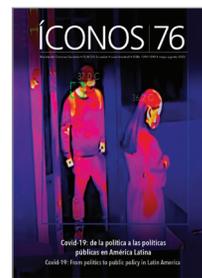


“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

“Sobre llovido, mojado”. *Problems, strategies, and demands of the Argentine popular, social, and solidarity economy during the pandemic*



-  Dra. María Victoria Deux-Marzi. Investigadora asistente. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina). (mvictoriadeux@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-6070-9351>)
-  Lcda. Cecilia Cavigliasso. Becaria doctoral. Unidad Ejecutora Investigaciones Socio Históricas Regionales (ISHIR/ CONICET) (Argentina). (cavigliassocecilia@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-6359-7228>)
-  Mgr. María Sol Fransoi. Becaria doctoral. Unidad Ejecutora Investigaciones Socio Históricas Regionales (ISHIR/ CONICET) (Argentina). (msolfransoi@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-2349-4608>)
-  Lcda. Florencia Pisaroni. Investigadora. Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS), Universidad Nacional de Rosario (Argentina). (florenciapisaroni@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-2103-5504>)
-  Lcdo. Diego Nicolás Rach. Investigador. Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS), Universidad Nacional de Rosario (Argentina). (diegonicolasrach@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-2021-5696>)
-  Lcdo. Carlos Alfredo Vignolo. Investigador. Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS), Universidad Nacional de Rosario (Argentina). (cachivignocor@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-4968-9825>)
-  Dra. Sofía Magalí Vitali-Bernardi. Investigadora asistente. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina). (sofiamvitali@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-6179-9336>)

Recibido: 13/09/2022 • Revisado: 22/12/2022
Aceptado: 02/03/2023 • Publicado: 01/05/2023

Resumen

La emergencia provocada por la pandemia de la covid-19 reactualizó numerosos debates sobre las protecciones sociales requeridas para los diferentes grupos laborales y la necesidad de garantizar el trabajo y los ingresos de la población. Este artículo se centra en la experiencia de personas que trabajan sin vínculos con un patrón y que se autoidentifican como parte de la economía popular, social y solidaria (EPSS) en Argentina. Se propone abonar al debate académico al respecto identificando aquellas condiciones que favorecieron la sostenibilidad y la organización de sus labores más allá del contexto de la emergencia. En particular, se busca reconocer si la situación abierta por la pandemia devino en nuevos procesos de reconocimiento, institucionalización y protección para estos colectivos laborales. Se desarrolló un trabajo de investigación cualitativo basado en entrevistas a referentes de 14 organizaciones de EPSS del Gran Rosario (fuentes primarias) y la revisión de las medidas de emergencia y los programas implementados por los tres niveles de Gobierno –nacional, provincial y local– desde la declaración de la emergencia sanitaria hasta diciembre de 2021 (fuentes secundarias). En las reflexiones finales se recuperan los principales resultados fundamentando que las respuestas del Estado no dieron lugar a nuevas instituciones, derechos y protecciones, sino que “organizaron” y “administraron” la institucionalidad que ya existía.

Descriptores: economía popular; social y solidaria; institucionalización; organizaciones sociales; pandemia; políticas públicas; trabajo.

Abstract

The emergency caused by the COVID-19 pandemic reactivated numerous debates on the social protections required for distinct labor groups and the need to guarantee work and income for the population. This article focuses on the experiences of people who work without ties to an employer and who self-identify as part of the popular, social, and solidarity economy (EPSS) in Argentina. It aims to contribute to the academic debate by identifying the conditions that favored the sustainability and organization of their work beyond the context of the emergency. In particular, we seek to examine whether the situation opened up by the pandemic led to new processes of recognition, institutionalization, and protection for these labor groups or not. A qualitative research process was developed based on interviews with representatives of 14 organizations of EPSS of Greater Rosario (primary sources) and the review of emergency measures and programs implemented by the three levels of government –national, provincial, and local– beginning with the declaration of the health emergency until December 2021 (secondary sources). In the final reflections, the main results are highlighted, positing that the state’s responses did not give rise to new institutions, rights, and protections, but rather “organized” and “administered” the institutionality that already existed.

Keywords: popular, social, and solidarity economy; institutionalization; social organizations; pandemic; public policies; labor.



1. Introducción

La emergencia provocada por la covid-19 mostró el carácter esencial de muchas actividades socialmente poco valoradas, así como el rol de las personas y organizaciones sociales que las realizan. Dentro de ellas, se encuentran las de la economía popular, social y solidaria (EPSS) en Argentina, noción construida inductivamente a partir de la autoidentificación de sus integrantes y de quienes les representan. Constituye un agregado diverso —en muchos casos contradictorio—, con dificultades para encontrar un proyecto común, pero aunado por su condición de trabajo sin salario y sin patrón. Sobre este tipo de actividad versa el presente artículo.

La economía popular se compone en gran medida por quienes trabajan individualmente, aunque en muchos casos estas personas se integran a organizaciones sociales que las representan. Las cooperativas y mutuales, por su parte, son los componentes históricos de la economía social reconocidos e institucionalizados por la Ley 20.337/1973 y la Ley 20.321/1973. Al mismo tiempo, la denominación de economía social y solidaria, que se ha difundido desde el inicio del siglo XXI en América Latina, abarca diversas modalidades asociativas como empresas recuperadas, emprendimientos mercantiles y no mercantiles, agricultura familiar, redes de consumidores y consumidoras, mercados y ferias autogestivas, finanzas solidarias, entre muchas otras variantes (Hintze y Deux Marzi 2020).

Más allá de estas múltiples formas de identificación y denominación, en todos los casos se trata de iniciativas surgidas a partir de la autogestión de las necesidades comunes y, especialmente, del trabajo y la generación de ingresos. Por ello, siguiendo la línea de investigaciones anteriores, reunimos en la denominación EPSS a aquellas personas y organizaciones que se basan en la autogestión de las capacidades de trabajo para reproducir las condiciones de existencia cotidiana, ya sea en el marco de las instituciones propias de la economía social histórica o de las prácticas e instituciones de la economía solidaria o popular.

En este artículo nos centramos en el período abierto por la emergencia sanitaria, económica y social que provocó la pandemia de la covid-19. La investigación que lo sustenta estuvo motivada por la constatación de que el Gobierno nacional y los respectivos Gobiernos subnacionales implementaron diversas políticas para aliviar los efectos de la misma (Deux Marzi, Hintze y Vázquez 2020), pero en lo que respecta específicamente a la EPSS, aunque las medidas de emergencia buscaron proteger tanto a trabajadores y trabajadoras como a sus unidades productivas, lo hicieron con alcances más restringidos que las políticas y protecciones para el empleo en relación de dependencia (Hintze y Deux Marzi 2020; Hopp y Maldovan Bonelli 2020; Herrero 2021).

Coincidimos con Fernández Álvarez, Pacífico y Señorans (2020) cuando plantean que el Estado tuvo un rol fundamental para contrarrestar los efectos recesivos del aislamiento garantizando ingresos económicos para quienes estaban impedidos de

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

desarrollar su actividad laboral. Sin embargo –y tal como lo documenta la bibliografía sobre el tema–, estas medidas habrían acentuado desigualdades preexistentes y reforzado las consecuencias del aislamiento obligatorio en las condiciones de producción y reproducción de la vida de los sectores populares (Hopp y Maldovan Bonelli 2020). Así mismo, las transferencias monetarias que se implementaron en Argentina bajo la figura del ingreso familiar de emergencia (IFE)¹ dejaron en evidencia la dimensión cuantitativa de aquella porción del mundo del trabajo que no cuenta con empleos formales ni con ingresos suficientes para la subsistencia, a su vez desnudaron la ausencia de estadísticas oficiales sobre estos colectivos laborales y evidenciaron la crisis de la forma en que los dispositivos estatales captan a este sector (Fernández Álvarez et al. 2020; Vezza 2021; UNTFSSE 2020).

Estas constataciones suscitaron debates –aún vigentes en la literatura especializada– respecto de las proyecciones del sector luego de superada la pandemia. En una de las posiciones más difundidas se destaca la necesidad de ampliar y sostener en el tiempo las medidas de contención en cuanto complemento del desarrollo de la empleabilidad (Vezza 2021). En otras se proponen abordajes que trasciendan la intervención individualizada y asistencial –que apenas permite la supervivencia–, a fin de fortalecer el trabajo y los lazos comunitarios (Grassi 2021).

En este artículo nos proponemos abonar a tales debates identificando aquellas condiciones que favorecieron la sostenibilidad de las experiencias de EPSS más allá de la pandemia y las que se requieren para potenciar o ampliar su reproducción. Para ello, asumimos un enfoque relacional y procesual centrado en el estudio de los vínculos entre el Estado y las organizaciones de EPSS. Retomando a Thompson ([1963] 1989), con esta perspectiva analizamos de manera articulada las prácticas políticas de los sectores populares y las acciones estatales, problematizando aquellas nociones de Estado y sociedad civil entendidas como esferas escindidas y autónomas. Este abordaje nos permite reflexionar sobre los modos complejos en que las prácticas y formas organizativas se encuentran permeadas y reguladas por las políticas públicas en un tejido de oposiciones, complementariedades e interdependencias y, al mismo tiempo, considerar cómo los procesos de demanda, organización y movilización configuran espacios de disputa desde los que se redefinen o reorientan las acciones estatales (Grimberg, Fernández Álvarez y Carvalho Rosa 2009; Hopp 2017).

En esta dirección, con los interrogantes que orientaron este artículo buscamos reconocer si las medidas estatales implementadas durante la pandemia y en el contexto inmediato posterior lograron institucionalizarse como un nuevo tipo de políticas socioeconómicas con incidencia real en la generación de trabajo e ingresos y, por ende, en la sostenibilidad de las organizaciones de EPSS. Al mismo tiempo, indagamos si las estrategias de las organizaciones para enfrentar la pandemia generaron nuevos

¹ Se trató de una de las medidas de emergencia más importantes implementadas por el Gobierno nacional para hacer frente al impacto de la emergencia sanitaria sobre la economía de las familias argentinas más afectadas. Más información en Ministerio de Economía (2023).

espacios de interacción con el Estado y si, a su vez, esto se tradujo en un mayor reconocimiento del sector y en nuevos derechos y garantías para estos colectivos laborales.

Inscribimos tales interrogantes en la extensa trayectoria recorrida por el Estado, las organizaciones de la EPSS y los vínculos entre ellos en la gestión de políticas públicas para la economía social, solidaria y popular en Argentina. Un breve repaso por los hitos más significativos nos lleva a destacar que si bien las primeras cooperativas se crearon a comienzos de siglo XX, de la mano de inmigrantes de Europa, fue a fines de ese mismo siglo cuando se convirtieron en estrategias ampliamente difundidas entre colectivos laborales que buscaban un refugio frente al desempleo. Sin embargo, las políticas estatales respondieron a estas estrategias laborales con un apreciable retraso (Arcidiácono y Bermúdez 2015).

Las nuevas políticas en la agenda nacional recién pueden fecharse luego del estallido de 2001-2002. En ese contexto, a las tradicionales políticas del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), dedicadas a la capacitación y formación cooperativa y mutual, y a su fiscalización y control, se sumó una nueva generación de políticas sociales que promovían la conformación de cooperativas en cuanto instrumento para asistir y organizar a personas desocupadas (Deux Marzi 2018). Durante la gestión del Gobierno de Néstor Kirchner, entre 2003 y 2007, la economía social y solidaria, primero, y la economía popular, después, aparecieron en los discursos oficiales como uno de los ejes centrales para reorientar las políticas sociales y generar inclusión social. Los programas orientados a estas nuevas formas de trabajo e inclusión se caracterizaron por la articulación entre el Estado y los movimientos y organizaciones sociales para su implementación, la intervención territorializada de sus dispositivos y el otorgamiento de transferencias condicionadas (Hudson 2018; Hopp 2017; Deux Marzi y Pisaroni 2020).

Estos procesos derivaron en nutridos debates en el campo académico acerca de la reconfiguración y ampliación del entramado estatal y su gravitación en las dinámicas organizativas de los propios agrupamientos populares. Parte de la literatura subrayó que dicho acercamiento se generó en el marco de procesos de “cooptación” y “control” sobre estos últimos, que devino en la reducción del poder disruptivo de las organizaciones (Masseti 2011; Gómez y Massetti 2009; Svampa 2017). En otros estudios se destacó la vinculación entre este nuevo tipo de políticas sociales y las recomendaciones de organismos internacionales que, desde la década de los 90, promovían la participación de la sociedad civil –principalmente de las organizaciones no gubernamentales (ONG)– en la implementación de políticas públicas, para propiciar la descentralización, tercerización y privatización de los programas sociales (Aguilar et al. 2006; Ciolli 2017).

Desde otra perspectiva, más afín a la planteada en este artículo, la relación entre el Estado y las organizaciones fue analizada en el marco de procesos de apropiación, condicionamiento y constitución, pues los agrupamientos populares gravitan en la

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

construcción, el funcionamiento y la disputa de las fronteras estatales (Manzano 2013; Gradín, Rofman y Rosa 2021; Fernández Álvarez 2016, 2018). En esta línea, las investigaciones reconstruyeron, mediante indagaciones etnográficas, los sentidos que militantes sociales elaboran cuando ingresan a trabajar en la gestión pública o territorial de los programas, a partir de lo cual el propio Estado se constituye en un objeto de esa militancia, en tanto “militar la gestión” o “militar el barrio” son expresiones que ilustran la manera en que se resignifican –o ensanchan– las fronteras y los sentidos del activismo y de la política en la gestión pública (Perelmiter 2010, 2011; Abons y Pacífico 2013; Vázquez 2014; Natalucci et al. 2021).

Dos conceptos centrales ordenan las dimensiones de la relación entre el Estado y las organizaciones sociales analizadas en este artículo. El primero se refiere a la sostenibilidad de las experiencias de EPSS, concebida como el “conjunto complejo de estrategias, políticas y recursos que confluyen para la reproducción de estas organizaciones y de los/as trabajadores/as que las integran” (Vázquez 2016, 52). El segundo fue construido en trabajos anteriores (Deux Marzi et al. 2020) para caracterizar el proceso de institucionalización de la EPSS, entendiéndolo no como reflejo de las intervenciones estatales, sino como un entramado complejo en el que las políticas públicas y los sectores populares se interrelacionan y van estructurando reglas y sentidos en el marco de los cuales el trabajo, los trabajadores y las trabajadoras de la EPSS y sus organizaciones se definen, reconocen y protegen (o desprotegen).

103

Materiales y métodos

Sin desconocer las dificultades que entraña analizar procesos mientras ocurren (Zemelman [1989] 2007),² consideramos importante estudiar el espacio de interacción entre el Estado y las organizaciones de la EPSS, abierto a partir de la emergencia provocada por la pandemia. En este punto, resulta central explicitar el carácter extraordinario que le asignamos a la pandemia (y el período inmediato posterior) ya que, lejos de asumirla como una situación anormal y aislada, supuso la emergencia de políticas inéditas (la principal en Argentina fue el IFE) y alteró las estrategias de supervivencia de las organizaciones y su relación con el Estado. Entendemos que la pospandemia no implicó una vuelta a la “normalidad”, sino una situación en la que los problemas, las estrategias y los vínculos entre el Estado y las organizaciones de EPSS (y de ellas entre sí), es decir, en la institucionalización de la EPSS, podría haberse modificado sustantivamente afectando su sostenibilidad en un sentido que buscamos dilucidar.

Por lo tanto, desestimamos el análisis de las medidas de emergencia y los programas para la EPSS respecto de los objetivos que ellas mismas se trazaron, a fin de

2 Zemelman ([1989] 2007) desarrolla una reflexión y una sistematización epistemológica y metodológica sobre las condiciones bajo las cuales es posible anticipar teóricamente los resultados de procesos en los que diversos proyectos pugnan por ser viables; ello tiene también, sin duda, consecuencias metodológicas.

centrarnos en identificar si en este contexto se gestaron mejores condiciones en función de la sostenibilidad de las experiencias. En esta dirección, con los interrogantes planteados pretendemos reconocer si la situación abierta por la pandemia devino en nuevos procesos de reconocimiento, institucionalización y protección de estos colectivos laborales.

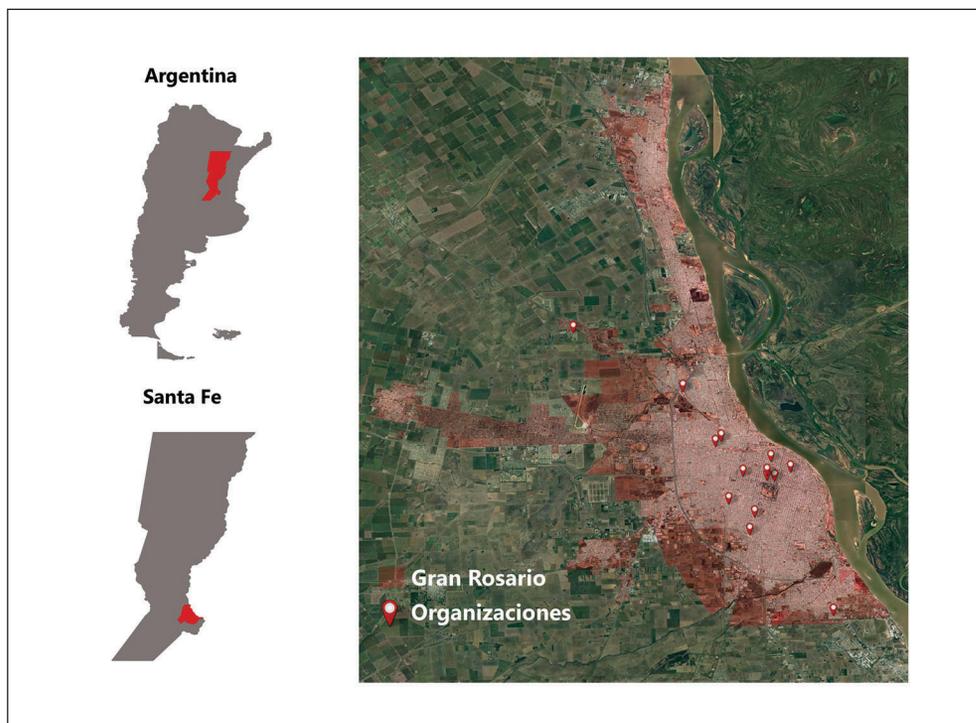
Para ello, asumimos un enfoque cualitativo e identificamos dos tipos de unidades de estudio. Por un lado, las organizaciones de la EPSS y sus integrantes; entre las que diferenciamos las de primer grado (cooperativas de trabajo, organizaciones sociocomunitarias y unidades productivas tanto de economía popular como de agricultura familiar) y las de segundo grado, denominadas entidades de apoyo a la EPSS (federaciones y confederaciones). Por otro lado, las intervenciones estatales; entre las que incluimos las medidas de emergencia, los convenios específicos y los programas estables e institucionalizados dedicados a la promoción de la EPSS. El período de estudio comprendió el lapso que va desde el comienzo del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio en Argentina (cuarentena estricta) –en marzo de 2020– hasta la finalización del segundo año de pandemia –en diciembre de 2021–.

Situamos el trabajo en el aglomerado urbano del Gran Rosario, ubicado en la zona sur de la provincia argentina de Santa Fe. Justificamos dicho recorte espacial por tratarse de la zona de influencia de la universidad en la que se desarrolló la investigación en la que se basa este texto y por su importancia poblacional –se trata del aglomerado con mayor concentración demográfica de la provincia y el tercero del país– y sus características políticas. La provincia de Santa Fe estuvo gobernada desde 2007 por una alianza con predominio del Partido Socialista, situación que en el caso de Rosario se remonta a 1989. Eso ha incidido en el desarrollo de iniciativas de EPSS y en la creación temprana –en comparación con otros aglomerados del país– de organismos de promoción de este sector: en la ciudad existen desde 2003 y en la provincia desde 2007. En este marco, y retomando el trabajo de investigación de Beckmann y Cardozo (2019), es posible conjeturar que tales organismos habrían desempeñado un papel destacado para el apoyo de la EPSS durante la emergencia sanitaria.

Entre las fuentes de información diferenciamos las primarias –las entrevistas realizadas a referentes de organizaciones sociales– y las secundarias –con las que revelamos las intervenciones estatales–. Las entrevistas fueron desarrolladas de manera virtual o telefónica entre los meses de agosto y septiembre de 2020 y reiteradas en el mismo período en 2021. Comprendieron a referentes de 14 organizaciones de EPSS del Gran Rosario distribuidas del siguiente modo: cuatro de economía popular (EP) –entre las que incluimos a tres organizaciones sociocomunitarias dedicadas a atender las necesidades y problemáticas de sus territorios–; cuatro de trabajo asociado, identificadas como de economía social y solidaria (ESS); dos unidades de agricultura familiar (AF); y cuatro entidades de apoyo (EA) –que acompañan, promueven y representan a las formas de organización anteriores–.

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

Figura 1. Localización de las organizaciones de EPSS donde se efectuaron las entrevistas



Elaborada por Carlos Vignolo en el sistema de información geográfica QGIS, con base en entrevistas realizadas a integrantes de organizaciones de EPSS del Gran Rosario en los meses de agosto y septiembre de 2020 y 2021.

El relevamiento de políticas públicas nacionales y subnacionales se desarrolló a partir de fuentes secundarias entre las que se incluyen decretos, leyes y normativa en general; sitios web oficiales; y redes sociales de organismos públicos. Registramos dos tipos de intervenciones estatales: por una parte, medidas de emergencia implementadas a partir de la pandemia –material recopilado desde el inicio de la crisis sanitaria (abril de 2020) y actualizado mensualmente hasta diciembre de 2021–, y convenios específicos con organizaciones sociales concretados con ese fin; y, por otra, programas estables para el sector –información que veníamos acopiando desde 2017 y hasta su última actualización en diciembre de 2021– (OPPEPSS 2021, 2023a).

En el siguiente apartado exponemos los problemas y las estrategias de las organizaciones de EPSS ante la pandemia identificando continuidades y cambios entre 2020 y 2021. Luego revisamos las herramientas estatales a las que efectivamente accedieron las organizaciones con las que trabajamos y su correspondencia (o no) con las necesidades del sector. En el cuarto apartado constan los obstáculos persistentes más allá de la pandemia y las demandas de políticas expresadas en

las entrevistas; de ello resulta el reconocimiento de los desafíos que enfrentan las áreas estatales que formulan e implementan políticas para el sector y posibles alternativas para promover mejores condiciones en la sostenibilidad de estas experiencias. En la última sección recogemos las principales reflexiones, en particular sobre las cuestiones socialmente problematizadas y, a la vez, sujetas a controversias y discusiones.

2. Problemas y estrategias de las organizaciones de EPSS ante la pandemia

La emergencia sanitaria y las consecuentes medidas de aislamiento y distanciamiento social provocaron un cambio drástico en las dinámicas de trabajo y de vida de toda la población. En particular para trabajadores y trabajadoras de la EPSS implicó el recrudecimiento de algunas dificultades preexistentes que se gestaron durante el gobierno anterior, además de la emergencia de nuevos problemas propios de esa coyuntura. Para hacerles frente, desarrollaron estrategias diversas, muchas de ellas articuladas con otras organizaciones del campo. A continuación, reconstruimos tales problemas y estrategias, según fueron identificadas por las personas entrevistadas.

106

Nuevos y viejos problemas durante la pandemia de la covid-19

Durante el primer año de la pandemia, las organizaciones de la EPSS se enfrentaron a una serie de problemas derivados tanto de la crisis sanitaria como de la implementación de medidas restrictivas a la circulación. Dentro del heterogéneo universo de dificultades que emergieron en esta coyuntura, los y las referentes de las organizaciones mencionaron los siguientes: 1) la suspensión parcial o total de las actividades laborales, que incluyeron la paralización de la producción y la suspensión de servicios a la comunidad; 2) las dificultades para reorganizar las actividades laborales –productivas o de servicios– y organizativas –asambleas, reuniones, mesas de trabajo, etc.– y de adaptarlas a los protocolos y medidas sanitarias; 3) las dificultades en el acceso a insumos para la producción, en parte por los problemas logísticos de transporte y abastecimiento y en parte por el encarecimiento provocado por la inflación; y 4) la reducción de los ingresos de trabajadores y trabajadoras de la EPSS por el cierre de ferias y otros espacios de comercialización, intercambio y atención al público y por la prohibición de circular en espacios públicos donde se realizan otras actividades de las que dependen sus ingresos.

A este primer conjunto de dificultades, que consideramos de tipo coyuntural, se sumaron aquellas que se referían a la agudización de situaciones preexistentes. Se trató de problemas estructurales que ya venían deteriorándose antes del inicio de la

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

pandemia como consecuencia de las políticas neoliberales y las medidas de ajuste estructural del período 2015-2019. Entre este tipo de problemas, los y las referentes señalaron dos cuestiones principales. La primera, relacionada con las dificultades en el acceso a la tierra y el aumento incesante en los costos de producción debido a su dolarización y a la especulación de los proveedores, lo que pone en vilo la reproducción de las familias agricultoras que integran la rama rural de la EPSS. La segunda: la profundización de la desigualdad social y, con ello, de las problemáticas existentes en los barrios populares, lo cual desafía de manera constante las capacidades de respuesta de las organizaciones de la rama sociocomunitaria de la EPSS. Como consecuencia de estas últimas, también mencionaron la ampliación de la crisis alimentaria, de la violencia policial y de la violencia doméstica como tres de los problemas estructurales que se profundizaron en el transcurso del 2020.

Durante el segundo año de pandemia, las situaciones problemáticas que enfrentaban las organizaciones de la EPSS adquirieron otras características. En primer lugar, porque las medidas de aislamiento ya no resultaban tan restrictivas ni tan extendidas en el tiempo. En segundo lugar, porque encontró a las organizaciones mejor preparadas y con diversas estrategias en funcionamiento para sostener su dinámica laboral y organizativa. En relación con las dificultades registradas en 2020, durante las entrevistas indicaron que hacia mediados de 2021 se encontraban bajo tres situaciones diferentes: mientras que algunas se resolvieron total o parcialmente, otras persistieron e incluso se agravaron durante el segundo año de pandemia. En la tabla 1 recopilamos los problemas mencionados en el primer año de pandemia y su situación comparativa en 2021.

Como se observa en la tabla 1, aquellos problemas que se resolvieron total o parcialmente forman parte del conjunto de dificultades que hemos denominado coyunturales. Los mismos fueron perdiendo relevancia al tiempo que se reducían las medidas de confinamiento y restricción a la circulación, y se veían los resultados de las estrategias elaboradas por las propias organizaciones. Las problemáticas que aquí caracterizamos como estructurales exhibieron otro devenir, en tanto –lejos de resolverse– persistieron e incluso –en algunos casos– se profundizaron para el segundo año de pandemia. Integrantes de las organizaciones de la agricultura familiar indicaron que la cuestión del acceso a la tierra y del aumento en los costos de producción era todavía más preocupante para mediados del 2021 debido al aumento del precio de la tierra, de los alquileres y de los insumos agrícolas, todo ello empujado por el proceso inflacionario y la especulación inmobiliaria. A esto, se agregaba como agravante el lugar subordinado en las cadenas de valor que ocupaban y ocupan estos eslabones de la agricultura familiar.

Por su parte, desde las organizaciones sociocomunitarias se señaló la continuidad de las problemáticas barriales vinculadas con la profundización de la desigualdad social durante la covid-19. La demanda alimentaria persistió como resultado del desempleo y la erosión de los ingresos luego del primer año de la pandemia.

María Victoria Deux-Marzi, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi, Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo y Sofía Magalí Vitali-Bernardi

Tabla 1. Evolución de los problemas de las organizaciones de EPSS, 2020-2021

Problemas en 2020	Alcance	¿Se resolvió?	Situación en 2021
Suspensión (parcial o total) de la actividad	Coyuntural	Totalmente	Reanudación de actividades a partir del relajamiento de las restricciones a la circulación y la adaptación de la dinámica y modalidad de trabajo
Dificultades para reorganizar el trabajo	Coyuntural	Totalmente	Adopción de protocolos sanitarios e instancias de trabajo virtual para determinadas actividades
Disminución de ingresos por cierre de espacios de comercialización	Coyuntural	Parcialmente	Habilitación de circulación en espacios públicos y reactivación de la comercialización en algunos ámbitos, pero persistieron dificultades para recuperar el nivel de ingresos
Dificultad en el acceso a insumos	Coyuntural	Parcialmente	Resolución de problemas de logística y abastecimiento, pero su acceso siguió siendo limitado por sus costos elevados
Profundización de la crisis alimentaria	Estructural	Parcialmente	Persistencia de estas problemáticas, aunque disminuyeron en relación con lo acontecido durante el año 2020
Aumento de la violencia policial	Estructural	Parcialmente	
Aumento de la violencia doméstica	Estructural	Parcialmente	
Dificultad en el acceso a la tierra	Estructural	Se agravó	Aumento del precio de la tierra producto de la especulación inmobiliaria y de la revalorización del suelo generada por el agronegocio
Aumento de los costos de producción agrícola	Estructural	Se agravó	Aumento de los costos de producción por incremento del precio de los alquileres e insumos agrícolas atados al dólar

Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a integrantes de organizaciones de EPSS del Gran Rosario durante los meses de agosto y septiembre de 2020 y 2021.

A pesar de esto, sus referentes destacaron que, en relación con el 2020, la demanda se estabilizó y que lograron organizarse para dar respuesta a esta necesidad. Las situaciones de violencia policial y violencia doméstica –que habían escalado a niveles alarmantes durante el aislamiento más estricto cuando, tal como lo relata uno de los entrevistados, “el solo hecho de estar en la calle era motivo suficiente para cometer abusos” por parte de las fuerzas policiales (entrevista a referente de la organización social Causa, Rosario, agosto de 2020)– bajaron su intensidad en el segundo año. Sin embargo, persistieron las prácticas de hostigamiento policial ligadas a estereotipos, fisonomía y vestimenta.

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

Para mediados de 2021, también se identificaron un conjunto de nuevas problemáticas que empezaron a emerger una vez superadas las fases más restrictivas en la circulación y la actividad económica. En primer lugar, casi todas las personas entrevistadas en representación de las organizaciones aludieron a que sus ingresos y los de quienes las integran habían sufrido pérdidas en términos reales. Como se señaló con anterioridad, la reactivación de la producción y los circuitos de comercialización permitió una recuperación relativa de los ingresos, aunque todavía muy por detrás de los niveles del período prepandémico. Entre las causas fundantes de esta problemática, incluyeron a la disminución de la demanda de sus productos o servicios; el aumento del costo de vida en general empujado por la devaluación y la inflación; y la necesidad de compartir el trabajo o el mercado con nuevos trabajadores y trabajadoras que se sumaban a la EPSS como una alternativa laboral frente a la crisis.

En segundo lugar, esta reducción en los ingresos y las demoras en los tiempos de cobro –que se prolongaron aún más de lo habitual en las compras o contrataciones estatales– derivó en un creciente endeudamiento tanto de algunas organizaciones como de manera individual por sus trabajadores y trabajadoras. El período de análisis comprendido en este estudio solo nos permite conjeturar que las condiciones de trabajo y producción que se configuraron desde la pandemia significaron pérdidas sustantivas en los niveles de ingresos, poniendo en cuestión la subsistencia de los y las integrantes y de la propia organización. Para hacerle frente a esta situación, no bastaron las numerosas estrategias a las que venían apelando desde la irrupción de la emergencia –que analizaremos en el apartado siguiente–. Por el contrario, en algunos casos debieron recurrir al mercado financiero, comprometiendo los posibles ingresos futuros en pos de garantizarlos en el presente. Si bien lo planteado en las entrevistas no nos permite conocer con mayor detalle las condiciones de dichas deudas ni las entidades prestatarias, sí advertimos que se trató de una estrategia diferente a las anteriormente identificadas que merece ser analizada a futuro.

109

Tejer la trama. Nuevas actividades y estrategias frente a la crisis

Las dificultades productivas y organizativas desencadenadas tras la irrupción de la pandemia y la disposición del aislamiento preventivo, lejos de paralizar a las organizaciones de las EPSS, motivaron el despliegue de una densa trama de actividades y estrategias que posibilitaron su sostenimiento productivo y organizativo.

Tabla 2. Estrategias de las organizaciones de EPSS durante la pandemia, 2020-2021

Estrategias	Acciones
Transformación de la modalidad de trabajo	Adopción de protocolos de seguridad
	Adopción de modalidad de trabajo virtual
Reconversión y cambio de sus actividades	Reorientación de actividades para atender necesidades más apremiantes
	Incorporación de nuevas líneas de producción
Ampliación de los canales de comercialización	Incorporación de ventas por encargo y envíos a domicilio, facilitados por el uso de redes sociales
	Apertura de nuevos nodos de comercialización
Articulación con otras organizaciones	Conformación de redes de comercialización, creación de espacios multisectoriales por la cultura, intercambio de información y gestiones conjuntas para acceder a recursos

Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a integrantes de organizaciones de EPSS del Gran Rosario durante los meses de agosto y septiembre de 2020 y 2021.

Como exponemos en la tabla 2, prácticamente la totalidad de las organizaciones transformaron las modalidades de trabajo con el propósito de sostener sus actividades. La principal modificación implementada fue la adopción de protocolos de seguridad para prevenir contagios. A pesar de que la provisión de elementos de seguridad e higiene fue promovida como una de las acciones estatales, los entrevistados y las entrevistadas que se dedicaban a actividades sociocomunitarias y de reciclado urbano coincidieron en la lentitud o la ausencia de respuesta por parte del Estado ante la demanda de elementos de protección. En 2021 no hubo cambios significativos, tal como lo relataba una de las entrevistadas cuando señalaba que “la situación es casi la misma, el reconocimiento solo existe en la letra” (entrevista a referente de la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores, Rosario, agosto de 2021). En estas circunstancias, los elementos de seguridad fueron provistos por las propias organizaciones.

A su vez, algunas adoptaron el trabajo virtual para actividades organizativas y de gestión, como reuniones, asambleas y encuentros. También lo hicieron para las actividades productivas que, por sus características intrínsecas, así lo permitían. Si bien para algunas organizaciones la virtualidad ya formaba parte de la dinámica de trabajo, para la gran mayoría representó una modalidad nueva y desconocida. Esto se tradujo en ciertas dificultades iniciales, las cuales se fueron resolviendo –total o parcialmente– con la continuidad de la práctica. Las percepciones de las personas entrevistadas en torno a esta modalidad de trabajo fueron muy heterogéneas. Mientras que algunas de ellas construyeron una visión positiva en función de “lo que facilitó”, otras enfatizaron en el desgaste y las dificultades para su implementación. Esto último debido a que modificó las condiciones de trabajo individual de sus integrantes y alteró las fronteras entre los ámbitos laborales y los de la vida fuera de este.

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

Adicionalmente, algunas organizaciones reconvirtieron o cambiaron la actividad productiva en diferentes sentidos. Aquellas de la rama alimentaria incorporaron nuevas líneas de producción para ofrecer otros productos que se ajustaran a la situación, tales como viandas congeladas, panificados, etc. Al mismo tiempo, algunas de ellas diversificaron y ampliaron los canales de comercialización por medio de dos vías principales: las ventas por encargo y a domicilio, facilitadas por el uso de las redes sociales y canales de comunicación virtual (WhatsApp, Facebook, Instagram, correo electrónico, etc.); y la apertura de nuevos nodos de comercialización.

Las organizaciones sociocomunitarias y con trabajo territorial se abocaron a atender una de las necesidades más apremiantes configuradas en el contexto de la crisis sanitaria: la demanda alimentaria en los barrios populares. Con este fin, reorientaron sus actividades hacia el armado de ollas populares y merenderos, contribuyendo con la provisión de alimentos, insumos, materiales de trabajo o espacios para la preparación de las raciones. Reforzaron o construyeron nuevos vínculos con las instituciones estatales de los barrios (escuelas y centros de salud) y con otras entidades de la sociedad civil (comedores y clubes de barrios). Uno de los entrevistados subrayó que estos vínculos también se orientaron a acompañar o facilitar ciertos trámites —en especial para solicitar el IFE o gestionar la vacunación— y hacia las demandas socioeducativas generadas por la falta de conectividad de las familias (entrevista a referente del comedor comunitario Mi Refugio, Rosario, agosto de 2021).

En esta misma línea, más de la mitad de las organizaciones destacaron, durante las entrevistas, el grado de articulación y coordinación que desplegaron entre diferentes organizaciones de la EPSS para poder sobrellevar y responder colectivamente a las problemáticas particulares de su sector. En tal sentido, la mayoría reconoció haber construido articulaciones durante este período con diversos propósitos, entre los que se destacaron consolidar redes de comercialización; intercambiar información sobre las restricciones, las habilitaciones y generar protocolos; y articular esfuerzos para presentarse a convocatorias y gestionar conjuntamente recursos estatales. También señalaron que se fortaleció el vínculo con organizaciones de segundo y tercer grado —como movimientos y federaciones— y se crearon nuevos enlaces para atender necesidades alimentarias, tal como se señaló anteriormente.

3. La relación con el Estado y su capacidad de (des)protección ante la emergencia

Otro de los interrogantes de este trabajo se orientó a conocer las políticas a las que efectivamente accedieron durante la pandemia las organizaciones incluidas en este estudio. Para ello, identificamos, por un lado, las intervenciones estatales de las que recibieron algún tipo de beneficio y, por otro, la cantidad de organizaciones a las

que llegó cada una de ellas. A los fines de este artículo, nos referiremos –en términos generales– a intervenciones estatales para aludir tanto a las medidas de emergencia implementadas en respuesta a la pandemia y a los convenios específicos concretados con ese fin como a los programas estables para el sector.³

Durante las entrevistas realizadas en 2020, se pudo observar que las organizaciones accedieron –en conjunto– a un total de 16 intervenciones estatales: 12 del nivel nacional, dos del provincial y dos del local. En 2021 la intervención estatal creció, especialmente la del nivel provincial (con siete menciones de un total de 24). Sin embargo, este aumento de la presencia estatal no se produjo con base en programas institucionalizados –que sostuvieron su cantidad previa– sino en intervenciones puntuales resultantes de acuerdos específicos o convenios entre organismos estatales y organizaciones de EPSS. En este sentido, durante el segundo año de pandemia la presencia estatal aumentó solo a través de estas medidas puntuales destinadas a atender necesidades y situaciones específicas gestionadas por las propias organizaciones.

En ambos períodos, de acuerdo con las entrevistas, las organizaciones tuvieron beneficios de al menos una intervención de alguno de los tres niveles estatales. Ahora bien, si comparamos las políticas a las que efectivamente accedieron con las que se implementaron en los dos años analizados, llama la atención la baja incidencia de la acción estatal entre las organizaciones seleccionadas. En otras palabras: en conjunto accedieron solo al 20 % de las intervenciones estatales implementadas: 16 de 77 en 2020 y 24 de 122 en 2021.⁴ En referencia al nivel de gobierno, fueron preponderantes las intervenciones nacionales a lo largo de todo el período estudiado. Durante el primer año representaron el 75 % del total, además de que todas las organizaciones habían tenido algún tipo de apoyo de este nivel. En 2021 el Gobierno nacional sostuvo su presencia mayoritaria –aunque con menor preponderancia (60 %)–, sin embargo, las intervenciones provinciales ganaron participación tanto en su cantidad como en las organizaciones alcanzadas. Por su parte, la presencia municipal fue marginal en ambos períodos: solo fueron mencionadas dos intervenciones de este nivel en cada año, a las que accedieron dos organizaciones en 2020 y una en 2021.

Otro abordaje posible para caracterizar la vinculación entre el Estado y las organizaciones de EPSS durante la pandemia resulta de analizar la cobertura horizontal de las políticas que efectivamente llegaron al territorio analizado, esto es, la cantidad de organizaciones a las que alcanzó cada una de las intervenciones mencionadas. Este análisis de la cobertura –restringido a nuestra selección de organizaciones– nos permitió observar que, en 2020, la política con mayor alcance fue el IFE (mencionado en 11 de las 14 entrevistas a referentes) a pesar de no haber sido diseñada específicamente para la EPSS, sino para trabajadores y trabajadoras informales, con

3 Para un análisis detallado por tipo de intervención, véase Deux Marzi, Hintze y Vásquez (2020) y Hintze y Deux Marzi (2020).

4 Para más detalle sobre las intervenciones estatales a las que accedieron las organizaciones que se incluyen en este artículo, véase OPPEPSS (2023b) y sobre las intervenciones estatales en general se sugiere consultar Hintze y Deux Marzi (2020).

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

bajos o nulos ingresos en general –dato que replica la extendida cobertura que tuvo esta política a nivel nacional–. Le siguió el Programa Trabajo Autogestionado-Línea 1 (PTA) (al cual accedieron cinco organizaciones) y el bono de refuerzo para titulares de Potenciar Trabajo (PT) (que llegó a cuatro organizaciones). El resto de las intervenciones tuvo una cobertura puntual, alcanzando solo a una organización o –en pocos casos– a dos.

En 2021 la cobertura no cambió significativamente, aunque la desaparición del IFE fue parcialmente reemplazada por el programa PT (que amplió su alcance a seis de las 14 organizaciones) mientras que el PTA mantuvo su anterior alcance. Asimismo, dentro del repertorio de políticas provinciales, en este segundo año de pandemia ganó visibilidad el programa Santa Fe Más (al que accedieron cuatro organizaciones). Resulta oportuno señalar que, según las entrevistas, se trató de una política fuertemente demandada por las organizaciones en 2020 en tanto se presentaba como continuidad del anterior programa Nueva Oportunidad, del que muchas ya participaban. Sin embargo, su aparición fue tardía y con una baja cobertura horizontal. Al igual que en el año anterior, el resto de las intervenciones estatales tuvo una cobertura muy puntual, alcanzando solo a una organización cada una.

A modo de síntesis, observamos que, durante los dos primeros años de pandemia, la cobertura horizontal de las intervenciones estatales a las que efectivamente accedieron las organizaciones fue muy baja, mostrando una alta particularización de las políticas y programas. Hubo pocas excepciones; el caso del IFE –durante el primer año– y del PT –en el segundo– fueron las más significativas. Agrupadas según su objeto, esto es, las necesidades que se orientaron a cubrir, identificamos cuatro tipos de intervenciones estatales: las orientadas a la protección social y cuidados⁵ para población en condiciones de vulnerabilidad social; las de apoyo al trabajo y sus ingresos; las destinadas a la producción; y, finalmente, las dirigidas a la comercialización.⁶ Desde esta perspectiva, advertimos que estos agrupamientos sufrieron cambios significativos entre el primero y el segundo año de pandemia, tanto por la cantidad de intervenciones que reunían como por su cobertura horizontal.

En 2020, las dirigidas a la protección social y los cuidados alcanzaron a casi el 80 % de las 14 organizaciones incluidas en el estudio (el IFE tuvo un rol central), seguidas por las de apoyo al trabajo y sus ingresos que llegaron al 50 % (encabezadas por el PTA). Muy pocas organizaciones recibieron intervenciones estatales orientadas a la producción y solo una accedió a la única medida orientada a la comercialización (Mercados de Cercanía, del nivel nacional). Este último dato es muy llamativo, especialmente considerando que se trató de un año con fuertes restricciones a la circulación que afectaron la comercialización y la distribución, tal como analizamos en el apartado anterior.

5 Acerca de la relación entre protección social y cuidados, nos basamos en la Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2012) y en otros documentos del organismo (Lupica 2014, por ejemplo) en los que se incorporan los cuidados como un componente del sistema de protección social.

6 En artículos anteriores ordenamos las intervenciones estatales ante la emergencia siguiendo este criterio (Hintze y Deux Marzi 2020).

En 2021, la cobertura de estos grupos se invirtió. Las dirigidas a la protección social y cuidados fueron las más numerosas y diversas, pero llegaron a una menor cantidad de organizaciones (menos del 30 %). Por su parte, las orientadas al trabajo y sus ingresos pasaron a ser las de mayor cobertura, llegando casi al 90 %. Estos movimientos se correspondieron con la desaparición del IFE y la mayor presencia de los programas PT y Santa Fe Más. Las intervenciones relacionadas con el apoyo a la producción duplicaron su cobertura, llegando a más del 40 % de las organizaciones. Al igual que en el año anterior, las medidas enfocadas en el apoyo a la comercialización fueron marginales, ya que solo hubo una mención (el Plan Federal de Ferias, del Gobierno nacional).

En la tabla 3 se resume lo que acabamos de comentar sobre la cantidad y cobertura de las políticas según su orientación.

Tabla 3. Acceso y cobertura de intervenciones estatales según su objeto, 2020-2021

Objeto de intervención	2020		2021	
	Intervenciones estatales	Cobertura (número de organizaciones)	Intervenciones estatales	Cobertura (número de organizaciones)
Protección social y cuidados para población en condiciones de vulnerabilidad social	4	11	11	4
Apoyo al trabajo y sus ingresos	5	7	5	12
Apoyo a la producción	6	3	7	6
Apoyo a la comercialización	1	1	1	1

Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a integrantes de organizaciones de EPSS del Gran Rosario durante los meses de agosto y septiembre de 2020 y 2021.

Situando el análisis en los tipos de organizaciones destinatarias, en 2020 las EA tuvieron un rol protagónico, puesto que recibieron 10 de las 16 intervenciones mencionadas en las entrevistas (más del 60 %), que estuvieron orientadas principalmente al apoyo al trabajo y sus ingresos y al apoyo a la producción; las EA fueron intermediarias entre la repartición estatal y quienes percibieron los beneficios. En 2021, esta función de mediadoras en la implementación de las políticas estuvo, en su mayoría, a cargo de las organizaciones de EP, canalizando 17 de las 24 intervenciones mencionadas en las entrevistas (más del 70 %), vinculadas por lo general a la protección social y los cuidados.

En las entrevistas observamos que las organizaciones de EP tuvieron acceso a una mayor cantidad y diversidad de intervenciones en comparación con el resto. Su protagonismo fue particularmente notorio en 2021, cuando triplicaron la cantidad de intervenciones a las que accedieron con respecto a 2020. Se trataron, en gran medida, de convenios y acuerdos específicos orientados a la protección social y los cuidados y, en menor medida, al apoyo al trabajo y sus ingresos. En esta dirección, advertimos que, durante el segundo año de pandemia, las políticas de protección social y cuidados dejaron de llegar principalmente a las organizaciones analizadas como programas institucionalizados para pasar a gestionarse a través de convenios específicos con organizaciones puntuales, con predominio entre las organizaciones de EP y Gobiernos subnacionales. Asimismo, observamos que este tipo de organizaciones fueron el medio principal a través del que se canalizaron los recursos estatales destinados a proveer cuidados, reconociendo “de facto” su capacidad para articular demandas populares y recursos estatales en sus respectivos territorios de pertenencia.

También indagamos en las entrevistas acerca de la correspondencia (o no) de la acción estatal con respecto a las necesidades y demandas de las organizaciones de EPSS. En este sentido, las intervenciones estatales fueron cuestionadas por su insuficiencia para resolver los problemas y atender las necesidades que emergieron durante la pandemia. Si bien todas consideraron a las intervenciones necesarias, señalaron varios aspectos en los que demostraron no ser suficientes: sus beneficios y prestaciones no alcanzaron a compensar la merma del trabajo y la falta de ingresos producidos por la reducción en el nivel de actividad; no lograron equiparar las protecciones otorgadas al trabajo asalariado formal; y los tiempos de implementación fueron más lentos que la urgencia de las necesidades a cubrir.

Por otra parte, los cuestionamientos se enfocaron también en la invisibilización de su rol en la implementación de las políticas, a pesar de que descansaron en ellas para la efectiva apropiación de sus beneficios. Es decir, las organizaciones no fueron convocadas a diseñar las intervenciones, pero sí se las incluyó “de facto” en la puesta en práctica de ciertas políticas en las que cumplieron un papel fundamental. Nuestros hallazgos coinciden con los de otros estudios (Hopp y Maldovan Bonelli 2020; Fernández Álvarez et al. 2020) cuando señalan que sin el trabajo de las organizaciones de EPSS, tanto el IFE como las campañas sanitarias y de vacunación en barrios populares no habrían tenido el alcance que efectivamente lograron.

4. La sostenibilidad amenazada. Obstáculos persistentes más allá de la pandemia

Hasta aquí hemos revisado las condiciones de trabajo durante la pandemia y las vinculaciones con intervenciones estatales para el apoyo y promoción de la EPSS. En este apartado nos interrogamos acerca de las condiciones para la sostenibilidad de las

organizaciones de EPSS y por aquellos obstáculos que amenazan su continuidad en el tiempo. Al respecto coincidimos con Vázquez (2016) cuando argumenta que la potencialidad de reproducción de la EPSS requiere –de modo general– tanto el fortalecimiento de las capacidades para insertarse en los mercados cuanto el desarrollo de un andamiaje institucional y político que la promueva y proteja.

En esta clave analítica observamos que, si bien desde los diferentes niveles del Estado se implementaron políticas de apoyo al trabajo y las organizaciones de EPSS, estas fueron insuficientes, en muchos casos llegaron tardíamente y acentuaron la desigualdad entre estos colectivos laborales y el de las personas asalariadas formales, como detallamos anteriormente. En tal escenario, la crisis sanitaria y social no solo generó nuevos problemas, también profundizó aquellos obstáculos estructurales que ya dificultaban la sostenibilidad de las organizaciones de EPSS antes de que la crisis sobreviniera. Al respecto, en las entrevistas se identificaron tres cuestiones principales que amenazaban su sostenibilidad:

- a) dificultades para escalar la producción, especialmente aquellas originadas por las brechas tecnológicas en relación con la bancarización y digitalización de los procesos;
- b) desvalorización (o subvaloración) del trabajo y de los bienes y servicios que producen, lo que las lleva a ocupar un lugar subordinado en las cadenas de valor en las que actúan; y
- c) limitaciones del Estado para reconocer las especificidades del sector de la EPSS, en particular por la ausencia de marcos institucionales y protectorios acordes a sus condiciones de trabajo, la falta de políticas de apoyo a la producción y las trabas e incompatibilidades burocráticas para acceder a las mismas.

En conjunto, estos obstáculos redundan en “cuellos de botella” que condicionan el crecimiento y la sostenibilidad de las organizaciones y, por tanto, son objeto de demandas hacia el Estado.

Durante 2020, las demandas de políticas de las organizaciones de EPSS se focalizaron en la transferencia de ingresos a sus integrantes mientras que, en 2021, el énfasis estuvo en la necesidad de políticas estables y de largo plazo para la reactivación del sector. En este sentido, se desplazó el foco de las demandas desde la supervivencia hacia la producción, el trabajo y sus protecciones. Resumimos las demandas relevadas en 2021 en cuatro temáticas principales:

- a) políticas de apoyo a la producción; dentro de este grupo se encuentran pedidos de financiamiento a tasas subsidiadas, aportes no reembolsables, tarifas diferenciales, acceso a tierras y entrega directa de maquinarias;
- b) políticas de apoyo al trabajo y sus ingresos, entre las que se mencionan demandas por un ingreso universal y la contratación de trabajo cooperativo en obras públicas;

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

- c) legislaciones específicas para el sector: incluyen desde reclamos por el reconocimiento de las especificidades de la EPSS y su personal laboral hasta reformas impositivas con tratamientos diferenciales y habilitaciones; y
- d) reconocimiento de la EPSS y su incidencia en la reproducción de la vida de una parte importante de la población vulnerada.

También es destacable la reiterada referencia a los problemas macroeconómicos derivados de la crisis sanitaria global y la consecuente demanda de políticas que reactiven y estabilicen la economía nacional. Si bien no se trataría de políticas específicas para el sector, son necesarias para que la actividad y las fuentes de trabajo generadas por las organizaciones de EPSS puedan sostenerse.

5. Conclusiones

Uno de los interrogantes planteados en este trabajo fue reconocer si la situación abierta por la pandemia devino en nuevos procesos de reconocimiento, institucionalización y protección de los colectivos laborales incluidos en la EPSS que contribuyeran a mejorar las condiciones para su sostenibilidad. En lo referido al análisis de las políticas públicas implementadas, constatamos que, durante el año 2020, el Gobierno nacional tuvo presencia en todas las organizaciones analizadas con políticas mayoritariamente de cuidados (el IFE ocupó un lugar protagónico). En el segundo año, el acceso a este tipo de intervenciones fue principalmente a través de convenios específicos con organizaciones puntuales, principalmente de EP. En 2021 hubo una mayor presencia de las políticas dirigidas al apoyo del trabajo y sus ingresos, a las que accedieron casi todas las organizaciones.

No obstante, no fueron de intervenciones diseñadas para la reactivación económica del sector en la pospandemia, sino de programas de transferencia condicionada de ingresos. Hasta aquí la evidencia reunida en este trabajo nos permite sostener que, de acuerdo con quienes integran las organizaciones abordadas, la presencia del Estado nacional durante la pandemia cambió su eje de intervención desde la protección y los cuidados hacia la promoción del trabajo, pero lo hizo a partir de intervenciones focalizadas y puntuales. Estas constataciones son contrarias a las dos propuestas recogidas de los debates académicos (Veza 2021; Grassi 2021), pues no se sostuvieron las medidas de contención de manera complementaria a las orientadas a mejorar la empleabilidad ni se superaron los abordajes focales y asistenciales.

Por otra parte, la información relevada en el trabajo de campo permite señalar con contundencia la escasa referencia a programas provinciales y la casi nula presencia del Gobierno local, rechazando la conjetura formulada inicialmente acerca del lugar protagónico de los Gobiernos subnacionales durante la pandemia, fundada en su

trayectoria en la promoción de iniciativas de EPSS. Todo ello pareciera indicar que las intervenciones que se orientaron a la emergencia y la reactivación económica en la pospandemia alcanzaron a organizaciones puntuales y no lograron institucionalizarse como un nuevo tipo de políticas socioeconómicas con impacto sustantivo en las condiciones de trabajo y la sostenibilidad del sector.

En este sentido, entendemos que, antes que desencadenar un proceso de reconocimiento de nuevos derechos y garantías para quienes laboran en la EPSS –tal como conjeturábamos en el inicio del trabajo de campo–, la pandemia implicó un recrudescimiento de las condiciones neoliberales de empleo y de vida. Esto se refleja en el aumento de la incertidumbre y la dependencia del mercado para garantizar su propia subsistencia. Como ejemplo, se puede mencionar el hecho de que la mayoría de las entidades incluidas en el estudio –y sus integrantes, de manera individual– recurrieron al endeudamiento en el sector financiero (bancario y no bancario) para solventar la falta de ingresos corrientes generada por la caída en las ventas y la actividad en general.

Ante el otro conjunto de interrogantes con el que buscamos reconocer si las estrategias de las organizaciones para enfrentar la pandemia generaron nuevos espacios de interacción con el Estado y de ellas entre sí, observamos que las organizaciones de EPSS –primero las EA y luego las de EP– actuaron como intermediarias entre los recursos estatales y las demandas y necesidades del territorio, asumiendo bajo su responsabilidad parte de la acción estatal. Sin embargo, no fueron convocadas a diseñar las intervenciones ni a evaluar su implementación. Solo fueron incluidas “de facto” en la implementación de ciertas políticas, en las cuales terminaron cumpliendo un papel fundamental. Este trabajo no fue visibilizado ni valorado por las intervenciones estatales ni tampoco devino en un mayor reconocimiento del sector y sus aportes ante la crisis, tal como nos preguntamos inicialmente.

A modo de síntesis, el escenario abierto por la pandemia devino en un conjunto de intervenciones que se orientaron principalmente a gestionar la institucionalidad preexistente antes que al reconocimiento, la institucionalización y la protección del trabajo de quienes forman parte de la EPSS. Asimismo, la creciente particularización de destinatarios y destinatarias de las intervenciones estatales, lejos de articular un campo de prácticas ya heterogéneo, podría aumentar la fragmentación no solo de los beneficios sino de las reivindicaciones y luchas de la clase trabajadora. Aún no se registran intenciones de igualar los derechos y protecciones de quienes trabajan como parte de la autogestión con respecto a quienes son asalariados y asalariadas formales; tampoco se vislumbran avances en la valorización de los trabajos de cuidados desplegados principalmente por mujeres de la EP y sus organizaciones. Ambas cuestiones seguirán encabezando las agendas de los proyectos populares.

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

Apoyos

El trabajo en el que se basa este artículo fue desarrollado en el marco de dos proyectos de investigación. El primero estuvo financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación de Argentina y el segundo (continuidad del anterior) por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, perteneciente al mismo ministerio (PICT-2020-SERIEA-02760).

Referencias

- Abons, Florencia, y Florencia Pacífico. 2013. “Economía social e inclusión desde el estado. Un abordaje antropológico acerca de distintas formas de hacer política pública”. Ponencia presentada en VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Buenos Aires, 27, 28 y 29 de noviembre. <https://bit.ly/3ZDZOZr>
- Aguilar, Paula, Mariano Alú, Sabina Dimarco, Ana Grondona y Ana Montero. 2006. “Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividad. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial”. En *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, coordinado por Susana Murillo, 55-78. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.
- Arcidiácono, Pilar, y Ángeles Bermúdez. 2015. “Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja”. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* 7: 3-36. <https://bit.ly/3knnd2v>
- Beckmann, Erika, y Lucas Cardozo. 2019. “Las políticas de promoción de la economía social y solidaria en Santa Fe”. Documento de trabajo, Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria. <https://bit.ly/41rl8mT>
- Ciulli, Vanesa. 2017. “Actores y territorialidad en las políticas sociales argentinas entre 2003 y 2009”. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño* 1 (1): 80-108. <https://bit.ly/3XUTLi7>
- Deux Marzi, María Victoria. 2018. “Las políticas de promoción de la economía popular y solidaria en el gobierno nacional”. Documento de trabajo, Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria. <https://bit.ly/3Ir293a>
- Deux Marzi, María Victoria, y Florencia Pisaroni. 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”. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* 6: 1-34. <https://bit.ly/3KAOB1d>
- Deux Marzi, María Victoria, Florencia Pisaroni, Federico Di Vito, Diego Rach, Gino Svegliati, Carlos Vignolo y Alejandro Castagno. 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, septiembre de 2020”. Documento de trabajo, Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria. <https://bit.ly/3RRnvtu>

- Deux Marzi, María Victoria, Susana Hintze y Gonzalo Vázquez. 2020. "Argentina: políticas y organizaciones de economía social y solidaria en la pandemia". *Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria* 13 (24): 201-215. <https://bit.ly/3EzFD78>
- Fernández Álvarez, María Inés. 2018. "Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular Argentina". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 62: 21-38. <https://doi.org/10.17141/iconos.62.2018.3243>
- Fernández Álvarez, María Inés. 2016. "Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular". *Ensamblajes en Sociedad, Política y Cultura* 4-5: 72-89. <https://bit.ly/3EwgERW>
- Fernández Álvarez, María Inés, Florencia Pacífico y Dolores Señorans. 2020. "Parar la olla durante la pandemia. Economía popular y cuidados colectivos". *Anfibia*, 2 de abril. <https://bit.ly/3QzJMej>
- Fernández Álvarez, María Inés, María Paz Laurens, Florencia Pacífico, Carmina Pederiva, Dolores Señorans, Santiago Sorroche y Camila Stefanetti. 2020. *La economía popular durante la cuarentena. Relevamiento realizado en el marco del proyecto monitor laboral covid-19*. Buenos Aires: Centro de Innovación de los Trabajadores. <https://bit.ly/3L463j6>
- Gómez, Marcelo, y Astor Massetti. 2009. *Los movimientos sociales dicen. Conversaciones con dirigentes piqueteros*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Gradin, Agustina, Adriana Rofman y Paula Rosa. 2021. "Organizaciones sociales en tiempos de pandemia. Aportes desde el mapeo colaborativo de Territorios en Acción". En *Experiencias de colaboración en primera voz. Gestión del covid-19 en América Latina*, editado por Antonella Perini e Ignacio Lara, 36-53. Buenos Aires: Asuntos del Sur. <https://bit.ly/3d42dKv>
- Grassi, Estela. 2021. "Necesidades sociales y trabajos para la vida. Una política social pospandemia". *ConCienciaSocial. Revista Digital de Trabajo Social* 4 (8): 135-155. <https://bit.ly/3TYzlns>
- Grimberg, Mable, María Inés Fernández Álvarez y Marcelo Carvalho Rosa. 2009. *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Herrero, Vanesa. 2021. "Pandemia y economía popular: desafíos y estrategias en tiempos de aislamiento social". *Escenarios. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales* 33: 8-18. <https://bit.ly/3L2Ulp7>
- Hintze, Susana, y María Victoria Deux Marzi. 2020. "La economía popular, social y solidaria en la encrucijada COVID-19". En *2da serie especial covid-19. AMBA resiste. Actores territoriales y políticas públicas*, coordinado por el Observatorio del Conurbano Bonaerense, 24-31. Buenos Aires: Los Polvorines / Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://bit.ly/3RZL8jL>
- Hopp, Malena Victoria. 2017. "Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual". *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Arte y Tecnología* 6: 19-40. <https://doi.org/10.35428/cds.vi6.86>
- Hopp, Malena Victoria, y Johanna Maldovan Bonelli. 2020. "La economía popular frente a la pandemia COVID-19. Informe sobre la situación de vendedores/as callejeros en la Ciudad de Buenos Aires". Informe, Observatorio de Economía Popular, Social y Solidaria. <https://bit.ly/3AZPvEs>
- Hudson, Juan Pablo. 2018. "Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos". *Revista Perspectiva de Políticas Públicas* 8 (15): 173-205. <https://doi.org/10.18294/rppp.2018.2085>
- Ley 20.337/1973. Ley de Cooperativas. Boletín Oficial, 15 de mayo. <https://bit.ly/3ETD6Va>

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

- Ley 20.321/1973. Ley Orgánica para las Asociaciones Mutuales. Boletín Nacional, 10 de mayo. <https://bit.ly/3mnAfh8>
- Lupica, Carina. 2014. “Recibir y brindar cuidados en condiciones de equidad: desafíos de la protección social y las políticas de empleo en Argentina”. Documento de trabajo n.º 5, Organización Internacional del Trabajo. <https://bit.ly/3KqI0wF>
- Manzano, Virginia. 2013. *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Massetti, Astor. 2011. “Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009)”. *Entramados y Perspectivas* 1 (1): 9-36. <https://bit.ly/3kjvdRU>
- Ministerio de Economía. 2023. “Ingreso familiar de emergencia”. Acceso el 24 de febrero de 2023. <https://bit.ly/3KQKftn>
- Natalucci, Ana, María Inés Fernández Álvarez, Ana Paula Di Giovambattista, Lucio Fernández Mouján, Ernesto Mate y Santiago Sorroche. 2021. *Los números de la economía popular durante la pandemia. Dinámica entre 4T-20 y 2T-21*. Buenos Aires: CITRA. <https://bit.ly/3B9J4i1>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2012. “Recomendación sobre los pisos de protección social”. <https://bit.ly/3SrkwJE>
- OPPEPSS (Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria). 2023a. “Programas”. Acceso en febrero de 2023 <https://bit.ly/3KU4xlG>
- OPPEPSS. 2023b. “Sistematización de intervenciones estatales 2020-2021”, 22 de febrero. <https://bit.ly/3ERBhrW>
- OPPEPSS. 2021. “Medidas del gobierno nacional para la EPSS durante la pandemia covid-19, las de promoción del sector y las orientadas a la situación socioeconómica general”, 22 de diciembre. <https://bit.ly/3k5QJti>
- Perelmiter, Luisina. 2011. “Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)”. En *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*, compilado por Sergio Morresi y Gabriel Vommaro, 135-170. Buenos Aires: Prometeo.
- Perelmiter, Luisina. 2010. “Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)”. En *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario*, compilado por Astor Massetti, Ernesto Villanueva y Marcelo Gómez, 133-152. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Svampa, Maristella. 2017. *Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Thompson, Edward Palmer. (1963) 1989. *La formación de la clase obrera en Inglaterra*. Barcelona: Crítica.
- UNTFSSSE (Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria). 2020. “¿Qué papel para la economía social y solidaria en la recuperación de la crisis después de la covid-19?”. Acceso el 24 de febrero de 2023. <https://bit.ly/3eGHzk6>
- Vázquez, Gonzalo. 2016. “La viabilidad y sostenibilidad de las experiencias de trabajo asociativo y autogestionario desde una perspectiva plural”. *Revista de la Academia* 21: 31-55. <https://doi.org/10.25074/0196318.0.59>
- Vázquez, Melina. 2014. “Militar la gestión’: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner

María Victoria Deux-Marzi, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi, Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo y Sofía Magalí Vitali-Bernardi

- en Argentina”. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales* 41 (74): 71-102.
<https://doi.org/10.21678/apuntes.74.703>
- Veza, Evelyn. 2021. “Programas de empleo juvenil: revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de covid-19”. Documentos de proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/3DdEW3r>
- Zemelman, Hugo. (1989) 2007. *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Entrevistas

- Entrevista a referente de la organización social Causa, Rosario, agosto de 2020.
- Entrevista a referente del comedor comunitario Mi Refugio, Rosario, agosto de 2021.
- Entrevista a referente de la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores, Rosario, agosto de 2021.

Cómo citar este artículo:

Deux-Marzi, María Victoria, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi, Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo y Sofía Magalí Vitali-Bernardi. 2023. “‘Sobre llovido, mojado’. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 99-122.
<https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5693>