

# Programas socioproyectivos, empleabilidad y promoción del trabajo independiente en el conurbano bonaerense

*Socio-productive programs, employability and independent labor promotion in Greater Buenos Aires*

## Diego Álvarez Newman

Doctor en Ciencias Sociales e  
Investigador Consejo Nacional de  
Investigaciones Científicas y Técnicas  
(CONICET) en el Instituto de Estudios  
Sociales en Contextos de Desigualdades  
(IESCODE) de la Universidad Nacional  
de José C Paz (UNPAZ).  
[diegonewman@hotmail.com](mailto:diegonewman@hotmail.com)

## Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la forma en que los gobiernos municipales de la región noroeste del conurbano bonaerense, particularmente los municipios de José C Paz y San Miguel, han gestionado la implementación de la pauta de inclusión al trabajo de la empleabilidad en el marco de los programas socioproyectivos.

La hipótesis que se sostiene es que en el marco de estos programas han emergido capacidades laborales vinculadas al trabajo independiente que han sido gestionadas de manera diferente en cada uno de estos territorios. Se ha llevado adelante una estrategia metodológica cualitativa, aunque se ha apelado también a datos cuantitativos con el fin de analizar el impacto del fenómeno de la masificación de los programas socioproyectivos en los municipios seleccionados.

### Fecha de recepción:

25.3.25

### Fecha de aceptación:

26.7.28

**Palabras clave:** Programas socioproyectivos – empleabilidad – trabajo independiente – cuentapropismo – emprendedurismo

### ***Abstract***

The objective of this article is the analysis of the way local governments in the northwestern region of Greater Buenos Aires, particularly the municipalities of José C. Paz and San Miguel, deal with the implementation of socio-productive programs fostering employability in the non-salaried labor force. Our hypothesis states that within the framework of these programs, labor skills linked to independent work have emerged, which up to now have been managed differently by each municipal government. A qualitative methodological strategy was implemented, although quantitative data were also used to analyze the impact of the massification of socio-productive programs in the selected municipalities.

***Keywords:*** *Socio-productive programs - employability - self-employment - self-employed - entrepreneurship*

### **Introducción**

Los programas socioproyectivos (en adelante PS) han sido el dispositivo privilegiado de política social para el abordaje a la inclusión al trabajo de los sectores vulnerables en los últimos veinte años. Las pautas de inclusión han ido variando en el marco de estos programas e incluso han ido confluyendo de manera contradictoria en muchos de ellos. Pero la empleabilidad siempre ha estado presente siendo una de las pautas que contiene la mayor preocupación sobre las posibilidades de formar competencias para esta población con el objetivo de que puedan encontrar y conservar un trabajo decente.

Los problemas que se advierten en el mercado de trabajo en torno al deterioro de las condiciones laborales del universo de trabajadores/as informales, han propiciado las condiciones estructurales para que la política social se vea desbordada por la masificación de los PS (Alvarez Newman 2024a). Este fenómeno ha impactado con fuerza en el conurbano bonaerense y se ha expresado de manera particular en cada uno de los territorios que lo componen.

El objetivo de este artículo es analizar la forma en que los gobiernos municipales de la región noroeste del conurbano bonaerense han gestionado la implementación de la

pauta de inclusión al trabajo de la empleabilidad en el marco de los PS. La hipótesis que se sostiene afirma que en el marco de estos programas han emergido capacidades laborales vinculadas al trabajo independiente que han sido gestionadas de manera diferente en cada uno de estos territorios. Se han tomado dos casos de estudio. En el caso del polo productivo de José C. Paz se ha promovido una diferenciación con incentivos no institucionalizados entre aquellos/as que poseen competencias para desarrollar su trabajo por cuenta propia y los/as que no, mientras que en el caso de la Incubadora municipal de San Miguel se desenvolvió una política institucionalizada de segmentación y de encuadre del trabajo independiente bajo una concepción de desarrollo emprendedor orientada a los micro emprendimientos más desarrollados.

Se ha llevado adelante una estrategia metodológica cualitativa donde se recuperan fuentes de datos analizadas en el marco de un proyecto de investigación y desarrollo de la Universidad Nacional de José C Paz (UNPAZ). Puntualmente, se han utilizado fuentes secundarias como la normativa inherente a los programas PRIST-AT (2009-2017), Proyectos Productivos Comunitarios (2017-2019), Hacemos Futuro (2018-2019), y Potenciar Trabajo (2020-2023); y fuentes primarias como entrevistas en profundidad a referentes encargados de la implementación de los PS en José C Paz y referentes de la incubadora municipal de San Miguel. Asimismo, se han recuperado datos cuantitativos que han sido analizados en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Se ha analizado el impacto del fenómeno de la masificación de los PS en los municipios seleccionados tomando la relación entre la población ocupada y la cantidad de receptores/as de los PS. La fuente relevada fue 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 sobre el programa Potenciar Trabajo (2020-2023) que es el último de este tipo en implementarse y que tuvo la particularidad de absorber a los/as receptores/as de sus programas antecesores.

El artículo se organiza en tres apartados. En el primero se presenta el fenómeno de la masificación de los PS en relación al problema de la empleabilidad y su incidencia en los municipios seleccionados del noroeste del conurbano bonaerense. En el segundo, se analiza cómo se han gestionado las competencias laborales más desarrolladas en el marco de los programas en el polo productivo de José C Paz. En el tercero, se analiza cómo a partir de las demandas provenientes de emprendedores nucleados en los PS se generó una política municipal de desarrollo emprendedor en el partido de San Miguel. Por último, se presentan las reflexiones finales en torno al problema de investigación que ha sido planteado.

## 1. Masificación de los PS y empleabilidad como pauta de inclusión al trabajo

Los programas socioproyectivos han sido el dispositivo privilegiado de política social para el abordaje a la inclusión al trabajo de los “sectores vulnerables” que se encuentran por fuera del mercado formal en Argentina. Estos son programas de transferencia monetaria condicionada (PTMC) que procuran vincular a estos sectores con el trabajo a través de proyectos productivos de pequeña escala y de desarrollo sociocomunitario. Este tipo de programas interviene directamente en la organización de la producción para la satisfacción de necesidades sociales y en la distribución primaria del ingreso (Kasparian, 2014). En el marco de estos programas se han ensayado cuatro pautas de inclusión al trabajo que 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 (Alvarez Newman, 2024a).

Uno de los aspectos a resaltar es que estos programas se institucionalizaron desde la falta de empleabilidad de los/as receptores/as (Scarfó, Hopp y Highton, 2009). El decreto N°1506/2004 que regulaba la reformulación de los programas de transferencia de ingreso luego de la crisis de 2001-2002 estableció una diferenciación entre los destinatarios de la política social y los de la política laboral tomando a la empleabilidad como criterio. Desde entonces, la falta de empleabilidad se volvió una de las principales condiciones que define a los sectores vulnerables. En tanto pauta de inclusión al trabajo, la empleabilidad procura contener a estos sectores y brindarles acceso a la terminalidad educativa y a la formación por competencias para mejorar los activos de capital humano con la perspectiva de que puedan insertarse al mercado de trabajo.

Un informe promovido por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales sobre los resultados del programa “Hacemos futuro” (Dirección de Gestión de Políticas Públicas, 2022) dejó en claro el lineamiento que estaba presente desde el decreto mencionado anteriormente con la confirmación de que hay un segmento no-empleable en el marco de los PS pero otro que sí podría vincularse con el trabajo.

*La hipótesis planteada era que existía un segmento de población de titulares que, en el marco de la crisis económica y por su situación socioeconómica estructural, requería un acompañamiento del Estado permanente mediante transferencias, pero sobre la cual no era posible esperar que su capacitación se tradujera en un mejoramiento de las condiciones de empleabilidad; y otro segmento constituido por un universo de titulares que, con capacitación y formación, podría vincularse con el mercado de trabajo, ya sea en el marco de la economía tradicional o de la economía popular. (Dirección de Gestión de Políticas Públicas, 2022:86).*

La empleabilidad es una polémica noción que comenzó a tomar notoriedad con la modernización empresarial que se consolidó en la década de 1990 (Figari, 2011). Esta noción se desprende de la teoría del capital humano cuyo marco teórico no interpela el funcionamiento del mercado de trabajo sino a las competencias laborales de los sujetos para ingresar a él. Si bien es un concepto complejo que ha sido estudiado desde diferentes perspectivas, su acepción generalizada en la política pública hace referencia a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente (Sarroca y Vargas, 2020).

Este concepto no suele problematizar las desigualdades de oportunidades, ni cómo las políticas laborales podrían lograr el pleno empleo, mejorar la calidad de este o reducir la informalidad. Más bien, tiende a focalizar en las capacidades de adaptación de los/as sujetos trabajadores/as a la volatilidad y a la incertidumbre propia de los mercados (Alvarez Newman, 2019). Esta mirada suele chocar con los problemas estructurales que se hacen presente en el mercado de trabajo. Junto a la precarización laboral, desde hace diez años se viene consolidando en Argentina el deterioro de las condiciones laborales del universo de trabajadores/as informales. Es decir, dentro de ese universo, hay una tendencia sostenida del crecimiento del trabajo intermitente y del trabajo informal de subsistencia (Alvarez Newman, 2024a).

Esta tendencia se acentúa en el conurbano bonaerense por sus particularidades. Este es un territorio complejo por su enorme peso poblacional, compuesto por 24 municipios que entre ellos y al interior de cada uno presenta fuertes desigualdades (Carmona y Couto, 2020). Posee una industria manufacturera de relevancia, aunque con niveles de productividad dispares donde la generación de empleos plenos de derecho y la precarización coexiste con el sector de la economía popular más grande del país en términos absolutos (ReNaTEP, 2023). En este territorio los PS se encuentran desbordados por el crecimiento del trabajo informal de subsistencia. Cada vez son más las personas en situación de vulnerabilidad que necesitan un ingreso complementario vinculado a estos programas. Este crecimiento motivó el fenómeno que en un trabajo anterior denominamos masificación de los programas socioproyectivos en el conurbano bonaerense (Alvarez Newman, 2024a). Este fenómeno comenzó a tomar forma con la emergencia del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST-AT) en el año 2009 y desde el año 2016 no ha parado de crecer hasta que se consolidó con posterioridad a la pandemia al darse de baja el programa Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

La masificación de estos programas y las contradicciones en la gestión de la política social, sobre todo en los últimos 8 años, ha impedido que se constituya una pauta de inclusión al trabajo coherente vinculada a los sectores vulnerables. Si bien son prestaciones esenciales, lejos de promover la empleabilidad o la economía popular estos programas se

han utilizado desde el estado nacional principalmente para garantizar un piso mínimo de sostenibilidad social y de gobernabilidad. Mientras que la implementación de estrategias de empleabilidad o de promoción de la economía popular ha sido transferida a los gobiernos locales y/o a las organizaciones sociales.

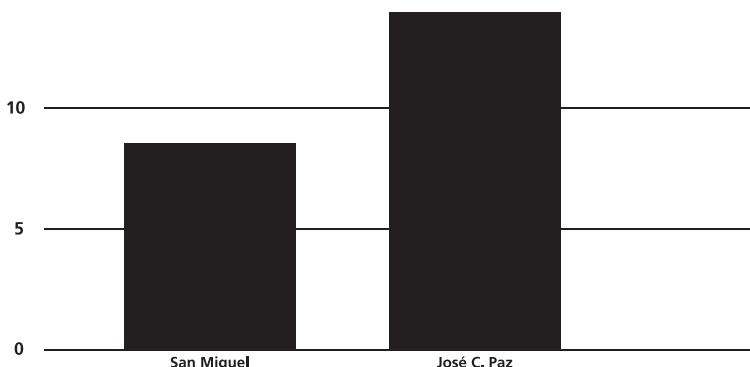
En este artículo analizamos la forma en que los gobiernos municipales de la región noroeste del conurbano bonaerense, particularmente los municipios de José C Paz y San Miguel, han gestionado la implementación de la pauta de inclusión al trabajo de la empleabilidad en el marco de los programas.

El municipio de José C. Paz es un territorio de alta vulnerabilidad sociolaboral por los bajos niveles de calificación de su población, la alta informalidad laboral, la débil infraestructura territorial y la escasa presencia de empresas, particularmente de carácter industrial, en comparación con el resto de los partidos del conurbano. Por su parte, San Miguel posee una estructura productiva más diversificada, con un sector industrial pequeño pero más desarrollado que el de José C Paz, con niveles de informalidad menores y con mejores niveles de calificación que este municipio.

La masificación de los PS en el conurbano bonaerense impacta de manera diferente en cada municipio. Si se analiza la relación entre la población ocupada y los/as receptores/as en cada uno de los municipios seleccionados puede identificarse el porcentaje de personas cuya inserción laboral es dependiente de estos programas ya sea por su condición de actividad o por ingresos insuficientes respecto al salario mínimo vital y móvil (SMVM).

**Gráfico 1.** Población ocupada y receptores del Programa “Potenciar Trabajo” en los municipios de San Miguel y José C Paz (2024)

15



**Fuente:** elaboración propia a partir de “Datasets Argentina”, Ministerio de Desarrollo Social (2025); y Observatorio del Conurbano Bonaerense de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

El municipio de José C Paz es uno de los que presenta los mayores índices de dependencia de los PS en todo el conurbano en el marco del programa “Potenciar Trabajo”. Al compararlo con San Miguel, se observa que mientras este municipio posee el 8,5% de su población ocupada dependiente de ese programa, aquél posee el 14% (Gráfico nº1).

El volumen en el que se hace presente en cada municipio el fenómeno de la masividad de estos programas constituye un condicionante en la forma de implementación de las pautas de inclusión al trabajo. Mientras José C. Paz debió definir una estrategia de inclusión que representa al 14% de su población ocupada, San Miguel debió hacer lo propio pero para el 8%, con mayores recursos municipales y en un ecosistema de mayor densidad productiva.

Cuando el PRIST-AT comenzó a ponerse en marcha, estos municipios debieron definir ciertas estrategias de desarrollo local considerando las competencias laborales de los/as receptores/as. Cada municipio tuvo sus especificidades respecto a la implementación del programa pero 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 gestión municipal.

## **2. La gestión de la empleabilidad en José C Paz**

Este municipio se constituyó como ente ejecutor del programa a través de la Secretaría de Industria, Producción y Empleo Municipal (SIPREM). En sus inicios, el primer formato organizativo del trabajo que se adoptó fueron las cuadrillas, conformadas por grupos de trabajo dirigidos por cuadros municipales, organizadas principalmente para labores de obras y servicios públicos de baja complejidad en los espacios públicos. 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.

Entre los años 2012 y 2015 el PRIST-AT tuvo su etapa de consolidación con la construcción de polos productivos en muchos municipios del conurbano (Ferrari Mango, 2020). Estos son espacios compuestos por diversos talleres en los que se desarrollaban las actividades productivas y formativas a escala barrial y que además se constituyeron como espacios de integración para los/as receptores/as (Alvarez Newman, 2023).

La construcción del Polo Productivo de José C. Paz en 2014 fue de gran importancia dadas las características sociales y productivas del municipio. Es un extenso predio que se compone de 13 “naves productivas” que a lo largo del tiempo se fueron organizando para tareas diversas pero siempre vinculadas a la producción. A su vez, el polo cuenta con aulas donde se realizaba la terminalidad educativa y otras actividades de capacitación y de formación. En materia de implementación, el objetivo fue concentrar en un mismo espacio los obradores

en los cuales desarrollaban sus tareas algunas de las cooperativas de trabajo creadas en el marco del PRIST-AT. El polo fue constituyendo su impronta como un espacio socioproductivo de gestión municipal (Alvarez Newman, 2023) que a pesar de los cambios en los programas siguió manteniéndose. La organización de la producción estaba orientada a la obra pública municipal, principalmente destinada al mejoramiento de los espacios públicos. Esta impronta configuró un estilo de gestión centralizado y vertical en la toma de decisiones, con pautas organizativas del trabajo que no tenían como referencia al cooperativismo (Alvarez Newman, 2023). El hecho de que los/as receptores/as debían cumplir 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. Ser receptores/as de un programa social quedaba difuso frente a la autopercepción de ser “trabajadores/as del polo productivo” (Goren et al. 2019).

Las reconfiguraciones que sufrió la política social con posterioridad al PRIST-AT presentaron dificultades para seguir produciendo. Programas como el Hacemos Futuro, la implementación del Salario Social Complementario, y el Potenciar Trabajo, pusieron el foco también en la capacitación, en la terminalidad educativa o no estaban necesariamente atados a condicionalidades laborales de manera directa. El Salario Social Complementario (2017) cristalizó que la problemática de los sectores vulnerables no estaba puesta solamente en el desempleo. El deterioro de las condiciones laborales del universo de trabajadores/as informales estaba configurando un nuevo segmento vulnerable de magnitud (Alvarez Newman, 2024a). La mayoría de los receptores/as no eran desempleados/as sino trabajadores/as informales de subsistencia con un bajo nivel de capitalización, con un proceso productivo inserto en la cultura popular (Maldovan Bonelli et al. 2017) y con ingresos insuficientes que se ubican por debajo del salario mínimo vital y móvil (SMVM). Este segmento se fue institucionalizando como “economía popular”.

Con posterioridad a la pandemia la tendencia se había confirmado y el perfil de receptor/a de programas socioproductivos se había modificado. Así, desde la gestión del polo se dieron a la tarea de implementar el programa “Potenciar Trabajo” (PT) donde la empleabilidad seguía siendo el principal objetivo pero los sujetos destinatarios del programa eran los/as trabajadores/as de la economía popular (Resolución 121/2020, Artículo 1). Tal como se había establecido en la Ley de Emergencia Social (LES) sancionada a fines de 2016, se reconoció a los/as trabajadores/as de la economía popular como “trabajadores” y una prestación a modo de salario social complementario (SSC) del 50% del salario mínimo. Sin embargo, debían acreditar el cumplimiento de las obligaciones en una Unidad Productiva entre 4 y 6 hs diarias o acreditar la terminalidad educativa o la formación laboral.

El PT surgió como una nueva apuesta de programa socioproductivo con aspectos programáticos del capital humano tales como la empleabilidad y la certificación de com-

petencias laborales y que retoma también el enfoque en la economía popular. En ese encuadre, desde las naves productivas del polo debieron gestionar a aquellos/as trabajadores/as considerando la disponibilidad a cumplir sus obligaciones en esos espacios.

El polo continuó con su estrategia de desarrollo local en donde la producción estaba orientada a la obra pública municipal, pero se abría el desafío de gestionar el trabajo de perfiles diversos en materia de empleabilidad. Entre los/as receptores/as que se incorporaron a las unidades productivas había desempleados jóvenes que nunca habían trabajado, desempleados con pasado laboral, y trabajadores/as por cuenta propia vinculados a diversas “changas” en el sector micro informal. Para estos, los provenientes del programa representaban en algunos casos la principal fuente de ingresos, y en otros casos un complemento a su actividad. Estos últimos, que son los que tienen un perfil más especializado, han sido la polea de transmisión para la formación de competencias en obra.

*Hay mano de obra que es muy especializada, por ejemplo, un carpintero, un herrero, un tipo que sepa trabajar no nos dura nada. Está un tiempito, comienza a faltar, hasta que se va. Y es normal que así sea porque es muy poco lo que ganan. Ahora, nosotros le dimos una vuelta de rosca a esto. Me pongo a hablar con el carpintero y le digo: “No te vayas, te necesitamos. Nosotros te vamos a dar la posibilidad de que fabriques cosas desde acá. Fabricá tus mesas, sillas, y eso es tuyo. No nos vamos a meter con eso”. Es más, le damos apoyo. Tenemos la camioneta municipal y le llevamos las cosas. Entonces, eso nos da resultado porque necesitamos maceteros, carpinteros, etc... (Raúl, referente municipal encargado de la implementación del programa “Potenciar Trabajo”).*

Estos trabajadores especializados cumplen un rol fundamental a la hora de transmitir los saberes porque se van convirtiendo en referentes productivos que llevan a cabo la formación en obra para los/as otros/as receptores/as del programa. Son muy valorados porque además de la transmisión de saberes transmiten habilidades blandas vinculadas a la responsabilidad y a la capacidad de trabajo: “si se tienen que ir a las 12 se van a las 5pm”. Los referentes del programa encuadran estas acciones en lo que denominan como una relación mixta donde “(...) ellos aportan al estado municipal pero a la vez se les da todas las facilidades, el espacio y los materiales para que desarrollen su emprendimiento”. Los funcionarios municipales han definido jerarquías de hecho entre los receptores/as del programa produciendo una diferenciación con incentivos no institucionalizados entre aquellos/as que poseen competencias para desarrollar su trabajo por cuenta propia y los/as que no.

La construcción de la figura de “referente productivo” constituye un incentivo para estos/as receptores/as dado que pueden utilizar el espacio de los talleres, los materiales y las herramientas de trabajo para sus propios emprendimientos. Su contraprestación es formar en obra a otros/as receptores/as. Sin embargo, al no estar institucionalizada la figura del “referente productivo” queda enmarcada en una relación directa y no reglada con los encargados de la gestión de los talleres del polo.

### **3. La formación de competencias emprendedoras en San Miguel**

El programa municipal “San Miguel Emprende e Incuba” comenzó a funcionar en el año 2014 y, al igual que el polo productivo de José C Paz, se creó en el marco del PRIST-AT donde la Subsecretaría de Desarrollo Local y Hábitat Social se constituyó como ente ejecutor. Uno de los espacios importantes de implementación del PRIST-AT era una feria habilitada por la municipalidad los fines de semana, llamada “Paseo del Diseño”. Estos/as receptores/as eran vendedores, feriantes y artesanos que producían en sus hogares. A partir de la identificación de las necesidades de muchos/as de ellos/as que venían desarrollando sus emprendimientos, desde el ente ejecutor surgió la idea de armar una incubadora.

*Bueno, una vez que ellos comienzan con este proceso comienzan a darse cuenta de que muchos emprendedores estaban para una instancia más. Poder ofrecerles algo más que un puesto en la feria, por la calidad que producían, por la cantidad que vendían. Y ahí comienza a surgir esta idea de la incubadora (Romina, coordinadora del Programa).*

La experiencia previa de la incubadora surge del PRIST-AT a partir de la identificación de perfiles y de brindarles más herramientas a los/as receptores/as que demandaban desarrollarse. Durante los primeros dos años comenzaron los procesos de incubación de proyectos pero todavía bajo el encuadre de la economía social. Esta pauta de inclusión al trabajo no se correspondía con la demanda de desarrollo de emprendimientos personales que provenía de algunos de los/as feriantes. Se producían contradicciones entre la demanda de desarrollo personal y las pautas de inclusión al trabajo basadas en la economía social y solidaria.

En 2016 se produjo un cambio institucional que abordó dichas contradicciones. La incubadora dejó de depender de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social y se creó la Secretaría de Trabajo y Producción. Este cambio significó abandonar la dinámica de los programas sociales orientados a la economía social y comenzó a encuadrarse a los emprendimientos como un negocio a ser desarrollado. Esto implicó que la convocatoria a participar de la incubadora haya empezado a ser abierta a la población del municipio

y dejó de quedar restringida a los/as receptores/as de los programas. La modificación implicó que la incubadora fuera adoptando con el tiempo un estilo de gestión más selectivo sobre los emprendimientos respecto a la potencialidad de cada uno de ellos. Por ejemplo, para la cohorte que comenzó en la pospandemia, en abril de 2021, se postularon 260 emprendimientos y quedaron solamente 30.

*Como su nombre lo dice, se supone que nosotros somos una incubadora de empresas. Si yo tengo una señora que hace bizcochuelos y vende bizcochuelos, yo no voy a poder lograr que ella de acá a dos años ponga una micro empresa, una cosa pequeñita. Va a ser muy difícil por más incubadora de empresas que nosotros seamos. En cambio, sí, si viene por ejemplo un muchacho que hacía caños de fibra de vidrio que le vende a Edesur y a Edenor. Pero él tenía unos años de ingeniería, había trabajado en una fábrica donde fabricaban esos caños, se independizó, fabricó sus propias máquinas y se puso a hacer caños en su casa. Nos re- contra interés, empezamos a conseguir asesoramiento. Mañana va a La Plata a la facultad de Ingeniería de La Plata porque lo van a asesorar. Para eso somos incubadora. (Romina, coordinadora del Programa).*

La selectividad de los perfiles para ingresar a la incubadora implica llevar a cabo una segmentación. Los criterios que se toman en cuenta son la experiencia laboral previa, ya sea en relación de dependencia o en otros emprendimientos, si el emprendimiento está relativamente afianzado (por ejemplo si han invertido previamente en él), y por sobre todas las cosas, las capacidades para poder desarrollar un modelo de negocios y la factibilidad del emprendimiento para poder crecer y desarrollarse a dos años. Este proceso de selección consta de encuentros con la dirección de la incubadora y con una psicóloga que determina los perfiles y sugiere o no el ingreso de los/as postulantes.

*Y bueno, después lo que les contaba de la inducción al mundo emprendedor a través de cuestiones lúdicas, de juegos, de charlas llegan a determinar el perfil del emprendedor. Se trabaja la autoestima, se trabaja la tolerancia al riesgo, se trabajan los miedos que suelen tener los emprendedores a arriesgarse y poder invertir en su emprendimiento. Se trabaja mucho todo eso. Y al cabo de cinco encuentros, la persona que lleva adelante esto nos entrega el perfil de cada uno de los emprendedores. (Romina, coordinadora del Programa).*

Cada cohorte anual que participa del programa se compone de sesenta emprendedores/as aproximadamente distribuidos/as en diferentes rubros que van desde el textil a la gastronomía, pasando por la marroquinería, el calzado y servicios educativos, entre otros. El perfil de los emprendimientos remite a trabajadores/as independientes con poca estructura en donde el hogar aparece como el principal espacio de producción (Alvarez Newman, 2024b).

Los emprendedores transitan por dos etapas en el programa, la de preincubación y la de incubación, siendo que cada una tiene un año de duración. En la etapa preincubación, se inicia la conformación de la idea o proyecto hasta su concreción en un modelo de negocio. Y, en la etapa incubación, se avanza en el desarrollo del emprendimiento a través de la capacitación, la asistencia técnica profesional, el financiamiento y el asesoramiento en la búsqueda de mercado, entre otras acciones.

Desde el municipio de San Miguel se definió una política institucionalizada de segmentación a partir de instancias institucionalizadas de formación emprendedora

*(...) se les ofrece el registro de marcas. Siempre los asesoramos, no es que nosotros hacemos el trámite. Ahora, nosotros el año pasado tuvimos la suerte de que vino el director nacional del registro de marcas que depende del INTI. Vino un día y tuvimos dos horas de charla y les contó por qué registrar la marca, cómo registrar la marca, cómo les convenía hacerlo. Eso forma parte del asesoramiento, el registro de marcas, asesorarlos de que tienen que ser monotributistas. Y esto es un tema, el monotributo es todo un tema. (...) Porque vos no tenés manera de que el tipo crezca y si hace vasos, que venda vasos por menor o venda vasos en la feria, pasa una persona y le compra media docena, pasa otra y le compra tres vasos. Y de repente vos le decís ¿Por qué no vas a vender a un bazar? Claro pero para ir a vender vasos a un bazar, tenés que tener factura sino no te va a comprar (...).* (Romina, coordinadora del Programa).

La incubadora es una particular forma de encuadrar el trabajo independiente que requiere necesariamente de una estrategia de formalización de ciertas instancias dado que la culminación del proceso formativo es un emprendedor/a capaz de gerenciarse a sí mismo y de gestionar su propio trabajo bajo una concepción empresarial (Alvarez Newman, 2022). Esta distinción cualitativa, que remite a la organización del trabajo, puede constituirse en un elemento importante para diferenciar el emprendedurismo de otras formas de cuentapropismo.

## Reflexiones finales

En este artículo se ha analizado la forma en que los gobiernos municipales de la región noroeste del conurbano bonaerense, particularmente los municipios de José C Paz y San Miguel, han gestionado la implementación de la pauta de inclusión al trabajo de la empleabilidad en el marco de los programas socioproyectivos.

El deterioro de las condiciones laborales del universo de trabajadores/as informales ejerció presión sobre esos programas produciendo el fenómeno de la masificación. La composición de los/as receptores/as se fue modificando ya que no eran solamente trabajadores/as desocupados sino trabajadores/as informales de subsistencia que dependen de las subvenciones estatales para complementar sus ingresos.

En ese universo tan amplio los/as referentes encargados de la implementación de los programas en los territorios fueron identificando perfiles. Por un lado estaban aquellos/as que requerían de un acompañamiento permanente del estado mediante transferencias porque ya no era posible esperar que su capacitación se tradujera en un mejoramiento de las condiciones de empleabilidad. Pero, por otro lado, estaban aquellos/as que con capacitación y formación sí podían vincularse con el mercado de trabajo. Cada municipio resolvió esta problemática a partir de la magnitud con la cual se presentó el fenómeno de la masificación de los PS y con los recursos territoriales disponibles.

El municipio de José C Paz utilizó el espacio del polo productivo para gestionar las condiciones de empleabilidad bajo la modalidad de formación en obra, estableciendo una diferenciación con incentivos no institucionalizados entre aquellos/as que poseían competencias para desarrollar su trabajo por cuenta propia y los/as que no. Aquellos/as trabajadores/as fueron convirtiendo en “referentes productivos” encargados de la transmisión de saberes, definiendo jerarquías de hecho entre los receptores/as de los programas.

Por su parte, el municipio de San Miguel creó una incubadora municipal para atender la demanda de aquellos/as con posibilidades de mejorar sus condiciones de empleabilidad en el marco de los PS. Esto implicó llevar a cabo una política institucionalizada de segmentación y encuadrar al trabajo independiente bajo la concepción de desarrollo emprendedor. Es decir, no se propuso otorgar beneficios al trabajo por cuenta propia sino que se definieron instancias de formación emprendedora.

Las limitaciones territoriales, y por supuesto de sus mercados de trabajo, son de relevancia a la hora de considerar las políticas vinculadas a la generación de condiciones de empleabilidad. En José C Paz, al emerger competencias laborales más desarrolladas, la reacción de los referentes municipales encargados de la implementación de los

programas fue reproducir las relaciones informales que son propias de este territorio, negociando el uso de los talleres y de los recursos existentes con los/as receptores/as. Por su parte, en el municipio de San Miguel, frente a la identificación de competencias laborales más desarrolladas, los/as referentes acordaron con los/as funcionarios/as municipales la creación de una incubadora. Esto significó la institucionalización de una instancia formativa vinculada al gerenciamiento de sí mismos en sintonía con la política de capital humano que promueve el municipio.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Newman, Diego** (2024a) “Derivas y contradicciones de los programas socioproductivos. Entre la contención de la informalidad laboral y la promoción de la economía popular”. *Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social “Laboratorio”*. Vol. 34 (2):208-227.
- Álvarez Newman, Diego** (2024b) “Los sentidos del trabajo emprendedor en el conurbano bonaerense. Análisis de un programa de incubación en el municipio de San Miguel”. En Goren, Nora y Gambacorta, Mario. (comp.) *Trabajo: heterogeneidades socio-laborales*, José C Paz; Ed. EDUNPAZ.
- Álvarez Newman, Diego** (2023) “Programas socioproyectivos y reconfiguraciones en los modos de inclusión al trabajo de los sectores vulnerables (2009-2021)”; *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 7 (16).
- Álvarez Newman, Diego** (2022) “Heterogeneidad ocupacional y reorganización del trabajo emprendedor en el conurbano bonaerense en el marco de la pandemia”; En Goren, Nora. y Ferrón, Guillermo. (comps.) *Desigualdades en el marco de la pandemia. Nuevas configuraciones socioterritoriales*; José C Paz; Ed. EDUNPAZ.
- Álvarez Newman, Diego** (2019) “Transformaciones en los atributos valorados. Flexibilización laboral, competencias laborales y desplazamiento del actor sindical en Argentina”. *Debates en Sociología* (49): 104-117.
- Carmona, Rodrigo y Couto, Bárbara** (2020) “Dinámica productiva, laboral e institucional en la esfera urbana. Un análisis en municipios del Conurbano Bonaerense (2015-2018)”; *Quid* 16(13):269-297.
- Ferrari Mango, Cinthia** (2020) “El municipio como ente ejecutor de la política social nacional: Argentina Trabaja (2009-2018)”, *Revista iberoamericana de estudios municipales* (22): 93-124.
- Figari, Claudia** (2001) “Lógicas de formación y de calidad en la modernización empresarial”. *Estudios del Trabajo* (22):95-120.
- Goren, Nora; Dzembrowski, Nicolás; Alvarez Newman, Diego; Ferrón, Guillermo** (2019) *Organizaciones laborales de la economía social. El caso del Polo Productivo de José C. Paz*; Buenos Aires, EDUNPAZ.

**Kasparian, Denise** (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, 336p.

**Maldován Bonelli, Johanna, Ynoub, Emanuel, Fernández Mouján, Lucio y Moler, Emilce** (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 presentada en el XIII Congreso ASET, Buenos Aires, Argentina.

**Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina**, Resolución 121/2020, Artículo 1º, 18 de marzo de 2020.

**Presidencia de la República Argentina** (2004) Decreto N°1506/2004 “Emergencia Ocupacional Nacional”.

**Presidencia de la República Argentina**, Dirección de Gestión de Políticas Públicas (2022): “Evaluación de resultados del Programa Hacemos Futuro”; Universidad Nacional de La Plata.

**Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP)** (2023) *Juventudes y Economía Popular en el ReNaTEP*. Informe abril de 2023.

**Sarroca, R. y Vargas, F.** (2020) *Manual de orientaciones metodológicas para la realización de actividades de aprendizaje para el desarrollo de competencias de empleabilidad*; OIT/ CINTERFOR.

**Scarfó, Gabriela; Hopp, Malena y Highton, Catalina** (2009) “Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para pensar la política social”. *Revista de Trabajo Social “Plaza Pública”* 2: 8-20.

#### Cómo citar este artículo:

**Álvarez Newman, Sergio** (2025) “Programas socioproductivos, empleabilidad y promoción del trabajo independiente en el conurbano bonaerense”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°29: 107-122