

# PROTECCIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y POPULAR EN ARGENTINA: ESTRATEGIAS Y PROBLEMAS EN EL PERIODO 2003-2019

*SOCIAL PROTECTION AND POLICIES FOR THE PROMOTION OF SOCIAL AND POPULAR ECONOMY IN ARGENTINA: STRATEGIES AND ISSUES BETWEEN 2003-2019*

*PROTEÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA ECONOMIA SOCIAL E POPULAR NA ARGENTINA: ESTRATÉGIAS E PROBLEMAS NO PERÍODO 2003-2019*

Malena Victoria Hopp<sup>1</sup>

## RESUMEN

El objetivo del artículo es problematizar las formas de protección social del trabajo no asalariado implementadas en Argentina entre 2003 y 2019. Específicamente consideramos las nuevas formas de protección creadas a partir del proceso de institucionalización de las políticas de fomento de la economía social y la economía popular. El análisis aborda dos nudos problemáticos que deben ser considerados en la construcción de sistemas de protección social igualitarios y de calidad, a partir del reconocimiento del carácter particular de estas formas de trabajo: 1) la tensión entre el trabajo y la asistencia en las políticas de promoción de la economía social y la economía popular en Argentina; y 2) los límites del trabajo asalariado como horizonte de sentido en la definición del sujeto de la protección y las estrategias estatales desplegadas.

**Palabras clave:** protección social, trabajo, economía social y popular, política social, Argentina.

## ABSTRACT

This article tackles self-managed labor social protection policies implemented in Argentina between 2003 and 2019. Specifically, we consider new forms of social protection that emerged due to the process of institutionalization of social economy and popular economy. In the set-up of egalitarian and quality social protection systems based on the recognition of the particular nature of self-managed labor, two dimensions should be analyzed: 1) tensions among work and assistance in the construction of policies to promote the social economy and the popular economy in Argentina; and 2) limits between salaried work as an objective in the definition of the subject of protection and the public policies developed.

**Keywords:** social protection, labor, social and popular economy, social policy, Argentina

## RESUMO

O objetivo do artigo é problematizar as formas de proteção social do trabalho não assalariado implementadas na Argentina entre 2003 e 2019. Especificamente, consideramos as novas formas de proteção criadas a partir do processo de institucionalização das políticas da economia social e da economia popular. A análise aborda dois problemas que devem ser considerados para

---

<sup>1</sup> Investigadora del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani y del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Docente de la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Sociales, Magister en Políticas Sociales y Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. malenahopp@yahoo.com.ar

avanzar na construção de sistemas de proteção social igualitários e de qualidade, com base no reconhecimento da natureza particular do trabalho associativo, cooperativo e autogestionário: 1) a tensão entre trabalho e assistência nas políticas para promover a economia social e a economia popular na Argentina; e 2) os limites do trabalho assalariado como horizonte de significado na definição do sujeito da proteção e nas estratégias estatais implantadas.

**Palavras-chave:** proteção social, trabalho, economia social y popular, política social, Argentina.

**JEL Classification:** Social Security and Public Pensions (H55); Particular Labor Markets (J4); Public Policy (J48);

## 1. INTRODUCCIÓN

Luego de más de quince años de políticas de promoción de la economía social y la economía popular en Argentina, se fue construyendo un creciente reconocimiento de la centralidad de estas “otras economías” en la reproducción de las clases populares (MALDOVÁN BONELLI, 2018; GAGO *et al.*, 2018; FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, 2018; MUÑOZ, 2018; FREGA, 2019). A pesar de ello, la desprotección aún sigue siendo un rasgo estructurante de estas formas de trabajo no asalariadas que se despliegan como estrategias de generación de ingresos, impulsadas desde distintos sectores de la clase trabajadora y desde diversos movimientos sociales, frente a los límites del mercado de empleo, y para atender diversas necesidades que no son plenamente reconocidas por el Estado.

En Argentina la seguridad social clásica, sustentada en un modelo contributivo, se encuentra destinada a trabajadores asalariados. Las nuevas propuestas que se fueron construyendo en el país para estos trabajadores y trabajadoras no asalariados aún presentan limitaciones en cuanto a su capacidad de protección, entendida como el alcance cuantitativo –qué necesidades son cubiertas, cuánto y para qué sectores de población– y cualitativo –calidad, modalidades y garantías provistas– de la satisfacción de las necesidades que adquieren las prestaciones y servicios que ofrece una determinada política, considerando también los contenidos político-culturales que se producen en el proceso de implementación de los programas (DANANI; HINTZE, 2011). Tampoco se adecuan al carácter colectivo y asociativo de muchas de las unidades productivas que buscan proteger (HINTZE; VÁZQUEZ, 2011; DEUX; HINTZE, 2014, Hopp, 2018). Ante esta situación, los riesgos y contingencias de la vida deben ser cubiertos por quienes integran las experiencias de trabajo asociativo, cooperativo, autogestionado y en la economía popular que vienen siendo impulsadas por el Estado argentino desde el año 2003.

Además, si bien las transformaciones del mundo del trabajo y la degradación de la sociedad salarial (CASTEL, 2012; 1997) han puesto en cuestión la “promesa” de integración por el trabajo (asalariado formal), ésta sigue gravitando en el horizonte de sentido tanto de las políticas sociales como de las formas que adquieren las demandas de protección que despliegan las organizaciones de representación de la economía popular.

Partiendo de estas consideraciones, el objetivo de este artículo es problematizar las formas de protección social destinadas al trabajo no asalariado que se construyeron en la Argentina entre los años 2003 y 2019. Nos centraremos específicamente en las nuevas formas de protección que fueron creadas como parte del proceso de institucionalización de las políticas de promoción de la economía social y la economía popular, entendido como la creación o resignificación de instituciones jurídicas o político-administrativas específicas de la economía social y la economía popular (CORAGGIO, 2013).

¿Qué estrategias estatales se propusieron para proteger a estos trabajadores y trabajadoras? ¿Cuál fue su capacidad de protección, sus principales tensiones y límites? ¿Cómo se materializa la protección social de las formas laborales promovidas por las políticas de economía social y popular en prácticas y normas que (re)producen desigualdades respecto del trabajo asalariado formal y muchas veces estigmatizan a los trabajadores y trabajadoras de la economía popular? Estas son algunas preguntas que intentaremos responder y que nos permitirán dar cuenta de los principales desafíos actuales y futuros de la protección social para incorporar a las formas de trabajo “no clásicas” (DE LA GARZA TOLEDO, 2005) como sujetos destinatarios.

El artículo se organiza a partir del análisis de dos nudos problemáticos: (1) la tensión entre el trabajo y la asistencia en la construcción de las políticas de promoción de la economía social y la economía popular en Argentina y (2) los límites del trabajo asalariado como horizonte de sentido en la definición del sujeto de la protección y las estrategias estatales desplegadas.

## **2. PROTECCIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y POPULAR EN ARGENTINA. CLAVES METODOLÓGICAS PARA SU ABORDAJE**

Las reflexiones que presentamos forman parte de una línea de trabajo sobre las políticas de promoción de la economía social y popular en Argentina que venimos desarrollando en el marco del Grupo de Estudios sobre Política social y Condiciones de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani y de distintos proyectos de investigación<sup>2</sup>. Estos resultados (HOPP, 2010; 2013; 2017; 2018) nos permitieron plantear los nudos problemáticos que analizaremos en profundidad en este artículo: la tensión trabajo-asistencia y la representación del trabajo como asalariado en la definición del sujeto de la protección y las estrategias estatales desplegadas. Estas dimensiones constituyen los rasgos centrales de las políticas y el entramado institucional que dio lugar al reconocimiento y la promoción de distintas formas de trabajo no asalariadas-cooperativas, asociativas, autogestionadas y de economía popular en Argentina. A su vez, implican tensiones aún no resueltas que limitan la capacidad de protección de las estrategias estatales implementadas y el reconocimiento del carácter específico de estas experiencias laborales, de allí la relevancia de profundizar su estudio.

El objeto empírico que abordamos son las formas de protección social del trabajo no asalariado construidas en el marco de la institucionalización de las políticas de promoción de la economía social y la economía popular argentinas, entre los años 2003 y 2019. No nos referimos aquí a la institucionalización de prácticas sociales en un sentido amplio, sino a un concepto limitado al surgimiento, creación o resignificación de normativas, planes, programas, instituciones jurídicas y político-administrativas específicas de la economía social y la economía popular (CORAGGIO, 2013)<sup>3</sup>. Esta definición orientó el criterio demarcador de las formas de

---

<sup>2</sup> Entre ellos la investigación que tuvo como resultado la tesis doctoral (HOPP, 2013) y los proyectos “Autovalía y dependencia legítima. La política social y los soportes socio-institucionales de la vida social”. Universidad de Buenos Aires-Secretaría de Ciencia y Técnica (2014-2017), dirigido por la Dra. Estela Grassi, el proyecto PIO CONICET UNGS (2015-2016) “Los fundamentos socio-político y culturales de la protección social: alcances y legitimidad de los sistemas institucionales 2003-2016”, dirigido por la Dra. Susana Hintze y el Proyecto “Trabajo, asistencia, seguridad. Políticas sociales y modos de problematización en la Argentina de la reconstrucción neoliberal (2016-2019).” Universidad de Buenos Aires-Secretaría de Ciencia y Técnica (2018-2020), dirigido por la Dra. Malena Hopp.

<sup>3</sup> Estas formas de institucionalización pueden ser adecuaciones normativas/formales a nuevas prácticas y demandas sociales (*bottom up*), “o encuadramientos voluntaristas (*topdown*) de los comportamientos económicos, por parte del Estado” (Coraggio, 2013, p.1).

protección que consideramos en el análisis y justifica el recorte temporal amplio, desde el inicio del proceso de institucionalización de una política de promoción de la *economía social* en el año 2003, su posterior desarrollo y consolidación durante las gestiones kirchneristas<sup>4</sup>; y la incorporación de una política de *economía popular* durante el gobierno de Mauricio Macri<sup>5</sup>, entre 2015 y 2019.

El periodo kirchnerista se caracterizó por la centralidad asignada al trabajo regulado y protegido como vector de la integración social. Esto movilizó una serie de reorganizaciones de la política pública y, en particular, de la asistencia y la seguridad social (GRASSI; DANANI, 2009; DANANI; HINTZE, 2011; HOPP; LIJTERMAN, 2019). Con el objetivo de inclusión por el trabajo de personas y grupos en situación de vulnerabilidad social derivada de las dificultades de inserción en el mercado de empleo formal, desde el Ministerio de Desarrollo Social se instrumentaron diversas políticas destinadas a la creación y apoyo de formas de trabajo asociativas y cooperativas, enmarcadas en la promoción de la *economía social*. Éstas se acompañaron de la creación de normativas e instituciones destinadas a su regulación y a la protección social de los trabajadores que las integran. El enfoque conceptual y metodológico de esta línea de política social, marcó una ruptura en la estrategia de abordaje de los problemas del desempleo y la pobreza (HINTZE, 2007).

El gobierno macrista fundamentó y disputó la legitimidad del modelo estatal confrontando con los rasgos definitorios del kirchnerismo. La centralidad del trabajo como medio de integración y los fundamentos de la intervención estatal ligados a su protección y regulación fueron puestos en cuestión y rediseñados para atender el déficit fiscal, que se planteó como una de las preocupaciones centrales de la política pública. En un contexto socioeconómico de crisis, con un mercado de trabajo fragmentado y precarizado, sumado a altos niveles de inflación que agravaron las situaciones de pobreza, los trabajadores y trabajadoras que se autodenominaban como de la *economía popular* fueron ganando visibilidad como actor político, de la mano de la movilización de sus organizaciones de representación, nucleadas en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Las demandas de protección y reconocimiento de este sector, dieron lugar a la sanción de la Ley de Emergencia Social, en diciembre de 2016, y con ella la incorporación de una nueva línea de política de promoción de la *economía popular* que tuvo como eje central el Salario Social Complementario.

Esta distinción que señalamos entre *economía social* y *economía popular* involucra tanto las formas de nominación de las políticas sociales y los modos en que éstas explícitamente se propusieron orientar las experiencias laborales que apoyaban desde su diseño, como las demandas y formas de identificación de los actores sociales en contextos históricos específicos. Las primeras, creadas para afrontar la crisis socioeconómica que “estalló” en diciembre de 2001 –expresada en altísimos niveles de pobreza y desocupación<sup>6</sup> – construyeron una discursividad que enfatizó el objetivo de promover formas de trabajo asociativas y cooperativas, y de recuperar los valores y principios de solidaridad, igualdad y compromiso con la comunidad ligados a ellas, como estrategia estatal de inclusión de aquellos que a pesar del crecimiento económico y las mejoras del empleo, no iban a poder reinsertarse en el mercado formal. Las segundas, instituidas

---

<sup>4</sup> Estas incluyen el mandato de Néstor Kirchner, entre 2003 y 2007, y los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, entre 2007 y 2015.

<sup>5</sup> Macri asumió de la mano de Cambiemos, una coalición política conformada en 2015 para participar de las elecciones presidenciales, integrada por el Partido Propuesta Republicana (PRO), la Coalición Cívica-ARI, la Unión Cívica Radical (UCR), entre otros. Para mayor profundidad, ver Observatorio de las Elites Argentinas (2016).

<sup>6</sup> En el año 2002, estos indicadores alcanzaron un pico de 41,4 % de hogares por debajo de la línea de pobreza y 21,5% de desocupación (EPH-INDEC).

en un contexto de reconstrucción neoliberal tras doce años de gestiones kirchneristas, fueron resultado de las luchas por el reconocimiento de la auto-atribución identitaria de la CTEP, un nuevo actor social y político, que a partir de su surgimiento en el año 2011, se definió como la organización gremial representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias, y de sus demandas por la restitución de derechos laborales arrebatados por el neoliberalismo<sup>7</sup>.

Como veremos en el desarrollo del artículo, centramos el análisis del primer nudo problemático en las políticas implementadas por los gobiernos kirchneristas, que dan comienzo al proceso de institucionalización de una política de economía social marcada por la tensión entre la consideración del trabajo como un medio de integración social y su uso como un recurso de la asistencia (HOPP, 2013). Este sesgo se mantiene a lo largo de todo el periodo de análisis, más allá del cambio de signo político de la gestión de gobierno y la emergencia de la economía popular como objeto de políticas públicas. Si bien el ideal del trabajo asalariado tiene un rol central en las políticas del periodo kirchnerista –por ello, pese a su valoración en los discursos oficiales, el trabajo cooperativo y asociativo promovido por los programas de economía social, fue considerado una vía de inserción socioeconómica secundaria y transitoria (LIJTERMAN, 2018)–, es durante el periodo macrista cuando esta representación se hace más claramente visible, a partir de la institución del *salario* social complementario como estrategia central de promoción de la economía popular.

Concretamente el análisis se basó en una metodología cualitativa, sostenida principalmente en un trabajo documental, mediante el cual reconstruimos las estrategias, alcances, límites y modos de definición del sujeto destinatario de las formas de protección social, objeto de este artículo. El corpus construido incluyó las normativas de los programas, las acciones de promoción, protección y regulación de la economía social y la economía popular, informes de gestión y evaluación producidos por organismos estatales e información de sitios web oficiales. Asimismo, consideramos análisis e informes producidos por investigadores y centros de estudios, y documentos producidos por organizaciones de la economía popular y de la economía social de relevancia nacional. Incluimos, en menor medida, referencias a entrevistas realizadas a destinatarios y destinatarias, y agentes estatales que participan de la implementación de estas políticas. Desde una perspectiva de análisis político-cultural de las políticas sociales (GRASSI, 2003), el criterio general seguido para la conformación del corpus documental fue realizar un relevamiento amplio de toda la información disponible acerca de las acciones de regulación, promoción, apoyo y protección social del trabajo no asalariado, en particular de las formas cooperativas, asociativas, autogestionadas y de trabajo en la economía popular fomentadas por las políticas de economía social y popular. En cuanto a las estrategias y procedimientos específicos de selección y análisis, la opción fue necesariamente tomar toda la información disponible, ver en ella lo que predominantemente se explicita, cuáles son los términos con los que predominantemente se construyen los problemas y diagnósticos y analizarlos para reconstruir el contexto discursivo general con el que se formalizan y fundamentan las formas de protección social que formaron parte del objeto de este estudio. El análisis de los contenidos de las normativas de los programas y de los distintos documentos mencionados nos permitió observar el modo en que se define qué es y cuáles son las estrategias para proteger a estos sujetos del trabajo, la forma en que se delimita la población destinataria de dichas políticas y cómo se la caracteriza, y la manera en que se concibe el trabajo, el alcance, la calidad y los límites de la satisfacción de las necesidades que garantizan.

---

<sup>7</sup> Recuperado de <https://ctepargentina.org/nosotros/> el 5 de julio de 2020. En el campo académico existe una amplia producción respecto de los conceptos de economía social y economía popular. Al respecto se puede ver: Icaza y Tiribia, 2004; Razzeto 1993; Coraggio, 2004; Cabrera y Vio, 2014; Gago, 2016; Maldován Bonelli et al., 2017, entre otros.

### 3. ENTRE EL TRABAJO Y LA ASISTENCIA: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ARGENTINA

En este punto realizaremos un breve recorrido por el proceso de surgimiento, desarrollo y consolidación de las políticas de promoción de la economía social en la Argentina reciente. Esto nos permitirá mostrar el primer problema a considerar para pensar la protección social de las formas de trabajo no asalariadas, vinculado con el carácter híbrido de las políticas implementadas, que se encuentran entre la promoción del trabajo asociativo y cooperativo como medio de integración social y el uso del trabajo como un recurso de la asistencia (HOPP, 2017).

En la Argentina los regímenes de asistencia social y de seguridad social se constituyeron en ámbitos institucionales separados. Tal como señala Castel (1997), históricamente las prácticas asistenciales se caracterizaron principalmente por dos factores: 1) la proximidad entre el beneficiario de la ayuda social y quien lo asiste, entendiendo la asistencia como un *analogon* de la sociabilidad primaria y destinada a personas en riesgo de desafiliación social<sup>8</sup>; 2) la ineptitud para el trabajo, es decir que la sola condición de pobreza e incluso la de indigencia, no resultan suficientes para ser considerados sujetos legítimos de la asistencia. A partir de esta articulación entre incapacidad para el trabajo e inserción en la comunidad se erige la distinción entre “buenos” y “malos” pobres; o pobres “merecedores” y “no merecedores”, que atraviesa las representaciones que se construyen en relación con los trabajadores y trabajadoras destinatarios de las políticas de promoción de la economía social y de la economía popular.

Esta construcción social que define la asistencia como aquello que queda por fuera del trabajo y fundamenta un esquema de clasificación y organización institucional que distingue entre trabajadores y asistidos, se pone en tensión frente a las situaciones de quienes siendo aptos para el trabajo por diversas circunstancias no lo hacen, o no pueden hacerlo. La figura histórica del mendigo válido que analiza Castel (1997) revela esta contradicción que se agudiza en nuestros días a partir de las transformaciones del mundo del trabajo: la necesidad de sostener a quienes no logran insertarse en el mercado laboral porque éste no precisa de sus capacidades.

En la Argentina esta distinción de regímenes institucionales organiza la política social y se expresa en la existencia de Ministerios específicos, cuyas funciones se orientan, por un lado, hacia la asistencia a personas en situación de vulnerabilidad social y pobreza en cabeza del Ministerio de Desarrollo Social<sup>9</sup>; y, por otro, a la regulación de las relaciones laborales y la seguridad social de los trabajadores, radicada en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad

---

<sup>8</sup> Castel utiliza el concepto de desafiliación y no el de exclusión social, porque considera que el segundo es un concepto inmóvil que designa un estado o, más bien, estados de privación. Esta simple constatación de las carencias impide la visibilización y la comprensión de los procesos que las generan. “Hablar de desafiliación, en cambio, no es confirmar una ruptura, sino trazar un recorrido. El concepto pertenece al mismo campo semántico que la disociación, la descalificación o la invalidación social” (CASTEL, 1997, p. 17). Todos estos conceptos plantean la pregunta acerca de la relación que produce dicha desafiliación, descalificación, disociación o invalidación social, que es, justamente, la cuestión central que debe ser indagada. Esta formulación obliga a reinscribir los déficits de las trayectorias individuales o grupales, cuyo desenlace es la desafiliación, en dinámicas sociales más amplias y a buscar las relaciones que unen lo que sucede en la periferia con los procesos que provienen del centro.

<sup>9</sup> Las funciones del actual Ministerio de Desarrollo Social estuvieron previamente asignadas al Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública (1955); al Ministerio de Bienestar Social (1966); al Ministerio de Acción Social (1981) y al Ministerio de Salud y Acción Social (1983) (GRASSI, 2012).

Social<sup>10</sup>. Las personas y grupos que participan en unidades productivas asociativas, cooperativas y autogestionadas promovidas por los programas de economía social y de economía popular, no se caracterizan por su incapacidad para el trabajo, sino por la precariedad de las condiciones laborales, las dificultades de inserción laboral, los bajos ingresos o el desempleo. Se trata de sujetos autoválidos que no solo se encuentran en condiciones de trabajar, sino que en muchos casos deben cumplir con esta exigencia como condición de acceso a un ingreso mensual que, desde esta lógica de política social, no se presenta como un subsidio sino como la retribución por el trabajo realizado. Estos programas, que promovieron la generación de trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado como estrategia de abordaje del problema de la pobreza y de la vulnerabilidad social derivada de la precaria vinculación con el mercado de empleo, anclaron su intervención en el espacio de la comunidad.

A pesar de que no se trata de la tradicional población asistida por estar incapacitada para trabajar, ni tampoco de las intervenciones asistenciales para los pobres por desocupación difundidas en Argentina durante la década de 1990 de hegemonía neoliberal (GRASSI, 2003), estos programas fueron implementados en su mayoría desde el Ministerio de Desarrollo Social y en el caso de aquellos ubicados en cabeza del Ministerio de Trabajo, formaron parte de una estrategia de intervención de menor relevancia orientada a desempleados o personas con una inserción laboral informal y precaria (HOPP, 2010). Como veremos, esta tensión entre trabajo y asistencia en el desarrollo de los programas de promoción de la economía social y de la economía popular implementados desde 2003, se expresa en la contradicción que supone la institucionalización de intervenciones que tienen como objetivo explícito la generación de trabajo como un medio de integración a la sociedad, principalmente desde una agencia estatal cuya trayectoria institucional ha estado históricamente ligada a la asistencia social a la pobreza<sup>11</sup>.

### 3.1 Las políticas de promoción de la economía social

Entre los años 2003 y 2015, se desplegó en la Argentina un modelo de política pública cuyo eje central fue la construcción de procesos de inclusión social a través del trabajo. En contraposición a los lineamientos del modelo neoliberal que tuvo su auge en el país durante la década de 1990, el trabajo articuló nuevamente los fundamentos de la política socio-laboral del Estado y éste asumió un rol activo en la generación de ocupación y el mejoramiento de las condiciones laborales (GRASSI, 2012). En aquel contexto, el Gobierno Nacional desplegó el Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra” (RESOLUCIÓN no. 1325, 2004), implementado por el Ministerio de Desarrollo Social, integrado por un conjunto de programas orientados a la generación y fortalecimiento de formas de trabajo asociativas, cooperativas y autogestionadas. Éstas incluyeron diversas líneas, tales como subsidios, capacitación, asistencia técnica, fortalecimiento de organizaciones sociales y microcréditos,

---

<sup>10</sup> Durante la gestión de la Alianza Cambiemos se sancionó el DECRETO no. 801 de 2018, en el que se modificó la estructura del Estado, a partir de la eliminación y fusión de distintos Ministerios, entre ellos el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que pasó a ser el Ministerio de Producción y Trabajo, y el Ministerio de Desarrollo Social, que pasó a integrar el eliminado Ministerio de Salud. El decreto también estableció la separación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) del ámbito del trabajo, pasando a depender del nuevo Ministerio de Desarrollo Social y Salud. Esta reforma se vinculó con las exigencias del FMI a partir de la inmensa deuda externa tomada y da cuenta de la profundización de un proceso de reconstrucción neoliberal impulsado durante dicha gestión, que corrió al trabajo y la promoción de derechos del centro de la política pública ponderando la reducción del déficit fiscal como objetivo de la intervención estatal.

<sup>11</sup> Para un análisis de los aspectos organizacionales, presupuestarios y programáticos, desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en 1999, y su vinculación con las formas de gobierno de la pobreza bajo distintas administraciones y diferentes escenarios económicos de grupos de trabajadores con una débil inserción en el mercado de empleo formal, y por ello excluidos de las formas de protección social contributiva, se puede consultar Gamallo (2019).

cuya regulación y promoción se institucionalizó mediante la Ley 26.117, sancionada en 2006, y la creación de la Comisión Nacional de Microcrédito, también dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

En agosto de 2009, se profundizó la promoción de la economía social como política social (HOPP, 2017) mediante el lanzamiento del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” cuyo propósito fue:

la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores [...] Asimismo y como objetivo indirecto, el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas (Resolución no. 3182, 2009, p. 4).

Sus destinatarios fueron definidos como personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones o planes sociales nacionales y provinciales. Los integrantes de estas cooperativas serían, entonces, aquellas personas que conforman el núcleo duro de la desocupación y la pobreza en la Argentina (MDS, 2010). La instrumentación del Programa se realizó mediante la creación de cooperativas de trabajo para el desarrollo de obras públicas de baja y mediana complejidad para el mejoramiento de la infraestructura y el hábitat barrial de las localidades más vulnerables del país. Asimismo, incluyó la capacitación en oficios, organización cooperativa, temáticas sociales, de género y de salud.

Los integrantes de las cooperativas debían cumplir con una carga horaria de 40 horas semanales y percibían una transferencia de ingresos mensual que no se consideraba un subsidio, sino la retribución por el trabajo realizado. El ingreso que brindaba el programa era significativo al momento de su lanzamiento, pero con el tiempo éste se fue devaluando y perdiendo valor respecto del Salario Mínimo, Vital y Móvil: en 2009 representaba alrededor del 90% y en el año 2012, sólo el 50% del mismo. La cantidad de horas de trabajo que requería inicialmente el programa también se redujo, pasando de 8 a 4 horas diarias, sumado a la capacitación que recibían los cooperativistas (KASPARIAN, 2019). En 2013, esta línea de promoción de cooperativas se amplió a partir de la creación de “Ellas Hacen”, un programa que incorporó una perspectiva de género al priorizar la inclusión de mujeres con más de tres hijos o víctimas de violencia de género, y abordar desde espacios colectivos, esta problemática (RESOLUCIÓN, no. 2176, 2013).

Si bien las líneas de fomento de la economía social mantuvieron una continuidad durante la gestión de Mauricio Macri (2015-2019), se fueron incorporando modificaciones en su concepción original a partir de la perspectiva del emprendedurismo, que exalta la iniciativa individual y la meritocracia (HOPP, 2018; PEDERIVA, 2019; FERRARI MANGO, 2019). Los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen que representaron la principal línea de promoción de cooperativas de trabajo del ciclo político kirchnerista fueron clausurados en febrero de 2018. En su reemplazo, se creó el Programa Hacemos Futuro, una transferencia de ingresos condicionada para “personas en estado de vulnerabilidad [...] que comprende la percepción de un subsidio para formación de carácter personal que facilite el acceso y permanencia en los cursos y prácticas de terminalidad educativa y formación integral” (RESOLUCIÓN no.151, 2018, p. 4). Si bien el monto del nuevo programa mantuvo el mismo valor que el otorgado a modo de retribución por el trabajo realizado en las cooperativas<sup>12</sup>, la nueva estrategia enfatizó

---

<sup>12</sup> El monto de la prestación es de 4.340 pesos, que en mayo de 2018 equivalían a 177 dólares.



la formación para la empleabilidad individual, eliminando la figura de la cooperativa de trabajo como núcleo de organización de las tareas de los destinatarios y destinatarias (HOPP; LIJTERMAN, 2019; ARCIDIÁCONO; BERMÚDEZ, 2018).

### 3.2 Estrategias de formalización y de protección

Al mismo tiempo que los programas de promoción de la economía social se fueron consolidando, ampliando y transformando, desde el Parlamento y el Poder Ejecutivo Nacional se crearon normativas de regulación y promoción y se diseñaron formas de registro de las unidades productivas generadas a partir de los planes de promoción del trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado.

Uno de los problemas centrales de este grupo de trabajadores y trabajadoras, es la situación de informalidad, que deriva en las dificultades de acceso al sistema de protección de salud y de previsión social. También se encuentran excluidos de los derechos laborales consagrados en la Constitución Nacional y la legislación laboral, organizados en gran medida en relación con la dinámica y las instituciones del trabajo asalariado. Esta situación de desprotección material, se articula con el aún débil reconocimiento social y cultural de estas formas de trabajo que se proponen como alternativas para la generación de ingresos y la integración social (HOPP, 2018b).

El Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, creado por DECRETO no. 184 en el año 2004, tuvo entre sus objetivos desarrollar instrumentos legales para subsanar esa situación. El Efector Social que puede inscribirse en el Registro, fue definido como una persona que realiza una actividad productiva y ve dificultada su inserción en la economía por su situación de vulnerabilidad social. El Registro se propuso facilitar el desarrollo de dicha actividad económica y el incremento de ingresos, mediante la posibilidad de facturar y así incorporar nuevos compradores o clientes. Los inscriptos se encuentran bajo la figura del Monotributo Social, creado por la Ley 25.865. Su funcionamiento es similar al del monotributo para trabajadores independientes y el aporte que realiza cada trabajador o trabajadora contabiliza años para acceder a la jubilación y brinda acceso a una obra social para la atención de la salud<sup>13</sup>. El aporte que se realiza, es subsidiado parcialmente por el Estado. En el caso de los Programas de promoción de cooperativas, implementados, el Monotributo Social era cubierto en su totalidad por el Ministerio de Desarrollo Social.

Al ser pensado como una vía de formalización de las actividades económicas de personas y grupos en situación de vulnerabilidad social, se estableció un tope de ingresos brutos anuales equivalente a doce salarios mínimos. Este tope limita las posibilidades de crecimiento de las unidades productivas, porque al mejorar mínimamente su nivel de ingresos, contradictoriamente a los objetivos planteados normativamente, pierden la posibilidad de contar con este apoyo estatal creado para su promoción y fortalecimiento. Aquí podemos observar uno de los modos en que se expresa la mencionada tensión entre trabajo y asistencia, a partir de la concepción que subyace al diseño de esta intervención que busca garantizar la protección social, al mismo tiempo que la concepción de la economía social que la orienta parece definirla como una economía de la pobreza que requiere ser asistida.

---

<sup>13</sup> El monotributo social es definido en el sitio web de ANSES como “un régimen que te permite ingresar a la economía formal, registrar tu emprendimiento, emitir facturas, contar con una obra social con cobertura para tu grupo familiar y realizar aportes para acceder a una jubilación en el futuro”. Recuperado de <https://www.anses.gob.ar/monotributo-social> el 5 de julio de 2020.

En cuanto a su alcance, según los datos del Ministerio de Trabajo, en noviembre de 2019, se registraron 365.000 monotributistas sociales (MTESS, 2020). Si bien el número de inscriptos en el Registro Nacional de Efectores se fue incrementando<sup>14</sup>, su alcance continúa siendo claramente limitado respecto de sus potenciales destinatarios. Pese a que no existe un dato oficial, distintos actores vinculados con la economía social y popular estiman que éstos alcanzarían entre 4 y 5 millones de trabajadores y trabajadoras<sup>15</sup>. Aquí cabe hacer una mención respecto de la inexistencia de una cuantificación y caracterización del universo de trabajadores y trabajadoras no asalariados de estas “otras economías” y las dificultades de acceso a información precisa y confiable sobre este universo y el alcance de los programas que lo fomentan. Distintos informes del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Economía y del Ministerio de Trabajo brindan información sobre el alcance de las distintas líneas de intervención estatal e intentan caracterizar el sector, sin embargo, la información que ofrece cada organismo muchas veces no coincide plenamente entre sí o bien no resulta comparable entre distintos periodos, debido a las diversas metodologías utilizadas o bien porque no se explicita el modo en que se generaron los datos. Sumado a ello, si consideramos la producción académica referida a estas políticas y los diversos sentidos de la economía social y la economía popular que subyacen en los diseños de los diferentes programas, podemos afirmar que resulta imprescindible la elaboración reflexiva de las fuentes de información utilizadas y la consideración de los modos en que las distintas definiciones intervienen en las disputas por la construcción de categorías a partir de las cuales se construyen las protecciones ligadas a las políticas de economía social y economía popular que, a su vez, se inscriben en diferentes visiones del mundo (BOURDIEU, 1999).

Respecto de las posibilidades efectivas de acceso a una cobertura de salud que brinda el Monotributo Social, en distintos trabajos de campo (HOPP, 2013; 2016; 2017), recogimos información acerca de las dificultades que se presentaron al momento de la inscripción en las obras sociales, debido a que algunas de ellas se negaban a incorporar a esta categoría de trabajadores o ante la falta de información de los destinatarios y destinatarias que si bien formalmente tenían la cobertura de salud garantizada, al no realizar el trámite para darse de alta, en la práctica no accedían a ella. Desde el inicio de su implementación fue necesario desplegar estrategias de distinto tipo para lograr el reconocimiento y la inclusión de los monotributistas sociales al sistema de obras sociales. Algunas de ellas tenían que ver con capacitar a referentes y advertirles que era importante corroborar si la obra social elegida los aceptaría efectivamente previo a realizar la inscripción para evitar rechazos. Otras con brindar información y herramientas para que los destinatarios y destinatarias puedan gestionar la inscripción haciendo valer su derecho ante un eventual accionar discriminatorio. Al respecto, una trabajadora social nos contaba que dos jóvenes que participaban del programa Argentina Trabaja concurren a inscribirse con la pechera del programa y que las habían maltratado, además de no lograr la incorporación a

---

<sup>14</sup> En 2007, el monotributo social contaba con 47.428 inscriptos (MECON, 2007). El crecimiento paulatino en los primeros años de implementación se vinculó con la ampliación de los posibles destinatarios, tales como fábricas o empresas recuperadas que hayan adoptado la figura de cooperativa de trabajo (Boletín del Monotributo Social n. 9) y la RESOLUCIÓN no. 2757, 2011 que estableció la inscripción de los destinatarios del Microcrédito en el Monotributo Social, a fin de promover mayor sustentabilidad y durabilidad de los emprendimientos; pero fundamentalmente, se vinculó con la implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo, en el cual los integrantes de las cooperativas que participan del mismo eran inscriptos en este régimen por el propio programa.

<sup>15</sup> Si bien no existe un registro oficial, desde las distintas organizaciones de representación nucleadas en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) estiman que existen 5 millones de trabajadores y trabajadoras de la economía popular (PÁGINA 12, 9 dic. 2019) Según la estimación que realiza el Observatorio sobre Coyuntura Económica y Políticas Públicas, “en el 2do trimestre de 2019 el 21,4% de la Población Económicamente Activa (PEA) trabajaba en una actividad de la Economía Popular, lo que proyectado a la población urbana total asciende a 4,2 millones de personas” (BERTELOTTI, 2019, p. 5).

la obra social. Fue recién luego de la intervención de los responsables del programa que las aceptaron. Entre risas y preocupación, la entrevistada expresa que estas dos mujeres volvieron para decirle que ya tenían su carnet de la obra social con todos los familiares adherentes y que, además, habían sido bien atendidas, porque esta vez “estábamos bien vestidas y no con la pechera” (Registro de Campo, 27/4/2011). Como contracara, otras obras sociales casi se fundaron con el Argentina Trabaja, porque aceptaron a todos sus titulares desde un principio, nos explicaban nuestros informantes. Tanto la discriminación asociada a la dimensión social y cultural del reconocimiento en tanto trabajadores con derechos, como las dificultades prácticas que observamos, dan cuenta de los límites del proceso de implementación de esta estrategia de protección social.

Más allá del intento de formalización de las unidades productivas que puede favorecer el desarrollo de la actividad económica, el registro y el control por parte del Estado, la modalidad elegida da cuenta de que aún no se ha logrado un pleno reconocimiento del carácter colectivo de estas formas laborales. La figura del monotributo resulta inadecuada porque el aporte que estipula es individual y no se condice con la naturaleza de las cooperativas, ni de las unidades productivas asociativas. Estos límites son señalados tanto desde distintas organizaciones de representación del sector, entre ellas la Central de Trabajadores de la Argentina<sup>16</sup> (CHULMAN, 2008; CHULMAN; MUÑOZ, 2008) y la Federación Argentina de Trabajadores Autogestionados<sup>17</sup> que considera que “la condición real de los socios de cooperativas de Trabajo es la de trabajadores colectivizados”<sup>18</sup>, como desde el ámbito académico (HINTZE; VÁZQUEZ, 2011; HOPP, 2013; SCHUJMAN, 2019; entre otros).

En octubre de 2009 se firmó el DECRETO no. 1602 de 2009 que creó e incorporó la Asignación Universal por Hijo (AUH) a la Ley 24.714 que regula el Régimen de Asignaciones Familiares. La AUH es:

un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (DECRETO no. 1602, 2009, p. 3).

Ésta consiste en una prestación monetaria mensual, que se abona a uno de los padres (o responsables legales) de menores de 18 años. En el caso de que el niño o niña fuera discapacitado, el beneficio no tiene límite de edad. En 2011, este derecho a acceder a las asignaciones familiares se amplió, mediante el DECRETO no. 446, a la protección de mujeres embarazadas, a partir de las doce semanas de gestación. Estas medidas de amplio alcance, tienden a equiparar las prestaciones de estas trabajadoras, definidas como vulnerables, a las que perciben las asalariadas mediante el régimen tradicional de asignaciones familiares. De

---

<sup>16</sup> La Central de Trabajadores de la Argentina se creó en el año 1992 con el objetivo de “luchar por una sociedad sin excluidos” y representar un nuevo modelo sindical en Argentina que incorpora tanto a Sindicatos como a las centrales obreras tradicionales como Organizaciones Sociales, Organizaciones de Jubilados, Afiliados Directos mayores de 14 años que viven, vivieron o quieren vivir de su trabajo. Recuperado de <https://ctanacional.org/dev/que-es-la-cta/> el 5 de julio de 2020.

<sup>17</sup> Esta Organización fue creada en el año 2006, en un principio sus acciones estaban ligadas a los problemas de las empresas recuperadas, pero con el tiempo su objetivo se amplió y actualmente comparte este espacio también con cooperativas de trabajo que no surgieron de procesos de recuperación. Asimismo, se vinculan con microemprendimientos y promueven la conformación de cooperativas autogestionadas.

<sup>18</sup> Carta presentada ante el MTESS en el mes de julio de 2010 con motivo de solicitar la inclusión de los cooperativistas que tributan en el Sistema de Régimen simplificado del Monotributista a la Asignación Universal por Hijo, énfasis original. Como veremos esta demanda no fue atendida hasta el año 2016.

acuerdo al último dato abierto publicado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en junio de 2019 la Asignación Universal alcanzó a 3.923.040 niños y niñas y la Asignación por Embarazo a 77.292 mujeres<sup>19</sup>.

La creación de la Asignación Universal por Hijo y la ampliación de la cobertura a mujeres embarazadas, marcó una ruptura en la concepción histórica de la seguridad social argentina, incorporando a trabajadores y trabajadoras informales, desocupados y autogestionados en la economía social y popular al Sistema de Asignaciones Familiares de la Seguridad Social que históricamente estuvo destinado exclusivamente a asalariados formales.

A pesar de este cambio de paradigma (MAZZOLA, 2012) persistieron algunas desigualdades entre las distintas categorías. Una de ellas, vinculada con las condicionalidades que establece el diseño de la Asignación Universal, a partir de la obligación de acreditar la escolaridad y la realización de controles de salud de sus hijos e hijas para acceder al cobro de la totalidad de la prestación. La modalidad de pago se realiza en dos partes: el 80% del total de forma mensual y el 20% restante se acumula en una cuenta bancaria. El acceso a este monto acumulado se habilita ante el cumplimiento de los mencionados requisitos.

Las condicionalidades, sus efectos y problemas, fueron ampliamente debatidas (PAUTASSI, 2009; DE SENA; CENA; DETTANO; PAUTASSI; ARCIDIÁCONO; STRASCHNOY, 2013; entre otros) y marcan una diferencia con el régimen de Asignaciones Familiares para trabajadores asalariados, quienes no tienen que cumplir con ellas, ni se les retiene un porcentaje de la prestación. A diferencia de la AUH, la constancia de asistencia educativa de hijos de trabajadores asalariados era requerida a fin de acceder a la Ayuda Escolar Anual. Recién en el año 2015 esta asignación se amplió a las y los titulares de la Asignación Universal. Este trato diferencial entre destinatarios de cada subsistema discrimina a quienes perciben la Asignación Universal suponiendo que las responsabilidades de escolarización y cuidados de salud podrían incumplirse de no ejercer el control para habilitar el cobro. En cuanto a la cobertura, la AUH explicita la exclusión de trabajadores informales que perciban una remuneración superior al salario mínimo. Respecto de este límite, si bien en la práctica el requisito es difícil de corroborar, es necesario marcar la desigualdad que presenta respecto del Régimen de Asignaciones Familiares para asalariados, cuyo tope es claramente mayor<sup>20</sup>.

Por otra parte, desde su creación en 2009 hasta mayo de 2016, los trabajadores y trabajadoras autónomos e inscriptos en el Sistema de Régimen Simplificado de Monotributo, independientemente de cuáles fueran sus ingresos y categoría, se encontraban excluidos de la cobertura. A pesar de un contexto económico de crisis y una política tendiente a la desregulación y precarización laboral sostenida en principios neoliberales que caracterizaron a la gestión macrista, las demandas sostenidas desde distintos sectores sociales desde el periodo previo dieron lugar a la firma del DECRETO no. 593 en 2016, que subsanó esta importante desigualdad respecto de la protección social del trabajo asalariado que afectaba a los y las trabajadores y trabajadoras que integraban las unidades productivas promovidas por las políticas de economía social y popular que, al no existir un régimen tributario adecuado, se encontraban inscriptos bajo la figura del monotributo y por tanto estaban excluidos de ambos regímenes de Asignaciones Familiares.

Tal como mostramos en este breve recorrido, acompañadas de nuevos marcos normativos e instituciones de registro y regulación de las unidades productivas, y de

---

<sup>19</sup> Recuperado de ANSES datos abiertos <https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-asignaciones-universales> el 21 de marzo de 2020.

<sup>20</sup> El Tope Máximo de Ingreso del Grupo Familiar es de \$ 155.328 (RESOLUCIÓN no. 75, 2020).

protección social de los trabajadores y trabajadoras que las integran, se fue consolidando la institucionalización de una política de economía social, implementada principalmente desde el Ministerio de Desarrollo Social, como estrategia de intervención centrada en el abordaje de los problemas de desempleo y pobreza de aquellas poblaciones, que aún en contextos de crecimiento económico, se encontraban en una situación de vulnerabilidad social, derivada de las dificultades, la precariedad e informalidad de las condiciones de inserción laboral. Si bien estas políticas tuvieron explícitamente como horizonte la generación de trabajo como vía de integración a la sociedad, éstas son implementadas desde una agencia estatal históricamente vinculada con la asistencia social a la pobreza y, desde la década de 1990, a la pobreza por desempleo (GRASSI, 2003).

A pesar de los esfuerzos discursivos y la propuesta de novedosas estrategias de intervención, éstas no han logrado desmarcarse completamente del sesgo asistencial que persiste en la definición de la población objetivo como un sujeto vulnerable y que interviene en las prácticas de los actores que participan en la implementación de los programas, en las formas de participación económica, en los desiguales modos de reconocimiento social y en el acceso a derechos. De esta tensión deriva el primer problema que queremos señalar respecto de la protección social del trabajo no asalariado.

#### **4. EL TRABAJO ASALARIADO COMO HORIZONTE DE SENTIDO**

El trabajo en nuestras sociedades se constituyó en el principal organizador, tanto por ser la forma fundamental de garantizar la reproducción material de la vida, como por el reconocimiento social que implica (CASTEL, 1997, 2004; ROSANVALLON, 1995; PAUGAM, 2007). Como afirma Meda (2007), el trabajo es el fundamento del orden social y determina el lugar de los individuos en la sociedad. Al mismo tiempo que ocupa una parte esencial de nuestro tiempo y de nuestras vidas. Pero, ¿qué es el trabajo? Este concepto condensa diferentes sentidos que fueron sedimentándose, en los últimos siglos, como capas superpuestas y que oscurecen su carácter histórico, contribuyendo a cierta naturalización de un ideal de trabajo que no existe. Como veremos en el próximo punto, a partir de los elementos que conforman parte de este ideal, se fueron construyendo algunas de las demandas ligadas a la protección social y el acceso a derechos de los trabajadores y trabajadoras no asalariados de la economía popular.

Siguiendo a Meda (2007), la invención del concepto de trabajo se produjo durante los siglos XVIII y XIX en tres tiempos que fueron imprimiéndole una nueva significación. Esta invención ocurrió precisamente en el momento en que la producción se transformaba en el principal objeto de nuestras sociedades.

El primer sentido del trabajo se desplegó durante el siglo XVIII, ligado a la propuesta del liberalismo económico. Aquí el trabajo se define fundamentalmente por ser una unidad de medida, es el instrumento que permite comparar distintas mercancías, homogeneizar esfuerzos. Desde esta mirada el trabajo es construido, instrumental y abstracto. También es mercantil y extraíble de la persona. En el marco de una sociedad orientada a la búsqueda de la acumulación de riqueza, el trabajo es el basamento del orden y el elemento central de la construcción del lazo social. Así los individuos valen y son reconocidos por su contribución a la producción; al mismo tiempo que éste se constituye en la fuente de autonomía de los individuos.

La segunda significación proviene de los estudios de filosofía y política alemana y francesa, y se desarrolla durante el siglo XIX. Esta perspectiva opone el trabajo a la naturaleza, definiéndolo como la actividad propiamente humana. Se trata de una libertad creadora mediante la cual se puede transformar el mundo para volverlo vivible. Aquí nos interesa detenernos en

el señalamiento que realiza la autora sobre el pensamiento de Marx, respecto de la reducción de la pluralidad del trabajo que estaba presente en Hegel, para optar por una sola manera de hacer advenir a lo humano: el trabajo en su forma industrial, es decir, en la producción. De esta conceptualización deriva una noción de trabajo extendido en el sentido de que casi toda actividad puede ser considerada como trabajo en determinadas condiciones. Al mismo tiempo este concepto resulta limitado en tanto que el modelo concreto que se considera es el del trabajo bajo la forma industrial. Para Marx, “la producción y por consecuencia el trabajo, son soñados como lugar central donde se opera la alquimia del lazo social en una filosofía de la inter-expresión y del reconocimiento” (MEDA, 2007, p. 23). No obstante, distingue entre el trabajo asalariado, alienado y asociado a la pena, el sufrimiento o el sacrificio y el trabajo en una sociedad en la que se produzca libremente, es decir cuando el salariado fuera abolido y la abundancia lograda.

El tercer sentido define el trabajo como un sistema de distribución de ingresos, derechos y protecciones, y fue teorizado por la socialdemocracia alemana de fin de siglo XIX. Esta línea de pensamiento recupera la noción previa ligada al carácter realizador del trabajo y la consiguiente abundancia, pero en lugar de suprimir el salariado para la sociedad utópica, lo convierte en el medio privilegiado de difusión de la riqueza, de acceso a derechos y protecciones sociales. El Estado es entonces encargado de promover el crecimiento y el empleo, que posibilitan al conjunto de la sociedad acceder a la riqueza producida y al bienestar. En este marco, el empleo constituye entonces no sólo el principal medio para ganarse la vida, sino la forma fundamental de utilidad y reconocimiento social. Esta perspectiva orientó la constitución de los Estados de Bienestar europeos.

En el caso de la Argentina, el Estado de Bienestar se constituyó a partir de la experiencia política del peronismo (1943-1955) como un híbrido institucional, compuesto por componentes corporativos meritocráticos, cuyo acceso está condicionado por la participación en el empleo asalariado formal (el sistema de previsión social, las obras sociales y las asignaciones familiares hasta el año 2009) e instituciones de cobertura universal, propias del modelo social-demócrata, por ejemplo, el sector salud y educación (LO VUOLO; BARBEITO, 1998). La red de seguridad laboral abarcó todos los ámbitos que hacen a la relación del trabajo: la seguridad en el empleo, en el ingreso, en el puesto de trabajo, y, en la representación de los intereses del trabajo. Creándose un círculo virtuoso entre el alto nivel de empleo y una amplia posibilidad de financiar el gasto público creciente. El pleno empleo (masculino) fue asumido como una característica propia del proceso económico y no se contó históricamente con un seguro de desempleo. Así, el bienestar de las familias se produciría por el efecto cascada del trabajo formal asalariado del jefe de hogar. De este modo, la condición de trabajador asalariado formal, fue la que históricamente habilitó el acceso al sistema de seguridad social, la integración y la pertenencia a la comunidad (GRASSI, HINTZE; NEUFELD, 1994). Por ello, las distintas formas de inserción laboral han marcado también –y lo siguen haciendo hasta nuestros días– el alcance y la calidad de las protecciones sociales a las que acceden las distintas categorías de trabajadores y trabajadoras, así como también las estrategias que despliegan para satisfacer las necesidades, combinando los intercambios mercantiles, los bienes colectivos y diversos arreglos familiares y comunitarios a fin de suplir las prestaciones, servicios e infraestructura de cuidado que ni el trabajo ni las políticas públicas garantizan (MARTÍNEZ FRANZONI, 2005).

A diferencia de lo que sucede en Europa, el acceso al trabajo, en América Latina, y en Argentina en particular, no garantiza directa ni necesariamente el acceso a la protección, lo que genera crecientes dificultades para afrontar los riesgos y contingencias de la vida de los sectores populares. Estas características de nuestras economías, en un contexto global de crisis de la

sociedad salarial (CASTEL, 1997), ponen en cuestión tanto el ideal del trabajo como medio de distribución de ingresos, derechos y protecciones como la posibilidad de generalizar la noción de trabajo como libertad creadora.

Grassi y Danani, en una investigación referida a la “normalidad”<sup>21</sup> del empleo en la Argentina después de los 90, se preguntan “cuál es el espacio y la naturaleza de las relaciones intersubjetivas en las que “el trabajo” ofrece los sentidos que amalgaman a la sociedad y enlazan cada vida a ella” (GRASSI; DANANI, 2009, p. 42). A partir del análisis de las experiencias laborales, expectativas y proyectos de vida de trabajadores con empleos estables, contratos por tiempo indeterminado, jornadas regulares, con derecho a vacaciones, licencias pagas, aguinaldo y cobertura de la seguridad social, es decir en las condiciones de “normalidad” consagrada por el Estado, observan que esas condiciones, no solo incluyen una dosis de incertidumbre e imprevisibilidad, aún para el trabajo asalariado regular y protegido, sino que también dependen de las experiencias de vida y de las posiciones concretas de los sujetos en el mundo del trabajo. Luego de una década de hegemonía neoliberal, esa nueva “normalidad” se construyó como resultado de un proceso en el que se pusieron en cuestión las normas jurídicas y las instituciones del trabajo que se habían constituido en los parámetros a partir de las cuales se construían los modos de vida de los trabajadores a lo largo del último siglo. La “normalidad”, más allá de las normas que encuentran las autoras, muestra un tiempo cooptado por el trabajo, ya sea por la necesidad de aumentar ingresos escasos, por temor a perder el empleo, por las cambiantes reglas de juego de la competencia y de la construcción de la carrera, entre otras razones.

Los distintos sentidos que se fueron construyendo en torno al trabajo como factor de la producción, como “obra” y esencia del ser humano, y fundamentalmente, el trabajo asalariado formal como el principal sistema de distribución de ingresos, derechos y protecciones, se encuentran entremezcladas en las distintas representaciones que orientan la definición del sujeto de la protección social en las políticas de promoción de la economía social y la economía popular y en las demandas de las organizaciones de representación de este sector de la economía. En el próximo apartado, analizaremos esta cuestión que se hizo más claramente visible a partir de la implementación del Salario Social Complementario en el periodo 2016-2019.

#### **4.1 Reconstrucción neoliberal y reconocimiento de la economía popular**

En diciembre de 2015, asumió la Presidencia de la Nación Mauricio Macri, representante de la Alianza Cambiemos. Este cambio de gestión de gobierno marcó el inicio de un proceso de reconstrucción neoliberal y un quiebre en la orientación general de las políticas públicas a partir del pasaje del fortalecimiento del trabajo como propósito central de la política pública, hacia la flexibilización del mercado laboral y la reducción del déficit fiscal<sup>22</sup>. La política económica desarrollada hasta el fin de su mandato, en diciembre de 2019, incluyó una fuerte devaluación de la moneda, apertura económica, eliminación de retenciones a la exportación de productos agrícolas, quita de subsidios a servicios públicos, entre otras medidas que favorecieron a los sectores agroexportador, financiero y a empresas de capital concentrado en desmedro de las pequeñas y medianas empresas (PyMES), entre ellas las cooperativas de trabajo, empresas recuperadas y otras experiencias asociativas y autogestionadas (RUGGIERI, 2016). Todo ello

---

<sup>21</sup> Cabe aclarar que la normalidad, es un resultado “social e histórico y, en nuestras sociedades, es la realización de alguna hegemonía. En consecuencia, toda normalidad es perecedera y está sujeta a los avatares de las interpretaciones en disputa y de la práctica social concreta” (GRASSI y DANANI, 2009, p.119-120).”

<sup>22</sup> Para profundizar en el análisis del proceso político iniciado en diciembre de 2015 se puede consultar Tzeiman, (2017).

en un contexto de creciente inflación y la consiguiente pérdida de poder adquisitivo de los salarios, acompañado del aumento del desempleo y la precarización laboral (CESO, 2016).

Este cambio de rumbo socio-económico y político, incluyó también modificaciones en las políticas sociales destinadas a construir nuevos sentidos de la intervención estatal, la solidaridad, los estilos de gestión y las formas de vinculación del Estado con las organizaciones y sujetos destinatarios (HOPP; LIJTERMAN, 2019; GRASSI, 2018). En el caso de los programas de promoción de la economía social del Ministerio de Desarrollo Social, éstos se mantuvieron como una línea central de intervención, aunque con cambios normativos (RESOLUCIÓN no. 592, 2016a; RESOLUCIÓN no. 2055, 2016b) y en los discursos y las prácticas de funcionarios y trabajadores de nivel territorial, orientados a enfatizar los objetivos de formación laboral y fortalecimiento de la empleabilidad individual, en desmedro de las experiencias cooperativas que se habían impulsado en el ciclo político previo (HOPP, 2017; 2018; ARCIDIÁCONO; BERMÚDEZ, 2018; FERRARI MANGO; CAMPANA, 2018).

A pesar de un contexto socioeconómico y político adverso, la economía popular y las demandas de sus trabajadores y trabajadoras, fueron ganando visibilidad y protagonismo a partir de la fuerte movilización de las organizaciones de representación, que mantuvieron las problemáticas vinculadas con la promoción y protección de estas formas de trabajo no asalariadas en la agenda pública (MANEIRO; NUÑEZ, 2018; MALDOVÁN BONELLI; MELGAREJO, 2019; MUÑOZ, 2018).

Así, en diciembre de 2016, al poco tiempo de iniciado el mandato del nuevo Gobierno, se sancionó la Ley 27.345 que prorrogó la emergencia social hasta 2019 con el objeto de:

promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” (en la Constitución Nacional) [...] (LEY 27.345, 2016, p. 1).

A partir de esta Ley de Emergencia Social, se instituyó el Salario Social Complementario, una transferencia de ingresos del valor de medio Salario Mínimo, Vital y Móvil destinada a los trabajadores y trabajadoras de la economía popular, inscriptos en el Registro Nacional de la Economía Popular, creado por la misma Ley. Asimismo, se instituyó, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario que tiene como función determinar los lineamientos para alcanzar los objetivos planteados en la Ley e implementar el Registro para la inscripción de los trabajadores y trabajadoras que serán alcanzados por ella.

La propuesta, acordada con distintas organizaciones sociales (principalmente con la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa), implicaría una progresiva transformación de los programas nacionales existentes en el nuevo Salario Social Complementario. Para ello, la Ley facultó al Jefe de Gabinete a realizar las reestructuraciones presupuestarias necesarias para proveer los fondos adicionales requeridos en su implementación, hasta los 25 mil millones de pesos<sup>23</sup>. A pesar de la decisión normativa y la posibilidad de reasignación de recursos presupuestarios, finalizado el mandato de Cambiemos, esta reconversión no sucedió y la cobertura del Salario Social

---

<sup>23</sup> Al momento de la sanción de la Ley, esta suma era equivalente a aproximadamente a 1,7 mil millones de dólares.



Complementario fue muy limitada. El último dato disponible muestra que, en el 4º Trimestre de 2018, la cantidad de titulares era de 269.874<sup>24</sup>.

En el plano normativo, esta Ley marcó un giro en la estrategia de intervención social del Estado sobre las situaciones de vulnerabilidad social, creando una nueva transferencia monetaria que se concibió como un complemento de ingresos del trabajo en la economía popular que por las condiciones de precariedad y desprotección en las que se desarrolla, no alcanza a cubrir las necesidades de los hogares que dependen de estas formas de trabajo. Esta medida reconoce, por un lado, la necesidad de apoyo estatal a este sector de la economía. Pero, por otro, al establecer un ingreso individualizado, desconoce el carácter colectivo de las formas de organización del trabajo en la economía popular.

El Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario se conformó inicialmente por un representante del Ministerio de Trabajo; uno del Ministerio de Desarrollo Social y otro del Ministerio de Hacienda y tres representantes de organizaciones sociales inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas. Si bien en el proceso de implementación de las medidas creadas participa el Ministerio de Trabajo y las demandas de las organizaciones de la economía popular pueden ser entendidas como un avance hacia el reconocimiento de un nuevo sujeto del trabajo que demanda por derechos laborales que los equiparen a aquellos propios del trabajo asalariado (MALDOVÁN BONELLI *et al.*, 2017), la ubicación de estas nuevas instituciones de la economía popular en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y el modo de implementación de esta nueva transferencia de ingresos, cuyos criterios de selección de destinatarios se focalizan en “proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad (...)” (DECRETO no. 159, 2017, p. 2), reenvían la intervención estatal a la esfera de la asistencia y reactualizan las tensiones entre la concepción del trabajo como un medio de integración social y su uso como recurso y fundamento de la asistencia. La definición de este salario como *social* da cuenta de la diferenciación que vuelve a imprimir la política en las estrategias de protección del trabajo no asalariado que se desarrollan en la economía popular.

Como señala Muñoz (2018), el Salario Social Complementario deja sin duda una marca transformadora en las políticas públicas en tanto reconoce la existencia de trabajadores con características específicas (que no tienen empleador y por tanto se distinguen de la categoría de informales y se encuentran en situación de pobreza). Y la obligación del Estado de garantizar un apoyo económico que equipare sus ingresos al valor del salario mínimo, vital y móvil. Sin embargo, este apoyo estatal es caracterizado por las propias organizaciones que demandaron su institucionalización, como una herramienta aún precaria que apenas permitiría cruzar la línea de la miseria.

En cuanto a la protección en salud, observamos una diferencia importante entre el proyecto presentado<sup>25</sup> y la Ley finalmente sancionada que da cuenta de los límites de la protección social que provee esta normativa respecto de la demanda social. El primero proponía la cobertura mediante una Obra Social de Trabajadores de la Economía Popular, una institución propia del régimen de Seguridad Social del trabajo asalariado. En la Ley 27.345 y su reglamentación (DECRETO no. 159, 2017), la referencia a la cobertura de salud se vuelve más difusa: promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan

---

<sup>24</sup> Recuperado de : [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190222.\\_version\\_planes\\_programas\\_sociales\\_y\\_prestaciones\\_ss\\_abril\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190222._version_planes_programas_sociales_y_prestaciones_ss_abril_1.pdf). Acceso en 5 jul. 2020.

<sup>25</sup> Proyecto de Ley de Emergencia Social y de las organizaciones de la economía popular n. 3612 de 2016. Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3612.16/S/PL>

en la economía popular con miras a garantizarles cobertura médica. Esta modificación marca la persistencia de la distinción entre el trabajo asalariado y su representación asociada a la distribución de derechos y las formas de protección social efectivamente destinadas al trabajo en la economía popular. El sesgo que caracterizó el surgimiento y el proceso de institucionalización de las políticas de promoción de la economía social en Argentina que analizamos antes, vuelve a expresarse en la indefinición de un modo de acceso a la cobertura de salud que reproduce las desigualdades entre las distintas categorías de trabajadores.

Aun cuando las transformaciones del mundo del trabajo a nivel global y local han puesto claramente en cuestión la “promesa” de integración por el trabajo asalariado, la denominación de este complemento de ingresos como un *salario*, muestra la gravitación que aún mantiene este ideal del trabajo como medio de distribución de ingresos y derechos, como horizonte de sentido de las políticas sociales y de las demandas concretas de protección social de las organizaciones que representan a este conjunto de trabajadores. De este modo, la idea de salario reduce la heterogeneidad de experiencias laborales que se despliegan en la economía popular considerando una única forma de organización del trabajo y de acceso a la protección social legítima.

## **5. DESAFÍOS ACTUALES Y FUTUROS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL TRABAJO NO ASALARIADO**

El objetivo del artículo fue problematizar las formas de protección social del trabajo no asalariado (cooperativas, asociativas, autogestionadas y en la economía popular) que se construyeron de la mano del proceso de institucionalización de las políticas de promoción de la economía social y la economía popular en Argentina, iniciado en 2003.

La descripción y análisis de las distintas estrategias estatales y programas que se vienen desarrollando, desde hace más de quince años, a fin de brindar apoyo económico, capacitación, asistencia técnica, impulsar la formalización y garantizar la protección social de los trabajadores y trabajadoras que integran estas unidades productivas, da cuenta del reconocimiento de la economía popular como una vía legítima de generación de trabajo e ingresos de un amplio sector cuya inserción laboral es aún muy precaria.

En este sentido, la permanencia y el fortalecimiento del fomento de la economía social y popular como una línea de intervención central del Ministerio de Desarrollo Social en gestiones de gobierno con diferentes signos políticos y en diversos contextos socioeconómicos, muestra la capacidad organizativa y de demanda de las organizaciones de representación de estos trabajadores y trabajadoras que día a día inventan su propio trabajo y disputan por el reconocimiento de un nuevo sujeto que “llegó para quedarse” y luchan por conseguir y ampliar sus derechos laborales y de protección social frente a los riesgos y contingencias de la vida.

Sin embargo, las características particulares que adquirió el proceso de institucionalización de las políticas destinadas a promover, regular y proteger las diversas formas de trabajo no asalariado impulsadas estatalmente, contradictoriamente a los objetivos planteados normativamente, en muchas ocasiones han limitado u obstaculizado las posibilidades de desarrollo, ampliación y reconocimiento social y cultural de estas formas laborales. La promoción de estas “otras economías” en Argentina mantuvo un rol secundario en la estrategia socioeconómica de las distintas gestiones de gobierno y fue profundizando un carácter híbrido que coloca la promoción de la economía social y la economía popular entre la consideración

del trabajo como un medio legítimo de integración social y el uso del trabajo como un recurso de la asistencia, debilitando la sostenibilidad de estas experiencias en el mediano y largo plazo.

Esta tensión atraviesa el modo en que se define y construye la protección social y reactualiza la dicotomía entre trabajadores y asistidos. Esta construcción social e histórica que fundamentó un esquema de clasificación y de organización institucional que distinguió entre trabajo y asistencia que, sin embargo, ha sido puesto en cuestión a partir de las demandas de aquellos que quieren trabajar, pero no pueden hacerlo porque son excluidos del mercado de empleo formal, (re)produce las desigualdades entre las distintas categorías de trabajadores, en particular respecto del trabajo asalariado.

El segundo problema que analizamos y que se hizo más claramente visible en el periodo de reconstrucción neoliberal, a partir de la implementación del Salario Social Complementario, se vincula con los límites del trabajo asalariado como horizonte de sentido en la definición del sujeto de la protección y las estrategias estatales desplegadas. La construcción de una representación ideal del trabajo asalariado (que ya no existe y que en América Latina nunca existió plenamente) como el medio privilegiado de distribución de ingresos, derechos y protecciones, obstruye la posibilidad de consolidación de ese nuevo sujeto del trabajo que desde las políticas sociales y las demandas de las propias organizaciones de representación del sector se busca construir.

Identificados estos problemas, se plantea un importante desafío para pensar nuevos sistemas de protección social. No se trata simplemente de “incluir” a quienes se encuentran excluidos del mercado de empleo por medio de un trabajo a cualquier precio y en cualquier condición (GRASSI, 2003) o de formalizar las unidades productivas sin garantizar plenamente los derechos laborales de sus integrantes, sino de construir protecciones sociales para un trabajo digno y en condiciones de igualdad. A partir de esta premisa es menester avanzar en la definición y caracterización de este nuevo sujeto laboral que no es captado en las estadísticas oficiales, ni reconocido plenamente en la arquitectura jurídica e institucional existente, y por ello, hoy se encuentra aún desprotegido.

Esto requiere de consensos sociales respecto de la legitimidad y el valor social de las diversas modalidades de trabajo que se desarrollan en nuestra sociedad y de un sujeto colectivo capaz de impulsar este proceso de transformación del trabajo y de las políticas públicas. Avanzar en la construcción de nuevas respuestas y estrategias se torna un problema central tanto desde la perspectiva de la investigación comprometida con estos procesos sociales, como para la intervención del Estado. Como mostramos no existe una sola respuesta ni una única definición, pero cada una de ellas tiene implicancias diferentes en la modulación de las desigualdades, en la valoración y el reconocimiento de estas formas de trabajo no asalariadas que es necesario tener en cuenta.

## REFERENCIAS

- ARCIDIÁCONO, Pilar, BERMÚDEZ, Ángeles. Del “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”: descolectivización como impronta de los programas sociales. *Revista de Políticas Sociales*, Moreno, año 5, n. 6, p. 65-72, verano. 2018.
- BOURDIEU, Pierre. *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba, 1999.
- CABRERA, María Claudia y VIO, Marcela. *La trama social de la economía popular*. Buenos Aires: Espacio, 2014.

CASTEL, Robert. *Trabajo y Utilidad en el mundo*. Buenos Aires: Topía, 2004.

\_\_\_\_\_. El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones y el estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2012.

\_\_\_\_\_. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós, 1997.

CORAGGIO, José Luis. *De la Emergencia a la Estrategia. Más allá del “alivio a la pobreza”*. Buenos Aires: Espacio, 2004.

\_\_\_\_\_. La Presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su Institucionalización en América Latina. **UNRISD Conference**. Potential and Limits of Social and Solidarity Economy. Ginebra, 6–8 May. 2013. Disponible en: [http://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/\(httpInfoFiles\)/6C316ABB64A13A7CC1257B720034103A/\\$file/JL%20Coraggio.pdf](http://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/(httpInfoFiles)/6C316ABB64A13A7CC1257B720034103A/$file/JL%20Coraggio.pdf) Acceso en: jul. 2020.

DANANI, Claudia y HINTZE, Susana. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. In: DANANI, Claudia y HINTZE, Susana. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. 1. Ed. Los Polvorines: UNGS, 2011.

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. Introducción. Del concepto ampliado de trabajo al sujeto laboral ampliado. In: DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. *Sindicatos y Nuevos Movimientos Sociales en América Latina*. 1. Ed. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

DE SENA, Angélica, CENA, Rebeca, DETTANO, Andrea. Entre los programas de transferencias condicionadas de ingresos y las asignaciones familiares: disputas por los sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Buenos Aires, n. 72, p. 233-264, oct. 2018. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/072-octubre-2018/DeSena-Cena-Dettano.pdf> Acceso en 1 jul. 2020.

DEUX MARZI, María Victoria, HINTZE, Susana. Protección y seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados. In: DANANI, Claudia y HINTZE, Susana. *Protecciones y desprotecciones (II)*. Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina. 1. Ed. Los Polvorines: UNGS, 2014.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, María Inés. Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina. *Revista Íconos*, Quito, n. 62, p. 21-38. sept.-dic., 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.17141/iconos.62.2018.3243> Acceso en: 1 jul. 2020.

FERRARI MANGO, Cinthya y CAMPANA, Julieta. Informe n. 11 Del Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo y el Ellas Hacen al Hacemos Futuro. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? *Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural*, Buenos Aires: FLACSO Argentina, 2018. Disponible en: <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/07/Informe-OPPRE-N%-C2%B0-11.pdf> Acceso en: 30 jun. 2020.

FERRARI MANGO, Cinthya. **Políticas Sociales, Actores y Territorio**. Del Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja al Hacemos Futuro en el Municipio de la Matanza (2009-2018). 2019. Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales)- Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2019.

FREGA, Mariana. Mujeres y trabajos en el Conurbano reciente. Apuntes en clave feminista. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, Buenos Aires, v. 3, n. 5, p. 1-28, primer semestre 2019. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/lat/article/view/412/389> Acceso en: 1 jul. 2020.

GAGO, Verónica, CIELO, Cristina y GACHET, Francisco. Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada. Presentación del dossier. **Íconos Revista de Ciencias Sociales**, Quito, n. 62, p. 11-20, sept.-dic.2018. Disponible en: <https://doi.org/10.17141/iconos.62.2018.3501> Acceso en: 1 jul. 2020.

GAGO, Verónica. Diez hipótesis sobre las economías populares. *Nombres Revista de Filosofía, Córdoba*, n. 25, p. 179-188, sept. 2016. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/NOMBRES/article/view/21240> Acceso en: 1 jul. 2020.

GAMALLO, Gustavo. Prestaciones no contributivas en Argentina. Sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2000-2018). *Estudios Sociales del Estado*, Buenos Aires, v. 10, n. 5, p. 16-59, segundo semestre, 2019. Disponible en: <http://estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/189> Acceso en: 1 jul. 2020.

GRASSI, Estela. *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal*. La otra década infame (I).1. Ed. Buenos Aires: Espacio, 2003.

\_\_\_\_\_. La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. **e-l@tina**. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Buenos Aires, v. 10, n. 39, p. 1-28, abr.-jun. 2012. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2768> Acceso en: 1 jul. 2020

GRASSI, Estela y DANANI, Claudia. Capítulo 1. ¿Qué hay de normal en el empleo normal? condiciones de trabajo y proyectos de vida después de los años 90. In: GRASSI, Estela y DANANI, Claudia. *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir, vivir para trabajar. 1*. Ed. Buenos Aires: Espacio, 2009.

HINTZE, Susana. *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible. 1*. Ed. Buenos Aires: Espacio, 2007.

HINTZE, Susana y VÁZQUEZ, Gonzalo. Capítulo 5. A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado. In: DANANI, Claudia y HINTZE, Susana. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. 1. Ed. Los Polvorines: UNGS, 2011.

HOPP, Malena. **Documentos de Jóvenes Investigadores n. 25**. Trabajo e integración social en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2008). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2010. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20110311041517/ji25.pdf> Acceso en: jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **El Trabajo: ¿medio de integración social o recurso de la asistencia?** Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina 2003-2011.2013. Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales) Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

\_\_\_\_\_. Potencialidades y límites del Programa Argentina Trabaja en dos barrios populares del Conurbano bonaerense. **Documentos y Aportes en Administración Pública**, Santa Fe, n.27, p. 7-35, dic. 2016. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20110311041517/ji25.pdf> Acceso en: 5 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Políticas de promoción de la Economía Social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad. In: CORAGGIO, José Luis. *Miradas Sobre La Economía Social y Solidaria en América Latina*. 1.Ed. Los Polvorines: IAEN-UNGS, 2017.

\_\_\_\_\_. De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. *Ciudadánias. Revista de políticas sociales urbanas*, Buenos Aires, n. 2, p. 14-41, primer semestre 2018. Disponible en: [http://ciudadanias.untref.edu.ar/n2\\_dossier\\_art5.php](http://ciudadanias.untref.edu.ar/n2_dossier_art5.php) Acceso en: 5 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Sostenibilidad y promoción del trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado en la Argentina actual. *Otra Economía*, Buenos Aires, v. 11, n. 20, p. 156-173, segundo semestre 2018b. Disponible en: <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14746> Acceso en: jul. 2020.

HOPP, Malena y LIJTERMAN, Eliana. Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal. *Katálysis*, Florianópolis, v.22, n.1, p. 66-79, may. 2019. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-02592019v22n1p66> Acceso en: jul. 2020.

ICAZA, Ana María y TIRIBA, Lía. Economía popular. In: Cattani, Antonio. *La otra economía*. 1. Ed. Buenos Aires: Altamira, 2004. Disponible en: <https://www.economiasolidaria.org/sites/default/files/Laotraeconomia.pdf> Acceso en: 1 jul. 2020.

KASPARIAN, D. Promoción estatal del cooperativismo de trabajo y formas socioproductivas emergentes. Contribuciones en clave emancipatoria a partir de un estudio de caso del Programa Argentina Trabaja. *RevIISE- Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, San Juan, v. 13, n. 13, p. 211-225, abr. 2019. Disponible en: <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/313> Acceso en: 1 jul. 2020.

LIJTERMAN, Eliana. Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, Quito, n. 62, p. 65-85, sept.-dic. 2018. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.62.2018.3254> Acceso en: jul. 2020.

LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto. *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. 1. Ed. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1998.

MANEIRO, María y NÚÑEZ, Javier. Acción colectiva, negociaciones y alianzas tras la Ley de Emergencia Social. *Jornadas de Economía Crítica*. Santa Fe: UNL, 2018.

MALDOVÁN BONELLI, Johanna. *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*. 1. Ed. Buenos Aires: UMET, 2018.

MALDOVAN BONELLI, Johanna y MELGAREJO, Mariana. Reivindicaciones y demandas de los/as trabajadores/as no asalariados/as: el dilema redistribución-reconocimiento en la economía popular. *RevIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, San Juan, v. 13, n. 13, p. 263-278, abr. 2019. Disponible en: <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/299> Acceso en: 1 jul. 2020.

MALDOVAN BONELLI, Johanna, YNOUB, Emanuel, MOUJÁN, Lucio, MOLER, Emilce. Políticas públicas e instituciones de regulación socio-laboral para la Economía Popular. Supuestos y tensiones en el debate por la ley de Emergencia Social. **13º Congreso Nacional de Estudios el Trabajo**. Buenos Aires: ASET, 2017. Disponible en: [https://www.aset.org.ar/2017/ponencias/14\\_Maldovan.pdf](https://www.aset.org.ar/2017/ponencias/14_Maldovan.pdf) Acceso en: 1 jul. 2020.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana. Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO*, San José, v. 2, n. 2, p. 41-78, dic. 2005.

MAZZOLA, Roxana. *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. 1. Ed. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2012.

MEDA, Dominique. ¿Qué sabemos sobre el trabajo? *Revista de Trabajo*, Buenos Aires, año 3, n. 4, p. 17-32, en.-nov. 2007. Disponible en: [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/2007n04\\_revistaDeTrabajo.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/2007n04_revistaDeTrabajo.pdf) Acceso en: 1 jul. 2020.

MUÑOZ, María Antonia. Las marcas de los sujetos en el Estado. Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la Argentina reciente. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, Santa Fe, v. 18, n. 30, p.85-128, sept. 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.14409/daapge.v18i30.8443> Acceso en: 1 jul. 2020.

OBSERVATORIO DE LAS ELITES ARGENTINAS. **Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri**, Informe de Investigación, n. 1, 2016. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf> Acceso en 5 jul. 2020.

PAUTASSI, Laura, ARCIDIÁCONO, Pilar, STRASCHNOY, Mora. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. *CEPAL Serie Políticas sociales*, n. 184. 2013. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/pautassi-asignacion-universal-por-hijo.pdf> Acceso en: 1 jul. 2020.

PAUGAM, Serge. *Las formas elementales de la pobreza*. 1. Ed. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

PEDERIVA, Carmina. Disfrutá la incertidumbre. Contrapuntos entre el emprendedurismo y la economía popular. In: FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, María Inés. *Bajo sospecha. Debates Urgentes sobre las Clases Trabajadoras en la Argentina*. 1. Ed. Buenos Aires: Callao cooperativa cultural, 2019.

RAZETO MIGLIARO, Luis. *Desarrollo, Transformación y Perfeccionamiento de la Economía en el Tiempo*, 1. Ed. Santiago de Chile: Universidad Bolivariana, 2001.

ROSANVALLON, Pierre. *La nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*. 1 Ed. Buenos Aires: Manantial, 1995.

RUGGIERI, Andrés. Las empresas recuperadas por los trabajadores en los comienzos del gobierno de Mauricio Macri. *Revista Idelcoop*, n. 220, p. 11-31, nov. 2016. Disponible en: <https://www.idelcoop.org.ar/revista/220/empresas-recuperadas-trabajadores-comienzos-del-gobierno-mauricio-macri> Acceso 1 jul. 2020.

SCHUJMAN, Mario. *Carta del trabajador autogestionario*. 1. Ed. Rosario: UNR Editora, 2019.

TZEIMAN, Andrés. *Radiografía Política del Macrismo. La derecha argentina: entre la nación excluyente y el desafío democrático*. 1. Ed. Buenos Aires: Caterva, 2017.

## FUENTES

BERTELOTTI, Ariel. Estimación cuantitativa de la economía popular. **Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas**, dic. 2019. [https://docs.wixstatic.com/ugd/54048a\\_87f5b2dcf38f4e76bbbf5be49746f5e.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/54048a_87f5b2dcf38f4e76bbbf5be49746f5e.pdf)

Boletín del Monotributo Social n. 9. Ministerio de Desarrollo Social, s/f.

CESO. Informe económico mensual. **Centro de Estudios Scalabrini Ortiz**, n. 1, en. 2016. Disponible en: <http://www.ceso.com.ar/informe-economico-mensual-enero-2016> Acceso en 1 jun. 2020.

CHULMAN, Valeria. y MUÑOZ, Ruth. *Informe preliminar sobre los resultados del relevamiento sobre Trabajo Autogestionado y Seguridad Social*. Buenos Aires: IEF-CTA, 2008. Disponible en: [http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/08-03\\_informe\\_preliminar\\_del\\_relevamiento\\_sobre\\_seguridad\\_social.pdf](http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/08-03_informe_preliminar_del_relevamiento_sobre_seguridad_social.pdf) Acceso en 25 jun. 2020

CHULMAN, Valeria. *Acerca de las condiciones de acceso de los Trabajadores Autogestionados al sistema de seguridad social en la Argentina actual*. Buenos Aires: IEF-CTA, 2008. Disponible en: [http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/08-03\\_Trabajadores\\_autogestionados\\_y\\_seguridad\\_social.pdf](http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/08-03_Trabajadores_autogestionados_y_seguridad_social.pdf). Acceso en: 25 jun. 2020.

DECRETO no. 801.Poder Ejecutivo Nacional, 05 sep. 2018. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314078/norma.htm> Acceso en: 5 jul. 2020.

DECRETO no. 159.Poder Ejecutivo Nacional Decreto Reglamentario de la Ley 27.345, 9 mar. 2017. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-159-2017-272453> Acceso en: 5 jul. 2020.

DECRETO no. 593.Poder Ejecutivo Nacional, 15 abr. 2016.Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/260573/norma.htm> Acceso en: 5 jul. 2020.

DECRETO no. 446,Poder Ejecutivo Nacional, 18 abr. 2011.Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=181250> Acceso en: 5 jul. 2020.

DECRETO no. 1602.Poder Ejecutivo Nacional 29, oct. 2009.Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm> Acceso en: 5 jul. 2020.

LEY 25.865, 17 dic. 2003. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=91903> Acceso en: 5 jul. 2020.

LEY 27.345, 23 dic. 2016. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269491/norma.htm> Acceso en: 5 jul. 2020.

MDS. Ministerio de Desarrollo Social. Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo: Provincias Argentina. 2010. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/3.%20Distribuidor%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo.%20Buenos%20Aires.pdf> Acceso 5 jul. 2020.

MECON. Informe de la contaduría general de la nación 2007. Buenos Aires: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía, 2007.

MTESS. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. “Situación y evolución del trabajo registrado. Datos a noviembre de 2019”. Enero 2020. Buenos Aires: METSS. 2020 [http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/trabajoregistrado/trabajoregistrado\\_1911\\_informe.pdf](http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/trabajoregistrado/trabajoregistrado_1911_informe.pdf)



PÁGINA 12. Un sindicato de la economía popular. 9 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/235416-un-sindicato-para-la-economia-popular> Acceso en: 1 jul. 2020.

PROYECTO DE LEY DE EMERGENCIA SOCIAL Y DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR n. 3612, 2016. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/380981/downloadPdf> Acceso en: 5 jul. 2020.

RESOLUCIÓN no. 75. Administración Nacional De La Seguridad Social, 17 mar. 2020. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-75-2020-335627> Acceso en: 5 jul. 2020.

RESOLUCIÓN no. 151. Ministerio de Desarrollo Social, 15 feb. 2018. Disponible en: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2017/normaTexto.php?Id=1276&organismo=Secretar%EDa%20de%20Econom%EDa%20Social> Acceso en: 5 jul. 2020.

RESOLUCIÓN no. 592, Ministerio de Desarrollo Social, 26 may. 2016a. Disponible en: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2017/normaTexto.php?Id=1038&organismo=Ministerio%20de%20> Acceso en: 5 jul. 2020.

RESOLUCIÓN no. 2055. Ministerio de Desarrollo Social, 12 oct. 2016b. Disponible en: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2017/normaTexto.php?Id=1108&organismo=Secretar%EDa%20de%20Coordinaci%C3%B3n%20y%20Monitoreo%20Institucional> Acceso en: 5 jul. 2020.

RESOLUCIÓN, no. 2176. Ministerio de Desarrollo Social, 14 mar. 2013. Disponible en: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=432&organism> Acceso en: 5 jul. 2020.

RESOLUCIÓN no. 2757. Ministerio de Desarrollo Social, 7 sept. 2011. Disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/mds/2757.pdf> Acceso en: 5 jul. 2020.

RESOLUCIÓN no. 3182. Ministerio de Desarrollo Social, 6 ago. 2009. Disponible en: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2017/normaTexto.php?Id=247&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social> Acceso en: 5 jul. 2020.

<https://ctepargentina.org/nosotros/> Acceso en: 4 jul. 2020.

<https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-asignaciones-universales> Acceso en: 21 mar. de 2020.

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190222.\\_version\\_planes\\_programas\\_sociales\\_y\\_prestaciones\\_ss\\_abril\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190222._version_planes_programas_sociales_y_prestaciones_ss_abril_1.pdf) Acceso en 5 jul. 2020.