

ARK: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s25912755/yoho95hrh>

## Programas socioproductivos y reconfiguraciones en los modos de inclusión en el trabajo de los sectores vulnerables (2009-2021)

**Diego Alvarez Newman\***

*CONICET Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades (IESCODE) de la Universidad Nacional de José C Paz, Argentina*  
diegowneman@hotmail.com

Recibido: 4.10.2022

Aceptado: 25.08.2023

**Resumen.** Los programas sociales se han consolidado en los últimos años como un dispositivo de inclusión en el trabajo para los sectores vulnerables en Argentina. Este artículo tiene por objetivo describir y analizar las políticas socioproductivas que se implementaron en Argentina durante el periodo 2009-2021, a la luz de las transformaciones que se produjeron en el mercado de trabajo con posterioridad a la crisis de 2008-2009. Se sostiene que la pérdida de referencialidad de facto en el cooperativismo, que se produjo durante la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, se correlaciona con mutaciones en el mercado laboral, y marcó un proceso de cambios que repercutieron en las pautas de inclusión en el trabajo de los sectores vulnerables. Dicho proceso tomó forma en el año 2017 con la institucionalización del salario social complementario, conformando una nueva configuración encuadrada en la “economía popular”. Se ha seguido una estrategia de triangulación metodológica utilizando fuentes de datos cualitativas y cuantitativas.

**Palabras clave:** programas socioproductivos; sectores vulnerables; inclusión en el trabajo

---

\* Sociólogo y doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador del CONICET en el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades (IESCODE) de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ)



## **Socio-productive programs and reconfigurations in the modes of inclusion of vulnerable sectors in the labor market (2009-2021)**

**Abstract.** Social programs have been consolidated in recent years as a mechanism of inclusion of the work of vulnerable groups in Argentina. The objective of the article is to describe and analyze the social policies of inclusion of the vulnerable groups to work that were implemented in Argentina during the 2009-2021 period, regarding the changes that occurred in the labor market after the 2008-2009 crisis. It is argued that the de facto reference loss in cooperativism that occurred during the implementation of the "Argentina Trabaja" Program is correlated with labor market mutations, and marked the beginning of a changes process that affected the guidelines of inclusion in the work of vulnerable sectors. This process took place in 2017 with the institutionalization of the complementary social salary, forming a new configuration framed in the "popular economy". A methodological triangulation strategy has been followed using qualitative and quantitative data sources.

**Keywords:** social programs; vulnerable groups; work inclusion.

## **Programas socioprodutivos e reconfigurações nos modos de inclusão laboral de setores vulneráveis (2009-2021)**

**Resumo.** Os programas sociais se consolidaram nos últimos anos como um dispositivo de inclusão no trabalho de grupos vulneráveis na Argentina. O objetivo do artigo é descrever e analisar as políticas sociais de inclusão dos grupos vulneráveis ao trabalho que foram implementadas na Argentina durante o período 2009-2021, em relação às transformações ocorridas no mercado de trabalho após a crise de 2008-2009. Argumenta-se que a perda de referência de fato no cooperativismo ocorrida durante a implementação do Programa "Argentina Trabaja" está correlacionada com as mutações no mercado de trabalho, e marcou um processo de mudanças que repercutiu nas diretrizes de inclusão laboral de setores vulneráveis. Este processo tomou forma em 2017 com a institucionalização do salário social complementar, formando uma nova configuração enquadrada na "economia popular". Foi seguida uma estratégia de triangulação metodológica utilizando fontes de dados qualitativos e quantitativos.

**Palavras chave:** Programas sociais; grupos vulneráveis; inclusão laboral.

## **INTRODUCCIÓN**

El desmantelamiento del patrón fordista iniciado a mediados de la década de 1970, que se consolidó con la "modernización empresarial" (Figari, 2001) de la

década de 1990 y cuya matriz constitutiva fue la flexibilización (Alvarez Newman y Dovio, 2022), abrió un proceso de fragmentación de la clase trabajadora. Los efectos fueron los altos niveles de desempleo, informalidad y precarización laboral que llevaron a gran parte de la población activa a la exclusión del mercado formal de trabajo (Neffa, 2014). En ese contexto se fue configurando la denominada nueva cuestión social en torno a los “sectores vulnerables”.

Los abordajes teóricos sobre el problema de la exclusión del mercado de trabajo fueron pioneros en América Latina, a partir del concepto de masa marginal elaborado por José Nun en 1969. Este concepto se refería a los efectos no funcionales al capitalismo de las nociones de superpoblación relativa y ejército industrial de reserva elaborados por Marx. Explicitaba que en los países periféricos se producía una población excedente como efecto de los procesos de modernización que es irrelevante para los sectores más dinámicos de la economía (Nun, 1999).

La cuestión de los excluidos reapareció con los estudios de Castel (1995) y Rosanvallon (1996) que analizan cómo las transformaciones del nuevo capitalismo fueron erosionando las instituciones de integración social ligadas al fordismo o estado de bienestar, conformando una nueva cuestión social y laboral. Es desde estas problemáticas que la “exclusión social” logró notoriedad y presencia en las políticas públicas, homogeneizando una serie de situaciones nuevas y disímiles (Kessler, 2015).

Desde el campo de la política pública, se suele abordar a los excluidos del mercado de trabajo con el concepto de “sectores vulnerables”. Este concepto da cuenta de una relación dialéctica entre las condiciones externas, esto es, las estructuras de oportunidades y el conjunto de activos del que disponen los actores sociales junto con las posibilidades de implementar estrategias para su utilización (Kaztman, 1999; Labrunée y Gallo, 2005). Esta relación comprendería tres aspectos centrales: los activos; las estrategias de uso y reproducción de los activos; y las oportunidades que ofrecen el mercado, el estado y la sociedad civil (Busso, 2002).

Los programas socioproductivos han sido abordados desde diferentes perspectivas. Desde la implementación de las políticas sociales (Boga, 2020; Hintze, 2013; Arcidiácono y Bermudez, 2015; De Senna y Chahbenderian, 2011), desde la perspectiva de las organizaciones sociales, los actores y sus identidades (Maneiro, 2015; Hopp, 2011; Natalucci y Morris, 2019; Masseti, 2011), desde la perspectiva de los territorios de implementación (Ferrari Mango, 2020; Goren et al, 2019) y desde la perspectiva del desarrollo de la economía

social y solidaria y la economía popular (Maldovan Bonelli et al, 2017, Pacífico, 2020; Kasparian, 2014; Vuotto, 2011).

Este artículo propone un abordaje desde los estudios del trabajo que otorgan centralidad a las modalidades de organización. La mirada está puesta en cómo las políticas socioproductivas marcan las pautas organizativas del trabajo de los sectores vulnerables.

Se define a los programas socioproductivos como programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), que procuran vincular a los sectores vulnerables con el trabajo a través de proyectos productivos de pequeña escala y de desarrollo sociocomunitario. Este tipo de programas intervienen directamente en la organización de la producción para la satisfacción de necesidades sociales y en la distribución primaria del ingreso (Kasparian, 2014).

Respecto a las modalidades de organización del trabajo, estos programas varían de acuerdo al tipo de vínculo con el trabajo que se pretende instituir en la población objeto. En Argentina han prosperado cuatro modalidades, cuyas pautas no son excluyentes entre sí: la del desarrollo local; la de la empleabilidad; la de la economía social y solidaria; y la de la economía popular. Los antecedentes con alcance significativo se remontan al Programa Trabajar<sup>1</sup> y al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados<sup>2</sup>. Pero fue a partir de la emergencia ocupacional nacional decretada en 2004 que comenzó a delinarse un abordaje de los “sectores vulnerables” con una matriz “trabajo céntrica” (Arcidiácono y Bermudez, 2015).

El primero fue el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra (PMO) (2003-2009). El PMO respondió a los procesos de conflictividad social de los años 1990 institucionalizando las experiencias asociativas en torno a las organizaciones sociales de base territorial consolidadas durante la crisis de 2001-2002 (Ciolli, 2013). Su objetivo fue fomentar la inclusión social mediante la promoción de la economía social y solidaria.

El PMO fue importante dado que legitimó las experiencias de trabajo asociativo, pero no tuvo magnitud en términos de presupuesto y cantidad de receptores/as.

---

<sup>1</sup> Este programa fue implementado entre los años 1995-2002 y tuvo como objetivo generar empleo transitorio para personas desocupadas a través de proyectos comunitarios vinculados a obras de infraestructura, que procuraban contribuir al desarrollo económico y social de las comunidades locales (Neffa, Brown y Battistuzzi, 2011).

<sup>2</sup> Este plan se puso en marcha en el año 2002 y estuvo destinado a los/as “jefes/as” de familia que estaban desocupados/as; marcó una primera línea de discontinuidad con respecto a la lógica de la política social de corte neoliberal por su amplia cobertura (casi dos millones de receptores) y su reducida condicionalidad (Hopp, 2009).

La socioproductividad con alcance masivo se produjo recién en el año 2009, con la emergencia del Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja (PRIST-AT) (2009-2018). La masividad del PRIST-AT puso de manifiesto una complejización de las condiciones de posibilidad de inserción en el trabajo de los sectores vulnerables mediante la economía social y solidaria.

El objetivo del artículo es describir y analizar las políticas socioproductivas que se implementaron en Argentina durante el periodo 2009-2021, a la luz de las transformaciones que se produjeron en el mercado de trabajo con posterioridad a la crisis de 2008-2009. La hipótesis que se sostiene es que la pérdida de referencia *de facto* en el cooperativismo como forma de organización del trabajo durante la implementación del PRIST-AT se correlaciona con mutaciones que se produjeron en el mercado de trabajo. El estancamiento del empleo pleno de derechos, junto al amesetamiento del desempleo y al crecimiento del subempleo inestable, fueron marcando el inicio de un proceso de cambios en los programas socioproductivos que repercutieron en las pautas de inclusión en el trabajo de los sectores vulnerables. Dicho proceso tomó forma recién en el año 2017, con la institucionalización del salario social complementario, conformando una nueva configuración encuadrada en la “economía popular”.

Se ha llevado adelante una estrategia de triangulación metodológica utilizando fuentes de datos cualitativas y cuantitativas. Respecto a los datos cualitativos, se ha relevado toda la normativa inherente a los programas PRIST-AT (2009-2017), Proyectos Productivos Comunitarios (2017-2019), Hacemos Futuro (2018-2019), y Potenciar Trabajo (2020-2021).

Asimismo, se recuperaron aspectos significativos de grupos focales realizados en los años 2016 y 2017 en el polo productivo del municipio de José C Paz, localizado en el Gran Buenos Aires, y entrevistas en profundidad realizadas entre los años 2018 y 2021 a referentes encargados de la implementación de los programas en esa localidad.

En cuanto a los datos cuantitativos, se apeló a dos tipos de fuentes: uno sobre la evolución del mercado de trabajo y otro sobre la evolución longitudinal de los programas socioproductivos. La primera fueron las estadísticas laborales producidas por el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la Universidad Católica Argentina (UCA) en la serie “Calidad del empleo y riesgo de desempleo”. Dicha fuente permitió analizar la evolución del mercado de trabajo tomando como referencia la existencia de cuatro segmentos laborales, que proporcionan información sobre la distribución de la PEA entre la exclusión y la inclusión plena.

Para abordar la evolución longitudinal de los programas socioproductivos se tomó como fuente la base Datasets, que recopila los datos generados y publicados por los organismos de gobierno. Se relevaron y se organizaron los datos producidos por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación acerca de los programas mencionados anteriormente.

## LAS PAUTAS ORGANIZATIVAS DEL TRABAJO EN EL PRIST-AT

### Limitaciones del mercado laboral y ordenamiento “desde arriba” del trabajo socioproductivo

La devaluación del año 2002 sentó las condiciones para que la economía argentina, y en particular el sector manufacturero, iniciaran una senda sostenida de expansión con altas tasas de crecimiento que redundaron en una reactivación industrial. Dicha reactivación, junto a las políticas activas de empleo, fueron determinantes en la evolución del mercado de trabajo, particularmente en la ocupación fabril (Azipiazu y Schorr, 2010). En el período comprendido entre 2003 y 2010 se crearon 3,1 millones de puestos de trabajo formales, la negociación colectiva recobró la vitalidad perdida en los años 1990 (Senén González y Borroni, 2011) y los salarios reales iniciaron una senda de crecimiento (Trajtemberg, 2016). Asimismo, se registró una fuerte reducción del empleo no registrado<sup>3</sup>, y una sustancial reducción del desempleo<sup>4</sup>.

Tal fue la expansión del empleo que el Plan Jefas y Jefes de Hogar, que había llegado a un pico de casi 2 millones de receptores/as producto de la crisis de 2001-2002, fue declinando hasta que en el año 2009, en conjunto con otros programas, no llegaba a los 500.000 receptores/as en todo el país (Neffa, 2008). Los datos arrojaban también una pérdida de la centralidad de la cuestión piquetera y sus significantes con posterioridad al año 2004 (Maneiro, 2015).

El panorama comenzaba a mostrar una reversión de la problemática sociolaboral propia de la década de 1990, y la cuestión parecía reubicarse del barrio a la fábrica (Varela, 2009). Los datos mostraban que el horizonte neodesarrollista de recuperar una sociedad de pleno empleo estaba en proceso (Natalucci y Morris, 2019).

---

<sup>3</sup> El empleo asalariado no registrado se redujo del 48,3% en el año 2003 al 35,2% en el año 2009. Con posterioridad se redujo con menor intensidad sin poder perforar nunca los 30 puntos porcentuales.

<sup>4</sup> En el año 2003 el desempleo era del 18,5% y se redujo a 7,9 en 2008.

Sin embargo, con posterioridad al año 2010 comenzó un largo periodo de estancamiento del empleo registrado. Datos provenientes de distintas fuentes muestran que la recuperación del empleo y la reducción de la informalidad han sido muy significativas respecto a la caída de la crisis de 2001-2002, pero muestran también que la informalidad continuó siendo un problema importante. Considerando toda la fuerza de trabajo ocupada (todos los segmentos asalariados y no asalariados), el peso de la formalidad en el año 2011 era de 56,2%, mientras que el nivel de no registro alcanzaba al 43,8% con niveles relativamente bajos de desempleo (Bertranou et al, 2013).

La crisis de 2008-2009 abrió nuevas problemáticas para la economía argentina, y una de ellas eran las limitaciones para seguir incorporando trabajadores/as al mercado formal. Comenzaba una nueva etapa en las políticas implementadas por el gobierno nacional, en la que la intervención comenzó a dirigirse principalmente a brindar cobertura a los/as trabajadores/as excluidos (Abal Medina, 2016).

El PRIST-AT fue el programa más significativo que abordó dicha problemática en el segmento poblacional más “vulnerable”. Este programa tuvo como propósito la inclusión a través del trabajo mediante la creación de cooperativas orientadas principalmente al mejoramiento de la infraestructura barrial (Res. MDS 3182/09). El programa continuó con la perspectiva “trabajo-céntrica” del PMO y marcó un hito en materia de socioproductividad (Arcidiácono y Bermúdez, 2015) por la cantidad de cooperativas de trabajo inducidas por el estado (Vuotto, 2011) que se crearon en el marco de su implementación.

Si bien el PRIST-AT siguió la misma orientación que el PMO, este desarrollo local había sido pensado a partir de la institucionalización de las experiencias provenientes de la crisis de 2001-2002 vinculadas al trabajo asociativo, mientras que en aquel fueron principalmente los estados subnacionales los que organizaron a las “cooperativas” en función de las necesidades de los municipios. Este ordenamiento *desde arriba* mostró formas de implementación más centralizadas en detrimento de las organizaciones de trabajadores desocupados (Kasparian, 2014; Natalucci, 2012).

Cada municipio tuvo sus especificidades respecto a la implementación del programa. Pero cabe destacar que primaron dos modos de organización del trabajo: las tareas desarrolladas en el espacio público para el mejoramiento de la infraestructura urbana, y las tareas desarrolladas en los polos productivos u obradores de cada municipio.

El primer formato organizativo que se adoptó en los inicios fueron las cuadrillas. Estas estaban conformadas por grupos de trabajo dirigidos por los municipios, y fueron organizadas principalmente para labores de obras y servicios públicos de baja complejidad en los espacios públicos (De Sena y Chahbenderian, 2011). En general primaron la realización de tareas tales como el barrido y la limpieza de calles y plazas, pintar espacios públicos, y la pavimentación y el arreglo de calles y veredas.

Las reformulaciones que tuvo el PRIST-AT entre los años 2012 y 2015 marcaron una etapa de consolidación (Ferrari Mango, 2020) en la que el programa comenzó a definir su impronta productiva. Fue en ese lapso que empezaron a construirse los obradores y los polos productivos. Estos son espacios integrados por diversos talleres en los que se desarrollaban las actividades productivas y formativas a escala barrial.

La construcción de los polos productivos y los obradores marcaron el ritmo del PRIST-AT. La organización de los procesos de trabajo en estos espacios tuvo similitudes con las *fábricas tradicionales* (Arcidiácono y Bermúdez, 2015), y si bien no había una figura formal de “empleador” o “patrón”, el ejercicio de la autoridad productiva estaba en manos de los municipios.

Las similitudes con los modos de organización del trabajo más tradicionales fueron evidentes también por el otorgamiento de beneficios laborales tales como la obra social, los aportes previsionales a través del monotributo social, el seguro por accidente laboral, y su compatibilidad con la asignación universal por hijo (AUH).

Los municipios, como entes ejecutores, asumieron el control y la dirección del proceso productivo. Fueron ellos quienes marcaron las pautas organizativas del trabajo, nombrando a los supervisores, a los capataces para cada taller y conformando los grupos de trabajo. Tal fue el desarrollo de esta modalidad que comenzó a regir también el reconocimiento del presentismo y de la productividad a través de incentivos económicos.

Esta estructura organizativa, que comenzó a constituirse con los polos productivos, estableció jerarquías en las que los empleados municipales ocuparon los roles de mayor responsabilidad como los de supervisión y control, mientras que los/as receptores/as del PRIST-AT ocuparon las tareas de ejecución.

En algunos casos, como en los municipios de menor desarrollo socioeconómico, se conformaron centros productivos y administrativos de alta magnitud en relación a la realidad de esos territorios. Además de los talleres, se



desarrollaron también aulas para las capacitaciones, vestuarios, comedores, espacios de almacenamiento para las herramientas de trabajo, mantenimiento, espacios administrativos de gestión e incluso capillas (Goren et al, 2019).

La producción de los diferentes talleres variaba de acuerdo a las particularidades de cada municipio, pero en general era destinada a la satisfacción de las necesidades de los territorios, dado que por normativa estaba prohibida su venta (Goren et al, 2019). Por ejemplo, en el caso del municipio de José C. Paz la producción estuvo orientada a la obra pública municipal y a la asistencia social. Puntualmente la obra pública municipal cumplió un lugar destacado en cuanto a la generación de valor social y desarrollo local. Pudimos identificar que el hecho de que la producción haya estado destinada a espacios públicos de importancia territorial, como por ejemplo la construcción de hospitales municipales, reforzó los lazos de los/as trabajadores/as con el territorio (Goren et al, 2019).

### **Los espacios socioproductivos de gestión municipal**

La centralización en los municipios y la verticalidad en la toma de decisiones fueron llevando a pautas organizativas del trabajo que ya no tenían como referencia al cooperativismo. Los espacios de trabajo, el control de la producción y la organización del trabajo estaban en manos de los estados subnacionales.

En este artículo se conceptualiza a los polos productivos como *espacios socioproductivos de gestión municipal*. Con esta denominación, lejos se está de plantear que las cooperativas gestionadas por las organizaciones sociales en el marco del PRIST-AT no hayan tenido participación. Más bien, se hace referencia a las limitaciones de la figura de la cooperativa como modalidad organizativa del trabajo, en relación con la preponderancia que fueron ganando los municipios en el control de los procesos productivos y en su capacidad de marcar las pautas.

Esta reconfiguración en los modos de organizar el trabajo es central para comprender las subjetividades laborales emergentes sobre dicha base material. El hecho de cumplir con horarios fijos, realizar tareas laborales definidas por los capataces en un espacio de trabajo, el cumplimiento del presentismo, las cuotas de productividad, y el otorgamiento de beneficios laborales, fueron estableciendo rutinas de trabajo.

Pudimos constatar que el hecho de ser receptores/as de un programa social quedaba difuso frente a la autopercepción de “trabajadores/as del polo productivo” (Goren et al, 2019). Asimismo, a la hora de indagar en la asignación

mensual percibida en el marco del programa, los/as receptores/as hicieron referencia comúnmente al “sueldo”. Esto dejó entrever la relativa “estabilidad” que significaba dicha rutina laboral<sup>5</sup>.

Este formato organizativo del trabajo logró dar una respuesta al problema de los sectores vulnerables respecto a sus estructuras de oportunidades. Pero muchos estudios han puesto en duda el carácter de las cooperativas creadas bajo programas sociales, en cuanto a que no respetaban las concepciones, los valores y el formato organizativo del cooperativismo (Hintze, 2013; Vuotto, 2011; Lo Vuolo, 2010).

El esquema de cooperativas creadas para el PMO pretendía institucionalizar las experiencias asociativas de las organizaciones de trabajadores/as desocupados/as de base territorial, emergentes de la década de 1990 y de la crisis de 2001-2002, en un contexto de recuperación del empleo y de políticas activas entre los años 2003-2008. Pero el problema que comenzaba a tomar forma con posterioridad a la crisis de 2008-2009 y en el marco de la implementación del PRIST-AT era otro.

La masificación del programa constituyó un obstáculo para la consolidación de las cooperativas (Arcidiácono y Bermudez (2018). No era lo mismo institucionalizar experiencias previas de asociativismo llevadas a cabo por organizaciones sociales que integrar al trabajo a sectores heterogéneos (mujeres, jóvenes, adultos con trayectorias diversas) que no necesariamente estaban organizados, y que, en muchos casos, se acercaban al trabajo mediante la estrategia de multiactividad en los barrios para garantizar su subsistencia (Kasparián, 2014).

## UNA NUEVA CONFIGURACIÓN SOCIOPRODUCTIVA

### Cambios en el mercado de trabajo

Con la llegada de la crisis de 2008-2009 los modos de inserción laboral de la población económicamente activa (PEA) sufrieron transformaciones. Este fenómeno puede ser captado de manera plausible desde los datos que elabora el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la Universidad Católica Argentina (UCA) en la serie “Calidad del empleo y riesgo de desempleo”.

---

<sup>5</sup> Cabe destacar que para los municipios el PRIST-AT posibilitó contar con mano de obra a costo laboral cero para llevar a cabo tareas de desarrollo local.

Este observatorio mide la inserción laboral de manera diferente a las fuentes tradicionales, como por ejemplo la EPH del INDEC<sup>6</sup>, y considera cuatro segmentos. La población con “empleo pleno de derechos” es aquella que posee una inserción laboral con aportes previsionales y continuidad laboral. Por ejemplo, personas ocupadas en relación de dependencia que declaran que se les realizan descuentos jubilatorios; cuentapropistas profesionales y no profesionales con continuidad laboral que realizan aportes al sistema de seguridad social, y patrones o empleadores con continuidad laboral que también realizan aportes. Es decir, el universo plenamente incluido.

La población con empleo precario es definida como aquella cuya inserción laboral no realiza aportes previsionales y con ausencia de continuidad laboral. Por ejemplo, personas ocupadas en relación de dependencia que declaran que no se les realizan descuentos jubilatorios; cuentapropistas no profesionales que no realizan aportes al sistema de seguridad social y/o sin continuidad laboral, y patrones o empleadores que no realizan aportes y/o sin continuidad laboral.

El subempleo inestable se define considerando la no realización de aportes previsionales, la ausencia de continuidad laboral, la baja remuneración y/o la situación de los/as beneficiarios/as de programas de empleo. La población que es parte de esta categoría son las personas ocupadas en trabajos temporarios de baja remuneración o changas, trabajadores/as sin salario y beneficiarios/as de planes de empleo con contraprestación laboral.

El último segmento considerado por el observatorio es el desempleo.

Los datos del periodo 2004-2019 (pre-pandemia) dan cuenta del inicio de un cambio de contexto laboral con posterioridad a la crisis 2008-09 (figura 1). El empleo pleno de derechos durante el periodo 2004-2007 muestra una impactante recuperación, a punto tal que revierte la tendencia heredada de la década de 1990 respecto a la centralidad del empleo precario. Este periodo conlleva también una reducción del subempleo inestable de 7 puntos porcentuales.

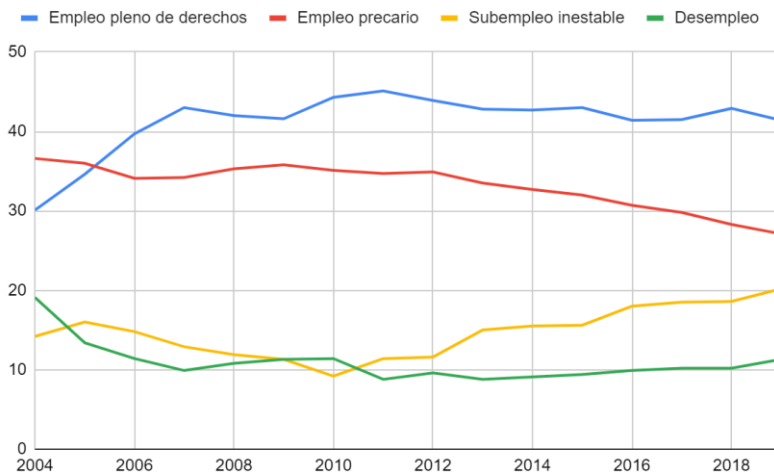
---

<sup>6</sup> El ODSA/UCA lleva adelante sus mediciones en aglomerados urbanos con 80.000 habitantes o más de la República Argentina, agrupados en 3 grandes conglomerados según su tamaño: 1) Gran Buenos Aires: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y conurbano bonaerense (conurbano zona Norte, conurbano zona Oeste y conurbano zona Sur); 2) otras áreas metropolitanas: Gran Rosario, Gran Córdoba, San Miguel de Tucumán y Tafí Viejo, y Gran Mendoza; y; 3) resto urbano: Mar del Plata, Gran Salta, Gran Paraná, Gran Resistencia, Gran San Juan, Neuquén-Plottier-Cipolletti, Zárate, La Rioja, Goya, San Rafael, Comodoro Rivadavia y Ushuaia-Río Grande. La muestra representativa sobre la que producen sus datos consta de aproximadamente 5.860 casos por año.

Pero luego de una breve recuperación entre los años 2009 y 2011 los datos muestran que, junto al estancamiento del empleo pleno y el descenso del empleo precario desde 2010, hay un crecimiento continuo del subempleo inestable. Incluso, hacia el año 2014 este segmento vuelve a niveles similares a los de 2004, cuando todavía se encontraban presentes los resabios de la crisis de 2001-2002.

Respecto al desempleo, en los inicios de 2004 se ubicaba en el orden del 19%, mientras que en plena crisis de 2009 llegó al 11,3% para mantenerse amesetado hasta 2019 entre el 9 y el 11%. Estos datos reflejan que la crisis de 2008-2009 abre una cuestión sociolaboral que, si se la compara con la crisis de 2001-2002, se manifiesta con mayor volumen en la tendencia creciente del subempleo inestable que en el desempleo. Es decir, la tendencia se encuentra acentuada en aquellos/as que generan su propio trabajo en el sector informal, de manera inestable y con ingresos inferiores al salario mínimo.

**Figura 1.** Modalidades de inserción laboral de la Población Económicamente Activa (PEA) de 18 años y más (2004-2019).



Fuente: Serie Calidad del empleo y riesgo de desempleo (ODSA/UCA).

## Redefiniciones en los programas socioproductivos

Esta problemática del mercado de trabajo en cuanto a la tendencia creciente del subempleo inestable mostró sus particularidades en los “más vulnerables” en el marco del PRIST-AT. En un contexto en que los ingresos provenientes del programa eran insuficientes, muchos/as receptores/as apelaban a las changas para complementarlos. Pudimos identificar que la mitad de los hogares de los/as receptores/as del programa que cumplían sus tareas laborales en el polo productivo de José C. Paz contaban con otros ingresos provenientes de su trabajo en el sector informal. Los varones declararon poseer ingresos inestables provenientes de changas, vinculadas principalmente a la albañilería, mientras que las mujeres al servicio doméstico (Goren et al, 2019).

En el plano de la recepción y la apropiación, entre los/as receptores/as del PRIST-AT estaba sucediendo algo diferente respecto a la identidad de “trabajador/a desocupado/a” (Natalucci y Mate, 2020). No solo se autopercebían como trabajadores/as en los *espacios socioproductivos de gestión municipal*; además, una alta proporción de ellos/as trabajaba en el sector informal. Sin ataduras orgánicas a los idearios de la economía social y solidaria, estos/as trabajadores/as fueron conformando sus experiencias bajo las modalidades organizativas de los polos productivos y los obradores, la generación de su propio trabajo en los barrios, y en las organizaciones sociales.

Algunas de esas experiencias fueron encontrando sus canales de representación en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), que surgió en 2011 pero comenzó su proceso de formalización gremial en diciembre de 2015 con el objetivo de representar a los/as trabajadores de la economía popular.

La definición acerca de la composición de la economía popular es aún difusa, pero aspiraría a la representación del universo de trabajadores independientes no empleadores que se desempeñan en unidades económicas de baja productividad, con un bajo nivel de capitalización, con un proceso productivo inserto en la “cultura popular”, y con un bajo grado de integración en la economía formal (Maldovan Bonelli et al, 2017).

Producto de las movilizaciones y de la presión conjunta de las organizaciones sociales y los sindicatos, se sancionó hacia fines de 2016 la ley 27.345 de Emergencia social (LES). Esta ley visibiliza y marca las pautas para el abordaje de una problemática que se perfilaba como estructural del mercado de trabajo: la tendencia creciente del trabajo informal de subsistencia. El dispositivo de abordaje de ese segmento laboral fue la creación del Consejo de la Economía

Popular y el Salario Social Complementario (art. 3). Este consejo tenía como misión garantizar los derechos básicos de los/as trabajadores/as de la economía popular, y transformar los programas sociales nacionales en salario social complementario (SSC) (art. 7).

La LES es de enorme trascendencia, dado que el SSC no interpelaba a los excluidos del mercado de trabajo como receptores/as de programas sino que lo hacía en tanto reconocimiento de “los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular” (art.2).

Esto es un hito para los sectores nucleados en los programas socioproductivos. Porque la tónica de esa ley no era la de un programa que procura incluir a los receptores/as en el trabajo, exigiendo una contraprestación laboral. Instituye un salario que es complementario de las labores de aquellos/as que generan su propio trabajo en el sector informal con ingresos inferiores al salario mínimo. Es la actividad que ya realizaban la que los autoriza a cobrar el SSC (Natalucci y Mate, 2020).

La LES logró legitimar las prácticas laborales de un sector social con la denominación “economía popular”; sin embargo, su implementación en el marco del programa Proyectos Productivos Comunitarios (PPC) (resolución 01/2017 MDS), retomó una prédica asistencialista, focalizada en los trabajadores/as de “alta vulnerabilidad social” y con la condición de presentar proyectos productivos en alguna de las ramas de las actividades definidas para la economía popular (arts. 6, 7 y 8). En este sentido, la implementación del SSC continuaba con una dinámica de programa socioproductivo, pero con una mayor incidencia de las organizaciones sociales en relación con los municipios.

Paralelamente, el PRIST-AT siguió funcionando durante los años 2016 y 2017, pero con reformulaciones que implicaron un proceso de desarme de los colectivos de trabajo que se habían conformado en los espacios socioproductivos de gestión municipal. En un primer momento se redefinieron los objetivos, otorgando al programa una mayor impronta de formación y capacitación en actividades socioproductivas, y de terminalidad educativa (Res 592/16 MDS).

En un segundo momento, en el año 2018, el PRIST-AT se reconvirtió en programa Hacemos Futuro. En esta etapa se produjo una transformación respecto a la perspectiva socioproductiva, y los objetivos giraron hacia la formación con perspectiva en capital humano (Arcidiácono y Bermudez, 2018; Boga, 2020). El estado dejó de promover oportunidades a través de los espacios

socioproductivos y se volcó a generar activos de capital humano con el propósito de mejorar la empleabilidad.

Surgió aquí una paradoja: en un contexto recesivo, en el que el empleo pleno de derechos llevaba años de estancamiento, y el subempleo inestable llevaba ocho años de crecimiento, el gobierno apostaba a que los sectores más vulnerables podían insertarse en el mercado de trabajo mediante herramientas de “empoderamiento” (resolución 98/2018 MDS).

La crítica que se hace a esta perspectiva no tiene que ver con la promoción de la formación y de la terminalidad educativa. El PRIST-AT también lo hizo, pero desde una perspectiva que priorizaba la formación en obra. El problema radica en el abordaje de los sectores vulnerables desde la formación por competencias con orientación en capital humano, en la que prevalece un enfoque que desplaza lo fortotécnico hacia las competencias blandas (Alvarez Newman, 2019). El fortalecimiento de las habilidades “socio-emocionales” (decreto 78/2017) no tenía como propósito la construcción de espacios laborales y colectivos de trabajo.

Desde esta perspectiva, la exclusión es interpretada como la falta de formación de estos sectores, sobre todo en materia de *saber ser*, pero sin poner en relación con las estructuras de oportunidades. El foco está puesto en incrementar las habilidades blandas pero sin problematizar el funcionamiento del mercado de trabajo, las oportunidades laborales que brindaría a estos sectores, y las competencias laborales que demandaría el sector productivo a este segmento laboral.

## **Cambios en las modalidades organizativas**

El nuevo gobierno que asumió en diciembre de 2019 lo hizo en un escenario marcado por una agenda socialmente regresiva impulsada por el gobierno saliente. Sobre este punto, el gobierno nacional comenzó dando un giro y declaró en diciembre de 2019 la doble indemnización para frenar los despidos y promovió la sanción de la ley 27.541 de emergencia pública.

En ese marco, comenzaron a definirse los redireccionamientos de la política social, y a través de la resolución 121/2020 (MDS) se dejó sin efecto a los programas Hacemos Futuro y Proyectos Productivos Comunitarios y se dispuso la creación del Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo (PT).

Este programa, surgido a días de comenzar la pandemia, se propuso sintetizar aspectos de las políticas sociales que sustituye. En primer lugar, el PT significa la

vuelta de la perspectiva de la socioproductividad a un programa de transferencia monetaria condicionada de magnitud orientado a los sectores vulnerables.

Pero el PT, a diferencia del PRIST-AT, no está orientado a la generación de puestos de trabajo a través de la economía social y solidaria, sino que su objetivo principal es “contribuir al mejoramiento de la empleabilidad” a través de la generación y del fortalecimiento de unidades productivas, de la terminalidad educativa, de la formación laboral, y de la certificación de competencias (resolución 121/20, artículo 1, MDS). Los sujetos destinatarios del programa son

“aquellos trabajadores de la economía popular que carecen de los recursos necesarios para cubrir las necesidades básicas de sus familias y se encuentran en un estado de dificultad personal o social para su inserción en el mercado laboral y su integración social” (resolución 121/20, anexo “Objetos”, MDS).

Tal como se estableció en la LES (2016) se les reconoce a los/as trabajadores/as de la economía popular el estatus de “trabajadores” y una prestación a modo de salario social complementario (SSC) del 50% del salario mínimo, aunque la tónica del PT sigue lejos de la adquisición de derechos.

El PT surge como una nueva apuesta de programa socioproductivo con enfoque en la economía popular, que retoma también aspectos programáticos del capital humano tales como la empleabilidad y la certificación de competencias laborales. Su principal diferencia con el PRIST-AT radica en el desplazamiento de la economía social y solidaria hacia la economía popular.

La autoridad de aplicación es el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATREP). Los/as titulares deben acreditar el cumplimiento de las obligaciones en una unidad productiva y solicitar la emisión de un certificado de trabajo (CETRA).

La inclusión en las unidades productivas se produce a través de la integración en los “grupos de trabajo”, cuyas tareas se componen de seis actividades: tareas de cuidados y servicios socio-comunitarios; reciclado y servicios ambientales; construcción, infraestructura social y mejoramiento barrial y habitacional; agricultura familiar y producción de alimentos; producción de indumentaria y otras manufacturas; y comercio popular.

El trabajo en estas actividades prevé la percepción de incentivos adicionales por prácticas calificantes en ambientes de trabajo de 4 y 6 horas diarias. Asimismo, se continúa con la línea de terminalidad educativa y de formación laboral.



Con el PT la economía popular se afirma como modalidad de abordaje de los sectores vulnerables, mostrando una clara línea de continuidad con la problemática que describe la ley de Emergencia social (LES) del año 2016 y la implementación del salario social complementario a través del programa PPC en 2017.

La LES de 2016 y la emergencia pública de 2019 muestran que la nueva problematización de los sectores vulnerables y su abordaje a través de los programas socioproductivos se encuadra en la informalidad laboral más acuciante. Es decir, vinculada a las actividades productivas no integrada en el mercado formal de trabajo y que no genera los recursos necesarios para cubrir las necesidades básicas de las familias (resolución 121/20 MDS). En otras palabras, aquellos/as trabajadores/as informales que generan su propio trabajo, cuyos ingresos mensuales se encuentran por debajo del salario mínimo vital y móvil, y cuyo nivel de empleabilidad en términos de competencias laborales le impiden la integración al mercado de trabajo.

## LA TENDENCIA CRECIENTE DE LA SOCIOPRODUCTIVIDAD

### Pandemia y pauperización del trabajo

En pleno lanzamiento del programa PT comenzó la pandemia de COVID-19 y el gobierno nacional decretó el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) en marzo de 2020 en un momento delicado para el país. A la recesión iniciada en 2018 se sumaba un fuerte golpe al tejido productivo.

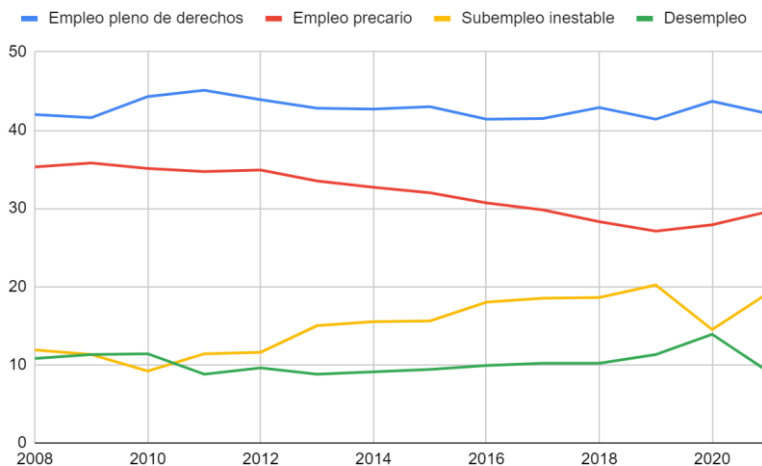
El gobierno nacional adoptó el criterio de esencialidad/no esencialidad para determinar el grado de las restricciones y diseñó medidas para contener el desmantelamiento del tejido productivo y contener la situación crítica del trabajo. Entre las medidas destinadas a los sectores vulnerables se destaca el *ingreso familiar de emergencia* (IFE). El IFE consistió en una prestación monetaria no contributiva de 10.000 pesos mensuales para reducir los efectos de la discontinuidad y/o la pérdida de los ingresos en los sectores poblacionales de mayor riesgo laboral. Este programa mostró con nitidez el universo informal de la Argentina.

Según los datos del informe de la Dirección General de Planeamiento de ANSES (2020), accedieron a esta prestación casi 9 millones de personas, universo en el que prevalecieron los/as trabajadores/as informales (61,7%). El dato a considerar es la incidencia de la informalidad de largo plazo. Contabilizando la totalidad de los/as receptores/as del IFE, solamente el 9,3%

tuvo al menos un mes de trabajo en relación de dependencia formal en el período de febrero de 2019 a enero de 2020. En otras palabras, el 90,7% no había tenido acceso a un empleo formal durante el año anterior a la pandemia (ANSES, 2020).

Los datos del ODSA-UCA reafirman esta situación (figura 2). Contemplando el periodo 2008-2021 (de la crisis global a la pandemia), el segmento del empleo precario comienza un proceso de descenso en 2012 con tendencia a confluir con el crecimiento del subempleo inestable que es continuo desde 2010 hasta la pandemia. Esto marca una pauperización en las condiciones de trabajo en el universo informal. Porque se reduce el segmento cuya inserción laboral no realiza aportes previsionales pero se amplía el segmento de subsistencia, mientras el empleo pleno de derechos y el desempleo se mantuvieron amesetados. La recuperación del empleo con posterioridad a las restricciones del 2020 indicaría que el subempleo inestable continuaría la tendencia creciente de la prepandemia.

**Figura 2.** Modalidades de inserción laboral de la Población Económicamente Activa (PEA) de 18 años y más (2008-2021).



Fuente: Serie “Calidad del Empleo y Riesgo de Desempleo” (ODSA/UCA)

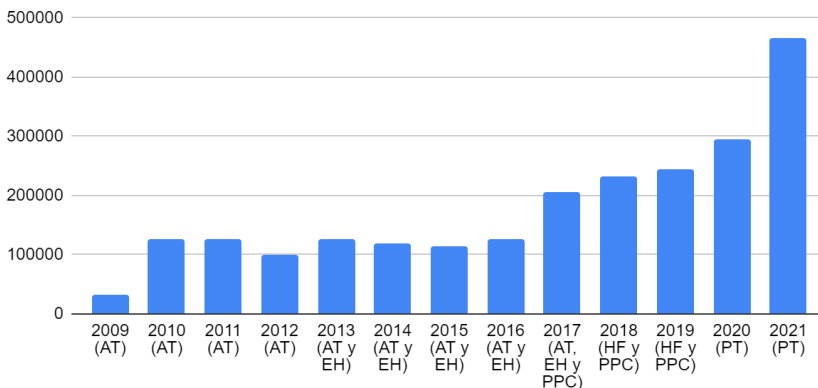
Estos datos y los de ANSES (2020) dan cuenta de un problema estructural respecto al volumen y al deterioro del universo informal.

### La nueva cuestión en torno a los “sectores vulnerables”

La masividad de los programas socioproductivos desde el año 2010 muestra la necesidad de atender a los sectores más vulnerables localizados en ese segmento. La puesta en marcha del PRIST-AT fue el inicio de un periodo en el que se ha agudizado el problema de la cantidad de personas que necesitan de estos programas para poder acceder a un trabajo.

Al considerar los 24 partidos del conurbano bonaerense, que es el territorio donde se concentra la mayor cantidad de receptores/as de programas socioproductivos, pueden identificarse dos etapas durante el periodo 2010-2021 (figura 3).

**Figura 3.** Cantidad de titulares de programas socioproductivos en el conurbano bonaerense (2009-2021).



Fuente: elaboración propia a partir de Datasets Argentina, Ministerio de Desarrollo Social (2022).

AT Programa Argentina Trabaja; EH Programa Ellas Hacen; PPC Programa Proyectos Productivos Comunitarios; HF Programa Hacemos Futuro; PT Programa Potenciar Trabajo.

La primera transcurre entre los años 2010-2016 y coincide con la implementación del PRIST-AT y su línea Ellas Hacen. En ese momento, la cantidad oscilaba entre los 100.000 y los 126.000 titulares.

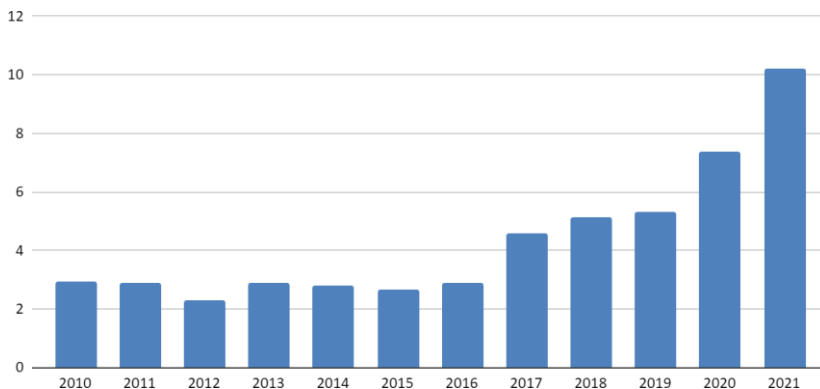
La segunda etapa (2017-2021) posee dos momentos. El primero (2017-2019) coincide con la sanción de la LES y la posterior implementación del salario social complementario a través del programa PPC. En este momento se produjo un incremento porcentual en la cantidad de receptores/as del 93% considerando al año 2019 respecto a 2016. Luego hay un segundo momento (2020-2021) signado por la pandemia, en el que se agrava notablemente la situación. Al considerar el año 2019 en relación a 2021, la cantidad de receptores se duplicó en un lapso muy breve de tiempo. Esta etapa guarda relación con la baja del programa IFE y la puesta en marcha del programa Potenciar Trabajo.

La identificación de las dos etapas muestra que hubo un periodo, entre 2010 y 2016, en el que se fueron produciendo transformaciones en los programas socioproductivos que motivaron la paulatina pérdida de referencia de facto en el enfoque de la economía social y solidaria como dispositivo. Y que con la sanción de la LES, se abrió otra (2017-2021) en la que comenzó a configurarse una nueva cuestión en la relación de los sectores vulnerables con la inclusión en el trabajo. En esta nueva configuración incide tanto la multiplicación en la cantidad de receptores como el cambio de enfoque de la política socioproductiva hacia el dispositivo de la economía popular.

Al analizar la incidencia de los/as titulares de los programas socioproductivos respecto a la población ocupada del conurbano bonaerense, se puede conocer el porcentaje de personas ocupadas cuya inserción en el trabajo depende de estos programas.

En la figura 4 se observa una dinámica similar a la de la 3, y se identifican las dos etapas: en 2010-2016 la incidencia de los PS es relativamente baja, ubicándose en el orden del 2,3 y 3% de la población ocupada, mientras que 2017-2021 es el periodo en el que comienza el ciclo alcista. En concreto, para el año 2021 el 10,2% de la población ocupada del conurbano bonaerense era receptora del programa PT.

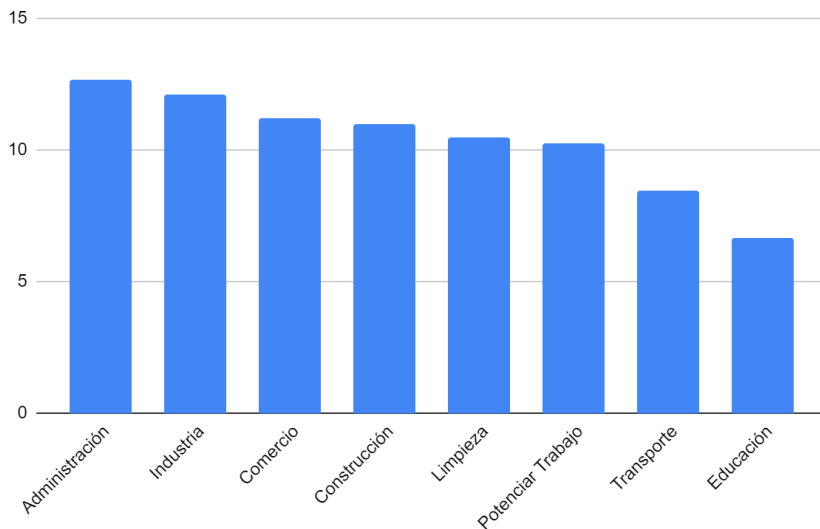
**Figura 4.** Porcentaje de titulares de Programas socioproductivos respecto a la población ocupada del conurbano bonaerense (2010-2021)



Fuente: elaboración propia a partir de Datasets Argentina, Ministerio de Desarrollo Social (2022); y Observatorio del Conurbano Bonaerense de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Ahora bien, si se considera la inserción laboral en relación con las principales ramas de la actividad económica del conurbano bonaerense en el año 2021, la figura 5 muestra que el PT tiene una incidencia similar a ellas. En concreto, el tamaño de este programa se encuentra en el orden de ramas como la administración, la industria, el comercio, la construcción y la limpieza, superando al transporte y a la educación.

**Figura 5.** Población ocupada del conurbano bonaerense en las principales ramas de la actividad económica y titulares del Programa Potenciar Trabajo, en % (2021)



Fuente: elaboración propia a partir de Datasets Argentina, Ministerio de Desarrollo Social (2022); Observatorio del Conurbano Bonaerense de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS); y Censo Nacional 2010 (INDEC).

Estos datos indican que alrededor del PT no se estaría conformando solamente un programa socioproductivo focalizado en los sectores más vulnerables, sino algo más que eso. Su magnitud muestra que este programa tiene el tamaño de una rama de actividad, al considerar a la región con mayor cantidad de receptores/as.

Los cambios en el mercado de trabajo respecto al crecimiento continuo que experimenta el subempleo inestable desde el año 2010, el crecimiento en la cantidad de titulares y el tamaño que adquirieron los programas socioproductivos desde el año 2017, y los cambios cualitativos en el marco de estos programas en torno a la economía popular, estarían indicando una nueva tendencia para el problema de los sectores vulnerables en relación a la inclusión en el trabajo. Puntualmente, una tendencia que indicaría que el empleo pleno de

derechos no sería capaz de incorporar a los/as trabajadores/as de subsistencia, y, a su vez, que el tamaño del PT estaría conformando un sector de actividad con dinámicas propias de la perspectiva de la economía popular.

## REFLEXIONES FINALES

Este artículo describe y analiza las políticas socioproductivas que se implementaron en Argentina durante el periodo 2009-2021, con el propósito de mostrar un proceso de transformaciones que repercuten en las pautas de inclusión en el trabajo de los sectores vulnerables. En este proceso se identifican tres fenómenos que dan cuenta de una nueva configuración posterior a la crisis de 2008-2009.

El primero fueron las reformulaciones que tuvo el PRIST-AT entre los años 2012 y 2015, que llevaron a la conformación de los espacios socioproductivos de gestión municipal. La socioproductividad centralizada en los municipios implicó una pérdida de referencia de facto en el cooperativismo. Con la crisis de 2008-2009 se abrió una cuestión sociolaboral diferente a la del periodo 2003-2008: el crecimiento continuo de la informalidad de subsistencia en un contexto de desempleo amesetado. El problema de la relación de los sectores vulnerables con el trabajo se fue desplazando del trabajador/a desocupado/a hacia el trabajador/a que genera su propio trabajo en el sector informal, de manera inestable y con ingresos inferiores al salario mínimo.

El segundo fenómeno se produjo entre los años 2016 y 2017 con el encuadre de esta población bajo el dispositivo de la economía popular. Dicho encuadre marcó un hito porque a través de la LES y del SSC no se interpelaba a los sectores vulnerables como receptores/as de programas sino que se los/as reconocía como trabajadores/as que generan su propio trabajo en el sector informal con ciertos derechos. La implementación del SSC, a través del programa Potenciar Trabajo, da cuenta de que dicho reconocimiento está aún en disputa porque mantiene una tónica y una estructura de beneficiarios/as de programa con contraprestación laboral. No obstante, en el marco de este programa la economía popular se reafirma como modalidad de abordaje de los sectores vulnerables.

El tercer fenómeno es la tendencia creciente de la socioproductividad. La pandemia, a través del IFE, mostró la realidad del sector informal en la Argentina y la incidencia de la informalidad de largo plazo. Aparece una tendencia hacia la pauperización en las condiciones de trabajo del universo informal por el crecimiento continuo que experimenta el trabajo de subsistencia.

Esto, a su vez, motiva que sea necesario ampliar la cobertura mediante los programas socioproductivos.

El tamaño del PT abre interrogantes hacia la pospandemia en materia de implementación. Porque en su seno coexisten la promoción de la empleabilidad con vistas a la inclusión en el mercado formal de trabajo, la promoción del desarrollo local a través de los municipios, y la promoción de la economía popular a través de las organizaciones sociales. Los datos indicarían que se avanza hacia la formación de una “nueva economía” para los sectores vulnerables con dinámicas que le son propias.

## REFERENCIAS

- Abal Medina, P. (2016), Los trabajadores y sus organizaciones durante los gobiernos kirchneristas. *Nueva Sociedad* (264), 72-86. <https://nuso.org/articulo/los-trabajadores-y-sus-organizaciones-durante-los-gobiernos-kirchneristas/>
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2020). *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria*, Argentina: Dirección General de Planeamiento.
- Alvarez Newman, D. (2019): Transformaciones en los atributos valorados. Flexibilización laboral, competencias laborales y desplazamiento del actor sindical en Argentina; *Debates en Sociología* (49), 104-117. : <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.201902.006>
- Alvarez Newman, D. y Dovio, M. (2022). *¿Qué futuro para el trabajo? Racionalidad neoliberal y ciclos de promoción estatal de la flexibilización laboral (1991-2020)*. Neuquén: Topos.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja; *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* (7), 03-36. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CESOT/article/view/1437>
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas, *Ciudadánias. Revista de Políticas Sociales Urbanas* (2), 83-111. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/534>
- Argentina (2016). Ley N°27345, Prórroga Emergencia Pública (Ley 27200). Congreso de la Nación.
- Argentina (2017). Decreto presidencial 78/2017, Poder Ejecutivo Nacional.



- Argentina (2019). Ley N°27541, Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública, Congreso de la Nación.
- Azpiazu, D. y Schorr, M (2010). La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo, *Revista latinoamericana de economía* 41 (161), 111-139. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11820105005>
- Bertranou, F.; Casanova, L.; Jiménez, M. y Jiménez, M. (2013). *Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina*; Oficina de País de la OIT para la Argentina; Documentos de trabajo N° 2. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_228741.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_228741.pdf)
- Boga, Dante (2020). Cambios recientes en las políticas sociales en Argentina. Lecciones a partir del programa "Hacemos Futuro"; *Rumbos TS* (22). 25-47. <https://revistafacso.ucecentral.cl/index.php/rumbos/article/view/361>
- Busso, Gustavo (2002). Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, *Serie Población y Desarrollo CELADE de la CEPAL* (29). <https://hdl.handle.net/11362/7167>
- Castel, R. (1995). *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- Ciulli, V. (2013). La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009); Buenos Aires, Documento de trabajo, Biblioteca virtual CLACSO.
- De Sena, A. y Chahbenderian, F. (2011). Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan "Ingreso Social con Trabajo". *Polis* 10 (30), 77-98. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2011-N30-806>
- Ferrari Mango, C. (2020). El municipio como ente ejecutor de la política social nacional: Argentina Trabaja (2009-2018), *Revista iberoamericana de estudios municipales* (22), 93-124. <https://doi.org/10.32457/riem.vi22.510>
- Figari C. (2001). Lógicas de formación y de calidad en la modernización empresarial, *Estudios del Trabajo* (22), 95-120. <https://aset.org.ar/docs/Figari%2022.pdf>
- Goren, N.; Dzembrowski, N.; Alvarez Newman, D. y Ferrón, G. (2019). *Organizaciones laborales de la economía social. El caso del Polo Productivo de José C. Paz*; Buenos Aires, EDUNPAZ.
- Hintze, S. (2013). Las políticas públicas de promoción del trabajo asociativo autogestionado en América Latina; *OSERA* (9). <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/osera/article/view/5794>
- Hopp, M. (2009). "Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia". En Grassi, E. y Danani, C. (Comps.). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida, trabajar para vivir, vivir para trabajar* (263-298). Buenos Aires: Espacio.

- Hopp, M. (2011). Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea, *Revista Katálysis* 14 (1),13-22.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179618775002>
- Kasparian, D. (2014). *Lucha ¿sin patrón? Un estudio sobre la configuración de la conflictividad de trabajo en empresas recuperadas y cooperativas del Programa Argentina Trabaja*. [Tesis de doctorado], Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Kaztman, R. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*, Montevideo: CEPAL.  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28663/1/LCmvdR176rev1\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28663/1/LCmvdR176rev1_es.pdf)
- Kessler, G. (2018). Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?, *Laboratorio Revista de estudios sobre cambio estructural y desigualdad social* (28), 4-18.  
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/laboratorio/article/view/105>
- Labrunée, M. E. y Gallo, M. (2005). “Vulnerabilidad social: el camino hacia la exclusión”. En Lanari, M.E. (Comp). *Trabajo decente: diagnóstico y aportes para la medición del mercado laboral local* (133-154), Mar del Plata: Suárez.
- Lo Vuolo, R. (2010). El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país, Documentos de Trabajo del CIEPP (75), 1-20.
- Maldován Bonelli, J.; Ynoub, E.; Fernández Mouján, L. y Moler, E. (2017). Políticas públicas e instituciones de regulación socio-laboral para la Economía Popular. Supuestos y tensiones en el debate por la ley de Emergencia Social. [Ponencia] *XIII Congreso ASET*, Buenos Aires, Argentina.
- Maneiro, M. (2015). Tiempos y espacios en disputa: Un modelo analítico para analizar la reaparición de las protestas urbanas de los movimientos de trabajadores desocupados, *Quid* (16), 151-169.  
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1350>
- Massetti, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009), *Entramados y Perspectivas* (1), 9-36.  
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/18>
- Ministerio de Desarrollo Social (2017), Resolución 01/17, Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social (2017), Resolución 3182/09, Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social (2018), Resolución 98/18, Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social (2020), Resolución 121/20, Argentina.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2016), Resolución 32/16, Argentina.

- Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa Argentina Trabaja, *Perspectivas de Políticas Públicas* 2 (3), 126-147. <https://doi.org/10.18294/rppp.2012.614>
- Natalucci, A. y Mate, E (2020). Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular y sus organizaciones. Revisitando la Ley de Emergencia Social (Argentina, 2016), *Cartografías del Sur Revista de Ciencias Artes y Tecnología* (12), 168-188. <https://doi.org/10.35428/cds.vi12.209>
- Natalucci, A. y Morris, M.B. (2019). ¿Superando la fragmentación? Un análisis de las estrategias de articulación entre la CGT y la CTEP (2009-2017), *Astrolabio Nueva Época* (23), 169-197. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n23.23556>
- Neffa, J.C. (2008). “El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: antecedentes históricos, características y objetivos. Evaluación provisoria”. En Neffa, J. (Comp.). *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (73-135), Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Neffa, J.C. (2014). “Subcontratación, tercerización y precarización del trabajo y el empleo: una visión regulacionista desde la economía del trabajo y el empleo”. En Ospina, J.C. (Comp.). *La subcontratación laboral en América Latina: Miradas multidimensionales* (69-97), Medellín: Escuela Nacional Sindical/CLACSO.
- Neffa, J.C.; Brown, B. y Battistuzzi, A. (2011). Políticas públicas de empleo I (1989-1999), *Empleo, desempleo y políticas de empleo* (5). <http://www.cceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/03/5politicaseempleo8999.pdf>
- Nun, J. (1999). El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal, *Desarrollo económico* (38) (152), 985-1004.
- Pacífico, F. (2020). Del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. Apuntes etnográficos para pensar la transformación de los programas sociales desde la experiencia de organizaciones de la economía popular (2016-2018), *Revista Estado y Políticas Públicas* (15), 165-189. [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1603942352\\_165-189.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1603942352_165-189.pdf)
- Rosanvallon, P. (1996). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*; Buenos Aires: Manantial.
- Senén González, C. y Borromi, C. (2011). Diálogo social y revitalización sindical. Una reflexión sobre las relaciones laborales en Argentina post devaluación, *Revista de Ciencias Sociales* (29), 33-53. [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/6873/1/RCS\\_Sen\\_en\\_2011n29.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/6873/1/RCS_Sen_en_2011n29.pdf)
- Trajtemberg, D. (2016). Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis* (17), 5-18. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/13061.pdf>

- Varela, P. (2009). “Repolitización fabril. El retorno de la política de fábrica en la Argentina postdevaluación”. En Figari, C. y Alves, G. (Comps.). *La precarización del trabajo en América latina* (275-306), Buenos Aires: Praxis.
- Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*, OIT/Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. Serie Documento de Trabajo (217).  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_179395.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_179395.pdf)