

**XI Jornadas de Sociología de la UNLP**  
*Sociologías de las emergencias en un mundo incierto*  
**La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2022**

**MESA 19:** El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas

**Título:** Políticas Públicas hacia el sector desocupado en el Alto Valle de Río Negro

**Autora:** Agustina Taboada

**Pertenencia institucional:** Estudiante de Licenciatura en Sociología, FaDeCS, UnComahue; Integrante-alumna del Proyecto de Investigación “Conflictividad social, Estado y Praxis en la Neoliberalización de la sociedad. Un análisis desde el Alto Valle de Río Negro”

**Correo electrónico:** calvucaleu@hotmail.com

## **Resumen**

El presente trabajo se inscribe en el proyecto de investigación “Conflictividad social, Estado y Praxis en la Neoliberalización de la sociedad. Un análisis desde el Alto Valle de Río Negro” y busca indagar específicamente en la conflictividad en torno al trabajo y la desocupación.

El sector desocupado de la clase trabajadora argentina se viene constituyendo como estructural en los últimos 40 años. Este rasgo particular de la conflictividad contemporánea en torno al trabajo se articula con la institucionalización gradual de políticas públicas específicas hacia el sector, dando cuenta de una “estatalidad reparadora” (Mazzoni y Schleifer; 2017). Pensar los *programas sociales para desocupadxs* como una política pública implica comprender las acciones estatales en el marco de la conflictividad social derivada de la desocupación estructural. Ante este escenario surge la pregunta ¿cómo se configura esta situación en la realidad provincial de Río Negro? Como parte de un proceso de investigación que busca problematizar la relación entre el estado y el sector desocupado de la clase trabajadora en el Alto Valle de Río Negro, este trabajo está centrado en reconstruir la acción estatal respecto al sector desocupado, en el marco de las acciones estatales de reproducción de la dominación. Para ello, será central comprender el proceso de neoliberalización (Harvey, 2007) y el de súper-explotación del trabajo (Marini, 2007) en términos de un análisis situado.

Conforme se trata de una fase inicial del trabajo investigativo, de una temática escasamente abordada, para esta indagación se plantea un estudio de carácter exploratorio con una estrategia de investigación cualitativa de diseño metodológico flexible, tomando como herramienta central el análisis documental de fuentes oficiales, documentos públicos y fuentes secundarias, principalmente diarios regionales, que se complementa con el análisis de una entrevista exploratoria con una trabajadora del área social del municipio de Ramos Mexía. Al tratarse de un estudio en curso, se elaboran reflexiones preliminares con la intención de proponer líneas de indagación posibles, así como socializar los interrogantes investigativos con pares.

**Palabras clave:** Políticas públicas – Desocupación - Neoliberalismo

## Introducción

La desocupación en Argentina se viene constituyendo como estructural en un proceso que involucra los últimos 40 años. Como expresión de ello se puede observar la emergencia y consolidación de organizaciones sociales de trabajadorxs desocupadxs, un rasgo particular de la conflictividad contemporánea en torno al empleo que ha sido estudiado y problematizado tanto en el debate académico como fuera de él. Al mismo tiempo, la institucionalización gradual de políticas públicas específicas hacia el sector, es otro rasgo de la época que da cuenta de una “estatalidad reparadora” (Mazzoni y Schleifer; 2017). En este último rasgo busca centrarse el presente trabajo.

Particularmente en la provincia de Río Negro, la desocupación alcanza niveles similares a la subocupación, situación que se explica por las características de su matriz productiva, fuertemente orientada al sector primario y al turismo, cuyas modalidades de empleo en ambos casos son estacionales o temporales. Si se observan datos de la Encuesta Permanente de Hogares, se constata que los niveles de subocupación oscilan entre los 10 y 13 puntos para el período 2015-2020, mientras la desocupación se ubica entre los 7 y los 9 puntos para el mismo período<sup>1</sup> (Dirección de Estadística y Censos de Río Negro; 2022).

En este escenario, la existencia y características de las políticas públicas en torno a la desocupación, cobran relevancia para comprender la mirada oficial-estatal sobre esta problemática, en un territorio caracterizado por una fuerte concentración y extranjerización económica.

No se adscribe aquí a la interpretación de las políticas sociales como una “presencia fuerte” de un “estado activo” que “interviene” transfiriendo recursos a los sectores más empobrecidos porque tiene un “carácter popular”; tampoco a la que alega que este “asistencialismo” estatal es un obstáculo para el libre equilibrio del mercado y un “gasto excesivo”. Estas miradas no logran profundizar en cómo y por qué la política social viene siendo una herramienta utilizada por las más diversas gestiones del estado, en una línea de continuidad que excede a los gobiernos de turno.

---

<sup>1</sup> Ambos indicadores muestran una suba durante el año 2020, se infiere derivada de las consecuencias de la pandemia. En tanto aquí se propone una indagación en términos de procesos históricos, se opta por referenciar los datos que reflejen la situación previa, más allá de los efectos inmediatos de la coyuntura pandémica.

Ante esto, se hace necesario definir teóricamente desde dónde se analizará e interpretará esta problemática.

Para posteriormente, reconstruir históricamente la conformación de la institucionalidad provincial en torno al *problema de la desocupación*, identificando aquellos elementos que permitan construir una mirada de largo plazo que aporte a una caracterización inicial.

En base a ello, se propondrá una interpretación posible de las políticas públicas, particularmente de los programas sociales para desocupados actualmente vigentes en la provincia, destacando las características que permiten hipotetizar sobre el perfil neoliberal de los mismos.

Finalmente, se compartirán una serie de consideraciones a modo de interrogantes y líneas de análisis para continuar profundizando.

### **Coordenadas teóricas**

Siguiendo a Hirsch (2005), en las sociedades capitalistas el dinero y el estado son dos formas en las que se expresa la misma relación social capitalista. Así, el fetichismo fundante de la separación productores-medios de producción, crea las condiciones de separación entre el aparato político y la clase que lo constituye. El estado aparece externo a las clases, a la sociedad, como una derivación, no de la clase dominante sino del conflicto de clases fundante de la sociedad capitalista. La separación y vinculación constante de las esferas política y económica constituye la sociedad. La coacción y la dominación se institucionalizan de manera independiente a las clases actuando de manera fetichizada. Interesa retomar esta perspectiva en tanto se vincula con una manera de comprender las políticas públicas.

En este sentido, para pensar las políticas públicas se retoma el planteo de Mazzoni (2017) para quien

“Estado no puede entenderse como un actor, ni un sujeto, ni una cosa, aislado o neutral, tampoco se trata de reducirlo al gobierno como instancia administrativa con más o menos funciones según la etapa histórica estudiada, ni puede ser definido como planificador, diseñador de políticas o articulador autónomo de

demandas. Esta línea de argumentación explica que conflictividad, Estado capitalista y políticas públicas se interpretan desde las disputas entre clases sociales antagónicas. Por ello, lo estatal opera institucionalizando espacios y formas de represión-concertación, y la eficacia de su poder reside en otorgarle validez normativa al orden social” (p. 10).

Así entonces, la política no existe en sí, sino que, como lucha de poder, se expone en políticas, la indagación es sobre el proceso de elaboración de esas políticas (Mazzoni, 2015). Que no puede ser aislado del contexto histórico en el que tiene lugar.

Nos apoyamos también en Pastorini (2000) quien plantea que

“las políticas sociales no pueden ser vistas como meros instrumentos de prestación de servicios (pensando exclusivamente su función social), sino que también es necesario analizar su contraparte política como mecanismo de legitimación del orden; y económica, que se refiere principalmente al abaratamiento de la fuerza de trabajo a través de la socialización de los costos de su reproducción y a la intervención en el aumento de la demanda efectiva” (p. 186).

Se comprenden entonces como mecanismos de doble implicancia.

Para caracterizar el capitalismo contemporáneo en esta región del planeta, se retoman los aportes de Harvey (2007) quien reflexiona en cuanto a los alcances del neoliberalismo como proyecto societal, identificando en su programa económico tres pilares: privatizaciones, liberalización y desregulación. Se recupera asimismo el neoliberalismo en tanto *teoría de prácticas político-económicas* que afirma que la mejor manera de promover el bienestar humano es no restringir el libre desarrollo de las capacidades y las libertades empresariales del individuo en un marco institucional que garantice derechos de propiedad privada, mercados libres y libertad de comercio. De este modo la igualdad neoliberal es la igualdad formal vinculada con la *igual* posibilidad de acceder a la libre competencia. En este proceso el autor observa un lugar central del estado en su forma de *Estado Neoliberal*, así como también subraya la importancia del proceso de *neoliberalización*, entendido como aquel mediante el cual el neoliberalismo trasciende su

condición de mera teoría o paquete de reformas (todo lo cual también es), para volverse *sentido común* al decir gramsciano, pensamiento hegemónico socialmente extendido, naturalizado, promovido y reproducido por las instituciones del consenso en la sociedad civil, impregnando pensamientos y prácticas sociales. En una sociedad de clases, esto se produce en el marco de la hegemonía de una clase con acceso privilegiado a estas instituciones, que son tanto público-estatales como privadas<sup>2</sup>.

Para completar esta caracterización se valora la perspectiva de Marini (2007) quien señala la centralidad en América Latina del proceso de súper-explotación del trabajo, expresado en la extensión del desempleo estructural, el crecimiento de la masa de trabajadorxs excedentes y la agudización de la pauperización del trabajo bajo diversas modalidades de precarización y flexibilización laboral. Esto permite pensar que el empeoramiento de las condiciones de reproducción afecta *al trabajo* en su totalidad, modificándose las modalidades en las que se da la relación de producción. Por lo tanto, una política que piense en la desocupación se dará necesariamente en este escenario.

Así entonces, los interrogantes que estructuran el análisis que siguen son ¿Qué alcance tienen las políticas públicas hacia desocupadxs en Río Negro? ¿Qué lugar ocupan en la política social impulsada por el estado? ¿Qué discursos oficiales se han construido al respecto? ¿Cómo se cristaliza el neoliberalismo en los programas sociales destinados a desocupadxs? ¿Qué concepción del estado subyace a estas políticas?

### **Institucionalidad rionegrina y “la cuestión del desempleo”**

En el año 1984, bajo la Ley 1820 se creó en Río Negro el Área de Trabajo y Empleo y la Subsecretaría de Trabajo, dentro de la órbita del entonces Ministerio de Gobierno y Trabajo. Tal como señalan a Peña, Spigaroli y Gómiz (2004), este es el primer antecedente provincial de instituciones estatales dedicadas a atender la cuestión del trabajo. Recién en el año 1994, en el marco de la Ley Nacional de Empleo n° 24013, se creó la Dirección de Empleo, cuyo fin fue canalizar los programas nacionales que se desprendían de dicha ley (Peña, Spigaroli y Gómiz, 2004). En ese mismo año, bajo la influencia del Programa

---

<sup>2</sup> Harvey (2007) menciona explícitamente a los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc

Nacional de Promoción del Empleo (PRONAPE), comenzó a ejecutarse en Río Negro el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), cuyo financiamiento estuvo enmarcado en el Fondo Nacional de Desempleo creado mediante la mencionada ley. Este programa tuvo desarrollo nacional pero su ejecución fue municipal, en términos de “beneficios” reconocía el salario familiar y un seguro de salud, y respecto a la modalidad de vinculación con lxs destinatarixs, presentó la dificultad de establecer claramente la figura del empleador, ante lo cual se modificó el carácter de *trabajo* de los contratos y las remuneraciones pasaron de ser salarios a ingresos (Peña, Spigaroli y Gomiz; 2004). La provincia de Río Negro manejó en general una importante cantidad de recursos producto de una alta calificación en el rendimiento de los proyectos<sup>3 4</sup>.

Siguiendo a Bardeggia (2019), durante el período de gobierno de Horacio Massaccesi (1989-1995), se dio la proliferación de propuestas e iniciativas institucionales de escala local o micro regional, en concordancia con un clima de época que enaltecía las propuestas de descentralización y focalización de las políticas estatales en paralelo con las privatizaciones (Bargeggia; 2019) “Así se crearon Entes, Agencias, Consejos y Fundaciones para el desarrollo (...) En Río Negro [se transfirió] a los municipios la administración y gestión de varios programas: PRONUR (nutricional), PIT (Programa Intensivo de Trabajo) y PROSOL (social)” (Bargeggia; 2019: 55).

Con este piso, durante la gestión de Pablo Verani (1995-2003) se dieron cuatro políticas centrales para la estatalidad provincial<sup>5</sup>: 1) la creación en 1996 la Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución del Financiamiento Externo (UPCEFE) cuya función fue administrar los recursos provenientes de organismos multilaterales de crédito - particularmente en ese momento el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-; 2) la aparición de la figura de los Fondos Fiduciarios -en el marco de la reestructuración estatal

---

<sup>3</sup> Siguiendo a estos autores, la ciudad de Bariloche y la de Sierra Grande constituyeron casos excepcionales, en tanto la intendencia de ambas ciudades estaba a cargo del Partido Justicialista (en contraste con la gobernación a cargo de la Unión Cívica Radical desde el retorno de la democracia), alineamiento político que habilitó una relación directa con Nación. De allí el importante desarrollo que tuvo este programa en ambas ciudades, innovando con articulaciones con organizaciones de la comunidad como con proyectos que salieron de los clásicos orientados a la obra pública.

<sup>4</sup> Esa situación cambió cuando en 1994, renovación de ministro mediante, comenzó a utilizarse el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para la adjudicación de recursos, lo que perjudicó a las provincias patagónicas en tanto había un elevado acceso a servicios básicos y una baja densidad poblacional en comparación con la media nacional.

<sup>5</sup> Bardeggia (2019) menciona las primeras tres y las interpreta como la inauguración de una estatalidad que tendrá alcances hasta la actualidad.

promovida por a nivel nacional-; 3) la creación en el año 2000 de la Agencia Provincial para el Desarrollo Económico CREAR, un dispositivo diseñado para la *promoción productiva* pensado como una red de instituciones públicas y privadas “para fortalecimiento de las micro, pequeñas, medianas, grandes empresas y desarrollo de vocaciones emprendedoras” (Ley provincial n° 3464, art.1) con autonomía jurídica como asociación civil de carácter público – privado bajo la conducción de representantes privados y cuyas tareas estuvieron desde un inicio orientadas al “emprendedorismo”, “sin incursionar ni incidir al interior de las tramas productivas de las regiones, las que debían regirse sólo por las leyes del mercado” (Bargeggia; 2019: 74) y 4) la creación en el año 1998, por ley provincial n° 3239/98, del Fondo Solidario de Asistencia a Desocupados, el programa social para desocupadxs<sup>6</sup> más antiguo de la provincia, dirigido a brindar asistencia económica, técnica, social y de capacitación a personas sin trabajo estable y que desarrollen proyectos productivos o de servicios, mediante un ingreso a modo de financiamiento no reintegrable y por única vez. Se financió mediante la contribución de un porcentaje de los haberes brutos de agentes provinciales con aportes previsionales.

Durante la gestión de Miguel Saiz (2003-2011), más enfáticamente en su primer mandato, “el gobierno provincial afianzó el perfil de las agencias como ventanilla de programas nacionales” (Bargeggia; 2019: 84). Por otro lado, también el endeudamiento provincial se consolidó en la matriz económica provincial. Durante esta gestión hay que mencionar dos hitos importantes en lo que aquí concierne: en el 2005, se creó mediante el decreto n°298, el Programa Provincial de Capacitación Laboral “Emprender”, bajo la órbita del entonces Ministerio de la Familia. Este programa se orientó, al igual que el anterior, a “emprendedores” aunque con la diferencia de no contar con una línea de financiamiento económico, sino que se trató de propuestas de capacitación. Según el propio decreto, “las líneas programáticas que se prevén están dirigidas fundamentalmente para aquellos emprendedores encuadrados en el programa Fondo Solidario de Asistencia a Desocupados y Manos a la Obra”, afirmando como “OBJETIVO GENERAL: Fortalecer las capacidades,

---

<sup>6</sup> A los fines de esta investigación, se considera programa social para desocupadxs a aquellas políticas orientadas a paliar la situación de desempleo a través de alguna propuesta ya sea de capacitación o de financiamiento, individual o colectivo, que aborde la condición de desocupación como eje central. Se excluyen de este modo políticas como asignaciones directas por nivel de pobreza, tarjetas alimentarias, u otras modalidades que están dirigidas a atender la situación de precariedad, pero no se estructuran en base a la condición de desocupación.



habilidades y destrezas, para un mejor posicionamiento en el mercado laboral y productivo, de aquellos trabajadores que han sufrido un proceso de precarización de su capacidad laboral” (decreto provincial n° 298/2005). Al año siguiente, por decreto n° 25/2006, se creó el Programa de Desarrollo Local, consistente también en financiamiento para emprendimientos productivos, con la particularidad de contar con dos modalidades, subsidios y créditos.

Durante la primera gestión de Alberto Weretilnek (2011-2015)<sup>7</sup> se dio continuidad a los instrumentos y acciones de las gestiones anteriores. Sobre el cierre de ese mandato se creó desde la legislatura provincial el Instituto Autárquico de Planificación para la Integración y el Desarrollo, IAPID, con el objetivo de ser el organismo encargado de la “elaboración de políticas públicas de largo plazo que promuevan la integración y el desarrollo de la provincia” (Portal de Noticias, Gobierno de Río Negro. 12 de enero de 2016) entre cuyas prioridades mencionaba “*las políticas sociales orientadas a resultados a mediano y largo plazo*”<sup>8</sup>, aunque en su Mesa Directiva no había ningún representante de áreas afines. Finalmente, el Instituto nunca se constituyó<sup>9</sup>.

A partir de 2015 y hasta la actualidad, la conducción del gobierno rionegrino ha estado a cargo de la fuerza política provincial Juntos Somos Río Negro (JSRN), primero en la figura de Weretilnek (2015-2019) y posteriormente en la figura de Arabela Carreras (2019-actualidad). Durante la gestión de Weretilnek se destaca el lanzamiento en 2017 del denominado Plan Castello, un plan para la ejecución de obra pública fuertemente ligado a garantizar las condiciones de (re)producción del capital en la región, con obras que van desde rutas y caminos hasta el puerto de San Antonio Este. Por su parte, al año siguiente por decreto n° 200/2018 se da la creación del Programa Rionegrino de Inserción Laboral (PRIL), destinado a personas en situación de desempleo, consistente en un estímulo mensual variable según las horas semanales de “entrenamiento laboral”, a realizarse en

---

<sup>7</sup> La asunción de Alberto Weretilnek al gobierno se dio de manera sinuosa, dado que su primer mandato fue en el marco del frente electoral conformado con el Partido Justicialista, en el cual fue electo vice-gobernador en la fórmula con Carlos Soria, muerto a los 22 días de efectuados dichos comicios.

<sup>8</sup> Entre otras cosas, también se menciona en el sitio oficial que “*los Ingresos presupuestarios del IAPID se integran con el uno por ciento (1%) de los ingresos provenientes de las regalías hidrocarburíferas que le correspondan a la Provincia; todos aquellos fondos que disponga el Poder Ejecutivo para este fin y aquellas donaciones que perciba de cualquier organismo del Estado municipal, provincial, nacional o internacional*” (Portal de Noticias, Gobierno de Río Negro)

<sup>9</sup> <https://www.adnrionegro.com.ar/2017/11/la-planificacion-una-deuda-provincial/>

organismos empresariales, cooperativas, instituciones gubernamentales, municipios, etc., con una duración de 6 meses extensible a 6 meses más.

### **Apuntes para una interpretación de la actual política pública hacia la desocupación en Río Negro**

Según la información aportada por el “Informe ODS Provincias 2019” elaborado en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales; 2019, p. 183-188), Río Negro es una provincia con un total de 638.645 habitantes según el censo del año 2010, representando el 1.6% de la población nacional. La densidad poblacional es de 3,1 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo la cuarta provincia con menor densidad poblacional; la misma se distribuye en el territorio provincial de manera heterogénea, alrededor de las actividades productivas: el 59,6% de la población se ubica en la región de los valles (el 50% en el Departamento de General Roca) donde las actividades económicas principales son la fruticultura, la ganadería y la actividad hidrocarburífera; el 22,3% en la región andina (el 20% en el departamento de Bariloche) donde la actividad principal es el turismo; el 14,7% en la región atlántica donde las actividades principales son la administración pública, el turismo, la pesca y la minería; y el 3,3% en la región estepa, cuyas actividades económicas son la producción de lana y la minería. Así, el 87% de la población rionegrina se asienta en zonas urbanas. El Producto Bruto Geográfico se basa en un 72,8% en el sector terciario (principalmente servicios de intermediación como comercio, transporte y comunicaciones) y en un 15,9% en la explotación de recursos naturales (el 64% aportado por la minería y el 32% por la agricultura y pesca). La mayor parte del empleo se vincula al sector terciario, concretamente el 58%, principalmente trabajos privados en actividades de servicios. Por su parte, la actividad primaria representa el 23% del empleo, principalmente ligado a agricultura, ganadería y pesca. Como se mencionó anteriormente, la desocupación alcanza niveles similares a la subocupación, situación que se vincula con las características de la matriz productiva de la provincia fuertemente orientada al sector primario y al turismo, cuyas modalidades de empleo son temporales / estacionales. Así, los niveles de

subocupación oscilan entre los 10 y 13 puntos para el período 2015-2020, mientras la desocupación se ubica entre los 7 y los 9 puntos para el mismo período.

Acorde al relevamiento realizado en el marco de esta investigación, con base en las fuentes mencionadas anteriormente, se observan en la provincia de Río Negro cuatro programas sociales para desocupadxs vigentes dependientes del Ministerio de Desarrollo Humano y Articulación Solidaria (MDHAS)<sup>10</sup>. Su implementación se lleva adelante a través de las Delegaciones del Ministerio distribuidas en el territorio provincial en un esquema de 8 zonas: Alta Valle Oeste (AVO), Alto Valle Centro (AVC), Alto Valle Este (AVE), Valle Media (VM), Valle Inferior (VI), Zona Sur (ZS), Zona Andina (ZAn) y Zona Atlántica (ZAt), habiendo una delegación por zona a excepción de la Zona Andina y la Zona Atlántica que tienen dos delegaciones (la primera en las localidades de Bariloche y El Bolsón y la segunda en San Antonio Oeste y en Sierra Grande). Los programas son el Fondo Solidario de Asistencia a Desocupados (1998), Programa de Capacitación Laboral Emprender (2005), Programa de Desarrollo Local (2006) y Programa Rionegrino de Inserción Laboral PRIL (2018). Se detallan en la siguiente tabla.

**Tabla 1**

*Programas sociales para desocupadxs del MDHAS*

Programa	Año y marco legal	Descripción	Población destinataria	Asignación I o C*	Duración	Zonas de vigencia	Difusión oficial
<b>Fondo Solidario de Asistencia a Desocupados</b>	1998 Ley Provincial N° 3.239/98	Asistencia económica a proyectos productivos o de servicios. No reintegrable	Desocupadxs que cuenten con proyectos asociativos	C	Única vez. No reintegrable	AVC Z.Sur (faltan datos)	El programa aparece en la página oficial de MDHAS aunque no tiene un acceso directo, se llega mediante búsqueda específica.

<sup>10</sup> Acorde al relevamiento realizado en el marco de esta investigación y la información obtenida hasta el momento, no existen programas dependientes de otros Ministerios provinciales orientados a la población desocupada.

<b>Programa de Capacitación Laboral Emprender</b>	2005 Decreto n° 289	Capacitaciones de oficios. Se abona el ingreso a capacitadores	Desocupadxs	I (capacitador e)	Capacitaciones de 3 a 5 meses	Toda la provincia	El programa tiene un acceso directo desde la página del MDHAS. Además tiene difusión en sitios oficiales y en la prensa privada
<b>Programa de Desarrollo Local</b>	2006 Decreto 25/6	Asistencia económica a proyectos productivos	Desocupadxs que cuenten con proyecto asociativo	C	Única vez. No reintegrable	Zona Sur (faltan datos)	Figura en sitio del gobierno provincial (no en MDHAS) con acceso indirecto mediante búsqueda
<b>Programa Rionegrino de Inserción Laboral</b>	2018 Decreto 200/2018	Se cumplen horas de trabajo en una institución (gubernamental, privada o social)	Desocupadxs	I	6 meses Extensible a 1 año	Zona Sur (faltan datos)	No figura en sitios oficiales

\* "I" refiere a Individual y C a colectiva

Fuente: elaboración propia con base en documentos oficiales y relevamiento de campo.

Tal como puede observarse en la Tabla n°1, todos los programas sociales para desocupadxs dependientes del MDHAS de Río Negro son de carácter transitorio de corta duración. En todos los casos a excepción del programa Emprender, las personas pueden ser beneficiarias del mismo una única vez y la permanencia en los mismos no supera los 12 meses. En una caracterización inicial se puede decir que no hay elaboradas propuestas que se centren en mantener institucionalmente una relación sostenida en el tiempo con las personas o grupos desocupados (independientemente de que esa relación pueda sostenerse

de hecho a través del uso de alguno de los dispositivos existentes o bien por otras vías no estrictamente burocráticas) -como se observa por ejemplo en el caso de programas dependientes del nivel nacional.

Asimismo, de todos los programas analizados, el único que implica un ingreso individual percibido por la persona desocupada es el PRIL, cuya creación es la más reciente. Los demás consisten en financiamiento de proyectos productivos, por montos bajos que rondan entre los 20 mil a los 80 mil pesos, no reembolsables y por única vez. En el caso del programa Emprender, se financia el ingreso de la persona capacitadora, pero no hay aportes económicos para las personas desocupadas. Se puede afirmar entonces que tampoco hay a nivel provincial programas sociales para desocupadxs que consistan en asignaciones individuales directas de cierta continuidad. La única asignación individual la otorga el PRIL a término máximo de 12 meses, las demás asignaciones económicas son colectivas (y por lo demás, también por única vez).

Por otro lado, si bien la mayoría de los programas provinciales se basan en una asignación económica de carácter colectiva, esta es como se dijo anteriormente, un incentivo por única vez, que no se complementa con un ingreso individual -como en el caso de las asignaciones nacionales- sino que está estrictamente orientado a financiar una iniciativa puntual de una experiencia productiva.

De lo dicho hasta aquí, se señalan algunos elementos importantes para caracterizar el perfil de estas políticas: por un lado, el hecho de que el financiamiento esté mayormente orientado a “aportar” por única vez a proyectos productivos en marcha, implica que no se busca acompañar de manera sostenida experiencias de auto-gestión sino más bien ser un “incentivo” único con más carácter de ‘ayuda’ (aunque no se lo mencione así oficialmente) en una lógica de ‘préstamo’ privado (no remunerativo) que de política pública que busque consolidar experiencias productivas asociativas. No es menor que los montos de financiamiento además sean relativamente bajos. Asimismo, hay que decir que este financiamiento no se complementa en ningún caso con ingresos individuales para las personas, lo cual coincide con una mirada de la política social como “ayuda” que en todo caso “promueva” *capacidades y libertades emprendedoras* (Harvey, 2007), es decir una concepción neoliberal que no problematiza las condiciones en las cuales tiene lugar esa “ayuda”. En la misma tónica, llama la atención, en el contexto socio-histórico descripto

anteriormente tanto intencional como nacional y regional, que el estado rionegrino no tenga propuestas de políticas públicas que impliquen una vinculación sostenida e institucionalizada con el sector desocupado, algo que va a contracorriente de lo que sucede en otras regiones y a nivel nacional.

En términos discursivos y de planteamiento oficial de la problemática, se puede observar una conceptualización neoliberal de las políticas, que utilizan en sus reglamentaciones categorías como “emprendedurismo”, “habilidades laborales”, “ser su propio jefe”, “pérdida de la cultura del trabajo”. Sin hacer un análisis pormenorizado de estos documentos, se puede deducir que piensan en términos de agentes económicos que se “asocian libremente” para “emprender”, mirada que contrasta con pensar en trabajadorxs desocupadxs estructuralmente expulsadxs del mercado de trabajo formal. Políticas puntuales y aisladas que ponen el foco en las personas destinatarias como aparentes responsables de resolver su situación de desempleo “capacitándose”. Esta idea neoliberal del emprendedurismo esconde la desigualdad que implica para unx trabajaorx desocupadx ser considerado un agente económico más, en una supuesta igualdad de condiciones con otros agentes privados o públicos. Del mismo modo, no aborda la situación estructural de precarización laboral, sino que se enfoca en el desarrollo de “capacidades, habilidades y destrezas, para un mejor posicionamiento en el mercado laboral y productivo” (Decreto n° 289 Programa de Capacitación Laboral Emprender, 2005, p. 12). Hay un vínculo claro con lo planteado por Harvey (2007), en el hecho de que las “capacidades y libertades emprendedoras” deben ser estimuladas y la institucionalidad debe garantizar el marco legal para ello. Los programas sociales para desocupadxs así planteados se acercan a los mecanismos de doble implicancia descritos por Pastorini (2000) -tanto en su función política de legitimación como en garantizar la reproducción barata de la fuerza de trabajo- y lejos están de buscar modificar sustancialmente las condiciones de trabajo de lxs beneficiarixs. Los programas para desocupadxs aportan al ciclo de la super-explotación del trabajo (Marini, 2007) conformándose como instrumentos estatales con validez normativa (Mazzoni, 2017) que garantizan una baja calificación de la mano de obra y modalidades precarias de inserción laboral, todo lo cual redundará en un beneficio para el capital.

Respecto a la información disponible sobre los programas en los sitios gubernamentales, es escasa y confusa. Escasa ya que, a excepción del Programa

Emprender, no hay información clara respecto a cuándo se sancionaron, cuáles son las normativas que los regulan, cómo acceder a los programas, qué requisitos hay que cumplir, cuáles son los montos a cobrar; tampoco existe una política de propaganda oficial que visibilice las iniciativas por fuera del programa Emprender. Confusa porque, en la mayoría de los casos a excepción del Programa Emprender, no hay accesos directos a la información desde los sitios oficiales, sino que debe accederse a través de una búsqueda o bien por fuentes periodísticas que también muestran una baja cobertura de la temática. En palabras de la entrevistada, “lamentablemente, si no estás dentro de algún municipio no accedes a esa información (...) está disponible según el intendente que lo pida, porque no hay información al respecto. Se gestionan a partir de acuerdos políticos me atrevo a decir” (Trabajadora de Desarrollo Social del Municipio de Ramos Mexía, entrevista para este trabajo, 22 de septiembre de 2022). El caso del Programa de Capacitación Emprender constituye la excepción ya que, por un lado, la información oficial disponible es ampliamente mayor que para las demás políticas, es clara y se encuentra ordenada en el sitio oficial del MDHAS con instructivos para completar las planillas solicitadas, requisitos de inscripción, montos a recibir, accesos directos visibles; y por otro lado, hay una amplia difusión del programa con notas de prensa en sitios oficiales, notas periodísticas en medios privados y campañas de difusión radial, televisiva y gráfica en organismos públicos. Se observa en este sentido entonces una política propagandística que favorece la difusión de este último programa.

Esto se vincula a su vez con que, de los programas relevados y conforme la información disponible hasta el momento, el programa Emprender es el que muestra mayor desarrollo territorial en la provincia, disponible en las 8 delegaciones y con proyectos en ejecución en todas las zonas. Además, es el único programa en el que se puede permanecer como usuario de manera indefinida, sin término. Este programa es el único que no implica desembolsos de dinero para las personas desocupadas y tiene un perfil visiblemente orientado al emprendedurismo. Se interpreta que esta intencionalidad da cuenta de un perfil buscado de políticas públicas, como se viene mencionando, de carácter marcadamente neoliberal. Retomando a Pastorini (2000), sostener políticas públicas de alcance acotado y de bajo impacto inmediato, abonan a mantener a este sector en la condición de desempleo,

profundizando su exclusión y aportando activamente a su formación como mano de obra poco calificada, aportando al abaratamiento de la fuerza de trabajo.

En relación directa con lo anterior, cabe mencionar que, a excepción del Emprender, los demás programas no se implementan homogéneamente en todo el territorio, cuestión que no exhibe fundamentación oficial. En base a la información obtenida hasta el momento, la hipótesis sugerida es que la implementación a nivel municipal de los programas provinciales para desocupados sigue un criterio político-partidario, en tanto municipios de gran importancia demográfica, económica y política como General Roca-Fiske Menuco donde la gestión municipal está a cargo de la oposición al gobierno provincial, no despliegan la totalidad de los programas (en este caso, ni el PRIL ni el Programa de Desarrollo Local se encuentran activos) mientras que municipios de baja relevancia como Ramos Mexía presentan toda la oferta de políticas.

Con respecto al carácter general de los programas, están basados en la focalización (acentuada por la corta duración) y la descentralización (asimétrica), combinada con una desarticulación de las demás iniciativas provinciales y nacionales, mostrando una presencia importante del sector privado empresarial en las experiencias de capacitación orientadas hacia ese sector. Se observa la permanencia de elementos propios del estado neoliberal<sup>11</sup> (Hervey, 2007).

### **Consideraciones finales**

La propuesta de este escrito fue aportar elementos para una caracterización de la institucionalidad rionegrina en lo que respecta al tratamiento del problema de la desocupación. En este sentido, se compartieron elementos que permiten inferir un carácter neoliberal de esta institucionalidad y las políticas públicas en esta área, buscando historizar este proceso y vincularlo con las categorías de análisis que diversos autores aportan para comprenderlo desde una perspectiva que se corra de la supuesta dicotomía estado-mercado y de una mirada instrumentalista y cosificada del estado y de las políticas públicas.

---

<sup>11</sup>Ezcurra (1998) define el “régimen neoliberal de políticas públicas” a partir de tres características: la focalización, la descentralización basada en el estado junto con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado empresarial, y la privatización, todas ellas articuladas alrededor de la máxima de reducción del gasto público.



En una mirada de largo plazo, se puede afirmar que la presencia importante del gran capital privado tanto en la conformación de la matriz económico-productiva como en la elaboración de políticas públicas, condicionan una institucionalidad que favorece sus intereses. La presencia de larga data de los organismos internacionales de financiamiento (e instituciones estatales como el UPCEFE creadas bajo su órbita) da cuenta de una *institucionalidad “abierta al mercado”*. Este peso fuerte en la institucionalidad provincial impacta no sólo en términos de la dependencia financiera que genera, sino también en el condicionamiento programático de las políticas públicas desplegadas en el territorio, influenciando además la conformación de criterios de evaluación de eficiencia y eficacia de las mismas (Ciolli 2019). Esto se complementa con otras acciones estatales (como el mencionado Plan Castello) que persiguen iguales objetivos de garantizar buenas condiciones para el sector privado. Queda por profundizar en trabajos posteriores en el papel de los organismos internacionales de financiamiento en esta influencia programática (pues se pesquisa aquí una concordancia en el lenguaje y la conceptualización usados por estos organismos y los programas elaborados localmente).

La descentralización como tendencia histórica derivada de las reformas neoliberales se arrastra hasta el presente. Si se observa el proceso de conformación de instituciones estatales vinculadas a atender la desocupación, se confirma la presencia importante de agencias descentralizadas como CREAR en cuya composición tiene un lugar preponderante el sector privado en articulación con el sector público. Como se mostró, esto tiene su génesis en la gestión de Massaccesi pero en el transcurso de las sucesivas gestiones provinciales no hizo más que profundizarse y consolidarse. Esto permite tensionar la supuesta dicotomía excluyente entre estado-sector privado para observar la actuación conjunta y coordinada de ambas instancias. Como hallazgo derivado de esta investigación, queda por indagar en particular sobre la Agencia CREAR, en tanto se ha visto que es una institución de importancia en la temática abordada.

Las políticas hacia la desocupación en Río Negro dependen mayormente del MDHAS y no de Trabajo- en coincidencia con lo que sucede al nivel del estado nacional- lo cual da pistas para pensar cómo se está traduciendo institucionalmente el problema de la desocupación. En un contexto de desocupación estructural como lo advertía Marini, se

observa una institucionalidad funcional a la reproducción de esta condición de *población expulsada del mercado formal*.

El carácter neoliberal de los programas sociales para desocupadxs de Río Negro se observa tanto discursivamente como en el contenido de las propuestas. Importa destacar aquí la pertinencia del concepto de neoliberalización (Harvey 2007) en tanto permite comprender este proceso en el largo plazo, el rol central de las instituciones tanto público-estatales como privadas y la capacidad de permear ideas y prácticas sociales en todo su ancho.

Asimismo, la política de difusión oficial de los programas da cuenta de una orientación en favor del programa de Capacitación Laboral Emprender. Queda por profundizar en un análisis del mismo y de su contexto de surgimiento, buscando elementos para comprender esta jerarquización, así como dar cuenta del lugar que ocupa en el marco de la conflictividad regional respecto al desempleo.

Queda por indagar y problematizar en torno a la inexistencia de políticas públicas que impliquen una vinculación sostenida e institucionalizada con el sector desocupado, y específicamente con el sector organizado, cuestión que contrasta con el estado nacional. Habrá que ver qué papel juega aquí el nivel de desarrollo de organizaciones del sector, los niveles *socialmente tolerables* de desocupación y las concepciones políticas subyacentes en la implementación de la política pública, entre otros factores.

La propuesta aquí compartida se centró en los programas dependientes del MDHAS, en tanto no existen programas dependientes de otros Ministerios orientados a la población desocupada. Se continuará trabajando mediante estrategias empíricas, buscando ampliar la escasa información disponible en fuentes documentales, para construir una mirada más cabal de la situación que permita problematizar la institucionalidad rionegrina en torno a la desocupación con mayor complejidad, atendiendo a la dinámica de los diversos actores sociales en juego, haciendo foco en una caracterización de la acción estatal que incorpore otros elementos por fuera de los programas sociales, todo en el marco de la conflictividad constitutiva de la dinámica regional, de la cual un elemento importante sigue siendo el (des)empleo estacional además del desempleo estructural.

## **Bibliografía:**

**Bardeggia, L. M.** (2019). *Río Negro: Estado y desarrollo provincial (1983-2015). Dispositivos estatales, escalas territoriales y agentes económicos privados*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín] <http://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1606>

**Cioli, V. P.** (2019) *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina 2003-2009: estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social*. [Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires] <https://editorialelcolectivo.com/producto/programas-de-transferencias-condicionadas-proteccion-social-y-produccion-de-expectativas/>

**Harvey, D.** (2007) *Breve historia del neoliberalismo*. Buenos Aires. Akal. Introducción (5 - 9), Capítulo I (10-45), Capítulo II (46 -72), Capítulo III (73- 90) y Capítulo VI (167-200).

**Hirsch, J.** (2005) *¿Qué significa Estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista*. En Rev. Sociología y Política, Curitiba, 24, p. 165-175.

**Marini, R. M.** (2007) *Proceso y tendencias de la globalización capitalista*. En: Marini, Ruy Mauro *América latina dependencia y globalización*. Buenos Aires, Clacso-Prometeo Libros.

**Mazzoni, M.** (2015) *Luchas y políticas públicas*. I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Universidad de Buenos Aires. [http://diferencias.com.ar/congreso/ICLTS2015/ponencias/Mesa%2020/ICLTS2015\\_Mesa20\\_Mazzoni.pdf](http://diferencias.com.ar/congreso/ICLTS2015/ponencias/Mesa%2020/ICLTS2015_Mesa20_Mazzoni.pdf)

**Mazzoni, M., y Schleifer, P.** (2017). *Conflictividad social, Estado y políticas públicas en el Alto Valle de la provincia de Río Negro*.

**Osorio, J.** (2015) *El sistema-mundo de Wallerstein y su transformación. Una lectura crítica* En Rev. Argumentos, Año 28, Núm. 77, México, Uam-Xochimilco.

**Pastorini, A.** (2000). *¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría concesión-conquista*. La política social hoy. Elisabete Borgianni, Carlos Montaña.

**Peña, L, Spigaroli, M. J. y Gómiz, A.** (2004) *Las políticas de empleo en Río Negro desde los '90*. II Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza.

#### Material web

Dirección de Estadística y Censos de Río Negro. 6 de abril de 2022. *EPH. indicadores del mercado de trabajo hasta 4to trimestre 2021*. <https://estadisticaycensos.rionegro.gov.ar/?contID=20547>

Portal de Noticias, Gobierno de Río Negro. Medios y Comunicación Política. 12 de enero de 2016. *Se puso en vigencia el Instituto Autárquico de Planificación para la Integración y el Desarrollo*. Ministerio de Gobierno. <https://rionegro.gov.ar/?contID=27128>

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2019). *Informe ODS Provincias 2019, Proceso de Adaptación*. Agenda 2030 ODS Argentina. Presidencia de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infor\\_12112019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infor_12112019.pdf)

Decreto Provincial n°289. Programa de Capacitación Laboral Emprender. Firmado el 04-04-2005. Publicado en el B.O.Prov. N°4299 Pág.12.

Decreto Provincial n°200. Programa Rionegrino de Inserción Laboral. Firmado el 20-03-2018. Publicado en el B.O.Prov. N°5661 Pág.1.

Ley Provincial n° 3464. Red de Instituciones Públicas y Privadas para el Desarrollo Sustentable Económico. Agencia Provincial de Desarrollo Económico Rionegrino – CREAR-. Promulgada el 18-12-2000 por Decreto N°1818. Publicado en el B.O.Prov. N°3845 Pág.4.