14,2%	13,3%	17,8%	29,1%	25,4%	3,0	3,6
Gran Mendoza	10,0%	14,0%	11,3%	15,9%	13,0%	13,6%	1,3	1,9
Gran San Juan	11,2%	14,7%	13,4%	17,2%	19,6%	17,0%	2,2	2,5
San Luis y El Chorrillo	9,6%	14,2%	23,2%	28,8%	141,7%	102,8%	13,6	14,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC

Si bien el impacto de los planes sociales implementados en la provincia de San Luis es notorio, se aprecia una mejora general en la región en los valores de pobreza e indigencia, tanto en hogares como en personas, entre los resultados de la EPH del primer semestre de 2004 y la del segundo semestre del mismo año.

De todos modos, como se observa en las últimas dos tablas, esta mejora es más consistente y genuina en San Juan y Mendoza ya que no está tan estrechamente relacionada con los planes sociales que han recibido los hogares más carenciados.

La distribución de los beneficios de los planes sociales

Al analizar la distribución de los planes en el segundo semestre de 2004, puede observarse que, de los hogares beneficiados, un 75.3% recibió un solo plan, un 21.9% recibió dos planes y un 2.7% se vio favorecido con hasta tres planes. Cabe destacar que, a diferencia del Plan Jefes y Jefas de Hogar, la formulación del PIS no excluye la posibilidad de que más de un miembro de un hogar sea beneficiario del plan. En efecto, los beneficiarios del PIS sólo pueden perder esta ayuda si realizan al mismo tiempo otra actividad remunerada.

Coincidentemente, si se analiza el Ingreso Total Familiar (ITF) de los hogares beneficiados con planes, se advierten algunas disparidades en la distribución. Entre otras, hogares que perciben uno, dos y hasta tres planes sociales⁹ y que presentan un ITF situado por encima de los \$1000, como puede observarse en la tabla que se presenta a continuación.

Tabla 12
Cantidad de planes sociales por rango de Ingreso Total Familiar
San Luis - 1er. Semestre de 2004

Rango de Ingreso Total Familiar	Un plan	Dos planes	Tres planes	Total	Acumulado
Hasta \$ 299	19,9%	2,1%	0,0%	21,9%	21,9%
\$ 300 a \$ 449	21,9%	0,0%	0,0%	21,9%	43,8%
\$ 450 a \$ 749	11,0%	10,3%	0,0%	21,2%	65,1%
\$ 750 a \$ 999	6,8%	3,4%	2,1%	12,3%	77,4%
\$ 1000 a \$ 1249	6,2%	2,7%	0,0%	8,9%	86,3%
\$ 1250 a \$ 1999	8,2%	2,1%	0,7%	11,0%	97,3%
más de \$ 2000	1,4%	1,4%	0,0%	2,7%	100,0%
T o t a l	75,3%	21,9%	2,7%	100,0%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC

En una provincia tan escasamente poblada como San Luis, que concentra alrededor de 400.000 habitantes, la expresión en valores absolutos de las tasas observadas y calculadas se vuelven particularmente relevantes.

⁹ Nacionales y provinciales, sin contar los planes consignados como "pasantías".

Por ejemplo, con aproximadamente **17.000** beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar desocupados y más de **45.000** beneficiarios del Plan de Inclusión Social, la provincia de San Luis tiene más del 40% de su Población Económicamente Activa cubierta con planes sociales.

Por otra parte, si se consideran como desocupados a los perceptores de planes relevados por el INDEC y se proyectaran los valores del aglomerado San Luis y El Chorrillo al resto de la provincia -tomando los datos del Censo 2001-, se advierte que el total de sanluseños sin trabajo ascendería a **78.738**, cifra que se elevaría a **87.568** si también se consideraran desocupados los beneficiarios con “pasantías”.

Finalmente, los índices de pobreza e indigencia dan cuenta de una situación social preocupante: a pesar del efecto positivo de los planes sociales sobre los indicadores, si se generalizan los resultados del aglomerado relevado al resto de la provincia, puede decirse que hay en San Luis **116.267** personas pobres y **52.246** personas indigentes. Si la población no contara con los beneficios de los planes sociales esas cifras se elevarían a **180.287** pobres y **105.965** indigentes.

Consideraciones finales

Las cifras demuestran, especialmente en el aglomerado San Luis y El Chorrillo, que los Planes Sociales, en particular los implementados por el Estado provincial, han permitido atemperar significativamente los efectos de la pobreza e indigencia y han reducido drásticamente la tasa de desocupación.

Sin cuestionar la necesidad de brindar cobertura a una importante franja de la población sanluseña que se encuentra excluida del sistema, varios aspectos relacionados con el PIS son, al menos, discutibles. Particularmente, la modalidad establecida como contraprestación pareciera no ser el medio más idóneo para “*mejorar las posibilidades de conseguir empleo*” de los beneficiarios.

Por otra parte, si bien la inyección de circulante producto de la percepción de los beneficios del Plan de Inclusión se ha reflejado en un aumento importante de la actividad comercial, también se percibe la falta de inversión y pérdida de puestos de trabajo motivada por la paralización de la obra pública, que durante mucho tiempo había sido la principal estrategia del gobierno provincial.

Como proyección hacia el futuro, resulta dificultoso pensar en la reinserción de los 45.000 o más beneficiarios actuales del Plan en el mercado laboral privado: por un lado, debe tenerse en cuenta que -en muchos casos- se trata de personas que no participaban previamente del mercado laboral (amas de casa de más de 40 años, discapacitados, estudiantes, etc.); por otro lado, la actual situación del mercado laboral exige saberes y calificaciones que difícilmente se adquieran limpiando tierras fiscales con un pico y con un pala.

Esta situación genera distintas consecuencias: obliga al Estado a sostener el Plan para mantener el ingreso de las familias y coloca a los beneficiarios en una situación de clara dependencia. Más allá de los aspectos coyunturales, no hay ninguna garantía de que la provincia esté en condiciones de sostener el PIS indefinidamente y, aunque las hubiera, debe cuestionarse seriamente el diseño de políticas que opta por destinar un 25% del presupuesto a la ayuda social en lugar de solventar emprendimientos que generen empleo productivo.

En este escenario, y con el Plan de Inclusión recientemente plebiscitado¹⁰, la posibilidad de transferir los recursos que se emplean para el Plan a otro tipo de políticas públicas que pudieran generar empleo genuino, se vuelve mucho más lejana.

¹⁰ En junio de 2004, el gobierno provincial convocó a un plebiscito para que la ciudadanía se expresara respecto de la continuidad del Plan de Inclusión Social. Las razones de la convocatoria, así como las alternativas posibles, nunca estuvieron suficientemente claras y, aunque el porcentaje de abstención fue muy importante, la mayoría se pronunció a favor de que el Plan continuara vigente.

Referencias bibliográficas

- Bussetti, Páez, Olgúin (2005) “En San Luis no hay desocupados, hay incluidos. La ayuda social en San Luis en el 1er Semestre de 2004”. – San Juan, Mayo 2005
- INDEC, Diseño de registro y estructura de las Bases Usuarías EPH.
- Olgúin, Bussetti, Páez (2005) “Desocupación, pobreza y planes sociales - Análisis de la incidencia de la ayuda social en San Luis y Cuyo en el 1er Semestre de 2004”. FORO: Trayectos y Territorios de Desempleo-Sus efectos sobre los espacios regionales y locales - Mar del Plata (BA), Marzo 2005
- Olgúin, Bussetti, Páez (2004) “San Luis entre dos estrategias: retorno al sector primario o asistencialismo”. V Encuentro de Universidades Nacionales – Plan Fénix - Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Rio Gallegos, Octubre de 2004.
- Olgúin, Páez, Bussetti (2003) “Qué tan pobres son los pobres: un estudio de la intensidad de la pobreza en San Luis, Argentina”. IV Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo - La Habana, Cuba – Septiembre de 2003.
- Pellegrini y Módolo (2001), “La ocupación transitoria en la Argentina urbana” 5to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, Buenos Aires (CD-Rom ISBN 987-98870-0-x)
- Provincia de San Luis, Boletín Oficial y Presupuestos.

Anexo metodológico

Este trabajo utiliza la información proveniente de las Bases Usuarias de Encuesta Permanente de Hogares (EPH) Continua que el INDEC puso en marcha a partir de enero de 2003, reemplazando a la EPH Puntual.

Los cálculos se realizaron para el aglomerado 10 (Gran Mendoza), 26 (San Luis y El Chorrillo) y 27 (Gran San Juan). Posteriormente se repitieron para la Región 42 (Cuyo).

Para la determinación de los ocupados que se desempeñan en un Plan de Empleo se utilizó la variable PP07E (¿Ese trabajo es ...) y la variable PP08D1 (¿Cuánto cobró por ese mes por esos conceptos?) para individualizar los planes de empleo nacionales y provinciales a través de su remuneración.

A efectos de poder comparar la situación anterior a la implementación del Plan de Inclusión Social (25 de mayo de 2003) se utilizan los datos de la EPH puntual para el Aglomerado San Luis y El Chorrillo, en particular las variables: P18a (Es un plan de Empleo?) y P21 (Ingreso de la ocupación principal) .

Para recalcular la tasa de desocupación y analizar el impacto de los planes sociales en el empleo, los beneficiarios de planes de empleo fueron asimilados al conjunto de desocupados.

Para calcular la pobreza e indigencia en hogares y personas se utilizaron las variables provistas por la nueva EPH: LIN_IND (Línea de Indigencia) y LPHOGD85 (Línea de Pobreza). Posteriormente se recalcularon los valores de las líneas de Indigencia y de pobreza de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. En primer lugar se descontaron los ingresos correspondientes a las percepciones de los planes sociales expresados en la variable PP08D1 de la base de personas (¿Cuánto cobró por ese mes por esos conceptos?) a la variable ITF (Ingreso Total Familiar) de la base de hogares relacionadas por su CODUSU (Código de VIVIENDAS) y NRO_HOGAR (Código de HOGARES).
2. En segundo lugar, se calculó la Línea de Indigencia y Línea de Pobreza de los hogares afectados restando de la variable VALORLI (Valor de la canasta básica de

alimentos del hogar) y la variable VALORLP (Valor de la canasta básica total del hogar) el nuevo valor del Ingreso total familiar.

3. Finalmente, se transportaron los resultados de la base de hogares a la base de personas para establecer la Línea de Indigencia y Pobreza correspondiente.

Los casos se ponderaron con la variable PONDERA, PONDIIO o PONDIIH según correspondía. (En el 2do Semestre de 2004 la variable pondera fue reemplazada por la variable POND-SEM).