

## EL ESTADO COMO EJE ARTICULADOR DE LAS RELACIONES SOCIALES

*Esteban Gabriel Arias*

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo intentará llevar adelante una síntesis de cómo se fue articulando la sociedad a partir del modelo capitalista de producción; es decir, haciendo un recorte más preciso, se va a tener en cuenta el período histórico que va desde el impulso desarrollado en la Segunda Revolución Industrial a finales del siglo XIX hasta la primera década del siglo XXI. Este recorte puede dividirse en dos subperíodos.

El primer subperíodo se relaciona con la consolidación del modelo capitalista basado en el capital industrial que va a determinar una forma de integración social fundamentalmente vinculada con el trabajo asalariado y ligada a un Estado más presente que se transforma en un agente articulador y distribuidor de la riqueza social. Fueron los acuerdos de bienestar de posguerra en los países centrales los que implicaron que el trabajo asalariado se convirtiera en el principal elemento de integración social; y, para que cumpliera esta función, fue necesaria una fuerte intervención del Estado con el fin de distribuir equitativamente el excedente socialmente producido mediante dispositivos que regularan la explotación de la fuerza de trabajo y garantizaran la cohesión a través de instituciones de prevención de riesgo y de seguridad social para todos aquellos que, por diferentes motivos, no participaran de la actividad económica. El Estado garantizaba: salarios estables; acceso igualitario al sistema educativo, elemento necesario para una movilidad sociocupacional a futuro; un poder de consumo cada vez más difundido, lo que implicaba acercamiento a una gama creciente y diversificada de bienes y servicios; ingreso a políticas de vivienda y hábitat de mejor calidad conectados con la infraestructura urbana moderna.

Esteban Gabriel Arias es Licenciado en Trabajo Social por la Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico Sociales de la Universidad Nacional de San Luis; docente investigador-Prof. Adjunto responsable de la asignatura Estructura Social Argentina, Categoría IV Programa Nacional de Incentivos.

E-mail: estarias@yahoo.com

Algunos de los elementos constitutivos que sostuvieron el modelo de este primer subperíodo fueron el *New Deal* y la política económica keynesiana que van a perdurar hasta bien entrada la década de 1970. Pero, como consecuencia de la reestructuración de las relaciones capitalistas de producción que se inicia precisamente a mediados de esa década, estos mecanismos y dispositivos institucionales de integración y cohesión social organizados alrededor del trabajo asalariado se debilitaron profundamente. La relación capital-trabajo va a entrar en crisis, y el modelo keynesiano de pleno empleo ya no le será útil al capitalismo financiero. Por lo tanto, el Estado va a permitir la incorporación de un nuevo discurso, enarbolado por los denominados economistas liberales ortodoxos y, en la última década del siglo XX, por el economista norteamericano John Williamson, relacionado con un movimiento intelectual denominado “Consenso de Washington”. Ese discurso desalojará al viejo modelo keynesiano, provocando una nueva forma de estructuración social en las que van a coexistir ganadores y perdedores del sistema.

El segundo subperíodo tiene relación con el ascenso de Ronald Reagan en los EE.UU. y de Margaret Thatcher en Inglaterra, quienes, desde sus respectivas administraciones, van a adherir al pensamiento económico más ortodoxo, denominado neoliberalismo. Para la aplicación de esta ideología eran –y son– necesarias la desarticulación del Estado de Bienestar y, fundamentalmente, el achicamiento del aparato burocrático, otorgándole al Estado solo una función subsidiaria respecto de la economía.

A fines del siglo XIX y principios del XX, los países centrales sufrieron los cambios producidos por la Segunda Revolución Industrial: la incorporación del capital financiero a la producción de bienes y servicios y la técnica de la línea de montaje fueron innovaciones que crearon un tipo de planta productiva altamente concentrada conocido como “modelo fordista”. En las últimas décadas del siglo XX, se pasó de ese modelo a otro que genera unidades productivas con un alto grado de desconcentración geográfica, formando una red de empresas flexibilizadas y muy interdependientes unas de otras. En este proceso, los cambios tecnológicos como la robótica, la genética y la informática han tenido una importante repercusión sobre las formas de consumo: mientras que en el período fordista, asociado con la línea de montaje y la producción en serie, se privilegiaba la producción de bienes de tipo estándar, a la vez que era necesaria una clase obrera con capacidad real de consumo para absorber dicha oferta, hoy se privilegia la producción de bienes diferenciados con un alto valor agregado y selectivamente orientados a los estratos más altos de la pirámide social.

La reestructuración industrial así como el auge de la “tercerización de la economía” (en servicios y finanzas) han causado, como tempranamente afirmaba Joachim Hirsch (2005), “la ‘de-socialización’ de la producción, y, por lo tanto, una individualización del trabajo vivo que conduce tendencialmente a la abolición del trabajador colectivo típico de la producción fordista”. Esto, por

su parte, ha provocado una fragmentación, heterogeneización y dualización de la clase obrera en su conjunto: por un lado, ha quedado un núcleo de trabajadores altamente calificado, con altos ingresos, que disfruta de los beneficios del enriquecimiento salarial; y, por otro lado, trabajadores no sindicalizados, individualizados, con bajos ingresos y contratos de empleo a corto plazo, cuyas características fundamentales son la incertidumbre del “vivir el día a día” y la degradación de sus condiciones materiales de existencia.

Otra de las consecuencias relacionadas con estos cambios es el elevado número de desocupados, no solo temporarios sino estructurales y permanentes. En el otro extremo, los trabajadores altamente calificados y las clases medias propietarias no adoptan como propios los intereses materiales e ideológicos de esta “clase excedente”. El motivo estriba en que hay pocas razones empíricas y de autopercepción de que esta clase pudiera funcionar como un eficaz *ejército de reserva*, deprimiendo salarios y socavando la seguridad de empleo en mercados laborales altamente fragmentados y estratificados. En palabras de Castel (1997), esta fracción de trabajadores son “supernumerarios” que se encuentran en una situación de inutilidad social: “no son integrables, ni siquiera son explotados en el sentido habitual del término”.

En el plano político, esta reestructuración de la fuerza laboral trajo aparejada una creciente desafiliación y pérdida de poder de negociación por parte de los sindicatos. No es casualidad que los cambios en la regulación institucional de la fuerza laboral pudieran –y puedan– ser aplicados sin encontrar mayores resistencias por parte de estos.

También hay que señalar que el proceso de desterritorialización del capital tuvo como consecuencia una intensificación de la competencia internacional, con sus múltiples interrelaciones con la tecnología de la informática, marketing, Internet, etc., así como con el modelo “flexibilizado” de empresa que hace posible una más rápida movilidad del capital productivo y financiero a territorios dispares del globo, lo que ha provocado un creciente poder coercitivo del capital sobre los Estados Nacionales. Es decir, el “boicot” a la inversión y la posible “fuga de capitales” es una amenaza constante y latente si persisten o se intentan establecer políticas sociales y laborales consideradas anacrónicas.

Paralelamente a esta desterritorialización del capital –lo que Bauman (2003) llama acertadamente “el capital absentista”–, existe una fuerte “territorialización” de la miseria y la exclusión social en “villas”, “barrios de emergencia” y “ghettos”. Es decir, el espacio urbano se reconfigura, perdiéndose la idea de “comunidad” y tendiendo a reproducir y a yuxtaponerse con la nueva estructura social más desigual.

A partir de las consecuencias que implicó la reestructuración capitalista, aparece la cuestión que desveló a los “clásicos” de la teoría social a fines del siglo XIX y comienzo del XX (Marx, Durkheim, Weber, entre otros): la cuestión de los efectos disruptivos y desintegradores de la política que sostiene que el mercado resuelve todos los dilemas de la sociedad. Actualmente, ni el

Estado, ni la sociedad, ni la familia pueden articular normas y pautas tendientes a integrar a todos los que el mercado expulsa. En este sentido, no hay equilibrio social.

Según Castel (1997 y 2011), el eje estructurante del debilitamiento de los mecanismos de integración social se encuentra, fundamentalmente aunque no únicamente, en la degradación de la *sociedad salarial*: “El edificio se agrieta precisamente en el momento en que esta civilización del trabajo parecía imponerse de modo definitivo bajo la hegemonía del asalariado, y vuelve a actualizarse la vieja obsesión popular de tener que ‘vivir el día a día’ ”.

Esta degradación de la condición salarial trae aparejada nuevas formas de individualización profunda que amenazan “a la sociedad con una fragmentación que la haría ingobernable, o bien con una polarización entre quienes pueden asociar el individualismo y la independencia porque su posición social está asegurada, por un lado, y, por otro, quienes llevan su individualidad como una cruz, porque ella significa falta de vínculos y ausencia de protecciones”.

En este sentido, es bueno recordar la reflexión de Bauman (2003): en el capitalismo tardío no hay obligación moral de los unos con los otros, de los “que ganaron” con respecto a los que “perdieron”: “[...] las elites han optado por el aislamiento, pagan por él. El resto de la población se encuentra excluida y obligada al fuerte precio cultural, psicológico y político del nuevo aislamiento”.

Por consiguiente, la nueva cuestión social gira en torno a los problemas que trae aparejado el debilitamiento de los antiguos mecanismos, dispositivos y lazos de integración social, como consecuencia de la “desafiliación” de los individuos a las antiguas estructuras e instituciones de pertenencia. En última instancia, el problema se traduce en la posible falta de equivalencia en los capitales (materiales, simbólicos y culturales) de los integrantes que componen cada uno de los espacios sociales actuales.

## LAS “PARTICULARIDADES” DE LA EXPERIENCIA ARGENTINA

Intentaremos dar cuenta del impacto que produjo el modelo neoliberal en la República Argentina en el período 1989-2002 y del proceso que, a partir del año 2003, llevó a la recuperación del mercado interno a través de un nuevo modelo de sustitución de importaciones basado principalmente en la exportación de productos primarios. Finalmente, culminaremos con una breve descripción del plan de trabajo implementado por la Provincia de San Luis para contrarrestar los dos dígitos de desocupación producidos después del año 2002.

En la República Argentina, por su condición de país periférico, la implementación del modelo neoliberal tuvo una impronta dramáticamente particular. El golpe militar de 1976 significó una sustancial reestructuración de la economía argentina y el final definitivo del antiguo modelo de acumulación sustitutivo de importaciones. Las políticas de la dictadura dieron como resultado

una profunda desarticulación del tejido productivo, una caída de la demanda de la fuerza de trabajo y un fuerte incremento de la deuda externa y de las desigualdades económicas y sociales. Sin embargo, el régimen militar no fue capaz de articular un nuevo modo de acumulación. Luego del *impasse* radical de los ochenta, el gobierno justicialista que lo sucedió logró implementar un nuevo modo de regulación, denominado *neoliberal*, cuyas características más sobresalientes fueron: 1) la desregulación amplia de la economía; 2) la apertura asimétrica; 3) el desmantelamiento del sector público; 4) la autonomía del sector financiero respecto de la producción y del comercio; 5) el atraso cambiario producto de la Convertibilidad. De esta manera, el Estado abandonó las funciones de promoción e integración social del antiguo esquema de bienestar y reorientó su acción contribuyendo a la definición de ganadores y perdedores a través de un conjunto de dispositivos institucionales como la firme intervención del tipo de cambio, las altas tasas de interés, la política tributaria regresiva, la desregulación del mercado laboral, la privatización del sistema previsional y la desregulación de las obras sociales –que consecuentemente y constantemente bombeaban recursos del mercado interno en beneficio del sector financiero transnacional.

En otras palabras, en los últimos treinta años existió en nuestro país una drástica reestructuración de las relaciones entre Estado, sociedad civil y mercado. De la matriz Estado-céntrica –que regulaba las relaciones sociales definiendo, a partir de diferentes mecanismos y dispositivos estatales, los actores ganadores y perdedores del antiguo modo de regulación– se pasó a una matriz, predominantemente, mercado-céntrica –en la que los ganadores y perdedores son definidos, principalmente, a partir de su posicionamiento en un mercado fuertemente desregulado.

Si centramos el análisis en los cambios de la estructura productiva, los rasgos sobresalientes de esta transformación fueron también cualitativamente diferentes a la “reconversión tecnológica” de los países centrales –como fue muy diversa la intensidad de su impacto en el tejido social–. Entre las características sobresalientes de la transformación de dicha estructura productiva podemos señalar:

1. *un fuerte proceso de desindustrialización*: basta señalar que en 1976 el sector industrial generaba el 32% del PBI y en 1998 solo el 17%;

2. *una primarización de la estructura productiva*: en la década de los noventa, mientras que los productos primarios y los semielaborados aumentaron, respectivamente, el 15% y el 16%, los de origen industrial cayeron un 3 por ciento;

3. *una creciente concentración empresarial y extranjerización de la economía*: en 1998 las 500 mayores empresas concentraban más del 40% del PBI de la Argentina; y, mientras que en 1993 las empresas controladas por capital extranjero generaban el 32% del valor agregado total, en 1998 ese valor era del 57 por ciento.

Con los cambios introducidos en la estructura productiva, junto con la reforma del Estado –que implicó también, un fuerte proceso de racionalización y expulsión de mano de obra–, la cuestión del empleo se tornó una preocupación central en la Argentina de los últimos veinte años. En tanto que en la década del ochenta la tasa de desocupación abierta rondaba, en promedio, el 5%, en los noventa se ubicó por encima del 12%, y a partir del año 2000 alcanzó el 15%. En 1995, producto del efecto tequila pero principalmente de las reformas estructurales del primer lustro de los noventa, pasó el dígito y llegó a su pico más alto hasta ese momento: el 18% de la población económicamente activa se encontraba sin trabajo. En mayo de 2002, como consecuencia de la crisis de 2001, superó la antigua marca contabilizando –incluso con los planes “jefes” como ocupados– el 21% de la población. Estos datos, indican claramente que la cuestión del desempleo es un fenómeno de carácter estructural y difícilmente reversible a corto plazo.

Sin embargo, este cuadro no es completo si no se complementa el análisis cuantitativo con uno cualitativo que muestre la naturaleza profunda de los cambios en el empleo durante las últimas décadas en nuestro país. En este sentido, podemos señalar cuatro transformaciones:

1. Existe una creciente desalarización y expansión de la informalidad: la fuerte reducción de la estructura productiva –generada tanto por el proceso de declinación económica asociada a la “desindustrialización” como por la posterior recuperación del crecimiento basado en la “simplificación” y “primarización” de las nuevas estrategias de producción– ha sido acompañada de una profunda transformación cualitativa en relación con el empleo. La estructura ocupacional del período industrial sustitutivo es sustancialmente modificada por una nueva tendencia dominante: la caída simultánea del empleo industrial y del empleo asalariado en general, que provoca un crecimiento de la mano de obra de “los trabajadores por cuenta propia”. El cuentapropismo, como “fenómeno natural” de los países subdesarrollados, va adquiriendo, paulatinamente, un mayor peso en la Argentina. El desarrollo de ese enorme repertorio de estrategias individuales para la supervivencia es, en parte, responsable del proceso de fragmentación, dispersión, heterogeneidad y pérdida de centralidad del movimiento obrero argentino: diferentes pautas de socialización en el mundo laboral traen aparejada una fragmentación en la identidad de los trabajadores, que tiene una influencia directa en la pérdida de afiliados, de representatividad y de poder de negociación por parte de los sindicatos. Esto afecta directamente al arreglo propio del bienestar de posguerra y a las instituciones en que se sustentaba.

2. Se acentúa la fragmentación de las ocupaciones en términos de incorporaciones desiguales de conocimiento científico y tecnológico en los puestos de trabajo. Los cambios tecnológicos, sumados a la reducción de la oferta laboral global que hemos señalado, imponen como prerequisite para la obtención de un trabajo bien remunerado una capacitación y “sobre-capacitación”

cada vez mayor. Los bienes educativos necesarios para una integración óptima en el mercado laboral están desigualmente distribuidos, a causa de la crisis, segmentación y fragmentación del sistema educativo nacional, lo que refuerza y reproduce intergeneracionalmente la pobreza y las desigualdades sociales.

3. Se redefinieron los sistemas normativos y legales que estructuran las relaciones laborales (desregulación, flexibilización y precarización del trabajo). Las modificaciones en las regulaciones normativas de la fuerza de trabajo, junto con el proceso material de “flexibilización de los procesos productivos”, trajeron aparejada una creciente *inestabilidad ocupacional* como rasgo característico del empleo actual. Al respecto, cabe mencionar que la inestabilidad disminuye a medida que aumenta el nivel de calificación de los trabajadores: quienes tienen menores niveles educativos son los más expuestos a trayectorias sociales azarosas por frecuentes cambios en la situación del empleo.

4. Se acentúa la concentración del ingreso y crecen las desigualdades sociales. Las dificultades laborales, manifestadas en el elevado desempleo, la inestabilidad ocupacional y la precarización, tienen un fuerte efecto distributivo. El coeficiente de polarización distributiva nos indica que, en 1972, el ingreso promedio del decil más rico de la población era doce veces más alto que el del 10% más pobre; en 1996, en cambio, los ricos reciben beneficios que resultan 22 veces más altos que los ingresos percibidos por el estrato más pobre. Luego de la crisis de 2001 ese índice fue en aumento, y se calcula que en el tercer trimestre de 2011 la diferencia entre el primero y el último es de 31 veces. Esta “expropiación” ha provocado un intenso proceso de movilidad descendente que tiene dos características fundamentales: la degradación de la condición social de los más pobres y la consecuente expansión de la marginalidad y empobrecimiento de los sectores sociales ubicados anteriormente en posiciones medias o medias-bajas de la escala social.

Como consecuencia de todos estos cambios señalados, se hacen claramente visibles las insuficiencias del mercado de trabajo como instancia de integración social, al quedar un creciente número de trabajadores posicionados en puestos inestables y de baja remuneración, hecho que se traduce, como se indicó, en el empobrecimiento de los sectores de ingresos medios y bajos. La degradación de los vínculos laborales de la mayoría de la población cuestiona seriamente la capacidad integradora de esta sociedad, da origen a procesos de ruptura o disolución del tejido social y genera procesos de creciente vulnerabilidad que pueden desembocar, en mucho de los casos, en la exclusión total de gran parte de población.

Hay que destacar que la diferencia con la “cuestión social” que se da en los países centrales tiene que ver con dos factores claramente diferenciados:

- El primero, como ya lo señaláramos, está relacionado con las transformaciones cualitativas de la estructura productiva, estrechamente asociadas con la lógica de funcionamiento del modelo de acumulación implementado en los noventa, que no se apoya, como lo hacía el anterior, en el aumento de la

capacidad de compra de los trabajadores y, consecuentemente en la expansión y complejización del mercado interno sino, por el contrario, en la reducción de los costos de producción y del valor real de los salarios directos y en la eliminación de casi todas las formas de salario indirecto implantadas en el período de industrialización sustitutiva. Es decir, aunque ya no es posible asociar, para los países centrales, crecimiento económico con mayor y mejor ocupación, la disociación en la Argentina no obedece a “la desocupación tecnológica”, sino a la forma errática de nuestro crecimiento dentro de un marco de inestabilidad e incertidumbre y a las características particulares que va adoptando nuestra estructura productiva, crecientemente terciarizada y primarizada.

- El segundo factor que nos diferencia de los países centrales –y que acentúa de manera drástica los problemas de empleo e integración social en nuestro país– es el rol y la función que ha cumplido el Estado en toda esta transformación. Tanto cuantitativa como cualitativamente, en los países centrales se dio, en términos relativos, una menor pérdida de instituciones capaces de regular el mercado de capital y trabajo y de intervenir activamente en la cuestión social. Para dar un ejemplo ilustrativo, en nuestro país, recién en 2002, cuando la desocupación superaba ya el 20% de la población económicamente activa, se implementó un seguro de desempleo semiuniversal. Diferente ha sido la capacidad de respuesta de los Estados en los países centrales; en muchos de esos países existía un seguro de desempleo otorgado de manera universal incluso antes de que la desocupación, por su magnitud y su duración, se transformase en una cuestión social de relevancia.

## LA SITUACIÓN DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS

Las transformaciones operadas en el mundo del trabajo y el creciente aumento de la pobreza y de la indigencia a partir de la década de los setenta desencadenaron un fuerte debate en torno a los medios de subsistencia de la clase trabajadora. En este contexto, los discursos y recomendaciones de organismos internacionales (Consenso de Washington, BID, BM) en materia de políticas sociales han adquirido un rol preponderante en la gestión local de lo social.

La modalidad de intervención en la materia adoptada por la Argentina recayó en la implementación de diferentes programas sociales de transferencia de ingresos, entre los que se destacan el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados a nivel nacional y el Plan de Inclusión Social a nivel local, ambos puestos en marcha luego del estallido social de diciembre de 2001.

Para poder explicar la situación de la crisis, hemos tomado los datos comparativos entre los indicadores nacionales y los indicadores provinciales a fin de analizar el incremento de la desocupación, para lo cual se estudió un lapso de seis años (1998/2003) que comprende el período de expansión económica y el período de contracción económica, incluida la crisis producto de la devaluación (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Comparativo de índices de desocupación nacionales y de la Provincia de San Luis (a valores relativos). Años 1998/2003 (Onda mayo)**

Año	Mes	País	San Luis
1998	Mayo	13,2	8,7
1999	Mayo	14,5	7,3
2000	Mayo	15,4	7,5
2001	Mayo	16,4	10,1
2002	Mayo	21,5	15,9
2003	Mayo	15,6	15,6

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, Onda Mayo.

**Cuadro 2. Actividad, empleo y desocupación. Año 2003 (Onda mayo)**

Región	Período	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desocupación
Buenos Aires-Conurbano	Mayo 2003	43,5	35,5	18,4
Mar del Plata-Batán	Mayo 2003	46,2	36,0	21,9
Aglomerados urbanos (31)	Mayo 2003	42,8	36,2	15,6
San Luis-El Chorrillo	Mayo 2003	38,4	32,4	15,6

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, Onda Mayo 2003.

El Cuadro 2 es producto de las mediciones realizadas por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de San Luis, bajo supervisión del INDEC, y establece los valores para la tasa de actividad, la tasa de empleo y la tasa de desocupación comparando los aglomerados Buenos Aires-Conurbano, Mar del Plata-Batán y el aglomerado San Luis-El Chorrillo.

Con la finalidad de poder determinar el impacto del Plan de Inclusión Social, se elabora el Cuadro 3 tomando los indicadores del primer semestre de 2003 y del segundo semestre de 2004 para el aglomerado San Luis- El Chorrillo, con el objeto de comparar ambos períodos.

Ambos cuadros permiten observar que las tasas de actividad y de empleo subieron sensiblemente. Este ascenso se debe al incremento de la tasa de actividad (calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total), lo que implica que en el período se ha producido un traspaso de inactivos a activos; es decir, personas que anteriormente eran no económicamente activas (amas de casa, estudiantes, discapacitados, rentistas) pasaron a sumarse al contingente de población económicamente activa (que creció del 38,4 al 41,8 %).

Por otra parte, en la tasa de empleo (calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total) se puede observar un notable incre-

mento de la población ocupada comparando la EPH onda de mayo del año 2003 con la onda del mismo mes pero del año 2004 (de un 32,4% a un 40,2%). Las causas de este aumento pueden estar ligadas a que: a) personas no económicamente activas pasan a activas, incrementando el empleo; b) parte de los desocupados, detectados anteriormente, se incorporan al trabajo, contribuyendo a la disminución de la desocupación.

**Cuadro 3. Actividad, empleo y desocupación. Aglomerado San Luis-El Chorrillo. Años 2003 (primer semestre) y 2004 (segundo semestre)**

Región	Período	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desocupación
San Luis- El Chorrillo	Segundo semestre de 2003 (octubre)	38,4	33,9	11,7
San Luis-El Chorrillo	Primer semestre de 2004	41,8	40,2	3,7

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos Provincia de San Luis; INDEC.

### IMPACTO PROVOCADO POR LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS

En la primera columna del Cuadro 4, se señala el total de personas inscriptas en el Plan de Inclusión Social de la Provincia de San Luis. En la segunda columna se especifican las “bajas” al Plan por diversas causales: porque poseían un beneficio social otorgado por algún ente nacional o provincial; porque no cumplían con sus obligaciones de contraprestación; porque faltaban reiteradamente sin causa justificada, etc. En la tercera columna se indican las cifras por departamento y el total resultante para toda la provincia de los beneficiarios que estaban trabajando a fines de diciembre de 2003.

El Plan de Inclusión Social se diseñó para lograr una disminución de la desocupación que hasta ese momento existía en la Provincia de San Luis. Dan cuenta de esos logros diversos indicadores, tales como la desocupación en relación con la Población Económicamente Activa y las tasas de desocupación que mide el INDEC periódicamente en todo el país. Precisamente, el Cuadro 5 muestra la importancia del Plan de Inclusión Social desde el punto de vista ocupacional, ya que en algunos departamentos, especialmente los que poseen una mayor densidad de poblacional rural, su incidencia alcanza a representar el 45% de la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que, a nivel de la provincia en su conjunto, este impacto representa el 26 % de la PEA.

Hemos presentado la situación de la Provincia de San Luis en el momento de mayor crisis social, haciendo algunas comparaciones con el contexto nacional y siempre manteniendo como base indicadores provenientes del INDEC y de la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de San Luis para el período 2003/2004.

**Cuadro 4. Inscriptos al Plan de Inclusión Social por departamento. Provincia de San Luis. Año 2003\***

Departamento	Inscripción inicial	Bajas	Base actual	Porcentaje de bajas <sup>(1)</sup>
Ayacucho	3.559	483	3.076	13,57
Belgrano	712	116	596	16,29
La Capital	22.208	4.784	17.424	21,54
Chacabuco	2.472	346	2.126	14,00
Dupuy	1.292	71	1.221	5,49
Junín	2.104	603	1.501	28,66
Pedernera	13.413	3.667	9.746	27,34
Pringles	2.134	345	1.789	16,17
San Martín	1.313	362	951	27,57
Total Provincia	49.207	10.777	38.430	21,90

\* Datos relevados al 09/12/2003.

(1) Porcentaje de bajas sobre los inscriptos inicialmente, por departamento y total provincia.

Fuente: Provincia de San Luis, Programa de Inclusión Social.

**Cuadro 5. Comparativo entre población total, PEA, beneficiarios y ocupación, por departamento. Provincia de San Luis. Año 2001**

Departamento	Población total	PEA <sup>(1)</sup>	Total de beneficiarios <sup>(2)</sup>	Porcentaje de ocupación que brinda el Plan sobre la PEA <sup>(3)</sup>
Ayacucho	16.906	6.762	3.076	45,5
Belgrano	3.881	1.552	596	38,4
La Capital	168.771	67.508	17.424	25,8
Chacabuco	18.410	7.364	2.126	28,9
Dupuy	11.120	4.448	1.221	27,5
Junín	20.271	8.108	1.501	18,5
Pedernera	110.814	44.326	9.746	22,0
Pringles	12.571	5.098	1.789	35,6
San Martín	5.189	2.075	951	45,8
Total Provincia	367.933	147.173	38.430	26,1

(1) Población Económicamente Activa (PEA): equivale a un 40 % de la población total.

(2) Base nueva: personal que continúa después de las bajas entre julio y diciembre de 2003.

(3) Porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) que absorbe el Plan de Inclusión Social.

Fuente: INDEC, Censo de Población y Viviendas 2001.

El Cuadro 6 se elabora tomando como año base el año 2006 para analizar el período 2006/2013. Con esa finalidad, vamos a incorporar diferentes indicadores para poder determinar la evolución de la política del Plan de Inclusión Social y su repercusión sobre el presupuesto provincial y si existieron aumentos en la incorporación de personal al Estado. Los indicadores tomados son: 1. Presupuesto anual para la provincia; 2. Monto de la partida para el Plan de Inclusión Social; 3. Empleados públicos provinciales; 4. Desagregación de empleados públicos provinciales en planta permanente y contratados.

A partir de la observación del Cuadro 6, podemos advertir que se fue reduciendo la partida correspondiente al Plan de Inclusión y, como consecuencia, la cantidad de beneficiarios,<sup>1</sup> sin que se modificara la planta de empleados públicos y junto con un incremento de aproximadamente un 500 por ciento del presupuesto provincial. En los últimos años de la primera década del siglo XXI se ha crecido a razón de una tasa promedio del 8%, con una demanda sostenida de la fuerza de trabajo, apuntalada con nuevos planes nacionales que intentan incorporar más sectores poblacionales desprotegidos.

Si partimos de la cantidad de inscriptos al Plan de Inclusión Social del año 2003 (49.207) y vemos que para el año 2013 la ley de presupuesto provincial asigna al plan una partida equivalente a 14.219 beneficiarios, esto significa que en un período de diez años aproximadamente hubo una baja de 34.988 personas. Se nos plantea, pues, la siguiente preguntas: ¿Dónde se ubicaron los 20.000 beneficiarios del plan que hoy no están? ¿Fueron incorporados al sistema productivo? ¿Adhirieron a nuevos planes sociales provinciales o nacionales? ¿Creció el sector informal de la economía? ¿Desistieron de demandar trabajo?

Se trata de un interrogante que no es fácil de resolver, dada la dificultad de acceder a la información necesaria para explicar lo que podríamos describir como un fenómeno. Intentaremos dar una respuesta sobre los datos elaborados por el INDEC y la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de San Luis.

Como primer paso, bucaremos en la distribución de los puestos de trabajo privados que han sido declarados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

Podemos visualizar que en una década se han creado 18.487 puestos genuinos de trabajo. También podemos agregar que se han incorporado muchas personas a las pensiones gratificables por edad jubilatoria, discapacidad o incapacidad que, por ello, han sido dados de baja del plan; pero este dato todavía no lo hemos hallado, por lo que desconocemos la cantidad exacta de personas beneficiadas por este tipo de jubilación. Además, muchas jefas

1 En este punto, es necesario aclarar que este Plan comenzó con una prestación económica de \$300,00 en el año 2003, suma que para el año 2013 alcanzó los \$ 850,00.

**Cuadro 6. Evolución comparativa entre presupuesto provincial, partidas para el Plan de Inclusión Social y cantidad de empleados públicos. Provincia de San Luis. Años 2006/2013**

Indicadores	Año							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	1.241.122.531	1.694.031.693	1.930.755.378	2.448.815.296	2.727.192.782	4.010.647.480	5.280.608.312	6.530.663.411
2	220.482.400	241.117.639	272.108.336	256.405.625	225.937.520	171.179.971	148.729.765	157121.677
3	17,76475686	14,23336057	14,09336155	10,4705988	8,284618583	4,268138046	2,816527116	2,405906829
4	0	36,49	13,97	26,83	11,36	47,06	31,66	23,67
5		9,35	12,85	-5,77	-11,88	-24,23	-13,11	5,70
6	12.658	12.695	12.050	11.888	11.512	11.387	12.063	12.507
7	3.552	3.240	4.822	5.800	6.743	7.083	6.897	7.406
8	16.210	15.935	16.872	17.688	18.255	18.470	18.960	19.913

- 1- Presupuesto anual de la Provincia de San Luis.
- 2- Partida presupuestaria correspondiente al Plan de Inclusión.
- 3- Porcentaje equivalente entre presupuesto anual y partida presupuestaria.
- 4- Porcentaje de crecimiento interanual del presupuesto.
- 5- Porcentaje de crecimiento interanual de la partida correspondiente al plan de inclusión.
- 6- Cantidad de empleados públicos en planta permanente.
- 7- Cantidad de empleados públicos contratados.
- 8- Cantidad total de empleados públicos.

Fuente: Información relevada de la página web: <www.sanluis.gov.ar>.

**Cuadro 7. Puestos de trabajos privados (totales y en porcentaje). Provincia de San Luis. Años 2003/2012**

Puestos de trabajo privados	Años									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totales	39.674	43.288	47.517	50.244	54.000	54.703	53.152	55.519	57.182	58.161
%	0	9.10	8.94	5.73	7.47	1.03	-2.85	4.45	2.99	1.71

Fuente: INDEC. Elaboración: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Gobierno de San Luis.

de hogar dejaron el plan con la implementación de la Asignación Universal por Hijo, del programa de Asignación por Familia Numerosa y del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

Por otro lado, existen otros programas nacionales y provinciales, incluidas las pasantías de trabajo fomentadas a nivel provincial. La provincia ha elaborado distintas políticas educativas destinadas a los jóvenes. Así, para retenerlos en el sistema educativo, implementó el pago de estampillas valuadas en dólares a aquellos que culminen sus estudios secundarios. Y en el mes de agosto de 2013 se inicia el Plan 20-30 dirigido a jóvenes de 20 a 30 años que

no hayan culminado sus estudios secundarios y a quienes se les otorga un subsidio mensual de \$800,00; este plan ya tiene una inscripción de más de 12.000 jóvenes.

Inferimos –ya que no poseemos datos– la existencia de un incremento del cuentapropismo, que va a estar ligado a un fuerte plan de obras públicas desarrollado por la provincia. Nos referimos puntualmente a obreros que realizan actividades tradicionales –electricistas, plomeros, gasistas, jardineros, carpinteros, herreros, etc.– que habían casi desaparecido por la radicación industrial.

La Encuesta Permanente de Hogares del tercer trimestre del año 2006 tiene la particularidad de incorporar conglomerados de menos de 500.000 personas, como es el caso del aglomerado San Luis-El Chorrillo. Partiendo de los datos de la EPH desde esa fecha al 2013, presentamos en el Cuadro 8 las tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación del período 2006/2013 para dicho aglomerado.

Con este último cuadro podemos llevar adelante un análisis apriorístico sobre la disminución del índice de desocupación en la Provincia de San Luis y señalar entre sus posibles causas: un incremento en la actividad económica, un crecimiento del PBG, un importante plan de obras públicas (los últimos presupuestos provinciales comportan un gasto de capital del 52% y un gasto corriente del 48%, aproximadamente). Estos factores, junto con otras variables, han generado una demanda creciente de puestos de trabajo en todas las actividades económicas de la provincia. Además, hay que considerar las fuertes políticas sociales nacionales y provinciales referidas a la desocupación que se ven reflejadas en los índices de ocupación de la PEA.

## CONCLUSIONES

Después del período de posguerra, se fue desmantelando el Estado de Bienestar y la política keynesiana del pleno empleo, desarticulando una forma de integración social basada en el trabajo asalariado. El nuevo orden social que poco a poco se ha ido imponiendo ha generado una sociedad más individualista, fragmentada y estratificada, producto de un nuevo paradigma científico-tecnológico que, por la alta capacitación y formación que requiere, prescinde de la fuerza de trabajo que demandó el modelo anterior (fordista).

El Estado dejó de ser una instancia de organización, producción y regulación y pasó a constituirse en un Estado ausente y subsidiario, lo que llevó a fuertes desigualdades sociales, crisis cíclicas de poder político y a una presión constante de las grandes corporaciones económicas sustentada en el “boicot” a la inversión y en la amenaza latente y constante de una posible “fuga de capitales” si se persiste en el establecimiento de –o en el intento de establecer– políticas sociales y laborales consideradas anacrónicas por esos factores de poder.

**Cuadro 8. Tasas de actividad, de empleo, de desocupación y de subocupación demandante y no demandante. Aglomerado San Luis-El Chorrillo. Años 2006/2013 (cuarto trimestre)**

Tasas	Año							
	4º/2006	4º/2007	4º/2008	4º/2009	4º/2010	4º/2011	4º/2012	2º/2013
Actividad <sup>1</sup>	42,60	43,20	40,20	39,90	39,70	38,40	40,20	40,10
Empleo <sup>2</sup>	42,10	42,60	39,70	39,10	39,40	37,90	39,40	39,00
Desocupación <sup>3</sup>	1,8	1,4	1,1	2,0	0,8	1,3	2,00	2,7
Subocupación demandante <sup>4</sup>	4,6	2,4	2,1	3,5	1,9	2,0	2,8	2,3
Subocupación no demandante <sup>5</sup>	1,30	1,9	1,0	0,6	0,7	0,3	1,5	0,3

<sup>1</sup> Tasa de actividad: calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total.

<sup>2</sup> Tasa de empleo: calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total

<sup>3</sup> Tasa de desocupación: calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.

<sup>4</sup> Tasa de subocupación demandante: calculada como porcentaje entre la población de desocupados demandantes y la población económicamente activa.

<sup>5</sup> Tasa de subocupación no demandante: calculada como porcentajes entre la población de desocupados no demandante y la población económicamente activa.

Fuente: INDEC, EPH (<[http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/sh\\_eph\\_continuatrimestral.xls](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/sh_eph_continuatrimestral.xls)>).

En función de lo planteado, estamos en condiciones de argumentar que, si bien el plan social vincula la transferencia monetaria a una contraprestación y amplía las posibilidades de inserción laboral al fomentar la inclusión en proyectos de capacitación, no por ello genera empleo en los términos que tradicionalmente se lo entiende, ni una remuneración que permita la reproducción de las familias.

En este sentido, el Plan de Inclusión Social de la Provincia de San Luis actúa de manera paliativa, transitoria, a corto plazo, y restringe la posibilidad de esas familias de delinear su propia trayectoria, deseos y expectativas a futuro. Se desprende que aún hoy, más allá de la crisis del trabajo, perduran en la subjetividad de los actores los principios de la teoría keynesiana acerca de la relación trabajo-esfuerzo-progreso-seguridad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASPIAZU, E. y A. SCHOOR (2011), *Hecho en Argentina*, Editorial Siglo XXI.
- BAUMAN, Z. (2003), *Modernidad líquida*, Buenos Aires, FCE.
- BECCARIA, L. (2001), *Empleo e integración social*, Buenos Aires, FCE.
- BECCARIA, L., J. CARPIO y A. ORSATTI (2000), “Argentina, informalidad laboral en el nuevo modelo económico”, en J. CARPIO y otros (eds.), *Informalidad y Exclusión Social*, Buenos Aires, FCE.
- BORÓN, A. (2001), “El nuevo orden imperial y cómo desmontarlo”, en J. SEONE y E. TADDEI (comps.), *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, Buenos Aires, CLACSO.
- BUSTELO, E. (2011), *Historia Económica Argentina*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.
- CASTEL, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- (2011), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- GIDDENS A., Z. BAUMAN, N. LUHMANN y U. BECK (1996), *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Barcelona, Anthropos.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) (2012), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario: resultados definitivos, Serie B n° 2*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 1<sup>era</sup>. edición.
- (2013), *Encuesta Permanente de Hogares. Mercado de trabajo, principales indicadores*. Disponible en <[www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/EPH\\_cont\\_2trim13.pdf](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/EPH_cont_2trim13.pdf)>. Fecha de consulta: 20/08/2013.
- HIRSCH, J. (2005), “¿Qué significa Estado? Reflexiones acerca de la teoría del Estado capitalista”, en *Revista de Sociología e Política*, núm. 24, Curitiba (Brasil), Universidade Federal do Paraná, junio.
- LO VUOLO, R. (2001), *Alternativas. La economía como cuestión social*, Buenos Aires, Altamira.
- ROSANVALLON, P. (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de Providencia*, Buenos Aires, Manantial.
- TORRADO, S. (comp.) (2007), *Población y bienestar en la Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Buenos Aires, EDHASA, Serie Estudios del Bicentenario.

## RESUMEN

El presente trabajo intenta realizar una síntesis de cómo se fue articulando la sociedad a partir del modelo capitalista de producción en el período histórico que transcurre desde el impulso desarrollado en la Segunda Revolución Industrial, a finales del siglo XIX, hasta la primera década del siglo XXI. Este período determinará una forma de integración social que va estar vinculada al trabajo asalariado y ligada a un Estado más presente, articulador y distribuidor de la riqueza social. Algunos de los elementos constitutivos que sostuvieron este modelo fueron el *New Deal* y la política económica keynesiana, que van a perdurar hasta bien entrada la década de 1970. En esta etapa, la relación capital-trabajo va a entrar en crisis; el modelo keynesiano de pleno empleo no le es útil al capitalismo; y, por lo tanto, el Estado va a permitir la incorporación de un nuevo discurso, enarbolado por los denominados economistas liberales ortodoxos y, ya en la última década del siglo XX, por el economista norteamericano John Williamson, relacionado con un movimiento intelectual denominado “Consenso de Washington”; esto dando lugar una nueva forma de estructuración social en la que van a coexistir ganadores y perdedores del sistema. Se intenta explicar, además, el impacto que provocó en la Argentina adherir al modelo neoliberal a través de una economía abierta (1989-2002). Por último, describimos la situación de la Provincia de San Luis; los dispositivos y mecanismos que utilizó para contrarrestar los dos dígitos de desocupación producidos después del año 2002; para ello, nos referimos al Plan de Inclusión Social, expuesto a través de datos estadísticos tomados del INDEC y de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de San Luis.

## PALABRAS CLAVE

INTEGRACIÓN SOCIAL  
ECONOMÍA NEOLIBERAL  
DESOCUPACIÓN  
PLANES SOCIALES

## ABSTRACT

This paper attempts to carry out a synthesis of how it was articulating the society from the capitalist production model during the historical period that will elapse from the momentum developed in the Second Industrial Revolution at the end of the 19th century until the first decade of the 21st century. This period will determine a form of social integration that will be linked to paid work. This integration will be linked to a State more present, articulator agent and distributor of social wealth. Some of the constituent elements that held to the model were the *New Deal* and the Keynesian economic policy which will last until well into the Decade of the 70s of the last century. At this stage, the capital relationship work goes into crisis; Keynesian full employment model, isn't it useful to capitalism; therefore, it will allow the incorporation of a new discourse, peaked by the so-called orthodox liberal economists and, in the last decade of the twentieth century, by the American John Williamson Economist, that this related to an intellectual movement called “Washington Consensus”; this causes a new form of social structuring, which will coexist winners and losers of the system. We will also try to explain, the impact that resulted in the Argentina adhere to the neoliberal model through an open economy (1989-2002). Finally, we describe the situation of the Province of San Luis, the devices and mechanisms used to counteract the double-digit unemployment produced after 2002. To do this we refer to the Plan of Social Inclusion, exposed through statistical data taken from the INDEC and the Provincial Directorate of statistics and census of the Province of San Luis.

## KEY WORDS

SOCIAL INTEGRATION  
NEOLIBERAL ECONOMY  
UNEMPLOYMENT  
SOCIAL PLANS