

DEUX MARZI, M.V. y HINTZE, S. “Trabajadores y trabajadoras autogestionadxs: búsqueda de reconocimiento y demandas de protección”, en DANANI, C. y HINTZE, S.: *PROTECCIONES Y DESPROTECCIONES (IV): Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021*, Ediciones UNGS, noviembre 2022. ISBN: 9789876306454

Capítulo 4

Trabajadores y trabajadoras autogestionadxs: búsqueda de reconocimiento y demandas de protección

María Victoria Deux Marzi y Susana Hintze

¿Es posible asociar nuevas protecciones a las situaciones laborales que generan estas formas de organización de la producción, pero también de la reproducción? Una respuesta positiva lleva a otra pregunta: ¿qué nuevos derechos son necesarios para garantizar la seguridad colectiva de estas formas de trabajo?

Hintze, Deux Marzi y Costa (2011: 239)

Presentación

Este capítulo es el tercero de los cuatro libros de la serie Protecciones y Desprotecciones, en el que nos ocupamos del tema de la limitada protección de lxs trabajadorxs autogestionadxs. Resulta lamentable tener que comenzar aclarando que no ha habido cambios sustanciales en las condiciones de la protección en los diez años transcurridos desde que tratamos por primera vez las preguntas que encabezan este capítulo y que formaron parte de las inquietudes del primero.

Frente a tal situación es aún más relevante recordar lo que dijimos en la introducción del primer libro sobre la importancia de la identificación de la capacidad de protección de la seguridad social para distintas categorías de trabajadorxs; importancia que deviene de la capacidad de la seguridad social para constituir grupos sociales diferentes a partir de determinar destinatarixs y alcances de la protección, las condiciones de acceso y las garantías de la misma. Los grupos sociales constituidos, se diferencian entre sí tanto por la materialidad inmediata de los servicios y beneficios a los que acceden como por el proceso social a través del cual se reconoce el merecimiento de tal protección (Danani y Hintze, 2011). En esa línea, el proceso de mayor peso desde hace una década ha sido la lucha de lxs trabajadorxs de la economía popular por su reconocimiento como sujetos de derecho con hitos significativos entre 2015/2021, periodo abarcado por este volumen.

En el primer libro de la serie Gonzalo Vázquez se preguntaba quiénes son lxs trabajadorxs autogestionadxs y su relación con otra categoría relacionada, la de trabajadores asociativos, deteniéndose en las diferencias y similitudes entre estas dos categorías.

“¿Constituyen un mismo conjunto? ¿Se superponen en su totalidad estos conjuntos o sólo parcialmente?” (Vázquez 2011: 200).

Los procesos de asociatividad entre trabajadores junto con la autogestión de sus prácticas dan lugar, según este autor, a la conformación de organizaciones económicas caracterizadas por los siguientes rasgos (que aquí presentamos de forma resumida): (i) son *emprendimientos asociativos*, porque agrupan a dos o más trabajadores provenientes de distintas unidades domésticas que se unen voluntariamente para llevar adelante de manera coordinada y sistemática (bajo diversas formas organizativas, inscriptas o no legalmente) actividades productivas y de servicios que les permitan alcanzar objetivos comunes, vinculados a la reproducción de sus condiciones materiales de existencia; (ii) no surgen de la existencia de un capital que busca ser valorizado, sino de las capacidades de trabajo de sus integrantes, recurso central que junto con los demás disponibles, ellos mismos organizan y gestionan en función de sus propios intereses; (iii) la reproducción de la vida de los trabajadores no es el medio, sino el fin de estos emprendimientos, que están orientados a la satisfacción de sus necesidades y no a la acumulación de ganancias y capital; (iv) son *emprendimientos autogestionados*, porque no existe en ellos un dueño o un patrón, sino que el conjunto de los trabajadores que los integran son colectivamente propietarios y/o poseedores de los medios de producción; (v) llevan adelante actividades de producción de bienes y servicios, principalmente destinados a la venta en los mercados y la generación de ingresos monetarios, también es posible que una parte de la producción sea distribuida directamente entre lxs trabajadorxs y destinada al autoconsumo, o bien al intercambio o trueque en mercados solidarios; (vi) las prácticas y relaciones sociales se apoyan en el reconocimiento de valores tales como solidaridad, confianza y pluralismo, tanto hacia adentro del grupo de trabajadores, como hacia afuera, en las relaciones con la comunidad de la que forman parte. Vázquez remarca que este conjunto de rasgos construye un modelo o tipo ideal, y que no necesariamente aparecen todos juntos en las experiencias realmente existentes.

En el primer libro destacamos las características de este tipo de trabajadores que siguen aún presentes e inciden en su baja protección: no tienen expresión como categoría ocupacional en los sistemas estadísticos, condición indispensable para su reconocimiento y visibilidad; no son tampoco incluidos en la seguridad social como sujetos de derecho; acceden a la cobertura de la previsión social y la salud a través de una herramienta fiscal como el monotributo y desde el 2004 vía el monotributo social; deben contratar su propio seguros de riesgos del trabajo y no gozan de seguro de desempleo (Hintze y Vázquez, 2011).

En el segundo libro (Deux Marzi y Hintze, 2014) analizamos en detalle las limitaciones de las formas de acceso a la seguridad social de estxs trabajadorxs, encuadrando el análisis en el cooperativismo de trabajo. Y al igual que habíamos hecho en el primer libro, continuamos registrando las posiciones de sus organizaciones de representación sobre el tema y en la normativa.

Entrando ya en la tercera década del siglo ¿de qué hablamos entonces cuando nos referimos a este conjunto de trabajadorxs, asociativos y autogestionados? ¿Qué otros aspectos/elementos es necesario incorporar en el análisis?

Desde hace un tiempo y en particular en artículos en los que analizamos las políticas implementadas para atender la pandemia COVID-19 durante el 2020 (Deux Marzi y

Hintze, 2020, Hintze, 2020) recurrimos a la denominación amplia de economía popular, social y solidaria (EPSS) para referirnos a la economía popular, compuesta en gran medida por trabajadorxs individuales, que en muchos casos integran y son representados por organizaciones sociales; a las organizaciones socioeconómicas de la economía social con una historia de siglo y medio en nuestro país como las cooperativas y mutuales y también a las modalidades asociativas que, en algunos casos, se fueron generando en las últimas décadas –como ser empresas recuperadas, emprendimientos mercantiles y no mercantiles, agricultores familiares, redes de consumidores, mercados y ferias autogestivas, finanzas solidarias, organizaciones para el cuidado, entre otras– y que son conocidas en América Latina como economía solidaria. Tomando en cuenta las diversas y ricas conceptualizaciones desarrolladas en el campo en las últimas décadas, en esta agregación partimos del reconocimiento de la fuerte heterogeneidad de estas formas de trabajo, sus valores y prácticas. Cuando éstas se realizan colectivamente se encuentran representadas en ellas buena parte de los rasgos del trabajo asociativo autogestionado reseñados más arriba siguiendo a Vázquez (2011).

Retomemos aquí las preguntas de este autor sobre la asociatividad y autogestión para pensar ahora los componentes de la EPSS: “¿Constituyen un mismo conjunto? ¿Se superponen en su totalidad estos conjuntos o sólo parcialmente?” Dicho de otro modo: ¿qué es lo que tienen en común estas economías y le da sentido a su inclusión en una denominación común?

Por una parte, comparten entre sí la ausencia de un vínculo laboral asalariado y consecuentemente la independencia de un patrón o empleador. Al mismo tiempo, construyen relaciones de trabajo, de producción y de propiedad distintas a las propiamente capitalistas, centradas en la auto-organización de las capacidades y disposiciones para el trabajo (Deux Marzi y Pisaroni, 2019). Comparten también el reclamo por el reconocimiento de las condiciones particulares de su trabajo y por el acceso al derecho a la protección de la seguridad social.

Desde hace ya varios años la economía popular ha adquirido fuerte presencia en el ámbito público, especialmente a partir de la conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011 y de la aprobación de la Ley 27.345/2016 de “Emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de la Economía Popular”, impulsada por esta y otras organizaciones de trabajadores desocupados, informales o por cuenta propia. Desde junio 2020, con la creación del Registro Nacional de Trabajadorxs de la Economía Popular (ReNaTEP) adquiere mayor impulso público. Como señalan Deux Marzi y Pisaroni (2019) si bien los integrantes de estas organizaciones pueden no estar generalmente asociados para trabajar y producir, sí lo hacen con fines reivindicativos y organizativos. Desde la perspectiva de quienes participan en los movimientos de EP, se trata de una categoría que reúne a quienes suelen ser definidos como “precarios”, “externalizados” y “de subsistencia” (Grabois y Pérsico, 2015), un sector de la clase trabajadora cuyos medios de producción están a su alcance y, por lo tanto, desde la óptica de la organización “tienen la posibilidad de auto-organizarse” (Fernández Álvarez, 2016: 73).

Es posible considerar entonces que el conjunto EPSS aúna tres elementos que se expresan en distintas magnitudes e intensidad en cada una de estas economías: asociatividad, autogestión y auto-organización. De los tres la autogestión del trabajo (personal, familiar, colectivo, comunitario) es el elemento con mayor presencia. Y es también el de mayor

gravitación en relación con la preocupación de este capítulo: la protección de una forma de trabajo para la cual el capitalismo no ha elaborado dispositivos específicos, en tanto los más desarrollados son resultado de la lucha de los trabajadores en relación de dependencia.

Teniendo en cuenta lo anterior y el peso político en el ámbito público de la economía popular como un actor económico organizado y en búsqueda de mayor institucionalización, en este trabajo nos referimos a la EPSS como un sector que reúne a los trabajadores asociativos, autogestionados y auto-organizados para reproducir sus condiciones de existencia cotidiana. Está compuesta por trabajadorxs autoidentificados como tales en el marco de organizaciones de representación particulares y movimientos sociales, que desarrollan estrategias propias que les permiten hacer frente a la incapacidad estructural del capitalismo para generar empleos para todxs. Desde hace varias décadas sus integrantes han sido además identificados como sujetos de las políticas y promovidos estatalmente vía acciones de muy diverso tipo. Dentro de ellas, las que refieren a la protección de sus derechos son más recientes y muy limitadas.

En ese marco el capítulo se estructura en la siguiente secuencia de exposición: con base en nuestra producción anterior y en el capítulo 2 de este libro, en el próximo apartado nos detenemos en las formas de protección vigentes y en los mecanismos compensatorios propuestos por las organizaciones de trabajadorxs, poniendo énfasis en los cambios ocurridos en los últimos cinco años. Luego nos ocuparemos de los contenidos político-culturales de la construcción de la protección de estas formas laborales, haciendo eje en los proyectos políticos generados *desde* abajo, resultado de las luchas de las organizaciones de la EPSS en la búsqueda del reconocimiento de sus derechos. Finalmente, pondremos en diálogo ambos apartados con la finalidad de reconstruir los horizontes de protección hacia los que se dirigen las demandas y reivindicaciones, y las convergencias y divergencias que en el camino se entrelazan entre los *proyectos populares* y los impulsados por el Estado.

Las formas de protección vigentes: sus alcances y las desigualdades subyacentes

En el apartado anterior definimos a la EPSS como un sector que reúne a aquellxs trabajadorxs que se asocian, autogestionan y auto-organizan sus capacidades de trabajo para reproducir sus condiciones de existencia cotidiana. El trabajo propiamente dicho pueden desarrollarlo de manera individual o en unidades productivas asociativas. Como señalamos más arriba, los sujetos de la EPSS no tienen expresión específica entre las categorías ocupacionales del sistema estadístico, y ello entraña problemas de visibilización y medición, así como de protección en tanto sujetxs de derechos.

En relación al problema de la visibilización, lxs trabajadorxs de la EPSS están identificados en términos estadísticos “por defecto” como “trabajador por cuenta propia”, una categoría que reúne situaciones laborales muy diferentes, que van desde los profesionales independientes, a la cuenta propia de oficio hasta la cuenta propia de subsistencia. Esto imposibilita establecer las características particulares de este sector y sus dimensiones cuantitativas, por lo cual solo es posible manejarse con aproximaciones.¹

1 Dijimos ya que las estrategias laborales individuales o asociativas a partir de emprendimientos o cooperativas han sido intensamente promovidas por políticas públicas desde el inicio del siglo (Hopp, 2013; Vuotto, 2011). En ese marco, Arancibia (2018) estimó que de los 5 millones de puestos de trabajo creados

El Registro Nacional de Trabajadora/es de la Economía Popular (ReNaTEP) iniciado en junio de 2020 (aunque ya había sido creado por ley en 2016, como veremos más adelante) representa el primer instrumento institucional dedicado a registrar a lxs trabajadorxs de la economía popular en su conjunto, con el objetivo de “conocer y visibilizar a este sector” como “el primer paso para su formalización” (ReNaTEP, 2021a: 3). Según el Informe desde su inicio hasta agosto de 2021 se inscribieron 2.830.520 trabajadorxs, mayoritariamente jóvenes (dos tercios se encuentran entre los 18/35 años). La participación femenina también es preponderante y alcanza el 57,4%, porcentaje sensiblemente superior al observado entre lxs asalariadxs privadxs registradxs en el Sistema Integrado Previsional Argentino/SIPA en el cual las mujeres representan el 33% de ese sector (Boletín de Estadísticas Laborales del MTEySS, diciembre 2020).²

Respecto de las formas organizativas del trabajo el 59,5% es individual. El 40,5% de lxs inscriptxs trabaja en formas organizativas colectivas, las de mayor peso son las organizaciones sociales y comunitarias (23%), cooperativas (7,9%) y en pequeños emprendimientos familiares o no (6,7%). También se registran proyectos productivos o de servicios inscriptos en el MDS (1,8%) y núcleos de agricultura familiar (1,1%) (ReNaTEP, 2021b).

Merecen ser destacadas las condiciones de informalidad laboral que alcanzan proporciones abrumadoras en tanto sólo el 5,2% de lxs registradxs se encuentran inscriptxs en alguna categoría tributaria (el 4,65% como monotributistas sociales y el resto en su mayoría en la primera categoría del Régimen General).³ Si consideramos además que sólo el 22,4% percibe los beneficios de la Asignación Universal por Hijo (AUH), resulta evidente que se trata de colectivos ampliamente desprotegidos, en términos cuantitativos y frente a las contingencias para las que protege el sistema (ReNaTEP, 2021a, esta información no fue incluida en el último informe).

Al mismo tiempo, como parte del sector de lo que hemos denominado economía social y solidaria, en diciembre 2020 el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) registraba 7.865 cooperativas de trabajo en las que se desempeñan 180.487 trabajadorxs asociadxs autogestionadxs. Ese mismo año se creó, en el ámbito del Instituto, el Registro Nacional de Empresas Recuperadas que compila información referida a su localización, actividad económica y cantidad de trabajadorxs. A la fecha en la que se escribe este capítulo se encuentran registradas 425 empresas recuperadas en las que participan 15.898 trabajadorxs. Ninguno de los dos registros contiene información desagregada por géneros ni releva las condiciones de trabajo y el acceso a la seguridad

entre 2003 y 2015, entre un 8 y un 10% fueron generados en el marco de trabajos familiares, autogestivos, asociativos y cooperativos, en gran medida promovidos desde políticas públicas. Por otra parte, a mediados de 2020, funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) estimaban que el sector de la EP alcanzaba 6 millones de trabajadorxs. Véase entrevista a Pablo Chena, director nacional de Economía Social y Desarrollo Local, disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/202007/485388-registro-economia-popular-trabajo-formal.html> (última fecha de consulta: 9.6.21).

2 El formulario de inscripción incluye también una pregunta por autopercepción de géneros. El Informe reporta un alto porcentaje sin respuestas y entre las respuestas destaca una tendencia similar a la distribución por sexo: 1881 personas se auto perciben como feminidades trans/travesti, 1299 como masculinidades trans y 1809 se declaran como pertenecientes a otras categorías de género (RENaTEP, 2021a).

3 Datos correspondientes al mes de febrero de 2021.

social en el sector, aunque permiten establecer ciertas aproximaciones a las dimensiones de los contornos de este universo que podrían orientar la formulación de políticas.

En relación con la segunda dimensión, (la protección en sí misma) el capítulo 2 de este volumen argumenta que estos colectivos laborales acceden a *formas inferiorizadas de protección social*, en tanto los instrumentos vigentes los sitúan “a la deriva frente a múltiples riesgos”, quedando “a medio camino entre la formalidad y la informalidad laboral”. Nos detenemos en esta cuestión.

La protección de estxs trabajadorxs es resultado de un largo proceso, en el cual hitos importantes por su permanencia son la creación del Monotributo en 1998 -Ley 24.977 y sus sucesivas modificaciones-, y el Monotributo social implementado desde 2004, ambos presentados en el capítulo 2, así como sus respectivos beneficios y cobertura. En 2009, y con el propósito de “permitir la inserción en la economía formal y el acceso a la igualdad oportunidades” a pequeños contribuyentes, la Ley 26.565 crea un régimen especial de inclusión social y promoción del trabajo independiente a través de un Monotributo promovido. Esta modalidad está pensada para aquellas personas que están comenzando su actividad independiente cuya facturación no excede ciertos límites, entre otros requisitos. El costo mensual de este tributo es equivalente al 5% de lo facturado en el mes anterior, y se destina al pago de aportes previsionales y de un seguro de salud (opcional).

Años después, y como respuesta a las demandas del sector, particularmente el representado por la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo/CNCT, por Resolución 463/13 el INAES posibilita que las cooperativas puedan optar entre tres sistemas: el monotributo, el régimen que engloba el sistema de autónomos y, solo a los efectos previsionales, el sistema utilizado por trabajadorxs en relación de dependencia (Feser, 2014). Por sus costos, los dos últimos son mucho menos utilizados.

El cuadro 1 sintetiza los beneficios de las tres modalidades más utilizadas de Monotributo para cada uno de los componentes de la seguridad social.

Cuadro 1: Capacidad de protección del Monotributo y del Monotributo Social (2021)

Componentes de la Seguridad Social	Monotributo	Monotributo Promovido	Monotributo Social
Previsional Vejez Invalidez Fallecimiento	Beneficios: a) Prestación Básica Universal (PBU) y b) Retiro por invalidez o pensión por fallecimiento. Haber previsional: siempre será el de la mínima (en TODAS las categorías).	Idem Monotributo	Idem Monotributo
Asignaciones Familiares	Beneficios: a) Asignación por Hijo; b) Asignación por Hijo con Discapacidad; c) Asignación Prenatal y d) Asignación por Ayuda Escolar Anual. Incluidos hasta categoría “H”; desde “I-K” solo acceden a prestación por hijo con discapacidad	Idem Monotributo. Incluidos hasta categoría “A”.	Beneficios: a) AUH (incluye beneficio por discapacidad), b) Asignación por ayuda escolar anual, c) Asignación por nacimiento, d) Asignación por adopción, e) Asignación

			por Embarazo para Protección Social y f) Asignación por Cuidado de Salud Integral.
Salud	Beneficios: a) Programa Médico Obligatorio previsto en el Sistema Nacional del Seguro de Salud para el contribuyente, con opción de sumar a su grupo familiar primario. Cobertura Médico Asistencial por parte del INSSJyP al adquirir la condición de jubilado o pensionado.	Idem Monotributo	Idem Monotributo
Riesgos de Trabajo	NO	NO	NO
Seguro de Desempleo	NO	NO	NO

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por ANSES y AFIP.

Si bien los regímenes a través de los cuales lxs trabajadorxs de la EPSS acceden a las protecciones de la seguridad social ya habían sido creados, en el período que estamos analizando se incorporaron beneficios y se registraron cambios en la población alcanzada (cobertura horizontal). Sin embargo, como veremos más adelante, aún los niveles de cobertura resultan “inferiores” o incompletos respecto de los vigentes para los trabajadores asalariados.⁴

A continuación, presentaremos los principales cambios ocurridos en el período 2015 - 2021 en lo que hace a la visibilización de lxs trabajadorxs de la EPSS, sus unidades productivas y a su protección.

1. *Asignaciones familiares.* A partir del año 2016 los monotributistas tienen acceso a una parte de las asignaciones previstas en el subsistema contributivo: asignación por hijo (inicialmente hasta categoría “I”, desde marzo de 2021 alcanza hasta los inscriptos en “H”), asignación por hijo con discapacidad (hasta categoría “K”).

2. *Salario social y Registro de la economía popular.* En el marco de la emergencia social -posteriormente prorrogada hasta 2019-, la Ley 27.345/2016 establece, la progresiva

4 Como indica Feser, hasta 1992 la cotización previsional en las cooperativas de trabajo se hacía como trabajadorxs en relación de dependencia. Esto fue modificado por Resolución del INAC 183/92, complementada por una de ANSES (784/92), en las que se disponía que a lxs asociadxs de una cooperativa de trabajo debían ser considerados trabajadorxs autónomxs. La normativa imponía a la cooperativa la obligación de cubrir las enfermedades y accidentes de los asociados, debiendo ser esta protección igual o superior a la que establecían las leyes aplicables a lxs trabajadorxs de la actividad en general. Entre otras obligaciones establecía, además, que se debía implementar un sistema de salud para los asociados y su grupo familiar, satisfacer prestaciones dinerarias a herederos por incapacidad parcial o total y muerte por enfermedades profesionales (Feser, 2014),

transformación de los programas sociales nacionales en un Salario Social Complementario y la creación de un Registro Nacional de la Economía Popular en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. La norma, impulsada por organizaciones de este sector, se fundamenta en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” y en el mandato de procurar “el progreso económico con justicia social” establecidos en el artículo 14 bis y 75 de la Constitución Nacional, y procura garantizar a estxs trabajadorxs “alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional” a partir de un salario cuyo valor alcanza el 50% del salario mínimo, vital y móvil (que a partir de marzo de 2021 es de \$ 21.600 con incrementos periódicos que lo llevarán a \$33.000 en febrero de 2022).

3. *Modificación del Registro de Efectores Sociales de Desarrollo Local y Economía Social (REDLyES)*. En 2018 por medio de la Resolución N° 14 - MDS se introducen cambios restrictivos en las condiciones para acceder al Registro de Efectores Sociales de Desarrollo Local y Economía Social, creado en 2004 como requisito para gestionar el Monotributo social. A partir de la vigencia de esta norma, se reduce la cantidad de bienes muebles registrables permitidos (de 3 a 2), así como las motos y vehículos máximos permitidos (también de 3 a 2). En 2020, la Resolución N°157- MDS vuelve a redefinir las condiciones de acceso, reestableciendo los topes vigentes con anterioridad a la norma del 2018. Asimismo, elimina la obligatoriedad de optar por una cobertura de salud en el momento de inscripción al registro, y reduce las condiciones de acceso para los integrantes de cooperativas y proyectos productivos que deseen inscribirse.

4. *Registro Nacional de la Economía Popular (ReNaTEP)*. En junio de 2020 se instrumenta esta herramienta (prevista desde 2016 en la Ley 27.345) que busca producir información como insumo para la planificación y desarrollo de políticas públicas orientadas al desarrollo socioeconómico del sector. Según la Resolución 408-MDS, el registro está destinado a trabajadorxs individuales o colectivxs en unidades productivas con diversas modalidades organizativas, que generan “su propio trabajo con el objeto de producir, crear, circular y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo, el de su familia y/o el comunitario”. Asimismo, caracteriza a las unidades productivas por su situación asimétrica en el ámbito financiero, comercial o fiscal, posición que “condiciona los niveles de acceso a derechos, ingresos, capitalización, tecnificación, comercialización y productividad”.

Si bien la inscripción no habilita el acceso directo a programas del MDS, se la considera una instancia previa para identificar y conocer la situación de lxs interesadx 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 trabadorxs de la economía popular.⁵

4. *“Escaleras de formalización”*. En el marco de la Dirección Nacional de Economía Social y Desarrollo Local (Secretaría de Economía Social, MDS) y junto con la creación del ReNaTEP, se difunde una propuesta para la formalización de lxs trabajadorxs individuales y de las unidades productivas de manera escalonada, por etapas. Si bien algunas instancias e instrumentos propuestos aún no están vigentes, en la entrevista

5 Entrevista a Sonia Lombardo, Directora Nacional del Registro de Efectores Sociales y Desarrollo Local, Secretaría de Economía Social, MDS (10/3/2021).

mencionada son identificados como parte de las disputas políticas y de sentidos que se plantean desde el área que conforma. A continuación, reconstruimos las etapas hacia la formalización que actualmente están institucionalizadas como programas o instrumentos del Estado (MDS, AFIP y ANSES principalmente), y en el apartado siguiente revisaremos una propuesta que está siendo impulsada por el área del MDS a cargo del ReNaTEP y por las organizaciones con las que mantienen estrecho diálogo, en particular las nucleadas en la UTEP.

El escalonamiento para lxs trabajadorxs individuales supone como primer paso, la inscripción en el ReNaTEP. El segundo escalón asocia a la inscripción al Régimen Simplificado en la modalidad “Monotributo Promovido”, prevista por el “Régimen de inclusión social y promoción del trabajo independiente”, creado por la Ley N.º 26.565 en 2009. La tercera instancia ascendente implica el acceso al Monotributo Social y finalmente se espera que lxs trabajadorxs puedan inscribirse en el Régimen Simplificado a partir del pago del Monotributo “convencional”.

En el caso de las unidades productivas, la escalera propuesta contempla un escalón aún no institucionalizado, al que nos referiremos en el siguiente apartado como parte de las demandas que se formulan desde las organizaciones dentro y fuera del Estado (especialmente de la Secretaría de Economía Social/MDS y el INAES/MDP). En referencia a las formas productivas asociativas vigentes, el primer escalón está representado por los “Proyectos Productivos”, que si bien no constituyen una figura legal, están avalados por el MDS. Las siguientes instancias están todas asociadas a la conformación de cooperativas de trabajo, lo que en palabras de Sonia Lombardo representa, “un salto sustantivo” para quienes buscan avanzar en la formalización de las unidades productivas. Así, le sigue en escala ascendente, según los requisitos para la formalización y las cargas tributarias que enfrentan, las “cooperativas sociales” (o de inclusión social) reconocidas por INAES en la Resolución 1/2019 como aquellas “tendientes a lograr la inclusión de personas humanas en situación de vulnerabilidad social”, y que por ello realizan libros contables simplificados. Luego, las cooperativas inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (“cooperativas efectoras”) que están exentas de la declaración de IVA en las ventas al Estado y de las cargas sociales. Finalmente, las cooperativas de trabajo convencionales (organización prototípica del trabajo autogestionado en la economía social y solidaria) representan el punto de llegada como forma organizativa en este escalonamiento, tal como está planteado hasta el momento.

Como se deduce de la descripción precedente, el escalonamiento propuesto busca promover la formalización de lxs trabajadorxs inscriptos en el ReNaTEP, alcanzando como máximo los beneficios previstos por el Régimen Simplificado al que ya acceden trabajadores que incluimos en la economía social y solidaria (asociativos autogestionados). Al respecto, consideramos que, si bien puede ser un paso sustantivo hacia el registro y visibilización del sector, los niveles de protección propuestos para la economía popular no introducen modificaciones respecto de la normativa ya vigente. 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, 2019; Deux Marzi y Hintze, 2014) y en el capítulo 2 de este libro, colocan a los integrantes de la EPSS en situación de fuerte desigualdad respecto de las protecciones a las que acceden los trabajadores asalariados.

Sintetizamos a continuación las principales desigualdades y, para una perspectiva más amplia, remitimos a la bibliografía arriba citada.

- En relación a su *condición frente al Estado*, el acceso a la seguridad social a través del Régimen Simplificado inscribe a los sujetos como “pequeños contribuyentes”, asimilando su situación laboral a la de pequeños empresarios individuales, antes que trabajadores que auto-gestionan y auto-organizan sus capacidades de trabajo, como los definimos en este capítulo. Por otra parte, la incorporación a través del Monotributo Social incide poco en la cobertura horizontal, tal como lo muestran los datos del Informe ReNaTeP detallados más arriba.

- Respecto de la *cobertura vertical* (capacidad de protección de la seguridad social en relación con los servicios y beneficios a los que acceden lxs trabajadorxs), lxs trabajadorxs de la EPSS se encuentran excluidxs de las prestaciones por desempleo y por riesgos de trabajo.

- La *cobertura de salud* equivale a prestaciones básicas, debiendo costear por separado todas aquellas que no se encuentren incluidas en el PMO. Tampoco cuentan con cobertura para su grupo familiar primario, debiendo afiliarse a sus miembros a través de una cotización adicional fija por cada uno de ellos. Asimismo, numerosas obras sociales no admiten afiliados que derivan aportes provenientes del Monotributo, lo que reduce las opciones de seguros efectivamente disponibles.

- En cuanto a la *cobertura previsional*, los trabajadores de la EPSS inscriptos en el Monotributo perciben un haber que se compone de la sumatoria de la Prestación Básica Universal (PBU) y la Prestación Compensatoria (PC) para quienes aportaron en el sistema previsional previo a 1994 o una Prestación Adicional por Permanencia (PAP) para los afiliados desde el cambio de sistema en 1994. Sin embargo, dado que esta sumatoria resulta inferior a la jubilación mínima, los monotributistas terminan percibiendo un haber correspondiente al monto de esta última, indistintamente de la categoría en la cual se encuentren inscriptos (Casalí et al., 2018). Además, si no logran alcanzar los treinta años de aporte a los 65 años (sin distinción de género), su destino es la PUAM.

- Con respecto a las *asignaciones familiares*, ya indicamos que a partir del año 2016 los monotributistas tienen acceso a una parte de las asignaciones previstas en el subsistema contributivo. Por su parte, los monotributistas sociales acceden mediante el régimen no contributivo a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y a la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE), y, mediante la AUH, también acceden a la cobertura por hijo con discapacidad y a la ayuda escolar anual. Sin embargo, a diferencia de los trabajadores asalariados, los monotributistas y monotributistas sociales no cuentan con las asignaciones por matrimonio, nacimiento y adopción, de pago único; ni con la asignación por maternidad, de corta duración.

Los puntos anteriores resumen las limitaciones de la protección de estos trabajadorxs. A ello se suma que la irregularidad en los pagos de las cotizaciones genera la interrupción de las prestaciones o el derecho a éstas, lo que afecta la cobertura horizontal al reducir la población que efectivamente accede a las protecciones. En el apartado siguiente volvemos sobre la desigualdad de derechos, pero ahora con la mirada puesta en cómo son problematizadas en los debates y propuestas que se dan tanto en las organizaciones de EPSS como en algunas áreas del Estado.

Los contenidos político-culturales de la construcción de la protección

Los cambios en las protecciones de los colectivos laborales que analizamos en el apartado anterior se produjeron al calor de tensiones y disputas de las organizaciones de EPSS y han ido instalando en la agenda pública -y concretando en algunos casos- distintos proyectos políticos. En este apartado nos ocupamos de ellos y de la relación entre propuestas de las organizaciones y respuestas estatales. En particular, nos preguntamos por su capacidad para articular demandas *urgentes* con la construcción de un *proyecto popular gestado desde abajo* que guíe y organice su repertorio de lucha y a la vez permee las propias políticas e intervenciones estatales.⁶ Para mostrar el desarrollo actual de este proceso entendemos necesario enmarcarlo en sus antecedentes, las demandas y reivindicaciones “históricas” de la economía social y solidaria (presentes en volúmenes anteriores, que en términos generales continúan vigentes), entrelazadas con las de la economía popular, para luego detenernos en las características que asumen en el periodo 2015/2021.

A fines de siglo XX -y como consecuencia directa de las políticas neoliberales implementadas desde la década del setenta y retomadas con fuerza en la década del noventa- la crisis del empleo había llegado para quedarse y con ella se deshinchó el sueño de la sociedad de pleno empleo. En ese contexto surgieron por primera vez con fuerza movimientos de trabajadorxs desocupados, que a pesar de estar en esa condición seguían reivindicándose como trabajadorxs, y como tales exigían el acceso a derechos y garantías.

Es así que, en una primera etapa, que podríamos situar entre mediados de los noventa y el primer lustro del siglo, el movimiento piquetero ganó protagonismo e identidad, tanto por sus métodos de lucha como por la identificación con los *desocupados pobres* como el sector social al que representaban (Freytes Frey y Cross, 2007). Si bien existió gran heterogeneidad entre las diversas organizaciones piqueteras, cada una a su modo debió articular las necesidades de planes sociales, subsidios y recursos para lxs trabajadorxs, el barrio y la organización (“lo urgente”), con las demandas por trabajo formuladas en el marco de proyectos políticos autónomos que se posicionaban críticamente frente al Estado y al modelo económico que los excluía. Muchas de ellas generaron valiosas y perdurables experiencias de trabajo asociativo a partir de planes sociales.

En el mismo período, en el marco de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) se gestó un área específica que retomaba las demandas previamente formuladas por los movimientos de trabajadores desocupadxs y piqueterxs, y que se orientaba a representar a los trabajadorxs autogestionadxs (luego en 2005 se constituyó como Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados – ANTA). En esta línea, buscaron visibilizarlxs como “sujeto político y social emergente” para quienes debían implementarse un régimen fiscal y laboral que garantizara los mismos derechos que a lxs trabajadores asalariadxs (Vazquez, 2011: 223). En particular, en relación con la

⁶ Nos basamos en un trabajo de Merklen (2005) en el que define a la *politicidad popular* como la “condición política de las personas englobando al conjunto de sus prácticas, su socialización y su cultura política (2005: 34). Tomamos este concepto porque entendemos que permite observar, por un lado, el conjunto de tensiones resultantes de las prácticas de determinados grupos sociales - en nuestro caso, las diversas formas de organización y representación de la EPSS- en la búsqueda de asegurar su supervivencia, proyectar un porvenir y contribuir a la creación de un horizonte común. Por el otro, porque brinda elementos para reconstruir los proyectos políticos populares.

protección de los trabajadores, proponían “diseñar un plan de trabajo que abordara técnica y políticamente la problemática del acceso de los trabajadores autogestionados a la seguridad social” poniendo el eje tanto en “lo inmediato” –inclusión y mejora de las condiciones de acceso al sistema de seguridad social vigente– como en la formulación de “aportes a la construcción política de una propuesta superadora ese sistema” (Chulman, 2008: 4).

En este contexto 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 sujetos de derecho con potencia autónoma de un patrón, a quienes el Estado debía garantizar los mismos derechos reconocidos a lxs trabajadorxs asalariados. 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.

En particular, a partir de 2006 y 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. A continuación, nos referimos en primer término a aquellas que adoptaron la institucionalidad cooperativa, para luego presentar el proceso de conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) como la principal organización sindical de la economía popular.

Para las cooperativas de trabajo uno de los hitos de esta etapa fue el primer Encuentro Nacional de Cooperativas de Trabajo llamado “La Autogestión debate su futuro”, realizado en Chapadmalal en septiembre de 2006. Allí tuvieron contacto por primera vez federaciones de reciente conformación -muchas de ellas, ligadas a cooperativas de trabajo dedicadas a la construcción social de hábitat impulsadas por diversos programas sociales-, la preexistente Federación de Cooperativas de Trabajo (FECOOTRA, constituida en 1988), la Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados (ANTA, 2005), federaciones de empresas recuperadas (luego nucleadas en Federación Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados – FACTA- en 2009), entre otras. Este proceso de confluencia entre las cooperativas y sus federaciones devino en la creación de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) en 2009, como una organización gremial de tercer grado que agrupa a más de cuarenta federaciones de cooperativas de trabajo y ochenta mil trabajadorxs de todo el país y que forma parte de la Asociación Cooperativa Internacional/ACI.⁷

En este periodo y fuertemente impulsadas por la CNCT, se gestaron diversos anteproyectos de ley para modificar el régimen cooperativo y mutual y lograr una ley

7 Según sus declaraciones, focalizan sus principales esfuerzos en lograr que tanto las federaciones nacidas de la recuperación de fábricas o empresas como aquellas originadas en el año 2003, creadas a partir de planes de inserción social, tengan continuidad laboral y puedan ser autosustentables. Extraído del sitio ruta Argentina de las cooperativas: <https://rutacoop.com.ar>. Sitio web institucional de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo: <http://www.cnct.org.ar/>

específica de cooperativas de trabajo. A los dos proyectos de ley presentados en el año 2010 (sistematizados en Deux Marzi y Hintze, 2014) le siguió la formulación de un anteproyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo propuesto por FECOOTRA/CNCT en 2012 y otro de Ley Federal de Cooperativas y Mutuales elaborado por el propio INAES junto a entidades del sector. La presentación de este último se realizó en diciembre de 2014 y se organizó a partir de 22 foros de debate desarrollados en todo el país y convocados por la CNCT, entre otras entidades del sector. Allí no solo se trató lo referente al Anteproyecto de Ley Federal, sino que también se consideró el Anteproyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo redactado por la CNCT. Si bien ninguno de los anteproyectos logró su aprobación parlamentaria, el proceso dejó como resultado una activa participación de lxs trabajadorxs cooperativxs, quienes compartieron sus experiencias, problemáticas y propuestas de solución, en la búsqueda de un marco legal propio y específico para las cooperativas de trabajo (Sosa, 2016). Asimismo, quedó en evidencia la coexistencia de diferentes proyectos políticos para el sector, que no lograron consolidar una única propuesta de ley para presentar ante el Congreso de la Nación.

En síntesis, como saldo de esta etapa podríamos destacar la consolidación de numerosas organizaciones de trabajadorxs autogestionadxs que, si bien ganaron protagonismo y visibilidad, no lograron confluir en un proyecto político común que disputara recursos y sentidos al Estado. Ello, a pesar de que en uno de los anteproyectos tenía fuerte participación el organismo que entiende específicamente en materia cooperativa y mutual.⁸

En el mismo período comenzó a gestarse con fuerza una organización que convocaba a lxs trabajadorxs desocupadxs, informaldxs y militantes sociales. En el año 2011, en un acto conmemorativo del día del trabajador realizado en el Teatro Verdi en el barrio de La Boca, se elaboró un documento fundacional de lo que luego sería la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). En él se fundamentaba la necesidad de una organización popular a partir de la confirmación de que “los derechos y conquistas del movimiento obrero son ‘piezas de museo’, privilegios de un sector cada vez más pequeño de la sociedad” (Grabois y Pésico, 2014). Sostenían (y aún lo hacen) que el trabajo asalariado dejó de representar la relación social predominante a partir de la emergencia y expansión de un sector económico atravesado por cuatro fracturas: de derechos, en tanto se trata de trabajadorxs precarizadxs; institucional, por no estar reconocidos por el Estado; en la responsabilidad empresarial que lxs “externaliza” con contratos precarios y lxs ubican en posiciones subordinadas en la cadena de valor; y de la productividad en tanto la baja capitalización inciden en su escaso rendimiento (Grabois y Pésico, 2015).

Como consecuencia, proponían la *organización económica y sindical* de estxs trabajadorxs, definidos como “informales, precarixs, externalizadxs y de subsistencia”, excludidxs de los derechos y de las instituciones, cuyas unidades económicas no pueden garantizarles condiciones dignas y estables de trabajo. La organización *económica* consiste en la creación y administración de unidades productivas que garanticen la creación y distribución de bienes y servicios que permitan generar ingresos y mejorar la

⁸ Resulta destacable también que el trabajo conjunto entre la CNCT, la Secretaría de Seguridad Social del MTEySS, y el INAES abriera la posibilidad de que lxs trabajadorxs asociadxs a cooperativas de trabajo optaran por el régimen previsional previsto en el régimen de autónomos o el régimen de relación de dependencia (ver punto anterior y en especial [nota 4](#)).

calidad de vida de los trabajadores y sus familias (cooperativas, asociaciones, emprendimientos, mutuales, obras sociales, etc.). La *organización sindical* es concebida como “un gran sindicato nacional de trabajadores de la economía popular (de oficios y actividades varias)”. Asimismo, distinguen ramas -por oficio, por actividad o por sector ocupacional- para negociar cuestiones particulares; proponiendo la unidad entre trabajadores formales y trabajadores de la economía popular a partir de la unión en una central sindical (la Confederación General del Trabajo/CGT es el espacio al que se referencian).

También en el 2011 y en este marco, la CTEP se conformó como organización de lxs trabajadorxs de la economía popular y sus familias, demandando para ello su reconocimiento como entidad gremial. Cuatro años después, a pocas horas de finalizar el Gobierno de Cristina Kirchner, el MTEySS le otorgó la personería social, formalizando así el derecho a la representación de un sector de trabajadorxs que hasta el momento no estaban reconocidos como tales.⁹ Según la perspectiva de esta organización, la economía popular lejos de definirse como “otra economía” es una de las expresiones 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 los diversos enfoques de ESS, proponen algunas innovaciones significativas. Por un lado, encuentran en la EP una categoría social que unifica a una población heterogénea, y logra procesar colectivamente en términos de clase una amplia diversidad de trayectorias, experiencias, actividades y formas organizativas (Fernández Álvarez, 2018). Por otra parte, identifican dos atributos principales de estos colectivos laborales sobre los cuales construyen sus demandas y reivindicaciones: su condición de trabajadorxs y la ausencia de derechos en tanto tales. En este sentido, la CTEP extiende así una demanda por derechos que busca equiparar a lxs trabajadores de este sector con el resto de la clase trabajadora formal.

El periodo del que se ocupa este libro, que abarca desde el inicio del gobierno de la Alianza Cambiemos hasta el 2021, está marcado sobre todo en los primeros años, por el protagonismo de este nuevo sujeto político, la organización que los representa, y su proyecto orientado a la conquista de derechos y a la formulación de demandas específicas relativas a las diferentes ramas de actividad en las que se organiza la CTEP.

La organización alcanzó gran visibilidad pública a través de movilizaciones sociales numerosas¹⁰ y acciones de gran impacto junto con procesos de negociación con el gobierno. En esta clave puede leerse la lucha por la Ley de “Emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de economía popular” impulsada públicamente desde

9 La primera acción del gobierno del presidente Macri en relación con la CTEP fue dejar sin efecto la personería social, debido a que no había sido publicada en el Boletín Oficial. La obtuvieron finalmente unos meses después. Al respecto señala Grabois (s/fecha:5): “en el marco de nuevas negociaciones, se logró un texto ordenado un tanto más específico: la resolución 32/16-MTEySS [...] publicada en el Boletín Oficial del 2 de febrero de 2016. Esta norma crea un régimen de agremiación complementario, ampliatorio y compatible con el modelo sindical vigente en la Argentina, que hasta entonces únicamente contemplaba la situación de los trabajadores en relación de dependencia”. La norma establece el “Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas” en el que se podrán inscribir “entidades representativas de trabajadores que se desempeñen en la economía popular y en las empresas recuperadas o autogestionadas” (artículos 1 y 2 de la resolución).

10 En particular merecen ser destacadas las multitudinarias marchas del 7 de agosto, día de San Cayetano, que ayudaron a forjar la unidad de los diferentes movimientos y prepararon el camino para la conformación de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP).

agosto de 2016 y aprobada en diciembre de ese año (ley 27.345/2016). En el apartado anterior presentamos los contenidos principales de la ley, entre ellos la transición de los programas sociales a un Salario Social Complementario (mínimamente realizada) y la creación del ReNaTEP (que se concretaría muchos años después, con otro gobierno). En este apartado agregamos 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.

Es necesario recordar que la relevancia del movimiento de la economía popular, al que estamos aludiendo, se produjo en un contexto signado por el despliegue del proyecto político neoliberal a nivel nacional, con implementación de políticas de ajuste como la reformulación o discontinuidad de programas sociales, el aumento de tarifas, el desmantelamiento de diversas áreas del Estado, que tuvieron como consecuencia el aumento de la desigualdad social y el deterioro de las condiciones de vida de muchos trabajadorxs representados por la CTEP y del conjunto del trabajo autogestionado.

Durante dicho ciclo las tensiones entre las demandas urgentes por programas sociales y la lucha por el reconocimiento como trabajadores autónomos del capital y del Estado se acentuaron. Basamos esto último en dos argumentos principales. Por un lado, el crecimiento cuantitativo de la desocupación y la pobreza a lo largo del periodo derivaron en el consecuente aumento de lxs trabajadorxs que “se inventan” su trabajo para subsistir. Por el otro, la creciente financiarización y endeudamiento de los sectores populares derivó en su inserción en circuitos de captación fiscal y financiera acentuando las condiciones de explotación (Arango, Chena y Roig, 2017).¹¹ Como consecuencia, sus demandas articulan pedidos urgentes en respuesta al hambre con un proyecto político amplio sintetizado en la consigna Tierra, Techo y Trabajo.¹²

Entre los hechos significativos del periodo señalamos que unos días después del cambio de gobierno en diciembre de 2019 las organizaciones nucleadas en la CTEP, la Corriente Clasista Combativa, Barrios de Pie y el Frente Popular Darío Santillán dieron comienzo a un sindicato único denominado Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), con el que proponen “seguir peleando por los derechos del sector de la Economía Popular

11 En esta línea, el discurso de las organizaciones nucleadas en la CTEP se orientó fuertemente señalar que a pasar de ser trabajadores sin patrón existen procesos de explotación y desvalorización del trabajo, y de captación de plustrabajo (principalmente a través del consumo) configurando lo que denominan un “patrón oculto” (Grabois y Pésico, 2015)

12 “La CTEP, la CCC, Somos Barrios de Pie, el Frente Popular Darío Santillán, junto con otras organizaciones sociales y sindicales, vienen exigiendo la Emergencia Alimentaria desde hace más de dos años porque es insostenible la situación de hambre que se vive en los barrios populares, con comedores y merenderos que ya no dan abasto. Pareciera que el resultado electoral sacó a la luz una situación que las organizaciones intentan visibilizar hace tiempo desde su trabajo en los barrios, y no está en discusión la prioridad de dar respuesta urgente al hambre. Primero la Emergencia Alimentaria para luego seguir peleando por un país que garantice Tierra, Techo y Trabajo a toda la población”. Los movimientos populares van al Congreso por la emergencia alimentaria, septiembre de 2019. Disponible en <https://ctepargentina.org/los-movimientos-populares-van-al-congreso-por-la-emergencia-alimentaria/>

con mayor unidad, fuerza y organización” y mantienen la intención de ingresar a la CGT “para pelear junto al movimiento obrero organizado”.¹³

La implementación del ReNaTEP (cuya institucionalización se remonta al 2016 y al cual nos referimos en el apartado anterior) se efectivizó recién en junio de 2020 en plena pandemia, traccionado principalmente por las organizaciones que asumieron la gestión de la Secretaría de Economía Social/MDS. En el acto de lanzamiento el ministro Daniel Arroyo reconoció la trayectoria de lucha que le dio origen y su carácter de derecho: “Los proyectos tienen más fortaleza cuando crecen de abajo hacia arriba y tienen una fuerza social atrás. Y eso es lo que sucede con el Registro”; agregó que se esperaba un registro masivo “que vaya sumando instrumentos de crédito, apoyo y acompañamiento y que sea un trampolín para construir un nuevo derecho”¹⁴.

En 2021 el recorrido previo de la CTEP/ UTEP adquirió una nueva dimensión con la obtención de un marco jurídico que le dio sustento legal a su representación colectiva y a las peticiones e iniciativas que presenten para el desarrollo de la actividad. El instrumento es el “Registro de Asociaciones de Trabajadores de la Economía Popular y de Subsistencia Básica” (Resolución 118/2021 – MTEySS). El ministro Claudio Moroni lo presentó del siguiente modo: “Lo que hemos hecho es rearmar una regulación existente de modo tal que estos movimientos sociales puedan tener un esquema de representación formalizado, puedan formalizar su organización con sus estatutos, con sus sistemas electorales, con todo un régimen similar a los que tienen las asociaciones sindicales, pero respetando la naturaleza de lo que representan” [...] en tanto es necesario reconocer “estas otras formas de trabajo, que se van a insertar en el sistema productivo de otros modos, pero que también merecen el reconocimiento y la protección del Estado”.¹⁵

Los integrantes de la economía social y solidaria llegaron al cambio de signo del gobierno nacional fuertemente afectados en su actividad productiva. A lo largo del período anterior

13 “Nació la UTEP”, CTEP noticias, 21 de diciembre de 2019. Disponible en <https://ctepargentina.org/nacio-la-utep/>.

14 A su vez Emilio Pérsico, dirigente del Movimiento Evita y secretario de Economía Social/MDS remarcó que el Registro es “un primer paso para reconocer a esos trabajadores y trabajadoras, y luego seguir desarrollando otras herramientas de formalización, en donde puedan acceder a facturar a través del monotributo productivo, a una obra social y seguir por un camino ascendente para garantizar todos los derechos que tiene que tener un trabajador”. MDS: “Lanzamos el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP)”, noticia 04/6/2021 disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/lanzamos-el-registro-nacional-de-trabajadores-y-trabajadoras-de-la-economia-popular-renatep> (última fecha de consulta: 21/04/2021)

15 El Registro funciona en el ámbito del MTEySS y abarca a las asociaciones que nuclean a lxs trabajadorxs del sector (que se desempeñen de manera individual o colectiva), entre otros considera a los siguientes: “autónomos, prestadores de tareas eventuales, ocasionales o changas, vendedores ambulantes, ocupantes de puestos callejeros, personas dedicadas a la recuperación de residuos o a trabajos de cuidado en espacios comunitarios, venta en pequeñas ferias, agricultura familiar, venta de artesanías, cuidado de automóviles, lustrado de zapatos, cooperativas de trabajo y pequeños emprendimientos promovidos por programas sociales.” Los requisitos que deben cumplir las asociaciones que soliciten la inscripción en el Registro son: presentar las actas de las asambleas de constitución, un proyecto de estatuto, una lista de afiliados con DNI y descripción de actividad, fijar un domicilio y zona de actuación y poseer un patrimonio básico de afectación y las bases de su conformación. MTEySS: “El Ministerio de Trabajo crea el Registro de Asociaciones de Trabajadores de la Economía Popular y de Subsistencia Básica”, noticia 10/4/2021. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-trabajo-crea-el-registro-de-asociaciones-de-trabajadores-de-la-economia>

se observa una baja fuerte del número de cooperativas.¹⁶ En el caso de las de trabajo, en parte debido a la desaparición de programas sociales que las promovían o sencillamente por no poder continuar con la actividad, por los elevados costos de los servicios y de los insumos importados, y por la caída de la demanda. Ello derivó en que muchas cooperativas dejaran de llevar al día sus papeles, e incluso perdieran por ello sus matrículas, mientras otras no llegaron a conformarse por los desincentivos y las restricciones desde el Estado. El presidente del INAES, que asumió en diciembre 2019, Mario Cafiero, denominó lo ocurrido en el gobierno de la Alianza Cambiemos como un “cooperativicidio” enmarcado en la concepción del mercado que sostenía.¹⁷

Los reclamos se evidencian en los documentos elaborados durante el proceso electoral del 2019 por numerosas confederaciones de cooperativas y mutuales, empresas recuperadas y organizaciones de la economía popular. Los presentaremos en orden cronológico.

En el mes de mayo se llevó a cabo el “Primer foro nacional por un programa agrario soberano y popular”, en el que estuvieron presentes más de 80 organizaciones de todo el país de la Agricultura Familiar, Campesina, Indígena, Pyme y asociativa, de la EP y la ESS. Fue elaborado un documento de conclusiones del Foro que además de plantear reivindicaciones específicas de corto y mediano plazo, en materia de protección social reclamaba la eliminación de la CUS (Cobertura Universal de Salud) y su sustitución por un sistema universal y gratuito, con enfoque transversal de género y multicultural; también salarios, remuneraciones y seguridad social en períodos estacionales y contraestacionales.¹⁸

Las federaciones y confederaciones lanzaron en julio un “Mensaje de las cooperativas y mutuales argentinas a los candidatos en las próximas elecciones nacionales”, en el que proponían que “los trabajadores asociados en cooperativas cuenten con los mismos derechos de protección social que el trabajador asalariado” y “que el trabajo asociado sea reconocido como una relación que favorece la defensa de los derechos del trabajador”.¹⁹

16 Utilizando como fuente el sistema buscador de entidades de la página web del INAES Gustavo Sosa (2018) registró las cooperativas con matrícula nacional vigentes entre 2015/17. En el 2015 se aprobaron 2.085 matrículas cooperativas, de las cuales 1.919 (92%) correspondieron a cooperativas de trabajo; en 2017 el número se redujo a una cuarta parte (543 matrículas, siendo 501 de trabajo, 92% del total).

17 Cafiero consideraba que dicho gobierno se caracterizó por perseguir cooperativas, llegando a cancelar la mitad de las matrículas, “se dedicaron a hacer una auditoria sobre todas las cooperativas y mutuales del país, fue un cooperativicidio”. Entrevista radial, 15/2/2020 disponible en <https://ar.radiocut.fm/audiocut/cooperativicidio-durante-macrisismo-dieron-baja-mitad-cooperativas-del-pais/#>.

18 Disponible en <https://uniondetrabajadoresdelatierra.com.ar/wp-content/uploads/2019/05/PRIMERAS-CONCLUSIONES-DEL-PRIMER-FORO-NACIONAL-POR-UN-PROGRAMA-AGRARIO-SOBERANO-Y-POPULAR-1.pdf>

19 Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR) – Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) – Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos Asociados (CONARCOOP) – Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) - Confederación Argentina Interfederativa de Cooperativas de Electricidad y otros Servicios Públicos (CONAICE) – Confederación Argentina de Mutualidades (CAM) – Confederación Nacional de Mutualidades de la República Argentina (CONAM) – Aseguradoras del Interior de la República Argentina (ADIRA). Disponible en <http://ansol.com.ar/wp-content/uploads/2019/08/mensaje-del-cooperativismo-y-el-mutualismo-a-los-candidatos-elecciones-2019.pdf>

A su vez COOPERAR/Confederación de Cooperativas de la República Argentina (firmante también del documento anterior) elaboró y sistematizó un documento más amplio “Aportes para un Plan Nacional de Desarrollo” que reunía diferentes estrategias de largo plazo orientadas a promover el desarrollo sostenible con una perspectiva federal.²⁰ En relación a la protección de lxs trabajadorxs, sostenía que “los trabajadores asociados a cooperativas requieren un sistema previsional propio, que se adecue al trabajo asociado, como instituto distinto del trabajo en relación de dependencia y del trabajo autónomo”. Reconoce la necesidad de atender a las distintas situaciones económicas que se presentan en el cooperativismo de trabajo, en particular aquellas vinculadas a la baja capacidad contributiva de las cooperativas emergentes de planes sociales, por lo que considera que ello debía ser necesariamente compensado por el Estado como responsable de la seguridad social (Deux Marzi y Pisaroni, 2019).

La Confederación de Cooperativas de Trabajo (CNCT), la CTEP, el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y federaciones de cooperativas de trabajadores autogestionados y de empresas recuperadas elaboraron un documento en el que sintetizan sus “Aportes para un programa de la Economía cooperativa, autogestionada y popular”.²¹ Allí expresaron la necesidad de contar con un cuerpo normativo que promueva el desarrollo del sector a través de diferentes herramientas, entre las que se menciona “el reconocimiento jurídico del trabajador autogestionado como sujeto laboral, que asegure derechos laborales y garantice el acceso a la seguridad social en igualdad de condiciones con el resto de la clase trabajadora” (Deux Marzi y Pisaroni, 2019).

Entre las cuestiones que se plantearon en el Foro del que surge el documento reseñado aparecía como problema que el sector tenga “muchos subconjuntos y tantos nombres en disputa” (cooperativas, empresas recuperadas, economía popular, economía social y solidaria, economía de los trabajadores). Se discutió -sin resolverse- la importancia de unificar una denominación común, lo que confrontaba con la de conservar las identidades construidas por cada sector.

Una revisión de los aspectos principales presentes en todos los documentos permite contabilizar: el reclamo por el acceso a los derechos de la seguridad social; la relevancia de la territorialidad y el desarrollo local; en materia de políticas, la demanda por participación (consejos, mesas de gestión) y la necesidad de la transversalidad de las políticas en los distintos niveles jurisdiccionales. En el documento propio de COOPERAR se reconoce la importancia de la EP, se solicita su promoción estatal y la incorporación en las políticas del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social/INAES.

La llegada al gobierno del Frente de Todos marcó un cambio de perspectiva respecto del sector. Sin embargo, si bien en el discurso de asunción de diciembre del 2019 y en el primer mensaje a las cámaras en marzo de 2020, Alberto Fernández hizo un explícito reconocimiento a la importancia de la EPSS para la recuperación del país, la

20 Impulsaba un gran acuerdo federal con políticas para el trabajo asociado, ahorro y crédito local solidario, producción participativa de la vivienda, organización empresarial de los consumidores, servicios de agua, electricidad, gas y medios de comunicación comunitarios, seguros, salud y turismo con sentido local. Disponible en <https://www.cooperar.coop/wp-content/uploads/2019/10/Aportes-para-un-Plan-Nacional-de-Desarrollo-COOPERAR-V2.pdf>

21 Fue el resultado del 1º Foro de la economía cooperativa, autogestiva y popular – Club FFCC Oeste, CABA, 27/7/2019.

transformación de la realidad global y nacional que implicó la pandemia COVID-19 no ha hecho aún posible ver la concreción de sus palabras en términos de una acción estatal sistemática.

Un aspecto a destacar, porque da indicios del “proyecto” (o uno de los proyectos) que encarnaron en este nuevo ciclo 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 periodo anterior.²²

Como ya dijimos, la irrupción de la pandemia 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 de los principales *proyectos políticos populares* y de las acciones y medidas del Estado nacional que siguieron a la eclosión de aquella, y que justamente el contexto de emergencia puso en evidencia.

Nos referimos en primer lugar a las actividades desarrolladas por la EPSS y las necesidades que satisfacen, en tanto muchas de ellas evidenciaron su carácter esencial. Incluyen desde las estrategias para sostener el trabajo y continuar generando ingresos durante las fases restrictivas de distanciamiento o aislamiento social, hasta el trabajo comunitario que permitió garantizar el cuidado y la reproducción de la vida de vastos sectores de la población. En particular, este último es desarrollado predominantemente por mujeres y es central para enfrentar la difusión del coronavirus en los barrios: trabajadoras de la salud, de provisión de alimentos, responsables de comedores y cuidado de niños y mayores entre otras muchas otras, están en la primera línea en los territorios.

En esta dirección, las demandas de las organizaciones de EPSS durante la emergencia²³ conjugaron medidas coyunturales con propuestas estructurales, y todas ellas aludían a la

22 “El asociativismo y la economía social sufrieron el ninguneo y la discriminación ideológica durante la gestión de Mauricio Macri, mientras el actual Gobierno identifica a las cooperativas y mutuales como el tercer motor de la reactivación, junto al sector privado y al Estado”. Entrevista a Mario Cafiero. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202001/421266-impulsan-al-asociativismo-como-un-motor-de-la-reactivacion-economica.html> (última fecha de consulta: 28,04,2021). “Tenemos la necesidad de poner en marcha a la Argentina, ponerla de pie, poner en marcha los tres motores de la Argentina: el estado, el sector privado con su lógica de ganancia y el tercer motor es el sector de la economía social.” [...] “la economía social tiene una ventaja: el Estado tiene un presupuesto que es limitado, el mercado en su lógica de ganancia tiene sus inversiones que también son limitadas, en cambio el sector de la economía social tiene un insumo que es muy particular, que cuanto más lo gasta, más lo tiene: es la confianza [...] cuanto más solidario y organizados somos, más recursos tenemos”. Discurso de asunción de Mario Cafiero como presidente del INAES el 13/12/2019. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/vamos-sacar-el-inaes-la-calle>. Cafiero presidió el organismo hasta su muerte en setiembre 2020.

23 Entre agosto y septiembre de 2020, desde el Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS - www.oppeps.org) relevamos las principales dificultades que enfrentaron estos colectivos laborales y sus organizaciones en la pandemia y las demandas de políticas formuladas desde el sector. Las cooperativas de trabajo manifestaron la necesidad de contar con un programa de apoyo al trabajo y la producción equivalente al implementado para las empresas de capital (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción/ATP). También solicitaban tarifas diferenciales, insumos a precios subsidiados, una política de compras estatales de productos de la EPSS y a facilidades para acceder a créditos para la compra de maquinarias. Entre las medidas de mediano y largo plazo mencionan programas para sustituir importaciones con producción cooperativa, reformas impositivas redistributivas en favor de la producción cooperativa y la pluralidad de voces, en el caso de los medios autogestivos, y el reclamo histórico de una ley de Empresas Recuperadas y Cooperativas de Trabajo, que institucionalice una nueva categoría de trabajo para el sector, reconociendo los derechos de los trabajadores

necesidad de reconocimiento estatal del trabajo asociativo autogestionado como sujeto de derechos y a la valorización de sus actividades, sus organizaciones y unidades productivas. Como sostienen las organizaciones nucleadas en la UTEP, estos trabajos no sólo se realizan en condiciones ampliamente desprotegidas, sino que se ocupan de actividades desvalorizadas por el Estado y por el mercado, como el reciclado de residuos, el cuidado de personas, la construcción de vivienda o infraestructura en barrios populares. En este sentido, y especialmente a partir de la emergencia sanitaria y social, sus reivindicaciones y los proyectos populares a los que aluden convergen con las propias de la agenda feminista y están centradas en la visibilización y valorización de la EPSS y su contribución en la economía del cuidado.²⁴

En segundo lugar, y en lo que hace al aspecto normativo, en esta etapa fueron muchas menos las presentaciones referidas al estatuto del trabajo autogestionado. Con estado parlamentario, a comienzos del 2021 continúa vigente un proyecto de “Régimen de cooperativas de trabajo” (ingresado en marzo 2020²⁵) y uno de “Promoción y fortalecimiento de la economía inclusiva con desarrollo local”, que la define como conformada por la economía social y la economía popular (de octubre 2020²⁶). En consonancia con la situación creada por la pandemia y en respuesta a las demandas formuladas por el sector, durante el año 2020 ingresaron otros varios proyectos: ya en abril el del “Régimen de recuperación de unidades productivas en virtud de las consecuencias económicas y sociales producto de la pandemia del coronavirus covid-19”; al que le siguieron otros referidos a la necesidad de incorporar el trabajo autogestionado al Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción/ATP y el resguardo de empresas recuperadas (Sosa, 2021).

Finalmente, por parte del Ejecutivo nacional, se diseñaron nuevas medidas orientadas a la visibilidad e institucionalidad de las unidades productivas autogestionadas. En el apartado anterior mencionamos la escalera de formalización de lxs trabajadorxs y sus organizaciones, como una herramienta vigente, pero que en el caso de las unidades productivas aún presenta algunos “vacíos” o escalones faltantes. Por ello, desde algunas áreas del MDS aún se impulsa un proyecto formulado en 2020 para crear una nueva figura jurídica que reúna a trabajadores autogestionados y a la vez “repare” su falta de institucionalización. Tal como explicaba la directora del ReNaTEP, bajo el nombre de “sociedades autogestionadas de la economía popular” proponen una forma asociativa con menos requisitos administrativos, menor presión fiscal y una organización interna más simple que las de las cooperativas de trabajo.

asociativos autogestionados. Las organizaciones de productorxs y agricultorxs familiares manifestaban la necesidad y la urgencia en el contexto de emergencia de una empresa pública de alimentos con co-gestión de las organizaciones sociales. Asimismo, demandaban políticas de apoyo a los canales de comercialización de cadena corta, créditos blandos para la producción de alimentos, y de promoción para la transición a la agroecología. También proponen una nueva institucionalidad que favorezca y proteja el acceso a la tierra, priorizando la producción de alimentos para las ciudades en los cordones periurbanos (OPPEPSS, 2020; Deux Marzi, Hintze y Vazquez, 2020).

24 Al respecto ver capítulo 5.

25 Reingreso de un proyecto presentado en anteriores períodos parlamentarios por la Diputada Camaño de Consenso Federal (Sosa, 2021).

26 Ingresado por los Diputados Masin, Grosso, Yutrovic, Landriscini, Bertone, Bogdanich, Caliva (Sosa, 2021).

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 en torno a una nueva forma jurídica asociativa o, en su defecto, de lograr flexibilizar las condiciones para conformar cooperativas de trabajo. El tema de la seguridad social también es recuperado por Roig. Si bien reconoce las dificultades, en medio de una crisis, para resolver problemas estructurales que requieren un análisis de fondo, plantea que el organismo tiene en agenda el tema del seguro por riesgos del trabajo y que “la cuestión previsional es un gran problema del sistema en su conjunto. Después del crédito a la producción, nuestra principal preocupación va a ser desarrollar un sistema de seguridad para el cooperativismo y el mutualismo”.²⁷

En este punto, en este nuevo ciclo político las fronteras entre las demandas y proyectos populares y los impulsados desde el Estado comienzan a desdibujarse, especialmente si consideramos que buena parte de las organizaciones que componen la UTEP forman parte de la coalición del gobierno y gestionan áreas en diferentes ministerios. Las palabras de Sonia Lombardo, responsable del ReNaTEP, son elocuentes al respecto cuando señala que “venimos a representar y a intentar implementar, y en algunos casos a demostrar, lo que venimos diciendo hace mucho tiempo desde afuera del Estado”. Puntualmente, sostiene que “la valorización no es un proceso meramente económico que se mide en números, es un proceso social” que está estrechamente vinculado con “la legitimación, con el reconocimiento del Estado, porque influye en la capacidad subjetiva de ese/a trabajador/a [...] La legitimación no es unilateral, hay que construirla con los diferentes actores que intervienen en una política determinada.”²⁸

Reflexiones finales y cuestiones abiertas

Comenzamos el capítulo marcando que han sido pocos los cambios sustanciales en las condiciones de la protección/desprotección del trabajo autogestionado en los diez años transcurridos desde que tratamos por primera vez el tema en la serie en que se inscribe este volumen.

Precisemos mejor lo que entendemos como falta de cambios sustanciales. El recorrido realizado en el segundo apartado sobre las protecciones vigentes muestra que los cambios han referido a la forma y no a la naturaleza de la protección: se mejoran algunas prestaciones, se amplían sus destinatarios, pero no se modifica la mirada del Sistema de Seguridad Social sobre este tipo de trabajadores; la herramienta de protección sigue siendo el monotributo en diferentes formas.

27 “Hay que activar un sistema jubilatorio para la mitad de la población económicamente activa. Tenemos la misma cantidad de aportantes al sistema jubilatorio que en los '70, pero con un número de jubilados que va creciendo. Se resuelve aumentando la base de aportantes y para eso hay que generar un nuevo régimen para quienes no están en relación de dependencia. Se avanzó mucho en asumir que vivimos en sociedades de pleno trabajo, pero no de pleno empleo.” Entrevista a Alexandre Roig: “El cooperativismo es una opción legítima y potente para salir de la pandemia”, *Tiempo Argentino*, 18/4/2021. Disponible en <https://www.tiempoar.com.ar/nota/alexandre-roig-el-cooperativismo-es-una-opcion-legitima-y-potente-para-salir-de-la-pandemia>

28 Entrevista extraída de Hopp y Mutuberría Lazarini (2020). Disponible en https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/pg_110-123_reflex.pdf (última fecha de consulta: 27.04.2021)

Sin embargo, el conjunto del recorrido muestra indicios que pueden leerse como avances respecto de la situación que encontramos en ocasión de los libros anteriores. La búsqueda de visibilidad de lxs trabajadores de la economía popular ha tomado cuerpo en el tejido social y su representación organizativa, la CTEP, fue reconocida por tres gobiernos. En cada caso ello ocurrió en condiciones de mayor aceptación de la existencia de “otras formas de trabajo, que se van a insertar en el sistema productivo de otros modos, pero que también merecen el reconocimiento y la protección del Estado”, en las palabras del ministro Moroni al presentar el registro de asociaciones nucleadas en la UTEP. Aparece aquí un discurso estatal que comienza a hacerse eco de las demandas de los proyectos políticos desde abajo que hemos reseñado en el tercer apartado y que llevan muchos años de gestación.

En esa línea se inscribe también la posibilidad de crear una nueva figura jurídica asociativa, con menos requisitos y costos que las cooperativas, así como el hecho de que el INAES incorpore a su agenda el desarrollo de un sistema de seguridad social para el cooperativismo y el mutualismo. Sobre este punto (respecto del que no hay aún más precisiones que lo señalado por Roig en algunas notas periodísticas) está abierto el interrogante sobre la conveniencia de un sistema previsional para este sector versus potenciar su inclusión en un sistema general que amplíe los riesgos y derechos que cubre, incluyendo a quienes “se insertan en el sistema productivo de otro modo” como dice el ministro de Trabajo. Una cuestión a evaluar es hasta qué punto los sistemas particularistas podrían aumentar la segmentación -de beneficios y también de reivindicaciones- cuando lo que se busca es la inclusión de estas formas de trabajo con sus necesidades y demandas específicas, en un sistema de protección que los reconozca como integrantes del mundo del trabajo *con derechos*.²⁹

Los avances que venimos planteando, en algunos casos, se deben a que son las propias organizaciones quienes asumen la gestión de ciertas áreas vinculadas con la EPSS. En otros, podríamos conjeturar que la acción colectiva logró permear la relación con el Estado e institucionalizar demandas. Ellas evidencian, en todos los sectores integrantes de la EPSS, la preocupación por la seguridad social, la necesidad de protección y el reconocimiento del rol prioritario que le corresponde al Estado en su concreción. Sin embargo, mientras que los proyectos de las organizaciones, de EP y de ESS, toman como modelo los derechos de los asalariados formales, las respuestas desde el Estado los siguen ubicando bajo el régimen vigente para pequeños contribuyentes (en las varias formas de Monotributo), incluso desde las áreas gestionadas por las organizaciones.

Este punto nos devuelve a las preguntas con las que abrimos el capítulo respecto de *la posibilidad de asociar nuevas protecciones* a las situaciones laborales que generan estas formas de organización de la producción y de la reproducción. Hasta el momento las demandas de derechos no lo han logrado. Si bien las protecciones del trabajo formal

29 Venimos poniendo el acento hasta ahora en que la protección de estxs trabajadores requiere considerar la resignificación de las necesidades a cubrir (a partir de los distintos riesgos que enfrentan), es necesario remarcar que esto simultáneamente demanda la resignificación de la solidaridad en que debería estar sostenida. En general los mecanismos de protección comunitarios anteriores al capitalismo y los filantrópicos, así como los sistemas actuales de seguridad/protección social se basan a la vez en la solidaridad entre sectores como intergeneracional. Nuevos contenidos y soportes de la solidaridad aparecerán puestos en juego cuando se abra el debate sobre estas cuestiones (Hintze, 2010).

constituyen el horizonte de aspiración enunciado -muy presente en los reclamos de la CTEP/UTEP sobre la necesidad de visibilizar y valorizar a lxs trabajadorxs de la economía popular, sus actividades y unidades productivas- los mecanismos que proponen para ello estas mismas organizaciones desde las diferentes áreas del estado que gestionan, refieren a los marcos normativos y de la seguridad social creados para lxs trabajadores por cuenta propia. Tal como señalamos más arriba, y de acuerdo con el capítulo 2, consideramos que esas formas dan lugar a una protección social inferiorizada.

En este sentido, encontramos un desacople entre su auto-identificación como una organización sindical de trabajadores “excluidos, externalizados y precarizados” cuya reivindicación es la equiparación con lxs trabajadorxs asalariadxs, y los instrumentos de protección que se van institucionalizando a partir de su participación o interacción con organismos estatales, que los acercarán (de manera progresiva) al Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes. De hecho, el objetivo a alcanzar por estas propuestas termina siendo aquello que los trabajadores de la economía social y solidaria cuestionan y para cuya resolución demandan un estatuto propio del trabajo autogestionado. Asimismo, para las unidades productivas de la economía popular la aspiración final es llegar a constituir cooperativas de trabajo.

Lo que otorga enorme relevancia a las propuestas “desde abajo” de las organizaciones de la economía popular es la extensión de la población abarcada, su capacidad para amalgamar identidades diversas y articular demandas y necesidades. Al mismo tiempo, su participación en áreas del Estado comienza a plasmarse en políticas como ReNaTEP y las subsiguientes instancias de formalización, que aún no logran incidir en las instituciones vinculadas con la medición y la protección del trabajo. Más bien parecen “suplir” esas deficiencias a partir de la creación de registros particulares y la aplicación de regímenes especiales creados para proteger otras situaciones laborales que, desde nuestra perspectiva, lejos de lograr aunar los reclamos con los del resto de la clase trabajadora -y respecto del conjunto de los trabajadorxs autogestionadxs- aumentan el riesgo de la segmentación, no sólo de los beneficios, sino de las reivindicaciones y luchas.

La falta de una respuesta positiva a la pregunta anterior deja también sin respuesta la siguiente: *¿qué nuevos derechos son necesarios para garantizar la seguridad colectiva de estas formas de trabajo?* Como hemos dicho en trabajos previos, los sistemas de seguridad social basan su diseño en la prevención o el alivio de estructuras de riesgo recurrentes y previsibles en tanto refieren a contingencias de la vida: a los riesgos cíclicos (accidentes, enfermedad, desempleo, incapacidad de trabajar debido a enfermedad o discapacidad) el capitalismo post-keynesiano le ha agregado los derivados de la exclusión (Castel, 2004). La definición de cuáles riesgos -de los que se derivan necesidades- deben ser cubiertos, su extensión (tanto en tipos de riesgos, como en individuos cubiertos y niveles de las coberturas) ha sido resultado del proceso de lucha social y política de los que han emergido los derechos que reconocen estos sistemas.

Esta redefinición de necesidades que provienen del trabajo y sus riesgos/protecciones sigue aún en proceso de construcción en el caso del trabajo autogestionado y auto-organizado (Hintze, 2010, Deux Marzi y Hintze, 2014). Su delimitación está ligada a la obtención de un instrumento jurídico que reconozca socialmente las particularidades de este tipo de trabajo, para lo cual es importante la confluencia de diferentes proyectos en uno en común que le de fuerza y visibilidad. La participación de organizaciones de distinto signo en algunas de las propuestas que reseñamos más arriba es otro indicio de

avance en un camino que ha sido transitado mayormente desde los propios protagonistas sin que lleguen a reivindicaciones unificadas.

El análisis del periodo muestra que el ciclo político iniciado en 2015 agrandó empíricamente los contornos del mundo del trabajo “sin patrón” y “sin salario”, mientras que el iniciado en diciembre de 2019 parece interesarse por su efectivo reconocimiento, cuantificación y formalización. La emergencia desatada por la pandemia puso en blanco sobre negro estas cuentas pendientes del Estado, así como también la necesidad de valorizar el aporte de la EPSS no sólo a la producción sino también en la reproducción de las condiciones de existencia cotidiana de una parte importante de la población.

Bibliografía

ARANCIBIA, Inés (2018). “La Economía Social latente. 10 desafíos para la Economía Política en la Argentina”. En Fal, Juan; Frascina, Santiago; Basualdo, Federico y Ausas, Fernando (compiladores) *Macroeconomía: el impacto del neoliberalismo en la Argentina*, Vol. 2. Los Polvorines: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento y Avellaneda, UNDAV Ediciones.

ARANGO, Yudy Alejandra; CHENA, Pablo Ignacio; ROIG, Alexandre Roig (2017). “Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular”. *Revista Cartografías del Sur*. Dossier número 6. pp. 1–18. <https://doi.org/10.35428/cds.v0i6.85>.

CASALÍ, Pablo y OHACO, Moira (2009). “Trabajadores independientes y la seguridad social en Argentina”. En BERTRANOU, Fabio (coord.), *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, pp. 85 - 109.

CASTEL, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.

CHULMAN, Valeria (2008). “Acerca de las condiciones de acceso de los trabajadores autogestionados al sistema de seguridad social en la Argentina actual”. Argentina: Espacio de Economía Social, Instituto de Estudios y Formación de CTA.

DANANI, Claudia y HINTZE, Susana (2011). Introducción. 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.

DEUX MARZI, María Victoria y PISARONI, María Florencia (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*, vol. 4. Recuperado a partir de <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/490>

DEUX MARZI, María Victoria y HINTZE, Susana (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, María Victoria y HINTZE, Susana (2020). “Políticas y organizaciones en contexto de pandemia: la Economía Popular, Social y Solidaria en la coyuntura y después.” *Revista Temas y Debates*, número especial, año 24, pp. 227-239.

DEUX MARZI, María Victoria, HINTZE, Susana y VÁZQUEZ, Gonzalo (2020). “Argentina: políticas y organizaciones de Economía Social y Solidaria en la pandemia.” *Revista Otra Economía*, vol. 13, n. 24, pp. 201-215. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, María Inés (2016). “Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular”. *Revista Ensamblés*, año 3, Edición doble número 4 y 5, pp. 72-89. Argentina.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, María Inés (2018). “Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina”. *Revista Íconos*, número 62, pp. 21-38. Quito.

FESER, Eleonora (2014): “Comparaciones de los regímenes de seguridad social en cooperativas de trabajo Esquema actual desde la irrupción de la Resolución INAES 4.664/13”, en *Revista Idelcoop*, número 218, pp. 217-225. Buenos Aires.

FREYTES FREY, Ada y CROSS, Cecilia (2007). *Movimientos piqueteros: alcances de su construcción política*. En *Revista Política y cultura* no.27, pp.121-141. México.

GRABOIS, Juan (s/fecha). *Personería Social*. Buenos Aires: Universidad de Derecho. Disponible en:

GRABOIS, Juan y PÉRSICO, Emilio (2014). “Organización y economía popular: nuestra organización”. En Juan Grabois y Emilio Miguel Angel Pérsico *Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular,

GRABOIS, Juan y PÉRSICO, Emilio (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>

HINTZE, Susana (2010). “Notas sobre el sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado”, *Revista de Ciencias Sociales, Segunda época*, Universidad Nacional de Quilmes, año 2, número 18, pp. 31-45, Buenos Aires.

HINTZE, Susana (2020). “El trabajo *sin patrón* en la pandemia”. *Revista Voces en el Fénix* n° 82, FCE/UBA, diciembre 2020.

HINTZE, Susana y VÁZQUEZ, Gonzalo (2011). “A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado”. 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.

HINTZE, Susana; DEUX MARZI, María Victoria; COSTA, María Ignacia (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, Malena (2013). “Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance”. *Revista OSERA N.º 9*, pp. 1-18. Buenos Aires. Argentina.

https://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/09/personeria_social.pdf

MERKLEN, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. (Argentina 1983-. 2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMÍA POPULAR, SOCIAL Y SOLIDARIA – OPPEPSS- (2020). *La Economía Popular, Social y Solidaria en la emergencia. Acceso a políticas, necesidades persistentes y demandas de nuevas intervenciones estatales en el Gran Rosario*. Rosario: Documentos del OPPEPSS.

REGISTRO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA POPULAR (2021a). *Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer informe de implementación*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

REGISTRO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA POPULAR (2021b). *Diagnóstico y perspectivas de la economía popular. Reporte Agosto*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

SOSA, Gustavo (2016). “El debate sobre el Anteproyecto de Ley Federal de Cooperativas y Mutuales”. *Revista Idelcoop N°216*, julio de 2015, pp 129-135.

SOSA, Gustavo (2018). “Matrículas de cooperativas aprobadas por el INAES en los años 2015, 2016 y 2017”. En *Revista Idelcoop*, N° 224, P. 187-211 / Sección: Normativa. Buenos Aires.

SOSA, Gustavo (2021). *Informe Parlamentario marzo 2021*. Buenos Aires: COOPERAR/UNTREF.

VÁZQUEZ, Gonzalo (2011). “Sobre los conceptos de trabajo asociativo y autogestionado, sus organizaciones y trabajadores”. 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.