

# **Políticas compensatorias de empleo y su implementación desde la gestión provincial. Implicancias socioterritoriales vinculadas a la Ley 2128 en la provincia del Neuquén.**

Graciela Vives.

Cita:

Graciela Vives (2007). *Políticas compensatorias de empleo y su implementación desde la gestión provincial. Implicancias socioterritoriales vinculadas a la Ley 2128 en la provincia del Neuquén. IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ixjornadasaepa/156>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eqfA/FUh>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Políticas compensatorias de empleo y su implementación desde la gestión provincial. Implicancias socioterritoriales vinculadas a la Ley 2128 en la provincia del Neuquén**

Graciela Vives (\*)

## **El contexto económico nacional y la crisis laboral.**

Los procesos hiperinflacionarios de 1989-1990 proporcionaron justificación a las medidas adoptadas por la administración de Carlos Menem, quien colocó a la lucha contra la inflación como eje de su discurso económico. El Plan de Convertibilidad fijó el tipo de cambio y limitó la expansión de la base monetaria únicamente a las reservas acumuladas por el Banco Central, lo que en la práctica significó el corte al financiamiento del sector público y la colocación de la marcha del ciclo económico bajo la órbita de los resultados de la balanza de pagos. La racionalidad de las políticas encuentra su sustento en esta etapa en “dejar que la economía se mueva por acción de las decisiones del sector privado, para lo cual se desengancha, al menos en teoría- la política monetaria de la fiscal.” (Rubén Lo Vuolo 1995:135).

Paralelamente se decida la apertura total de la economía nacional, con flujos comerciales y financieros que finalmente resultaron desfavorables para la Argentina. Y una estrategia de sucesivas firmas de acuerdo con organismos internacionales de crédito disparó el nivel de la deuda externa, que fue adicionalmente consolidada mediante la firma del Plan Brady. Comienza entonces el ciclo de obtención de créditos “blandos”, cuya devolución fue pactada para la segunda mitad de la década de 1990, los cuales comprometería el juego fiscal durante tal periodo.

El reordenamiento económico privilegió al sector privado de capital concentrado, cuya racionalidad orientó las decisiones económicas de la administración nacional. El ajuste fiscal - con constantes reducciones del gasto público-, la fijación del tipo de cambio, la apertura

---

\* Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.  
[gracielavives@uol.com.ar](mailto:gracielavives@uol.com.ar)

económica y políticas monetarias pasivas significaron entonces la renuncia al control del ciclo económico por parte del Estado. La venta de activos públicos acompañó la privatización de la mayoría de las empresas estatales y una política de descentralización sin garantía de fondos equivalentes delegó en las provincias la responsabilidad de funciones claves para el desarrollo de la vida de los ciudadanos, como son los servicios de salud, seguridad, educación, provisión de vivienda, entre otros, ahora expuestos al arancelamiento o a la dependencia del sector privado.

Cambios profundos en la legislación laboral acompañaron la imposición de los postulados neoliberales de esta etapa en la sociedad argentina, que vio la rápida instalación del “pensamiento único” –como concepción organizadora- de la economía, la política y el entramado social nacional. La flexibilidad resultó el paradigma elegido para el mundo del trabajo y condujo a la reducción de la estabilidad para millones de personas. La promoción de modalidades contractuales por tiempo reducido, el fomento a la negociación salarial por empresas en vez de sindicatos o ramas de actividad, la sustancial disminución de los costos de contratación y despido; complementaron una nutrida normativa que redujo la responsabilidad del empleador frente a accidentes laborales (con regulación de juicios y recorte de indemnizaciones) y facilitó los procedimientos de quiebra de empresas.

Así, la “desregulación” de los mercados marca su impronta en las iniciativas llevadas adelante durante la década de 1990; y efectivamente en el plano estrictamente laboral la estrategia política apuntó a dismantelar la legislación que sostenía y regulaba la *seguridad en el trabajo*. Destaca en tal sentido la sanción de la “Ley de Empleo” de 1991, mediante la cual se crea el Fondo Nacional de Empleo, entre cuyos objetivos figura la instauración y financiamiento del primer *Seguro de desempleo* nacional -exclusivamente destinado a aquellos que se desempeñaban en empleos estables y formales, deja sin protección al resto de las modalidades de ocupación-. Además se incorporan formas *promovidas* de contratación y se establece la *productividad* como variable para la conciliación de los salarios.

La privatización de empresas estatales, procesos de reestructuración de industrias y servicios, la recesión prolongada, la debacle de la pequeña y mediana empresa se suman como causales del proceso de expulsión de vastos sectores de población del mercado de trabajo<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> El mayor nivel de desempleo se alcanza en 1994, cuando esa tasa supera el 18 por ciento.

fenómeno que constituye la marca de esta década y demuestra las perversas consecuencias del proceso de reconversión productiva materializada en los noventa.

Desde 1989, año de inicio de la administración de Carlos Menem, y hasta 1993, los datos oficiales muestran, para el total de los aglomerados que releva la EPH, una tasa de desocupación inferior a un dígito (entre 6 y 9,3 por ciento). A partir de 1994 la tasa registra un crecimiento sostenido, situación que se repite en la tasa de subocupación. Si en 1989 ambas afectaban al 15 por ciento de la población (7 y 8 por ciento respectivamente), para 1995 comprometían al 17,4 y 12,6, es decir un total del 30,0 por ciento de la población. En tanto, los registros de 2002 las encontraron en el 18,8 y 20,0 por ciento. En otras palabras, luego del estallido de finales de 2001, más del 38 por ciento de la población económicamente activa no trabajaba o lo hacía menos de 35 horas por semana, deseando hacerlo por más tiempo.

Las condiciones sociales de la población registran un detrimento marcado particularmente en la segunda mitad de los noventa. Si bien el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza venía retrocediendo desde un 47,7 en 1989 al 16,9 por ciento en 1993, a partir de ese año revierte tal tendencia y en 2002 el 54 por ciento no cuenta con ingresos que le permitan acceder a la Canasta Básica Total y el 24,7 por ciento a la Canasta Básica Alimentaria –línea de indigencia-.

### **La provincia del Neuquén no es ajena a los ajustes en el mercado laboral.**

Durante la década de 1990 el Estado nacional exigió a las provincias la adopción de los mismos lineamientos seguidos en el ámbito federal y el interior del país fue sometido a fuertes tensiones que debilitaron estructuras sociales y económicas que podrían definirse como tradicionales, distorsionando la base económica de provincias y ciudades. Las correcciones exigidas por las políticas económicas han significado para Neuquén la revisión de algunos de los instrumentos más intrínsecos de su estilo de desarrollo. Esto se refiere en primer lugar a una tasa de empleo público muy alta. El mantenimiento de grandes volúmenes de asalariados dependientes de una paga erogada por el Estado municipal o provincial persiguió el objetivo de sustentar economías locales poco dinámicas o que carecían de otras fuentes de ingresos genuinos, y fue un fenómeno que se produjo tanto en el interior de la provincia como en su ciudad capital. En segundo lugar, la fuerte dependencia financiera hacia las regalías. Renta energética devenida de la explotación de los recursos hidrocarbúricos del subsuelo provincial, son ingresos que provienen de regímenes de coparticipación de tributos según lo establecido por leyes nacionales.

Los resultados de la aplicación de los lineamientos exigidos por el poder central no beneficiaron a las comunidades locales, en tanto las condujeron a tasas de desempleo que llegaron a niveles inauditos para la provincia, en algunos casos hasta alcanzar el 20 por ciento de la PEA, situación agravada por desinversión en la infraestructura social y la suspensión de la obra pública. De manera que la reestructuración ha significado un giro en el modelo económico seguido en la provincia, una de cuyas consecuencias más visibles es la intensa reducción de la demanda laboral, a la que se ha sumado la contracción de los Estados nacional, provincial y municipales. El resultado parece entonces apuntar a:

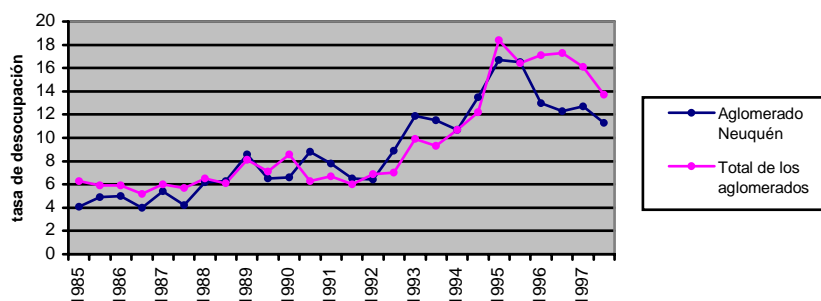
- El fin del Estado garante de la existencia de fuentes de trabajo suficientes para toda la población.
- El capital privado definiendo selectivamente los requisitos y condiciones de las formas de contratación.
- La incorporación del desempleo como elemento perturbador en la ecuación oferta- demanda del mundo laboral.

El marco de referencia para la observación del mercado del trabajo en la provincia del Neuquén viene dado entonces por las implicancias locales del proceso de reestructuración que se está produciendo en la Argentina desde comienzos de los noventa y el consecuente agotamiento de un modelo de desarrollo seguido sin interrupciones en la provincia entre las décadas de 1960 y 1990. En efecto, estas transformaciones provocaron un fuerte impacto en el mercado laboral, marcando la emergencia de un problema social de magnitud, ya que el aumento del número de personas que enfrentan dificultades ocupacionales muestra una tendencia sostenida.

Las transformaciones iniciadas a comienzos de la década de 1990 conducen a que el mercado laboral neuquino en esta etapa se caracterice por: el incremento de la desocupación abierta y la subocupación horaria, la incertidumbre de los ocupados acerca de la continuidad de su relación de trabajo, un mayor número de puestos asalariados de condición precaria -muy comúnmente “en negro”- y de cuentapropismo, y el desempeño de tareas por debajo de la calificación personal. El panorama en la provincia se ve particularmente agravado por fracturas en un modelo de desarrollo donde el empleo público brindó refugio laboral a amplias capas poblacionales.

Finalizados los ochenta, datos disponibles para el “aglomerado Neuquén-Plottier” -el mayor núcleo urbano de la provincia- muestran un esquema de funcionamiento económico y ocupacional que permitía el desarrollo de un mercado laboral con escasos desajustes entre oferta y demanda. Esa tendencia se revierte en los noventa y aquel aglomerado comienza a registrar altos niveles de población con problemas laborales, con porcentajes equiparables al conjunto de los aglomerados relevados por la Encuesta Permanente de Hogares. En el resto de los centros urbanos de la provincia, la escasa información existente indicaría también un incremento de los niveles de desocupación a lo largo de la década.

**Gráfico 1: Neuquén y total de los aglomerados urbanos del país. Evolución de la tasa de desocupación, 1985-1999, en porcentaje**



Fuente: Elaboración propia, en base a Holubica, S. y otros, 1993.

***Las iniciativas jurídico-institucionales más relevantes para la provincia en el ámbito de las políticas compensatorias de empleo.***

Dos son las iniciativas que deben ser destacadas por sus implicancias en la problemática del mercado laboral neuquino; la primera se corresponde con la implementación local del programa nacional Jefes y Jefas de Hogar. La segunda es una iniciativa de orden local.

***El Programa Jefes y Jefas de Hogar: oposición entre nación y la provincia.***

En vista de la extensión de la crisis que puso en llamas al país a lo largo de 2001, en la que niveles críticos de pobreza y desempleo constituían componentes principales, la administración del presidente provisional Eduardo Duhalde declaró la Emergencia Nacional en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. En tal marco se decide la implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar, a fin de asegurar un ingreso mínimo

mensual a un núcleo poblacional calculado en 6 millones de personas con dificultades ocupacionales, dictando el Decreto N°565/02 en abril de 2002.

Una estricta serie de requisitos restringió el acceso al beneficio a un grupo específico de personas, y las inscripciones se registraron únicamente entre el 4 de abril y el 17 de mayo de 2002, impidiendo altas posteriores a esta fecha. La remuneración mensual exige el cumplimiento de “tareas o acciones” -contraprestaciones- por parte de los beneficiarios, con alternativas diversas: actividades comunitarias, finalización de la instrucción formal (terminalidad), acciones de formación profesional.

La puesta en marcha del programa exigió la creación de diversos entes y su ulterior coordinación con otros ya existentes, siendo facultados como organismos de control el *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*, a través de la Secretaría de Empleo, la Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM) y la Unidad de Auditoría Interna (UAI), así como la *Sindicatura General de la Nación* (SIGEN), la *Procuración General de la Nación*, la *Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social* (UFISES) y, finalmente, el *Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control Para El Derecho Familiar De Inclusión Social* (CONAEyC), uno de los principales entes creados para el desarrollo del Programa. La coordinación entre entes nacionales y provinciales es responsabilidad de Agencias Territoriales de Empleo y Gerencias de Empleo y Capacitación. La Resolución N°312/02 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación estableció las atribuciones de los *Consejos Consultivos Provinciales*. El neuquino se encuentra conformado por un presidente, un secretario y 3 vocales, cada miembro con representación regional (Confluencia Este, Confluencia Oeste, Centro, Norte y Sur de la provincia).

Una característica central de este programa es la clara descentralización operativa en lo que respecta a su ejecución, que va más allá del nivel administrativo provincial al establecer que el control en la adjudicación y cumplimiento de las contraprestaciones debe ser ejecutado por los *Consejos Consultivos Municipales y Comunales*. Estos son conformados por organismos representativos del ámbito de su jurisdicción, dando cabida a organizaciones de trabajadores, empresarios, organizaciones sociales y confesionales y autoridades locales.

Hacia mediados de 2005, 15. 653 personas recibían este beneficio en la provincia. El 40,5 por ciento se concentraba en Neuquén Capital; el 9,4 en Zapala; el 8,8 en Cutral Có; el 6,8 en Centenario; el 4,9 en Plottier y el 3,6 en Junín de los Andes.

Pero la implementación del Programa Jefas y Jefes de Hogar en la provincia del Neuquén debe caracterizarse como “incompleta” y ha enfrentado serias dificultades. En efecto, la provincia, juntamente con la de San Luis, constituyen los únicos casos de incumplimiento en la sanción de las leyes provinciales necesarias para la adscripción del territorio a la norma nacional. Esto ha multiplicando impedimentos que devienen de la falta de articulación de estamentos nacionales con los correspondientes provinciales dentro de un programa que ha evolucionado más allá del otorgamiento del subsidio mensual. Es en la implementación de acciones vinculadas a la capacitación profesional de los beneficiarios y su reinserción en modalidades formales de instrucción donde la delegación nacional del plan en la provincia -por el desinterés mostrado precisamente por la administración neuquina en sancionar las leyes necesarias- encuentra las mayores dificultades. Por ejemplo, no se han podido firmar convenios donde la completitud de niveles de instrucción sea aceptada como alternativa a la contraprestación laboral, dado que las autoridades de la cartera educativa provincial, competentes en vista de la descentralización de la enseñanza, no están habilitadas (por ausencia de la norma) para la suscripción de los mismos. De la misma manera, los cursos instituidos para elevar y promover la capacitación se corresponden con iniciativas específicas de la Agencia Territorial de Empleo y la Gerencia de Empleo y Capacitación que el poder ejecutivo nacional ha instalado de *motu proprio* en la provincia.<sup>2</sup> De este modo se establece un verdadero impedimento a la coordinación de acciones entre la nación y la provincia del Neuquén, que cursa en desmedro de los intereses mismos de los beneficiarios de estas políticas públicas, una increíble paradoja dentro del contexto de la mayor crisis social que ha atravesado el país, que se entiende únicamente en función de proyectos políticos antagónicos.<sup>3</sup>

A mediados de la presente década, uno de cada diez neuquinos dependía de un subsidio, con 47.000 beneficiarios en la provincia.<sup>4</sup> Según datos de la Subsecretaría de Empleo y Capacitación, creada durante la última reformulación de la administración provincial en el ámbito del Ministerio de Seguridad y Trabajo, aparte de las adscripciones al plan nacional

---

<sup>2</sup> El desencuentro entre las administraciones nacionales y provinciales llega a la negativa de intercambiar padrones de beneficiarios impidiendo de tal modo la depuración de los mismos.

<sup>3</sup> El partido que ha gobernado la provincia por más de cuarenta años sucesivos -Movimiento Popular Neuquino- constituye parte de las fuerzas de oposición a la actual administración nacional, alineándose con la centroderecha más tradicional.

<sup>4</sup> Estimando para esa fecha una población económicamente activa de 197.000 personas, los subsidios llegaron al 20 por ciento de la misma.



Jefes y Jefas de Hogar, un número de personas reciben subsidios gestionados por la propia provincia. Considerando los planes y un régimen variado de programas, el Estado neuquino erogaba mensualmente 3,9 millones de pesos que llegaban a manos de 26.000 beneficiarios.

*Una respuesta desde ámbitos locales: nace el Fondo Complementario de Asistencia Ocupacional -FOCAO-.*

Neuquén, con la sanción de la Ley 2128 del 9 de agosto de 1995, muestra la primer iniciativa instrumentada por una administración provincia en respuesta a la perturbación materializada en el creciente desequilibrio del mundo laboral, y constituye un antecedente de importancia en el devenir de las políticas compensatorias de empleo. Esta iniciativa, que se ha mantenido y multiplicado en el tiempo, constituye el primer antecedente de una provincia que otorga un beneficio de esas características, ya que el Plan Barrios Bonaerenses fue desarrollado por el entonces gobernador Eduardo Duhalde un año después.<sup>5</sup>

### **Se establece el régimen de subsidios promovido por la Ley 2128**

La norma legal es un ejemplo de la complejidad de los instrumentos institucionales que abordan la problemática del empleo. La Ley crea el denominado **Fondo Complementario de Asistencia Ocupacional -FOCAO-**, cuyo destino es dar asistencia a desempleados de la provincia con la intención de extender la atención hacia aquellos que no sean beneficiados por programas nacionales de empleo. En su artículo segundo la norma se detiene en las características demográficas y sociales de los beneficiarios, popularmente conocidos como “los veintiuno veintiocho”. Para ser inscriptos en el Registro de la Red de Empleo deben:

- Estar desempleados.
- Ser único sostén económico de familia.
- Integrar un hogar sin otros ingresos.
- Poseer domicilio real en la provincia con una antigüedad superior a los dos años. En el caso de ser extranjero los requisitos son mayores, en vista de que se debe “contar, además, con una radicación mínima de cinco años.”

Un elemento fundamental en la norma es el establecimiento de obligaciones a futuro, en tanto los beneficiarios se ven obligados a:

---

<sup>5</sup> En 1996, cuando en el país ya había más de dos millones de desocupados, la administración nacional creó el Programa Trabajar I, un subsidio que tenía una duración de entre 3 y 6 meses, que se otorgó a un exiguo número de 118.000 beneficiarios.

- “Cumplir efectivamente con las tareas que se encomienden en el proyecto respectivo, y aceptar las ocupaciones que se le ofrezcan por intermedio de Bolsas de Trabajo oficialmente reconocidas.

- Participar en los Programas de Reentrenamiento Laboral que se establezcan.”

Cabe indicar que estos últimos condicionantes constituyen un compromiso difuso, en vista de la imprecisión de las características de las tareas a las que quedarán amarrados los aspirantes. Al respecto, el artículo quinto deja en manos del poder ejecutivo una posterior determinación de “líneas y proyectos para canalizar los fondos hacia sus beneficiarios a través de programas que definan las **contraprestaciones** de los mismos, en coordinación y asimilables a los programas oficiales o **privados** vigentes.” (el destacado es propio). Como se puede observar, dos aspectos primordiales emergen de esta redacción. La mención de una contraprestación tanto como una articulación con iniciativas provenientes de esferas privadas indican que este beneficio no fue concebido como un verdadero subsidio, sino que asume características de una forma precaria e inestable de empleo. La recepción de un monto fijo mensual reglamentado en 150 pesos conlleva la obligación de prestar la propia fuerza de trabajo en jornadas reducidas de cuatro horas diarias. Los receptores cumplen con esta carga en actividades de poca jerarquía, en general vinculadas a la prestación de servicios en organismos públicos provinciales y municipales, aunque se establecieron convenios con entes nacionales.<sup>6</sup>

El desempeño de las tareas asignadas en adscripción a plantas públicas conduce a una situación paradójica, donde planteles públicos cobijan tanto a trabajadores estables bajo condiciones laborales reguladas como a estos beneficiarios, privados de derechos reconocidos desde hace medio siglo en la legislación laboral argentina -tales como asignaciones por carga familiar, incremento del salario por antigüedad en el cargo, aguinaldo, vacaciones pagas, acceso a obra social y, en particular, aportes previsionales que apuntalen la obtención de una jubilación en el futuro-. La permanencia de los beneficiarios en tal categoría conlleva entonces su inscripción en formas laborales claramente precarizadas.

Al tratarse de una iniciativa provincial, el financiamiento de “los veintiuno veintiocho” corre exclusivamente por cuenta de la administración neuquina. El Decreto N°1592 del 23 de agosto de 1995 conduce a la disposición de los recursos necesarios y a la obediencia a los

---

<sup>6</sup> La Universidad Nacional del Comahue es uno de ellos, tanto en sus sedes de la provincia del Neuquén como en las propias de la provincia de Río Negro –la ciudad de Cipolletti, por caso-.

artículos octavo y noveno de la norma original. Los mismos facultan al poder ejecutivo para la efectivización de las reestructuraciones en el “Presupuesto General Vigente” de la provincia -en cada ejercicio fiscal-, a fin de dar atención a las erogaciones que demande el cumplimiento de los objetivos del FOCAO. Un aporte inicial de un millón de pesos se destinó a ese fin en 1995. Periódicamente la administración hace uso de un decreto similar poniendo en evidencia la ausencia en la estructura del presupuesto neuquino de una partida específica permanente, que contemple el cumplimiento de la Ley 2128.

La asignación mensual a percibir por parte de cada beneficiario quedó sujeta a un monto no inferior al estipulado en programas nacionales de carácter similar. Sin embargo, debieron transcurrir aproximadamente ocho meses para que se dictara el Decreto N°1070 del 12 de abril de 1996, donde se estableció el valor de tal retribución. En el lapso intermedio, el monto de la asignación permaneció en indefinición legal.

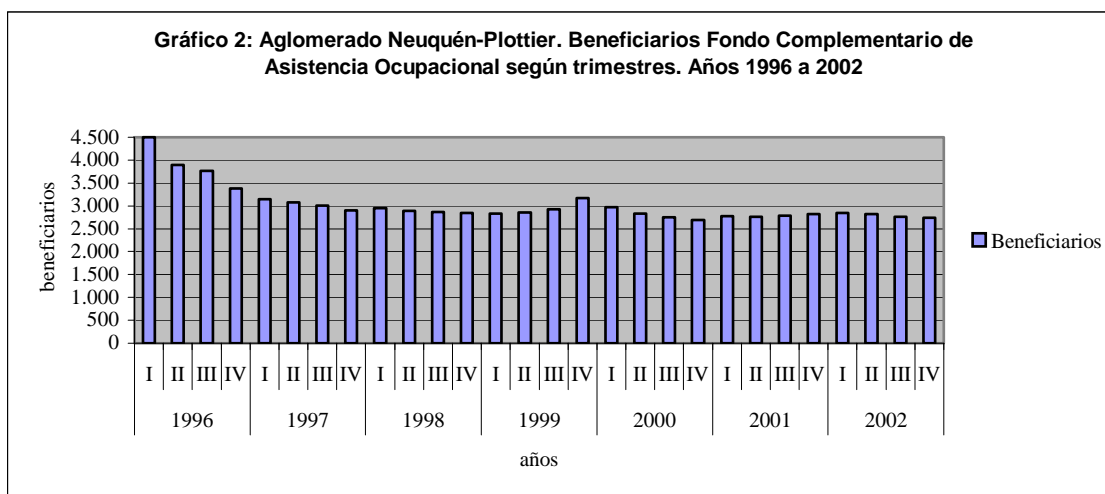
El cuadro 1 presenta el total de beneficiarios de la Ley 2128, de acuerdo con registros estadísticos oficiales disponibles. Cabe destacar la dificultad en la obtención de información cuantitativa dada la persistente renuencia de las autoridades a proporcionar la misma. El peso relativo del Departamento Confluencia -66 por ciento del total- es coherente con la concentración de población que el mismo registra.

**Cuadro 1: Provincia del Neuquén. Beneficiarios del Fondo Complementario de Asistencia Ocupacional, por mes según departamento. Año 2002**

| DEPARTAMENTO | BENEFICIARIOS POR MES |           | DISTRIB. RELATIVA DICIEMBRE |
|--------------|-----------------------|-----------|-----------------------------|
|              | ENERO                 | DICIEMBRE |                             |
| Confluencia  | 5.254                 | 4.938     | 66,1                        |
| Zapala       | 1.019                 | 446       | 6,0                         |
| Loncopué     | 269                   | 270       | 3,6                         |
| Huiliches    | 217                   | 215       | 2,9                         |
| Ñorquín      | 185                   | 212       | 2,8                         |
| Minas        | 180                   | 196       | 2,6                         |
| Aluminé      | 227                   | 185       | 2,5                         |
| Lácar        | 172                   | 164       | 2,2                         |
| Pehuenches   | 169                   | 154       | 2,1                         |
| Catan Lil    | 121                   | 120       | 1,6                         |
| Los Lagos    | 128                   | 121       | 1,6                         |
| Picunches    | 139                   | 111       | 1,5                         |
| Chos Malal   | 216                   | 99        | 1,3                         |
| Picún Leufú  | 97                    | 93        | 1,2                         |
| Añelo        | 93                    | 72        | 1,0                         |
| Collón Curá  | 73                    | 74        | 1,0                         |

|                  |       |       |       |
|------------------|-------|-------|-------|
| TOTAL PROVINCIAL | 8.559 | 7.470 | 100,0 |
|------------------|-------|-------|-------|

Fuente: Provincia del Neuquén. Anuario Estadístico de la Provincia del Neuquén 2003.



Fuente: elaboración propia.

El Gráfico 2 centra su análisis en la evolución del número de beneficiarios de la Ley 2128 del aglomerado Neuquén-Plottier. Pone de manifiesto la reducción de la cantidad de los mismos a partir del primer año de otorgamiento -1996-, así como su oscilación trimestral. Estas oscilaciones son coincidentes con la anuencia de las autoridades a la realización, por parte de los beneficiarios, de tareas esporádicas -changas-. Una vez finalizadas las mismas, se retoma la recepción del subsidio.

Aparte de las comentadas, una iniciativa particular suma la administración neuquina ante la complejización de la crisis que, a mediados de la década de 1990, fracturaba en particular el tejido social del núcleo poblacional Cutral Có- Plaza Huincul, otrora pujante comarca petrolera del centro de la provincia. Con el antecedente de haber declarado la emergencia social en ambas localidades -Decreto N°1762/96- el poder ejecutivo decide dar un paso más al considerar la asignación de un subsidio especial para residentes de esas ciudades “para complementar la atención de aquellas personas en grave emergencia social que no sean beneficiarias de los Programas Nacionales y Provinciales de empleo.” El gobierno de la provincia, mediante el Decreto N°1821 del 3 de julio de 1996, resuelve la creación de un “Subsidio Social y Ocupacional” para las localidades de Cutral Có (300 beneficiarios) y Plaza Huincul (200), que inicialmente se otorgaría por el término de tres

meses, pero que se ha extendido hasta la fecha, en tanto unas 700 personas lo reciben regularmente.

Reconocido como desprendimiento de la Ley 2128, comparte la mayoría de sus requisitos y características. De un monto de similares 150 pesos, su percepción obliga a la realización de tareas de contraprestación por cuatro horas diarias, pero algunos de los criterios de elegibilidad son aún más estrechos que en el caso de “los 2128”.<sup>7</sup>

### **La concepción de la sociedad que reflejan estas leyes**

Las políticas públicas que pretenden dar respuesta a las dificultades laborales de la población neuquina -tanto las originadas en la administración nacional como las emprendidas por el propio gobierno provincial, comentadas en este artículo-, comparten unos principios de organización que dificultan el cumplimiento de los objetivos que tanto en los planos discursivos como operativos les han dado origen y sustentación. Siguiendo a Rubén Lo Vuolo (1995:1-30):

- No constituyen una verdadera **red de seguridad**, porque no garantizan que ninguna persona caiga por debajo del nivel de ingreso que estiman y estipulan como mínimo.
- Los listados o padrones de beneficiarios no se encuentran permanentemente abiertos. Los “nuevos pobres”, desempleados recientes o jóvenes que arriban a edades activas y no encuentran una solución laboral se ven impedidos de registrarse. Sin embargo, aquellos son constantemente expurgados, precediendo a la baja de beneficios. En otras palabras, ante la mayor crisis laboral de la historia reciente argentina, la política pública específica en la materia estipula la reducción programática del número de beneficiarios.
- Estigmatizan a la población que aspira a recibir el beneficio porque establecen mecanismos conceptualizables como “tests de pobreza” donde la administración pública certifica el nivel de ingreso y situación familiar y medioambiental de los solicitantes, que socialmente se convierten en “carenciados”, o más explícitamente “pobres” o hasta “indigentes”.
- Contemplan claros principios discriminatorios en la definición del perfil de los destinatarios de modo que la selección se establece en base a una caracterización demoesociográfica. El acceso al beneficio se logra entonces cuando las personas

---

<sup>7</sup> Su artículo cuarto, por caso, determina que para la percepción del Subsidio Social y Ocupacional se da prioridad a las “madres de familias numerosas”.

demuestran no ya su igualdad en la sociedad sino su pertenencia a un grupo específico. La edad activa, la nacionalidad, el estado conyugal, la condición de jefe o jefa del hogar y la existencia de hijos menores o con capacidades especiales son condiciones favorecidas por las políticas, en cuya concepción los niños, los ancianos, los extranjeros residentes, los solteros sin hijos, entre otros, no son merecedores de la recepción regular de este ingreso. La cobertura de sus requerimientos vitales quedará a cargo de otras iniciativas, no ya ocupacionales si no “sociales”.

- No se constituyen en arreglos institucionales que favorezcan -en especial- el incremento de la demanda de mano de obra de media y baja calificación.

- Empujan a extensas capas de población a la “trampa de la pobreza”. Esto es, a permanecer en el rango de ingresos que les asegure la percepción legal del subsidio, rechazando actividades remuneradas que podrían hacer que lo perdieran. “Como resultado, esta opción -preferida por los sectores más conservadores- termina en la garantía de un mínimo muy reducido, de forma tal de presionar para que sea conveniente la búsqueda de cualquier ingreso adicional. Otro resultado probable es el fomento al empleo *no registrado*, por el cual se podrían aumentar ingresos sin perder el beneficio asistencial.” (Rubén Lo Vuolo 1995:30, el destacado es del autor). Pero un beneficio de tan mínimo monto se convierte en un mecanismo perverso cuando se instituye en un mercado laboral como el presente, donde la oferta de mano de obra excede largamente a la demanda.

De tal modo, estas iniciativas promueven que el sistema “se mueva cada vez más lejos de cualquier situación próxima al ‘equilibrio del mercado laboral’, como resultado de la afluencia de quienes no tienen otra forma de demandar medios de subsistencia que a través de la participación en el mercado laboral, del empleo marginal e inestable en un mercado laboral cada vez más ‘desregulado’, así como de la existencia de [...] beneficios que están condicionados a la ‘predisposición a aceptar empleo formal’.” (Claus Offe 1995:99). Afirmación que hace recordar lo ya señalado acerca del artículo segundo de la Ley 2128, en tanto la obligación de los beneficiarios de aceptar tareas y ocupaciones indicadas por el estado.

Subsumida en la redacción del articulado de la norma yace la concepción de una sociedad:

- meritocrática, donde el individuo es el único responsable de la apertura o cercenamiento de sus oportunidades de vida y de la orientación de sus trayectorias educativa, laboral y familiar;

- la capitación conduce a la obtención de un empleo;
- la familia, y no la comunidad, cubre funciones de red de seguridad y contención;
- la unidad de percepción y distribución de los ingresos que integran los beneficios es la familia y no el individuo, y se privilegia la posición de jefe de hogar;
- se presume una distribución intrafamiliar equitativa de los ingresos -ampliamente discutida por los estudios sociológicos-;
- la transferencia de ingresos entre sectores de la sociedad responde a cuestiones caritativas -la cuestión de los pobres, el nivel de pobreza, se torna "intolerable"- más que al verdadero reconocimiento que los derechos que las personas tienen.

Lo expuesto permite indicar que las políticas públicas que intervienen sobre el desequilibrio del mercado laboral neuquino presentan, como rasgo común, una definida naturaleza asistencialista, cifrada en el otorgamiento de subsidios, de modo que se las puede caracterizar como **políticas pasivas de lucha contra el desempleo**<sup>8</sup>, más que como "compensatorias de empleo" (Mateo Maluf 1998:474-475).

Las políticas asistenciales de empleo tal como las definen e implementan tanto el Estado Nacional como el provincial abandonan preceptos universalistas -compatibles con los objetivos sociales propios del Estado de Bienestar; la aspiración al pleno empleo en particular- para conformar iniciativas **focalizadas**. Su sustentación ideológica es entonces no ya la prosecución de la igualdad de derechos entre las personas sino la intervención conducente a la identificación -diferenciación- de subcomunidades, grupos que son recortados -separados- del cuerpo social, en función de características específicas. Son programas que obligan a los beneficiarios a acudir a entes de promoción social a fin de solicitar ser seleccionados para conformar la población "objetivo" o "meta" de los mismos. (Liliana Raggio 2003:206-207). Se excluye de ese modo de su recepción a aquellos sin recursos, que no puedan demostrar ser elegibles, apartándolos de la percepción de un ingreso de por sí reducido a niveles mínimos.

La distribución de ingresos hacia los grupos "descolocados" por la actual forma socioorganizativa, mediante políticas públicas pasivas se constituyó entonces en factor que vehiculiza la gobernabilidad de ésta última. El instrumento institucional se ha convertido de

---

<sup>8</sup> En oposición a las **políticas activas** que promueven la reintegración al empleo o, en otras palabras, la aplicación de medidas que consigan la reabsorción del desempleo.

tal manera en herramienta de disciplinamiento o, “en otros términos, el control social pasó a ser el objetivo político principal de la acción frente a los grupos pobres”, favoreciendo la multiplicación del clientelismo político y una distribución desigual de oportunidades de empleo, de ingreso y de calidad de vida. Así, cuando la distribución de beneficios se verifica mediante mecanismos selectivos, “el más favorecido es el que tiene el poder de decisión para seleccionar.” (Rubén Lo Vuolo 2004:168).

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALALUF, M. (1998) “Modernización de las empresas y políticas de empleo”, en *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*. Ernesto Villanueva (Coord.). Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

LO VUOLO, R. (Comp.). (1995) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Ciepp-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

LO VUOLO, R. y BARBEITO, A. (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

LO VUOLO, R. y otros (2004). *La pobreza ... de la política contra la pobreza*. Ciepp-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

HINTZE, S. (2000). “Sobre las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI: tesis, hipótesis y desafíos”, en *Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Susana Hintze (Comp.). Eudeba, Buenos Aires.

HOLUBICA, S. y otros (1993). *Análisis del mercado de trabajo neuquino y aspectos sociales*. CFI, Neuquén.

PROVINCIA DEL NEUQUEN, D.P.E.C. y D. Anuario Estadístico de la Provincia del Neuquén 2003. Neuquén.

RAGGIO, L. (2003). “Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios”, en *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Editorial Biblos, Buenos Aires.

TENTI FANFANI, E. (1993). “Cuestiones de exclusión social y política”, en *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. UNICEF/Losada, Buenos Aires.



TENTI FANFANI, E. (1996). “La investigación en política social”, en *Problemas estructurales, gasto público y gestión de políticas sociales*. Emilio Tenti Fanfani y otros. Editorial Lumen, Buenos Aires.