

33º Congreso
Internacional del CIRIEC
Valencia, 13 – 15 junio
de 2022

Nuevas dinámicas mundiales
en la era post-Covid; desafíos para
la economía pública, social
y cooperativa

Economía popular, social y solidaria en Argentina. Horizontes emancipatorios y nuevas agendas en el contexto post-pandemia

María Victoria Deux Marzi

*Universidad Nacional de Rosario – Observatorio de
Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria*

mvictoriadeux@gmail.com

Resumen

En este artículo sostenemos que las políticas públicas para promover formas de trabajo no asalariados identificadas como de economía popular, social y solidaria (EPSS, en adelante) se han establecido en el Estado nacional a partir de un proceso de sedimentación de organismos y programas. Los mismos son el resultado de prácticas, luchas, reivindicaciones y acuerdos celebrados en momentos y entre actores diversos, motivados por proyectos y sentidos, a veces, divergentes.

El objetivo del artículo es entonces reconstruir el proceso de institucionalización de la EPSS en Argentina, reconociendo aquellos rasgos transitorios, propios de cada período político, y las huellas que habrían de sedimentar formas persistentes de institucionalidad. En particular, analizamos los principales programas y organismos nacionales de EPSS en cuatro períodos comprendidos entre 2003 y 2022, y las principales demandas y reivindicaciones articuladas por organizaciones de alcance nacional. Para ello combinamos fuentes primarias y secundarias, en particular documentales.

Palabras clave: Economía popular, social y solidaria, institucionalidad, políticas públicas

Keywords: Popular, social and solidarity economy, institutions, public policies

Expanded abstract

The Popular, Social and Solidarity Economy in Argentina. An institutionality built between sediments and waves

In this article we argue that public policies to promote forms of non-salaried work identified as popular, social and solidarity economy (EPSS, hereinafter) have been established in the national State from a process of sedimentation of organizations and programs resulting from practices, struggles, claims and agreements celebrated at times and between diverse actors, motivated by sometimes divergent projects and meanings.

The objective of the article is then to reconstruct the institutionalization process of the EPSS in Argentina, recognizing those transitory features, typical of each political period, and the traces that would settle persistent forms of institutionality. In particular, we analyze the main national EPSS programs and organizations in four periods, between 2003 y 2022, and the main demands and claims articulated by national organizations. For this work, we combine primary and secondary sources, in particular documentaries.

1. Introducción

Las cooperativas y mutuales llegaron a Argentina de la mano de inmigrantes europeos a fines de a finales del siglo XIX. Sin un marco jurídico e institucional preexistente, se crearon impulsadas por organizaciones sindicales y sociales que buscaban defender o autonomizar a sus asociadxs de la inseguridad de los mercados y las condiciones de trabajo. Para ello, se crearon cooperativas de ahorro y crédito, de vivienda, mutuales dedicadas a la cobertura de servicios de salud o al esparcimiento y la difusión de la cultura, entre otras. Muchos años después, en la década de 1970 se sancionaron dos leyes que institucionalizaron y regularon las cooperativas y mutuales a nivel nacional, y crearon los organismos nacionales encargados de su promoción, fiscalización y control; unificados en el año 2000 en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

En la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, el ritmo de creación de las cooperativas aumentó notablemente como resultado de la incapacidad del mercado de trabajo para incluir al conjunto de la población activa. Dicho crecimiento se concentró específicamente en las cooperativas de trabajo, en las que nos centramos en este artículo. A diferencia de lo que había ocurrido cien años antes, ahora no se trataba de estrategias asociativas creadas para complementar la vida salarial, sino de alternativas laborales para los trabajadores “sin salario”. Muchas de estas estrategias se gestaron desde el seno de organizaciones sociales y de trabajadorxs desocupadxs, conocidas como “piqueteras” porque entre sus repertorios de lucha y acción incluyeron los cortes de calles y rutas. Otras, fueron impulsadas por las propias empresas, en el marco de procesos de flexibilización laboral y de privatizaciones de empresas públicas, en los que se utilizaba esta forma jurídica como modalidad de contratación laboral encubierta, de precarización y de evasión impositiva y de cargas sociales (Rebon y Kasparian, 2015:16).

Las políticas estatales respondieron a estas estrategias laborales con apreciable retraso. La aparición de nuevas políticas en la agenda nacional recién puede fecharse luego del estallido de 2001/02 cuando a las tradicionales políticas del INAES dedicadas a la capacitación y formación cooperativa y mutual, así como a su fiscalización y control, se sumó una nueva generación de políticas sociales que promovían la conformación de cooperativas como un instrumento para asistir y organizar a trabajadorxs desocupadxs. En consecuencia, a la institucionalidad cooperativa y mutual, creada en la década del 70, se le *superpusieron* otros programas y organismos identificados como de *economía social y solidaria* (ESyS, en adelante) que abordarían las situaciones de las personas en condición de pobreza y falta de empleo que aparentaban ser transitorias (Arcidiácono y Bermudez, 2015).

A partir de la segunda década del siglo XXI, la expresión *economía popular* (EP, en adelante) ganó fuerte presencia en el ámbito público, si bien ya llevaba acumulada una larga trayectoria (por ejemplo, Coraggio ya se refería a ella en 1989 como parte de la economía mixta realmente existente). Esto ocurrió especialmente en el contexto de creación de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CTEP/2011) y de la aprobación de la Ley de “Emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de la Economía Popular” (2016), impulsada por esta y otras organizaciones de trabajadorxs desocupadxs, informales o por cuenta propia.

Más allá de las divergencias y matices, reconocemos en las experiencias que se identifican con la economía social, la economía solidaria o la economía popular un objetivo común: el *sustento*, esto es, la reproducción de la vida de sus integrantes. Para ello recurren a la autogestión y la auto-organización de sus capacidades colectivas (puntualmente en este artículo nos centraremos en la cooperación en el trabajo para la generación de ingresos). Por ello, siguiendo la línea de trabajos anteriores (Hintze y Deux Marzi, 2020; Deux Marzi 2018, entre otros), reunimos en la denominación Economía Popular, Social y Solidaria (EPSS, en adelante) a los trabajadorxs y sus organizaciones basadas en la autogestión de las capacidades de trabajo para reproducir las condiciones de existencia cotidiana. En este punto advertimos al lector acerca del uso que le damos a la expresión EPSS como una denominación común que articula diferentes identidades y estrategias organizativas, aún cuando nos refiramos a un período anterior al uso difundido de la expresión “economía popular”.

Ahora bien, miradas en perspectiva las iniciativas de EPSS se gestaron en respuesta a diferentes problemas de época y en contextos marcados por distintas condiciones del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, traccionaron o motivaron variadas intervenciones desde el Estado orientadas por sentidos y prioridades heterogéneas, abonando a un proceso de institucionalización “por capas”. Una revisión rápida de los signos políticos de los gobiernos que asumieron la conducción del país en las últimas dos décadas nos lleva a destacar, en primer lugar, la alternancia entre coaliciones o alianzas representativas de orientaciones políticas e identidades ideológicas y sociales divergentes. Esa caracterización nos podría llevar a suponer que las políticas formuladas en cada uno de estos períodos “portan la huella” política e ideológica del gobierno correspondiente. Sin embargo, cada uno de esos períodos no significó un mecánico “retorno” a una situación previa sino que encarnaron procesos complejos de institucionalización de las políticas de EPSS que derivaron en la implementación de iniciativas, a veces incompletas y contradictorias, que se solapaban a las propias de la etapa anterior. Entonces, resulta de suma relevancia recocer las transformaciones de cada período que se conformarían como rasgos transitorios (propios de una época, quizás reversibles) y las que habrían dejado huellas, “haciendo sistema” (Beccaria, Costa, Danani, Hintze y Rottenschweile, 2020)

No podemos soslayar que el rumbo del último período de gobierno iniciado en diciembre de 2019 estuvo (y sigue estando a la fecha en que escribimos este artículo) fuertemente condicionado por la irrupción de la pandemia del covid-19 en marzo de 2020, una catástrofe sin precedentes en la historia de la humanidad que trastocó las condiciones de vida y la vida misma de todxs. La excepcionalidad de la emergencia sanitaria y económica provocada por la pandemia altera todo intento de identificar los rasgos propios del período y advierte sobre la dificultad de los análisis comparados en clave de rupturas y continuidades. Por ello, al analizar esta etapa, aún vigente y en transformación, por cierto, esbozamos algunos rasgos propios y dejamos abiertas preguntas e hipótesis referidas a las características inherentes a este ciclo y sus huellas sobre la institucionalidad de la EPSS.

El objetivo del artículo es entonces reconstruir el proceso de institucionalización de la EPSS en Argentina, reconociendo aquellos rasgos transitorios, propios de cada período político, y las huellas que habrían de sedimentar formas persistentes de institucionalidad. En particular, analizamos los principales *programas y organismos nacionales de EPSS* en cada período, y las principales demandas y reivindicaciones articuladas por organizaciones de alcance

nacional, asumiendo que el proceso de institucionalización de la EPSS es el resultado de conflictos y tensiones producidos entre las políticas impulsadas “desde el Estado” y las prácticas y luchas de las organizaciones y trabajadorxs de la EPSS, a los que nos referimos como proyecto populares “desde abajo”.

Para este trabajo combinamos fuentes primarias y secundarias, en particular documentales. Las primeras constan de entrevistas realizadas entre 2017 y 2022 a funcionarios nacionales a cargo de organismos o programas de EPSS, y en el marco de diferentes proyectos de investigación desarrollados por el Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria¹ (cuyos resultados parciales se encuentran publicados en Deux Marzi, 2018; Deux Marzi et al, 2020; entre otros). Entre las segundas distinguimos: 1) los documentos y sitios oficiales de organismos, programas y medidas de emergencia nacionales de EPSS relevados en el marco del OPPEPSS; 2) los trabajos y documentos propios previamente citados y de otros autores referidos a los temas abordados en el artículo.

La secuencia de exposición reconstruye los principales rasgos del proceso de institucionalización de la EPSS en cuatro períodos, agrupados según los cambios de gestión en el gobierno nacional y aquellos aspectos predominantes que caracterizaron a las políticas de EPSS durante cada etapa. Hacia el final del artículo retomamos las principales tensiones que atraviesan el proceso de institucionalización que estamos reconstruyendo y planteamos algunos desafíos que podrían orientarla hacia la construcción de un subsistema (articulado con el resto de los sectores y actores económicos) de EPSS basado en el trabajo autónomo, emancipador (Coraggio, 2020).

2. La explosión de la Economía Social y Solidaria

La crisis de los años 2001/2002 en Argentina abrió paso a un nuevo período político iniciado en mayo de 2003 con la asunción de Nestor Kirchner como presidente de la nación, y estuvo marcado por transformaciones en la dinámica de la acumulación, la legitimidad y el modelo de Estado, cuya caracterización fue objeto de polémica política y académica.

Sin desconocer los nutridos debates que este período suscitó, existe consenso en que en este contexto el trabajo volvió a articular el discurso que le da fundamento a la política socio-laboral del Estado argentino (Grassi, 2012) y éste asumió un rol activo en la generación de ocupación y el mejoramiento de las condiciones laborales. En este marco, el gobierno nacional impulsó un conjunto de políticas de promoción de la EPSS, orientadas a la creación y apoyo de formas de trabajo asociativas y cooperativas, acompañadas de la creación de normativas e instituciones destinadas a regular este tipo de unidades productivas y brindar protección social a los trabajadores que las integran (como ya advertimos, nos referimos a esta denominación común aunque aún no haya estado difundido el uso del vocablo economía popular). La siguiente Tabla sintetiza los principales programas, las resoluciones y normativas de este período.

1 El Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria – OPPEPSS- es un ámbito de estudio de políticas públicas de economía popular, social y solidaria, y de análisis de la relación entre el Estado y las organizaciones sociales (www.oppeps.ungs.edu.ar).

Tabla 1. Síntesis de los principales programas, resoluciones y leyes, Argentina 2003–2007.

| Programa | Año de creación | Organismos de mayor jerarquía | Objeto de intervención |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" (PMO) | 2003/4 | Ministerio de Desarrollo Social (MDS) | Financiamiento a emprendimientos asociativos conformados por población en condiciones de vulnerabilidad social |
| Programa Federal de Emergencia Habitacional | 2003 | Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) | Mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares con alta vulnerabilidad, y promover la inserción laboral de desocupados y beneficiarios de planes sociales, organizados en cooperativas de trabajo |
| Programa Agua + Trabajo | 2004 | Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) | Provisión de servicios básicos por parte de cooperativas de trabajo, promoviendo así además la creación de empleo para trabajadores desocupados. |
| Programa Trabajo Autogestionado | 2004 | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) | Apoyo técnico y económico a unidades productivas autogestionadas (empresas recuperadas y cooperativas generadas directamente por iniciativa de trabajadorxs) |
| Normativa | | | |
| Resolución N° 2038 | 2003 | Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social | Agiliza el trámite de constitución de cooperativas de trabajo dedicadas a la construcción y a actividades afines, facilitando su participación en el Programa Federal de Emergencia Habitacional y en otros planes de obra pública e infraestructura comunitaria. |
| Resolución N° 3026 | 2004 | Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social | Amplia el objeto social de las cooperativas de trabajo creadas a partir de planes sociales para que puedan realizar otras actividades económicas además de la construcción y provisión de servicios básicos. |
| Ley N° 25.865 | 2004 | | Institucionalización del Sujeto de la EPSS como Efector de Desarrollo Local y Economía Social. Creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES) |
| Ley 25.865 | 2004 | | Creación de la categoría tributaria "Monotributo Social": un impuesto integrado, componente previsional y componente de Obra Social, estos últimos parcialmente subsidiados. |

Fuente: Elaboración propia a partir de normativa y sitios oficiales.

Como se desprende de la síntesis, todos los programas estuvieron orientados a la promoción de cooperativas de trabajo y emprendimientos asociativos como estrategias para hacer frente a las demandas de trabajo e ingresos. Las leyes impulsadas buscaron institucionalizar un nuevo sujeto de derecho, el “efector social”, al que se lo asociaba en términos protectorios y de la seguridad social con el trabajo autónomo. Como resultado, lxs trabajadorxs de la EPSS accedieron desde entonces, y continúa a la fecha de este artículo, a formas inferiorizadas de protección, respecto de las que gozan lxs trabajadorxs asalariadxs. Volveremos sobre esto más adelante. Finalmente, en este período el INAES implementó dos resoluciones que permitieron cierta adaptación de la institucionalidad cooperativa a las nuevas formas asociativas surgidas en el marco de programas sociales. Si bien favorecieron el uso de la forma jurídica cooperativa de trabajo como el instrumento organizativo de esos procesos asociativos “forzados desde el Estado” (Hopp, 2007), ello no derivó en la convergencia de estas iniciativas en términos políticos e identitarios, así como tampoco en la construcción de un sujeto colectivo. Por el contrario, con el tiempo se afirmaron las diferencias y tensiones entre “las viejas” y “las nuevas” cooperativas, las “legítimas” y la creadas en el marco de programas sociales.

El auge de la EPSS en las políticas públicas no sólo se manifestó en la creación de programas específicos, sino también en el crecimiento casi “explosivo” de organismos nacionales y provinciales vinculados con la promoción del asociativismo como estrategia para promover el trabajo y la generación de ingresos. En la Administración Pública Nacional (APN), en marzo de 2004 se creó la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social en el ámbito del MDS, con el propósito de asistir “en la promoción del desarrollo comunitario y productivo (...) a través de la creación y fortalecimiento de emprendimientos productivos y sociales encarados por sectores de la población en situación de riesgo y/o de vulnerabilidad”, e impulsó la conformación de una Red Federal de políticas sociales (MDS, Decreto 373/4).

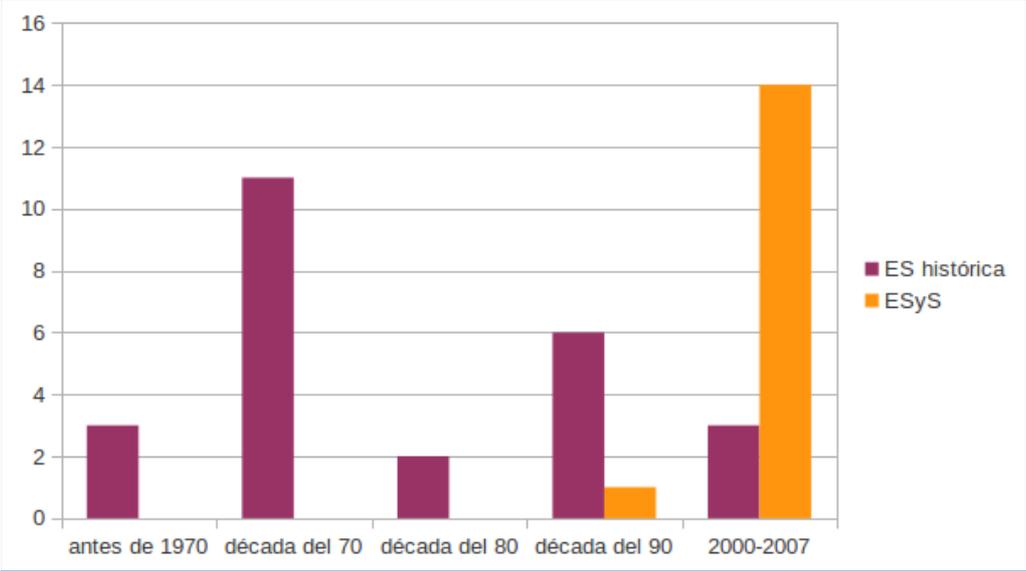
La creación de la subsecretaría en el ámbito nacional y la implementación del PMO como una política social nacional que se ejecutaba a través de gobiernos provinciales, municipales o de organizaciones sociales produjo un “efecto arrastre” (Hintze, Deux Marzi, Costa, 2011) en los gobiernos provinciales que comenzaron a crear unidades organizativas vinculadas con la EPSS. Estas ya no estaban estrictamente abocadas a las funciones de regulación y fiscalización de cooperativas y mutuales, como se había dado hasta el momento.

Este movimiento “explosivo” de la EPSS también respondió a la intención del MDS de “territorializar sus intervenciones”. La decisión de construir una burocracia enraizada al territorio, en condiciones de disputar cercanía y afectividad en el vínculo asistencial, estuvo en la base del proceso de valorización -simbólica y salarial- del trabajo social en la práctica ministerial. Para ello, el MDS profesionalizó a su funcionariado y entre 2003 y 2007, la cartera triplicó su plantel de trabajadores sociales. Por otra parte, con la misma aspiración reclutaron militantes de base en el organismo e integraron organizaciones de desocupados a la gestión, actores también capaces de dotar de conocimiento sensible a la asistencia nacional (Perelmiter, 2012).

El siguiente gráfico ilustra lo que venimos señalando en relación a los diferentes ritmos de creación e institucionalización de la EPSS en el marco del Estado. En particular ordenamos cronológicamente la creación de unidades organizativas nacionales y provinciales, diferenciando entre aquellas que están predominantemente dedicadas a la regulación,

fiscalización y control de cooperativas y mutuales y las que promueven nuevas formas de trabajo asociado y autogestivo, emprendimientos y proyectos productivos, identificadas como de Economía Social y Solidaria.

Gráfico 1: Unidades organizativas de Economía Social histórica y Economía Social y Solidaria según período de creación en Argentina, 2007



Fuente: Tomado de Hintze, Deux Marzi y Costa (2011)

La gradualidad con la que se habían institucionalizado cooperativas y mutuales y el ritmo explosivo con el que el Estado asumió la promoción de la ESyS ilustran dos cuestiones de época diferentes a las que se ha pretendido dar respuestas. En el primer caso, el trabajo asalariado formal persistía como la principal vía de inclusión social, y ello se combinaba con el reconocimiento y valoración política del cooperativismo como estrategia asociativa apropiada para atender las necesidades no contempladas en la “vida con salario”. La segunda situación remite, por el contrario, a la aceptación de la incapacidad del mercado de trabajo para incluir al conjunto de la fuerza de trabajo en las condiciones laborales y de ingreso anteriores al periodo de ajuste neoliberal.

Los nuevos organismos y programas que se identificaban con la ESyS aparecían ligados a concepciones usuales de la política social, tanto por los destinatarios (poblaciones vulnerables), como por la ubicación institucional (en las áreas sociales de los respectivos gobiernos), mientras que los dedicados específicamente a cooperativas y mutuales buscan insertarse en áreas del Estado dedicadas a la economía y la producción entendida en términos clásicos. En esta línea sostenemos que en el período comprendido entre 2003-2007 el proceso de institucionalización de la EPSS adicionó a las políticas de regulación, fiscalización y control de INAES un conjunto de políticas sociales, principalmente de inclusión a través del trabajo (autogestionado), que establecían pocos lazos con la institucionalidad preexistente y al mismo tiempo planteaban un horizonte ambivalente. Por un lado, se orientaban a brindar asistencia a población vulnerada, y por el otro, ofrecían

herramientas de apoyo y promoción del trabajo asociativo y autogestionado con el propósito de integrar social y económicamente a lxs trabajadorxs “sin salario”.

Esta ambivalencia en los sentidos atribuidos al trabajo en la EPSS no sólo se expresó en las políticas estatales (en los organismos y sus programas) sino también en los “proyectos desde abajo” entre los que podía reconocerse la distinción entre cooperativas “legítimas” o impulsadas por planes sociales. En este sentido, a partir de este período la institucionalidad de la EPSS asumiría características singulares producto de la “sedimentación” de intervenciones, prácticas, reivindicaciones impulsadas por diferentes actores sociales y desde el Estado, que si bien hasta el momento se identificaban bajo denominaciones comunes, trazaban horizontes de sentidos divergentes.

3. Una institucionalidad sedimentada sobre identidades fragmentadas

En el marco de una estrategia de revalorización del trabajo como medio de inclusión social, a partir del año 2007 la EPSS se consolidó como una línea de intervención central y de amplio alcance, especialmente en el marco del MDS, y se manifestó en la creación de diversas unidades organizativas y programas, como veremos en este apartado. Entre los programas más significativos del período, se destaca por su relevancia sociopolítica el Plan Argentina Trabaja, creado en 2009 como una propuesta para generar trabajo genuino a través de la creación de cooperativas de trabajo, orientadas a mejorar la infraestructura barrial y la calidad de vida de familias vulnerables (Argentina, Res. MDS N° 3182/09).

Un año después de la creación de este programa, se articularon bajo “la marca registrada ‘Argentina Trabaja’ (artículo 5, Resolución N° 2476, MDS) diferentes programas que hasta el momento se implementaban por separado: 1) Plan Nacional Manos a la Obra, 2) Proyectos Socioproductivos²; 3) Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade”³; 4) Programa de Inversión Social (PRIS); y 5) Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST). La misma resolución creó como herramienta programática la construcción de Centros Integradores Comunitarios (CIC), definidos en la página web del MDS como “edificios construidos por cooperativas de trabajo con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con el objetivo de fomentar la integración, organización y participación comunitaria para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de todo el territorio nacional”⁴. La implementación de este programa requirió la formación de cooperativas que tomaban a su cargo la ejecución de obras públicas de su localidad o región. Una vez finalizadas las obras, estas cooperativas podían continuar trabajando en el marco de otros programas sociales, como el Programa Federal de Emergencia Habitacional que para el año 2010 había incorporado nuevas líneas previendo la contratación de cooperativas surgidas a partir de los CIC. Asimismo, podían reconvertirse en el marco de “Proyectos de Consolidación de Cooperativas Emergentes de Planes

2 El propósito de esta herramienta era proveer o financiar bienes de uso y capital de trabajo a emprendimientos.

3 Este programa, creado en el 2006, tenía como objetivo la promoción y regulación del microcrédito a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de las organizaciones no lucrativas de la sociedad civil” (Ley N.º 26.117/06).

4 http://www.cics.org.ar/que_es_un_cic.php (consulta 16/1/2013)

Sociales”, promovidos por INAES a partir de 2010 (Resolución 4156/2010). Con ello se buscaba que las cooperativas creadas en el marco de estos programas “ganaran autonomía” promoviendo y financiando procesos de reconversión productiva, basada en la producción de bienes o servicios para el mercado (Res. INAES 4156/10)

A comienzos del 2013, se lanzó una nueva línea de intervención dentro del Programa Ingreso Social con Trabajo, denominada “Ellas Hacen”, destinada a mujeres jefas de hogar con tres o más hijos a cargo, residentes en barrios emergentes o villas. Esta línea tenía como finalidad la realización de actividades de capacitación y la terminalidad educativa de estas mujeres que debían incorporarse a cooperativas de trabajo.

Desde entonces, el “Argentina Trabaja” y específicamente el componente vinculado con el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) fueron conocidos por la promoción del trabajo asociativo y la creación de cooperativas. Los datos oficiales sobre el programa son ilustrativos respecto de la magnitud de esta política: en el 2015, se crearon 7.781 cooperativas (2.671 de Ellas Hacen y 5.110 del Programa Ingreso Social con Trabajo), cifra que representaba el 32% de las cooperativas de trabajo registradas ese año en el INAES (24.483 en total) (Ministerio Desarrollo Social, 2015).

Sin embargo, tal como lo recuerda Hintze (2018), antes que la conformación de cooperativas, el PRIST se proponía en primer lugar la inclusión social a través del trabajo, tendiente a mejorar espacios de uso público y/o patrimonio comunitario y el desarrollo de capacidades humanas desde “una perspectiva integral” (entre lo que se incluía el acceso a la educación, promoción del cuidado de la salud optimizando el acceso a servicios, promoción del desarrollo de las potencialidades culturales y de participación ciudadana, personales y colectivas). En este sentido, en el plano discursivo Argentina Trabaja planteaba una ruptura respecto de los programas de empleo con contraprestación laboral implementados durante la década del 90, a partir de la promoción del desarrollo de colectivos de trabajo, enfatizando en su intervención la relevancia de “lo comunitario” por sobre “lo individual”, con un fuerte anclaje territorial. Así planteado, el diseño del programa proponía y al mismo tiempo colocaba en el centro de la escena dos dimensiones que hasta el momento se venían problematizando por separado: la territorialidad y el cooperativismo. En conjunto dieron fundamento a la orientación de las intervenciones estatales hacia el fomento de la participación a nivel local y el trabajo asociativo como estrategias para abordar no sólo el desempleo sino también diferentes situaciones de vulnerabilidad social (Castelao Caruana y Srnec, 2014; Hopp, 2013).

Una de las políticas más novedosas del período fue la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) creada en 2009 como un subsistema no contributivo, destinado a niños, niñas y adolescentes que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (Decreto 1602/09). Su creación implicó una profunda transformación de las políticas sociales, a partir de la institución del derecho a la seguridad social para trabajadorxs históricamente excluidxs del mismo y la eliminación casi completa de los programas de transferencia de ingresos condicionados previamente existentes (Arcidiácono y Bermudez, 2015; Costa y Hintze, 2014). También fue novedoso su anclaje en la Seguridad Social constituyéndose como parte del régimen de asignaciones familiares. En los años siguientes, los beneficios incluidos fueron aproximándose a la cobertura vertical y horizontal de los trabajadores formales: en el año 2011 incluyó el período de embarazo y un monto por

escolaridad; y en 2015 se estableció por ley su actualización automática. Por este motivo, a diferencia de lo que ocurrió con el PRIST, la AUH mantuvo relativamente su poder de compra durante este período (Costa y Hintze, 2014).

Las expresiones de EPSS en ámbitos rurales o rural-urbanos ganaron protagonismo a partir de 2008 con la institucionalización de organismos y programas para la agricultura familiar. Ese año se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, impulsada por organizaciones de pequeños productores nucleados en el Foro de Agricultura Familiar⁵. En octubre de 2009 se creó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y unos meses después, en abril de 2010 se le dio la jerarquía de Secretaría al área vinculada con la agricultura familiar. En los considerandos de la norma se introdujo el concepto de economía popular al puntualizar que la agricultura familiar “debe entenderse como una rama de la economía popular, que tiene al campesino como productor y que cuenta en nuestro país con un enorme potencial transformador” (Decisión Administrativa N° 175/2010), y reconocía como interlocutores de la Secretaría al Foro y las organizaciones de la Agricultura Familiar. En ese mismo año, se creó el Monotributo Social Agropecuario, con el objetivo de formalizar la comercialización de los agricultores familiares, garantizándoles a su vez el acceso a una Obra social y aportes previsionales, sin costos para los productores incluidos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (Renaf).

Por su parte, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) diseñó en 2011 un área dedicada a la promoción de procesos de agregado de valor para la agricultura familiar. Asimismo, creó la Red de Apoyo al Trabajo Popular para potenciar los esfuerzos de las organizaciones sociales dedicadas a la producción. Estas propuestas habían sido gestadas durante la gestión del organismo entre 2002 y 2011, a cargo de uno de los referentes intelectuales del Movimiento Evita.

En conjunto, hacia fines de 2015 la EPSS contaba con 29 unidades organizativas en el ámbito nacional. Bajo la órbita del MDS, la Secretaría de Economía Social creada en 2010 a partir de la re-jerarquización de la anterior subsecretaría, dos Subsecretarías, una Dirección Nacional, dos Direcciones, y dos organismos Desconcentrados, el ya mencionado INAES y la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI). Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) conservaba la Subsecretaría del Sector Social de la Economía que ahora reunía los dos programas vinculados con el sector: el Programa Trabajo Autogestionado y el Programa de Empleo Independiente, línea Entramados Productivos Locales. En el Ministerio de la Producción, se renombró a la anterior Secretaría de Pequeñas y Medianas Empresas como Secretaría de Emprendedores y PyMES, dentro de la que se incluyó una Subsecretaría de Emprendedores. Asimismo, de este mismo Ministerio dependía el INTI, con sus dos áreas dedicadas a la Agricultura Familiar y el Trabajo Popular respectivamente. Finalmente, es destacable el gran crecimiento de unidades organizativas vinculadas con la Agricultura Familiar ubicadas principalmente en el Ministerio de Agricultura que al finalizar este período contaba con una Secretaría, dos Subsecretarías, cuatro Direcciones Nacionales, ocho Direcciones y una Unidad Ejecutora el programa Cambio Rural. Sugerimos a los lectores remitirse a la Tabla 2 en el que

5 En ese momento, el foro de Agricultura Familiar estaba integrado por más de 900 organizaciones que asociaban a unas 180 mil familias de productores reunidas para consensuar y proponer alternativas de desarrollo rural.

sinetizamos los organismos de EPSS por período y sector del Estado, ilustrando parte del carácter sedimentario del proceso de institucionalización hasta aquí analizado.

Tabla 2: Unidades organizativas nacionales de EPSS según período de creación, Argentina diciembre de 2019

| Sector de la EPSN/ período | Desarrollo social | Producción | Trabajo | Agricultura familiar | Total |
|---------------------------------|-------------------|------------|---------|----------------------|-------|
| Hasta 2003 | 1 | | | | 1 |
| 2003-2007 (Nestor Kirchner) | 2 | 3 | 0 | 1 | 6 |
| 2007-2011 (Cristina Fernández) | 8 | 3 | 1 | 3 | 15 |
| 2011-2015 (Cristina Fernández) | 8 | 4 | 1 | 16 | 29 |
| 2015-2019 (coalición Cambiemos) | 31 | 9 | 0 | 5 | 45 |

Fuente: Tomado de Deux Marzi (2018)

Este proceso de institucionalización en diferentes sectores del gobierno nacional fue coincidente con y en parte en respuesta a la multiplicación y diversificación de las organizaciones de EPSS que disputaban dentro y fuera del Estado instrumentos y herramientas para su reconocimiento, promoción y protección. Como ya señalamos, desde fines del siglo XX comenzaron a gestarse diversos proyectos políticos que, más allá de sus diferencias y reconfiguraciones posteriores, compartían dos aspectos fundamentales. Por un lado, reconocían a lxs desocupadxs y trabajadorxs asociativxs autogestionadxs como sujetxs de derecho con potencia autónoma de un patrón, a quienes el Estado debía garantizar derechos. Por el otro, crearon organizaciones de representación de estos colectivos que, si bien inicialmente muchas de ellas se identificaron como movimientos, luego se formalizaron bajo dos formas jurídicas principales, emparentadas también con las identidades laborales en juego: las federaciones y confederaciones de cooperativas de trabajo y de trabajadorxs autogestionadxs, y las organizaciones sindicales que, sin tener personería gremial, luchaban por conseguirla (Deux Marzi y Hintze, en publicación).

En particular, a partir de 2007 estas instancias organizativas y reivindicativas de segundo o tercer grado se multiplicaron, muchas de ellas se constituyeron en términos jurídicos, y formalizaron sus proyectos y propuestas a partir de la formulación de anteproyectos de ley. Las organizaciones identificadas con el mundo cooperativo gestaron diversos proyectos de ley que entre otras cosas buscaban la construcción de un marco regulatorio y de promoción específico para el cooperativismo de trabajo⁶. Si bien ninguno de los anteproyectos logró su aprobación parlamentaria, como saldo de esta etapa podríamos destacar la consolidación de numerosas organizaciones de trabajadorxs autogestionadxs que, ganaron protagonismo y visibilidad pero no lograron confluir en un proyecto político común que disputara recursos y sentidos al Estado.

6 Un análisis detallado de los proyectos puede encontrarse en Hintze y Deux Marzi (en prensa).

En el mismo período comenzó a gestarse con fuerza una organización que convocaba a lxs trabajadorxs desocupadxs, informaldxs y militantes sociales. Impulsados principalmente por el Movimiento Evita (creado en 2005 y con creciente protagonismo en la gestión de diversas áreas del Estado)⁷ en 2011 se conformó la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) con el objetivo de consolidar una organización sindical que representara a lxs trabajadorxs de la economía popular. En diciembre de 2019 la CTEP se constituyó como Unión (UTE) y en ella participan diferentes fuerzas políticas y sociales, nucleadas en diferentes Federaciones, según rama de actividad: de Reciclaje y Tratamiento de Residuos, Cartoneros, del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE); de Cooperativas de Infraestructura Social, cooperativas del Programa “Argentina Trabaja” nucleadas en el Movimiento Evita; de Empresas Recuperadas, nucleadas en el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER); de Campesinos, nucleados en el movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI); de Trabajadores de la Vía Pública (feriantes, manteros, artesanos, puesteros, etc.), entre otras.

En este punto merece ser destacado el rol que adquirieron estas organizaciones y movimientos sociales en la gestión del Estado durante el período 2003-2015 en el que accedieron a mayores “posibilidades de intervenir en la implementación de la política social” (Natalucci, 2018:4). Sin embargo, estas instancias de participación en la gestión estatal no estuvieron libres de críticas y tensiones. Algunas de ellas versaron sobre cierto “loteo” del Estado, expresión con la que se hacía referencia a la segmentación de áreas y organismos gestionados por organizaciones sociales y actores económicos con objetivos y orientaciones divergentes. Así, el aumento explosivo de unidades organizativas y programas de EPSS, lejos de articular un sentido común habría derivado en la multiplicación de diferentes “proyectos desde arriba”. Las divergencias en los proyectos populares a las que nos referimos en el apartado anterior, en este período coagularon institucionalidades y formas de representación y organización segmentadas.

Podríamos conjeturar que tanto las organizaciones de EP como las de ESyS y las cooperativas y mutuales históricas, lejos de articular un sentido común, buscaron en la diferenciación una estrategia donde asentar su propia identidad. Desde la perspectiva de la CTEP, la EP lejos de definirse como “otra economía” -como lo hacen quienes se identifican con la ESyS- es una expresión de la economía global de mercado y particularmente de la dinámica de acumulación del capital. Por lo tanto, a la vez que se separan de la perspectiva de la ESyS, proponen algunas innovaciones significativas en tanto identifican dos atributos principales de los colectivos laborales que representan y sobre los cuales construyen sus demandas y reivindicaciones: su condición de trabajadorxs y la ausencia de derechos en

7 En el año 2005 se creó el Movimiento Evita cuyos orígenes se remontaban al proceso de organización de la resistencia durante la década del 90, y se componía de tres afluentes principales: organizaciones con trabajo territorial y piquetero (tales como el MTD Evita), organizaciones de la estructura territorial del Partido Justicialista (como la Corriente Peronista Federal conducida por Fernando ‘Chino’ Navarro) y militantes que se sumaron atraídos por la impronta y las propuestas del movimiento, especialmente en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata (2005) (Natalucci, 2018). En 2008 dicho movimiento asumió la conducción de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social en el MDS (Decreto 2286/2008), y luego también de la Subsecretaría (posterior Secretaría) de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura (Decreto 1480/2012).

tanto tales. En este sentido, al mismo tiempo que se diferenciaban de las reivindicaciones de lxs trabajadorxs asociativxs autogestionadxs la CTEP extendía una demanda por derechos que busca equiparar a lxs trabajadorxs de este sector con el resto de la clase trabajadora formal.

La institucionalidad de la EPSS construida en este período amplificó las fracturas que ya se trazaban en el anterior, coagulando diferentes sentidos para la EPSS, no sólo “desde arriba”, sino también “desde abajo”. Además advertimos que si bien los principales programas de EPSS reunidos bajo el “paraguas” Argentina Trabaja asumieron un enfoque integral, articulando la inserción laboral con el desarrollo territorial y comunitario, en líneas generales las políticas de promoción de EPSS fueron cuestionadas por su carácter predominantemente asistencial, tanto por quienes conformaban organizaciones de EP como por parte de las cooperativas y mutuales “históricas”. En esta línea, uno de los principales cuestionamientos formulados desde una de las organizaciones que integraba la CTEP refería a la creciente “deslaboralización” de la EP a la que conducían las políticas del período en tanto invisibilizaban la existencia de trabajadores (Grabois, 2016:19).

Este es justamente uno de los límites que enfrentó esta “oleada progresista”, utilizando los términos de García Linera, quien advierte sobre la incompreensión de los cambios sociales generados en el mismo proceso⁸. En este sentido, las reivindicaciones de lxs trabajadorxs de la EPSS y sus organizaciones habrían transitado desde la demanda de planes sociales al reconocimiento como trabajadorxs, al tiempo que se transformaban las aspiraciones de estos colectivos laborales. Ni los discursos y narrativas del período, ni mucho menos los programas lograron vislumbrar este desplazamiento en los sentidos e imaginarios populares.

4. Tiempo de cambios... crecimiento de la burocracia estatal e individualización de lxs trabajadorxs

El triunfo electoral de la Alianza Cambiemos en 2015 abrió un nuevo período político de restauración neoliberal que sin dudas habría de reflejarse en los organismos y programas destinados a la EPSS. En este período, el sentido y el alcance del proceso de institucionalización de la EPSS se revistieron de un carácter particularmente contradictorio y ambivalente derivado, entre otras cuestiones, de tres marcas propias de este ciclo: el cambio sustantivo en la definición de los sujetos hacia los que se orientaban las principales políticas y de quienes participaban en su implementación; el “crecimiento atrofiado” de las unidades organizativas dedicadas a la EPSS, y el mayor involucramiento de algunos movimientos y organizaciones de economía popular en la gestión de recursos del Estado nacional que pasaron a tener acceso exclusivo a determinados planes sociales.

En lo que refiere a los programas para la EPSS, durante los dos primeros años se produjeron dos giros sustantivos en el rumbo de las políticas para el sector. En primer lugar, se eliminó la forma cooperativa como requisito para acceder a los beneficios del PRIST, y en segundo lugar se desplazó a los municipios de su implementación reemplanzdolos por

8 Tomado de Álvaro García Linera: “Las transformaciones se dan por oleadas”, entrevista realizada en el estudio de la Facultad de Periodismo de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, el día miércoles 24 de agosto de 2016. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=RuvvgMT826E>

organizaciones sociales (algunas ya venían siendo parte) y Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) como nuevos Entes Ejecutores.

Hasta el momento y desde su nacimiento el PRIST definía el sujeto de la política en términos colectivos, incluso forzando la asociatividad (Hopp, 2013) para que se conformen como tales. La eliminación de este requisito se fundamentó en un análisis mercantil de las cooperativas financiadas hasta el momento por el Estado que las clasificó en dos grandes grupos: aquellas con capacidades reales de sustentabilidad y empleabilidad, y las inviables o precarias (Hudson, 2018). Los funcionarios entrevistados identificaban a las primeras como de “economía social y solidaria”, asimilada a un “tercer sector productivo” conformado por unidades productivas colectivas que requerían del Estado herramientas para ser más competitivas en los mercados (asistencia técnica, comercial, financiera, entre otras). Y a las segundas, con la “economía popular de subsistencia”, compuesta por individuos empobrecidos a quienes se asistía con programas de transferencia condicionada de ingresos. El desenlace fue el pasaje de una política social dirigida a sujetos colectivos (aun forzando su organización) a una destinada a financiar individuos en condiciones de alta vulnerabilidad social. Dos años después, en 2018, se institucionalizaron dichos virajes a partir de la creación del programa Hacemos Futuro que unificaba los anteriores Argentina Trabaja, Desde el Barrio y Ellas Hacen. El nuevo programa se separó de las acciones de Economía Social y Solidaria (explicitado tanto en la normativa como en el sitio web del Ministerio), y eliminó la figura de la cooperativa como organizadora de las tareas que se realizan en el marco del mismo.

También en 2016 se definieron nuevos Entes Ejecutores para el PRIST, incluyendo a “Movimientos Sociales y ONGs, tanto para abordar proyectos específicos así como fomentar la posterior evaluación de eficacia” (MDS, 2016). En representación de los primeros, el gobierno nacional definió como interlocutores predominantes a la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie y la CTEP (todos confluyeron en 2019 en la UTEP). Si bien algunos de estos Movimientos ya tenían un rol clave en la gestión del PRIST durante el ciclo de gobierno anterior, en este período se convirtieron en actores indispensables para la implementación del programa y la gestión de subsidios en cada territorio (Hudson, 2018).

En esta clave, la Ley de “Emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de economía popular” impulsada públicamente desde agosto de 2016 y aprobada en diciembre de ese año (ley 27.345/2016) podría interpretarse como el fruto de la creciente incidencia de estos movimientos que lograban permear las políticas “desde arriba”, al mismo tiempo que ordenaban y encausaban las demandas y tensiones en las calles y los barrios. Entre sus contenidos principales, como ya señalamos, la ley establecía la transición de los programas sociales a un Salario Social Complementario (actualmente integrado en el programa Potenciar Trabajo) y la creación del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) que se concretaría muchos años después, con otro gobierno. Merece ser subrayado que la implementación de un Salario Social si bien ha constituido en los hechos una política de transferencia condicionada de ingresos, sus fundamentos evocan a necesidades tradicionalmente asociadas al salario y la seguridad social. Por ello, es posible entender que los contenidos político-culturales de esta medida refieren a un proceso de reconocimiento de derechos y necesidades, que hallaron un camino normativo en el marco de un ciclo de gobierno que estuvo orientado por intereses y motivaciones contrapuestas.

En referencia a los organismos y unidades organizativas dedicados a la EPSS, durante la gestión de la coalición Cambiemos, una de las medidas con mayores repercusiones en la estructura de la Administración Pública Nacional fue la fusión de Ministerios, algunos de ellos vinculados con políticas para la EPSS y los sectores sociales más vulnerables, como eran el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el de Desarrollo Social (Decreto N° 801/18). Como resultado de esta reestructuración, las intervenciones orientadas a la EPSS se ubicaron predominantemente en cabeza de dos “super-Ministerios”: el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSyDS); y el Ministerio de Producción y Trabajo (MPyT) que aunó las áreas de trabajo y agroindustria a la de producción, bajo la forma de Secretarías de Gobierno de Trabajo y Empleo y Secretaría de Gobierno de Agroindustria, respectivamente⁹.

Tabla 3: Unidades organizativas dedicadas a la EPSS en la APN, Argentina noviembre de 2017 y 2018

| Sector | Destinatarios | Jerarquía de la unidad organizativa | Organigrama 2017 | Organigrama 2018 |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------|------------------|
| Desarrollo Social | Población vulnerable. Emprendimientos individuales y asociados. Organizaciones Asociativas. Entidades de apoyo a la EPS | Secretaría | 1 | 1 |
| | | Subsecretaría | 3 | |
| | | Dirección Nacional | 7 | 3 |
| | | Dirección | 16 | 9 |
| | | Coordinación | | 20 |
| | | Organismo Desconcentrado | 2 | 2 |
| | | Subtotal | 29 | 35 |
| Producción y Trabajo | Emprendedores y PyMes | Secretaría | 1 | 1 |
| | | Subsecretaría | 1 | |
| | | Dirección Nacional | 3 | 2 |
| | | Dirección | 1 | 3 |
| | | Coordinación | | 3 |
| | | Subtotal | 6 | 9 |
| | Trabajadores autogestionados y de la EP | Subsecretaría | 1 | |
| | | Subtotal | 1 | |
| | Agricultores familiares | Secretaría | 1 | 1 |
| | | Subsecretaría | 1 | 1 |
| | | Dirección Nacional | 2 | 1 |
| | | Dirección | 5 | 2 |
| | | Organismo Desconcentrado | 1 | |
| Subtotal | | 10 | 5 | |
| Total sectores | | Total UO | 46 | 49 |

Fuente: Tomado de Deux Marzi (2018)

9 Identificamos un único programa radicado en un organismo diferente a los anteriores, cuyo origen se remonta al período anterior, el Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad implementado por la Secretaría de Políticas Universitarias, con características singulares y de fuerte impacto en las universidades nacionales.

La Tabla 3 resume en términos comparados la cantidad de unidades organizativas dedicadas a la EPSS en noviembre de 2017 y el mismo mes de 2018 luego de la unificación de los ministerios. Como puede observarse, contrariamente a la intención de “achicamiento” declarada por las medidas de reestructuración, las unidades organizativas dedicadas a la EPSS crecieron cuantitativamente, al igual que toda la estructura de la APN.

Como resultado, a fines de 2019 la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional dedicada a la EPSS tenía mayor tamaño y menor jerarquía que al inicio de la gestión de Cambiemos, al tiempo que se concentraba en cabeza de dos super-Ministerios y perdía presencia territorial -especialmente en lo referido a las intervenciones para la agricultura familiar-. Las continuas renunciaciones y designaciones de funcionarios, y las numerosas designaciones transitorias producto de la proliferación de unidades organizativas se convirtieron en una de las marcas características de un modelo de gestión altamente inestable. Consecuentemente, los circuitos administrativos por los que transitan los expedientes de los diferentes programas se veían interrumpidos como efecto de estos cambios y nombramientos. Según entrevistas realizadas a funcionarios del MSyDS en 2017 y 2019 la demora en los procedimientos que “mueven” los expedientes de un área a la siguiente promediaba los seis meses cada vez que se producía un cambio en algunas de las áreas involucradas en dicha cartera.

Si hasta diciembre de 2015 la institucionalidad de la EPSS podía caracterizarse como oleadas que habrían ido sedimentando proyectos políticos con potencial para conformar políticas de Estado perdurables y al mismo tiempo con notables fracturas que iban coagulando sentidos divergentes, las políticas de este período podrían ilustrarse como parte de un refluo que diluía parte de la institucionalidad alcanzada en un modelo de gestión voraz y vertiginosamente cambiante. Dicho en otros términos, la disparidad en la orientación de las políticas, y la incansable creación de organismos y designación de funcionarios fue, en lo político-institucional, el resultado más importante de este período, convirtiendo en un sinsentido la búsqueda de rasgos persistentes.

No obstante, reconocemos como una de las marcas de esta gestión el desplazamiento de los sujetos promovidos por los principales programas que abandonaron la promoción del trabajo colectivo para orientarse fuertemente al fortalecimiento de capacidades emprendedoras individuales de sujetos inmersos en contextos de creciente vulnerabilidad económica y social. Sin embargo, en este escenario de resurgimiento neoliberal y desmovilización generalizada, las organizaciones nucleadas en la CTEP lograron articular demandas, unificar un sentido común propio de la EP y construir algunas ideas-fuerzas con las que lograron incidir en algunas políticas del gobierno. En concreto, pudieron acceder de manera casi exclusiva, junto con CCC y Barrios de Pie, a planes sociales y subsidios gestionados en el marco de Argentina Trabaja/Hacemos Futuro y del Programa Trabajo Autogestionado. Ello le permitió robustecer sus estructuras, a través de conflictos y negociaciones con áreas del Estado, y absorber organizaciones que requerían su amparo para la obtención de recursos estatales (Hudson, 2018). Para las cooperativas de trabajo, por el contrario, el período implicó un golpe contundente a su sostenibilidad, en tanto se dieron de baja numerosas matrículas, se desarticulaban programas sociales que las promovían (como Argentina Trabaja), y se implementaron políticas macroeconómicas

desfavorables para el sector, como el aumento de las tarifas, el incremento del costo de los insumos importados, y la caída de la demanda interna.

5. Administración de lo instituido y tareas pendientes

La llegada al gobierno del Frente de Todos¹⁰ en diciembre del 2019 marcó un cambio de perspectiva respecto del sector. Sin embargo, si bien en el discurso de asunción y en el primer mensaje a las cámaras en marzo de 2020, el Presidente Alberto Fernández hizo un explícito reconocimiento a la importancia de la economía social para la recuperación del país, a la fecha en que se escribe este artículo más de dos años después, no es posible dar cuenta de que la acción estatal se haya orientado de manera sistemática en este rumbo. En este punto, no podemos dejar de destacar que la irrupción de la pandemia a pocos meses de iniciada esta última gestión trastocó abruptamente la vida de las personas y las instituciones, convirtiendo al período que estudiamos en un contexto único e incomparable.

Sin desconocer el carácter extraordinario de esta situación histórica, en lo que sigue intentamos reconstruir los rasgos salientes del proceso de institucionalización de la EPSS a nivel nacional, identificando las acciones y medidas del Estado nacional en respuesta a la emergencia provocada por la pandemia, las políticas de mediano plazo o “estables” que siguieron a la eclosión de aquella y las demandas persistentes de las organizaciones y trabajadorxs de EPSS. Para ello, nos basamos en los relevamientos realizados por el OPPEPSS entre marzo de 2019 y diciembre de 2020 cuyos resultados parciales fueron publicados en (Deux Marzi y Hintze, 2020 y Deux Marzi et al 2020)¹¹.

En relación a las medidas de emergencia, en 2020 se implementaron 44 medidas de diverso tipo y con alcances muy dispares, y en 2021 se implementaron otras 30 medidas. En conjunto se caracterizan por una alta diversidad sectorial (ocho ministerios y diferentes reparticiones), y algunas de ellas articularon con organizaciones sociales que “territorializaban” las intervenciones. Sin embargo, no crearon espacios institucionalizados para la co-producción o co-construcción (Mendell, 2007) de las políticas.

En lo que refiere a su alcance y cobertura, en líneas generales las medidas crediticias no tuvieron buena aceptación por el temor que generaba endeudarse en un contexto de profunda recesión económica y gran incertidumbre. Asimismo, las medidas que otorgaban beneficios a lxs integrantes de las organizaciones de EPSS no lograron equiparar las protecciones otorgadas al trabajo asalariado formal, ni en el monto ni en la extensión en el tiempo de las prestaciones. Los trabajos de otroxs autorxs son coincidentes con nuestros

10 Coalición política gobernante a la fecha en que se escribe este artículo, en la que resultó elegido presidente Alberto Fernández. La coalición tiene su eje en la convergencia de cuatro sectores políticos: el Partido Justicialista (peronista), el de mayor cantidad de afiliados del país, los sectores peronistas y no peronistas que conforman el Kirchnerismo liderado por la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner, la mayoría de los gobernadores peronistas y el Frente Renovador, liderado por Sergio Massa. Al mismo se sumaron también sectores provenientes de organizaciones sociales como el Movimiento Evita.

11 En el marco del proyecto “Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y de la provincia de Santa Fe en la gestión de políticas para la Economía popular, social y solidaria”, seleccionado en la primera convocatoria del Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología COVID-19 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

hallazgos (Hopp y Maldovan Bonelli, 2020; Fernández Álvarez, Pacífico, Señoras, 2020, entre otros).

Por parte del Ejecutivo nacional, se implementaron además algunos programas que se proyectaron más allá de la emergencia. En esta dirección, en marzo de 2020 se creó el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, que unificó a los anteriores Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en una única iniciativa. En junio de ese mismo año se instrumentó el Registro Nacional de la Economía Popular (ReNaTEP), previsto desde 2016 en la Ley 27.345, y traccionado principalmente por las organizaciones nucleadas en CTEP/UTEP que asumieron la gestión de la Secretaría de Economía Social/MDS.

Si bien la inscripción en el Registro no habilita el acceso directo a programas del MDS, se la considera una instancia previa para identificar y conocer la situación de lxs interesadxs y a la vez constituye el primer escalón de una “escalera de formalización individual y colectiva”. En palabras de la funcionaria a cargo de este Registro, se trata además de una herramienta para reconocer los “contornos” del universo conformado por lxs trabajadorxs de la economía popular¹². Junto con la creación del ReNaTEP y en el marco de la Dirección Nacional de Economía Social y Desarrollo Local (Secretaría de Economía Social, MDS), se difundió una propuesta para la formalización de lxs trabajadorxs individuales y de las unidades productivas de manera escalonada, por etapas. Esta “escalera de formalización”, tal como la llamaron los funcionarxs entrevistadxs, buscaba promover la inscripción tributaria de lxs trabajadorxs registrados en el ReNaTEP, alcanzando como máximo los beneficios previstos por el Régimen Simplificado al que ya acceden trabajadorxs asociativxs autogestionadxs). En el caso de las unidades productivas asociativas, el escalonamiento propuesto buscaba articular diferentes figuras legales preexistentes proponiendo un tránsito paulatino hacia la constitución de cooperativas de trabajo. Asimismo la resolución Renovar N° 1000/2021 impulsada por el INAES introdujo sustantivas modificaciones con el objetivo de agilizar y simplificar más de 20 trámites para cooperativas y mutuales, así como también para ajustar ciertos requisitos a las particularidades de cada entidad. Para ello, las segmenta según su sector de actividad, facturación y patrimonio neto y crea un registro en línea de personas asociadas.

En este punto destacamos que si bien estas medidas contribuyen al reconocimiento y visibilización de la EPSS, cuestión en la que parecen convergen tanto los proyectos enunciados desde el Estado como las propuestas impulsadas desde los sectores populares, los niveles de protección propuestos no introducen modificaciones respecto de la normativa ya existentes. En este sentido, plantean un horizonte de protección que tal como hemos analizado en trabajos anteriores para el conjunto de los trabajadorxs autogestionadxs (Deux Marzi y Pisaroni, 2020; Deux Marzi y Hintze, 2014) colocan a los integrantes de la EPSS en situación de fuerte desigualdad respecto de las protecciones a las que acceden los trabajadorxs asalariadxs, como también lo hicieron las medidas de emergencia implementadas por la pandemia.

12 Entrevista a Sonia Lombardo, Directora Nacional del Registro de Efectores Sociales y Desarrollo Local, Secretaría de Economía Social, MDS (10/3/2021) realizada en el marco del proyecto “Protecciones y Desprotecciones IV” dirigido por Claudia Danani (Hintze y Deux Marzi, en publicación).

Un análisis del conjunto de los programas vigentes hasta diciembre de 2021 nos lleva a destacar la amplia diversidad de sectores y organismos que los encabezan. A diferencia del ciclo anterior que todos los programas recaían en manos de dos super-ministerios (de salud y desarrollo social y de desarrollo productivo y trabajo), la nueva gestión decidió volver a la organización ministerial anterior y crear nuevas carteras como la de mujeres, géneros y diversidades. Al finalizar el año 2021 contabilizábamos 85 programas nacionales para la EPSS implementados por 12 ministerios diferentes. Los organismos con mayor presencia eran el Ministerio de Desarrollo Social (con 27 intervenciones, 11 a cargo de la Secretaría de Economía Social) y el de Desarrollo Productivo (20 intervenciones, 11 corresponden al INAES).

Mayoritariamente los programas fueron creados durante el período de gestión al que nos referimos en este apartado (50 de 85), 34 en 2020 y 16 en 2021. Entre ellos se incluyen 8 programas creados en el marco de la emergencia por covid-19 que continúan vigentes más allá de ella. Algunas de estas intervenciones identifican co-ejecutores (29 intervenciones) entre los que se mencionan a los gobiernos provinciales (13 programas), municipales (13 programas), organizaciones sociales y de la sociedad civil (8 programas). Las universidades son mencionadas solo en una oportunidad.

Al respecto, la emergencia desatada por la pandemia puso en evidencia que las organizaciones están cumpliendo un papel cada vez más importante que contribuye a territorializar las intervenciones estatales (esto es, ajustarlas a necesidades y particularidades de cada territorio y sus protagonistas), favoreciendo la efectiva apropiación de sus beneficios. Sin embargo, si bien muchas participaron en la implementación de políticas de gran importancia durante la pandemia, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el programa El Barrio Cuida al Barrio, las campañas de vacunación, y varios programas de EPSS, su rol no estuvo previsto desde la formulación de las medidas. Es decir, el diseño de las políticas invisibilizó la participación de las organizaciones de EPSS pero al mismo tiempo la supuso en tanto dieron por hecho su colaboración en la territorialización de dichas medidas de emergencia.

En lo referido a la creación/destrucción de unidades organizativas orientadas a la EPSS dentro de la estructura de la APN, las intervenciones del período no introdujeron cambios significativos. Al respecto conjeturamos que el énfasis estuvo puesto en la implementación de medidas de emergencia o programas “estables” para atender las necesidades del sector. Sin embargo, un aspecto a destacar, porque da indicios del “proyecto” (o uno de los proyectos) que encarnaron en este nuevo período político antes de que la catástrofe social y sanitaria sobreviniera, es el pase del INAES de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social al Ministerio de Desarrollo Productivo en febrero 2020, con un cambio de óptica muy marcado respecto del período anterior. Al mismo tiempo, la asunción de la presidencia del INAES en febrero 2021 por parte de quien antes se desempeñaba como asesor de estas áreas del MDS, Alexandre Roig, renovó las expectativas de acercar los instrumentos organizativos de las cooperativas y mutuales a las nuevas formas de trabajo surgidas en el marco de la economía popular. En esa dirección se orientó la resolución Renovar, antes mencionada que buscó flexibilizar algunas de las condiciones para conformar cooperativas de trabajo.

A modo de síntesis destacamos que en este período la participación de referentes de la CTEP/UTEP en áreas del Estado comenzó a plasmarse en políticas como el ReNaTEP y las subsiguientes instancias de formalización, que más allá de los intentos (y sus logros) de

registrar, visibilizar y formalizar a lxs trabajadorxs de la EPSS, aún no alcanzan a incidir en las instituciones vinculadas con la protección del trabajo. Más bien, tal como lo anticipamos en un trabajo reciente (Hintze y Deux Marzi, en prensa) parecen “suplir” esas deficiencias a partir de la creación de registros particulares (al de trabajadores de la EP se agregan los de empresas recuperadas: Registro Nacional de Empresas Recuperadas/INAES y RENACER/MDS) y la aplicación de “escaleras para la formalización” del trabajo y sus unidades productivas a partir de regímenes especiales como el monotributo y el monotributo social creados para proteger otras situaciones laborales. De continuar en esta línea, podríamos conjeturar que estas medidas no dan lugar a nuevas instituciones sino que “organizan” y “administran” la institucionalidad previamente sedimentada en la APN. Asimismo, su “particularismo” lejos de articular una estructura ya heterogénea llevarían a aumentar la fragmentación, no sólo de los beneficios, sino de las reivindicaciones y luchas de la clase trabajadora.

A diferencia de las políticas neoliberales del ciclo político iniciado en 2015 que transformaron la institucionalidad de la EPSS adicionando numerosas unidades organizativas, reduciendo su jerarquía y obturando la ejecución de los programas por la interrupción de los circuitos administrativos, el periodo iniciado en 2019 pareciera caracterizarse por la administración y organización de la institucionalidad preexistente. En este sentido, si bien la creación de registros permitió la identificación y la medición de diferentes formas de trabajo particulares dentro de la EPSS, la inscripción a ellos no abre paso al reconocimiento de nuevos derechos y protecciones sino que reenvía a los sujetos y sus unidades productivas por los carriles institucionales ya creados, algunos de ellos ahora ordenados en clave de “escaleras” para su formalización e institucionalización. Asimismo, dicha inscripción pudo efectivizarse con la colaboración de numerosas organizaciones y agentes estatales de los gobiernos locales que “cargaron” los datos de quienes se reconocían como trabajadorxs de la EP pero no tenía acceso efectivo al registro. En este sentido, aun no se registran intenciones de avanzar en la valorización de los trabajos de cuidados desplegados principalmente por mujeres de la EP y sus organizaciones, ni por igualar los derechos y protecciones de lxs trabajadorxs autogestionadxs respecto de los asalariadxs formales. Ambas cuestiones seguirán componiendo las agendas de los proyectos populares “desde abajo”.

6. Consideraciones finales

El recorrido planteado en este artículo intentó reconstruir los rasgos salientes del proceso de institucionalización de la EPSS con particular énfasis en las últimas dos décadas (reconociendo que pueden haber quedado fuera políticas e intervenciones estatales y de las organizaciones con las que estamos trabajando). En este sentido, la institucionalidad resultante está marcada por diferentes oleadas que sedimentaron programas, organismos y sentidos divergentes que aún no logran conformar un sistema articulado de promoción de trabajo asociativo autogestionado. Asimismo, en ella persisten orientaciones ambivalentes y contradictorias, en las que se combinan las expectativas de consolidar un sector capaz de integrar a través del trabajo a aquellxs trabajadorxs excluidxs, desocupadxs, etc. con un conjunto de herramientas de promoción que reenvía a las personas trabajadoras al ámbito de la asistencia.

Ante la pregunta por lo que permanece más allá de los períodos políticos, reconocemos que en las últimas décadas el cooperativismo de trabajo fue el instrumento con el que se promovió -tanto desde el Estado como desde las propias organizaciones- la cooperación entre trabajadorxs excluídxs o desocupadxs con vistas a la generación de trabajo e ingresos. Al mismo tiempo, las políticas que se orientaron en este sentido, identificaron en las organizaciones de alcance nacional, como las nucleadas en UTEP, actores fundamentales que ayudaban a “territorializar” las intervenciones estatales. Sin embargo, si bien su participación en la implementación de programas y medidas de emergencia ya es un rasgo persistente, que se reitera en las diferentes políticas de los sucesivos períodos, aún no derivaron en el reconocimiento de la co-producción como un rasgo ineludible de las políticas de EPSS y una función indispensable de las organizaciones representativas de estos colectivos laborales.

En este escenario, y asumiendo como horizonte compartido la construcción de políticas de Estado que promuevan el trabajo asociativo y autogestionado como una alternativa viable y legítima, la institucionalidad de la EPSS enfrenta al menos tres desafíos: incorporar la participación popular en el diseño y la implementación de las políticas; superar la fragmentación de las herramientas diseñadas de manera aislada (de capacitación, de financiamiento, de registro, etc.) para proponer intervenciones integrales que se gestionen de manera transversal a los diferentes sectores del Estado y los diferentes niveles de gobierno, y activar la coordinación entre actores de un mismo territorio canalizando su participación en un proyecto común.

En esta dirección, proponemos a continuación posibles agendas para la formulación de políticas públicas que, inspiradas en las políticas de “nueva generación” (caracterizadas por Cháves Ávila, 2021) contribuyan a la construcción de un subsistema (articulado con el resto de los sectores y actores económicos) de EPSS basado en el trabajo autónomo, emancipador (Coraggio, 2020). Como toda agenda pública y política, sus enunciados definen cuestiones socialmente problematizadas y a la vez sujetas a controversias y discusiones. Por ello, antes que ofrecer un listado de temas y demandas con esta agenda nos proponemos alimentar el intercambio y la reflexión para la construcción de estrategias colectivas y la implementación de políticas para el sector.

Cuestiones referidas a los organismos y las políticas públicas:

- Participación popular en el diseño y la implementación de las políticas: tal como lo señalar UNTFSSE (2020), el aprovechamiento de todo el potencial de la EPSS dependerá fundamentalmente de la voluntad de los gobiernos de co-construir y co-producir las políticas públicas y las medidas de recuperación dentro de un enfoque de múltiples actores, incluyendo a la propia EPSS.
- Integralidad en las intervenciones para la EPSS: transformar las políticas fragmentadas y puntuales en políticas referidas al conjunto de necesidades de la EPSS que persistan en el tiempo como políticas Estado.
- Territorialización de las funciones estatales a partir de la articulación con los actores de cada territorio, particularmente las organizaciones de la EPSS

Cuestiones referidas a las organizaciones de la EPSS:

- Fortalecimiento de los procesos asociativos entre trabajadorxs, organizaciones y actores territoriales en tanto favorecen la sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas de EPSS. Conformación de organizaciones de representación de segundo y tercer grado.
- Consolidación de entidades de apoyo (como comercializadoras, cooperativas de profesionales que dan asistencia técnica y/o financiera, etc.) para articular demandas y reivindicaciones, y fortalecer las capacidades de inserción comercial no subordinadas al mercado (o con mejores condiciones de negociación).
- Formulación de proyectos para ampliar las protecciones sociales y laborales de lxs trabajadorxs asociativxs autogestionadxs (que equiparen a las de lxs trabajadorxs asalariadxs con las particularidades de las formas de trabajo de la EPSS).

Cuestiones referidas a las universidades:

- Fortalecimiento de las capacidades productivas y comerciales. Complementariedad entre saberes prácticos y técnicos.
- Diagnostico actualizado de problemas y demandas de la EPSS para la elaboración de políticas públicas, normativa y legislación.
- Conformación de redes de intercambio entre organizaciones y funcionarios públicos. Red de gestores para la EPSS organizada según el principio “todos saben algo, todos ignoran algo”.
- Construcción de estadísticas actualizadas referidas a la EPSS. Sistema de información de la EPSS.
- Formación de profesionales desde una perspectiva crítica y situada para dar respuestas a los problemas y necesidades de cada territorio.

Hasta aquí, caracterizamos el proceso de institucionalización de la EPSS como una sucesión de olas que fueron sedimentando organismos, programas, normas y hábitos atravesados por diferentes tensiones: entre la promoción del trabajo y la asistencia, entre las formas heterogestionadas de trabajo y la promoción de capacidades emprendedoras individuales, entre proyectos políticos populares gestados “desde abajo” y las propuestas estatales “desde arriba”. Los desafíos identificados -podríamos mencionar otros más, sin duda- nos colocan frente a la tarea de innovar para dejar de reproducir estas tensiones y construir otros horizontes emancipatorios asentados en la diversidad de saberes, de formas de trabajo y de mecanismos para acceder al bienestar colectivo.

Referencias

- Arcidiácono, P.; Bermúdez, A. (2015): “Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales: el boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja”. Revista del CESOT 7: 3-36.
- Castelao Caruana, M.; Srnec, C. (2014): “La Economía Social y Solidaria en América del Sur: la construcción de un nuevo modelo de política social”. Revista: Documentos - Centro de Estudios de Sociología del Trabajo.
- Chávez Ávila, R. (Dir) (2021): La nueva generación de políticas públicas de fomento de la economía social en España. España. Editorial: Tirant lo Blanch.

- Coraggio, J.L. (1989): "Política económica, comunicación y economía popular", Ecuador Debate, CAAP, 17, Quito. Incluido en Ciudades sin rumbo, CIUDAD-SIAP, Quito, 1991.
- Coraggio, J.L. (2020): Economía social y economía popular: Conceptos básicos", Consejo Consultivo, Documento Nro 1. INAES/Ministerio de Desarrollo Productivo, Buenos Aires.
- Costa, M. I. y Hintze, S. (2014): "Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de implementación". En Danani, C. y Hintze, S. (coordinadoras): Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina. Argentina. Ediciones UNGS.
- Deux Marzi, M. V. y Hintze, S (en publicación): "Trabajadores y trabajadoras autogestionados: búsqueda de reconocimiento y demandas de protección". En Danani y Hintze (coord) Protecciones y desprotecciones IV. Los Polvorines: Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Deux Marzi, M.V. y Hintze, S. (2014): "Protección y seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados". En Danani y Hintze (coord) Protecciones y desprotecciones II: Problemas y debates de la seguridad social en Argentina. Los Polvorines: Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Deux Marzi, M.V. y Hintze, S. (2020): Políticas y organizaciones en contexto de pandemia: la Economía Popular, Social y Solidaria en la coyuntura y después. Revista Temas y Debates (24): 227-239.
- Deux Marzi, M.V. y Pisoni, M.F. (2020): "Las protecciones sociales en disputa. Debates en torno a las problemáticas y desafíos para la construcción de nuevos entramados de protecciones para la Economía Popular y Solidaria". Revista ciudadanías 4.
- Deux Marzi, M.V (2018): "Documentos del OPPEPS N.º 1: Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en el gobierno nacional (noviembre 2018)".
- Fernández Alvarez, M.I.; Pacífico, F.; Señoras, D. (2020): "Para la olla durante la pandemia: Economía popular y cuidados colectivos". Revista Anfibia: 4.
- Grabois, J. (2016): La Personería Social. Buenos Aires: Universidad de Derecho.
- Grabois, J. y Pésico, E. (2015): Trabajo y Organización en la Economía Popular. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular. Disponible en: <http://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/08/WEB-CTEP-R.pdf>
- Grassi, E. (2012): Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica (135-136): 185-198.
- Hintze, S.; Beccaria, A.; Costa, M.; Danani, C. y Rottenschweiler, S. (2020): "La seguridad social argentina en los extremos de la vida. 2015 -2019". Revista Realidad Económica. Vol. 50 Núm. 336.
- Hintze, S.; Deux Marzi, M. V.; Costa, M. I. (2011): "Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina". En Danani, C. y Hintze, S. (coord) Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Hopp, M. (2013): El trabajo ¿medio de integración o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2011). Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales no publicada. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Hopp, M. (2017): "Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la argentina actual". Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Arte y Tecnología 6: 19-41.
- Hopp, M. y Maldovan Bonelli, J. (2020): "La economía popular frente a la pandemia covid-19. Informe sobre la situación de vendedores/as callejeros en la ciudad de Buenos Aires". En (Hopp y Maldovan Bonelli Informes del OEPSS. Disponible en Observatorio de la economía popular, social y solidaria.
- Hudson, J.P. (2018): "Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la AlianzaCambiamos". Revista Perspectiva de Políticas Públicas 15.

Natlucci, A. (2018): "El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016)". Polis Revista Latinoamericana 49: 50-65.

Perelmiter, L. (2012): "Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)". Estudios sociológicos 2: 431-458

Rebón, J.; Kasparian, D. (2015): "La valoración social de las cooperativas en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Una aproximación a partir de la investigación por encuesta". CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social 29: 11-37.