

# La Economía Popular, Social y Solidaria en Argentina. Una institucionalidad construida entre sedimentos y oleadas

*People's, Social and Solidarity Economy in Argentina. An institutionalality built between sediments and waves*

**María Victoria Deux Marzi**  
Universidad Nacional de Rosario  
mvictoriadeux@gmail.com.

## **Resumen**

En este artículo sostenemos que las políticas públicas para promover formas de trabajo no asalariadas identificadas como de economía popular, social y solidaria (EPSS, en adelante) se han establecido en el Estado nacional a partir de un *proceso de sedimentación de organismos y programas*. Los mismos son el resultado de prácticas, luchas, reivindicaciones y acuerdos celebrados en momentos y entre actores diversos, motivados por proyectos y sentidos, a veces, divergentes. El objetivo del artículo es reconstruir el proceso de institucionalización de la EPSS, reconociendo aquellos rasgos transitorios, propios de cada período político, y las *huellas* que habrían de sedimentar formas persistentes de institucionalidad. En particular, analizamos los principales *programas y organismos nacionales de EPSS* en cuatro períodos, comprendidos entre 2003 y 2022, y las principales demandas y reivindicaciones articuladas por organizaciones de alcance nacional. Para este trabajo combinamos fuentes primarias, conformadas por entrevistas a funcionarios públicos de

**Fecha de recepción:**  
1.10.2022

**Fecha de admisión:**  
23.2.2023

organismos de EPSS, y secundarias, entre las que destacamos leyes, decretos y documentos oficiales, sitios webs de programas y organismos públicos, informes y artículos académicos de especialistas en el tema. En las conclusiones caracterizamos los rasgos principales de la institucionalidad de la EPSS de las últimas dos décadas en Argentina, e identificamos algunos de los desafíos que enfrenta en la etapa actual.

**Palabras claves:** Economía popular, social y solidaria - mercado de trabajo - institucionalidad - políticas públicas - Argentina

### **Abstract**

*In this article we argue that public policies to promote forms of non-salaried work identified as popular, social and solidarity economy (EPSS) have been established in the national State from a process of sedimentation of organisms and programs resulting from practices, struggles, claims and agreements celebrated at times and between diverse actors, motivated by sometimes divergent projects and meanings. The goal of the article is to reconstruct the institutionalization process of EPSS in Argentina, identifying those transitory features, typical of each political period, and the traces that would settle persistent forms of institutionality. In particular, we analyze the main national EPSS programs and organisms in four period, between 2003 and 2022, and the main demands and claims articulated by national organizations. For this work we combine primary and secondary sources, in particular documentaries. In the conclusions we characterize the main features of the EPSS institutionality of the last two decades in Argentina, and we identify some of the challenges it faces in the current stage.*

### **Keywords:**

*Popular, social and solidarity economy - labor market - institutionalization - public policies - Argentina*

## Introducción

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

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

Las políticas estatales respondieron a estas estrategias laborales de los sectores populares con un apreciable retraso. La aparición de nuevas políticas en la agenda nacional recién puede fecharse luego del estallido de 2001/02 cuando a las tradicionales políticas del INAES dedicadas a la capacitación y formación cooperativa y mutual, así como a su fiscalización y control, se sumó una nueva generación de políticas sociales que promovían la conformación de cooperativas como un instrumento para asistir y organizar a trabajadores desocupados. En lo que refiere a las políticas específicas a las que dedicamos este artículo, en esta etapa se implementaron un conjunto de programas sociales que buscaban atender a la pobreza a la vez que promovían nuevas formas de trabajo y generación de ingresos. En consecuencia, a la institucionalidad cooperativa y mutual, creada en la década del 70, se le *superpusieron* otros programas y organismos identificados como de *economía social y solidaria* (ESyS, en adelante), primero, y luego como de *economía popular* (EP, en adelante) que abordarían las situaciones de las personas en condición de pobreza y falta de empleo que aparentaban ser transitorias (Arcidiácono y Bermudez 2015).

Si bien son variadas las formas de identificación y de denominación, las experiencias a las que aludimos tienen como objetivo común el *sustento*, esto es, la reproducción de la vida de sus integrantes, y para ello recurren a la autogestión y la auto-organización de sus capacidades colectivas. Es decir, se trata de iniciativas surgidas a partir la resolución colectiva de necesidades comunes; puntualmente en este artículo nos centramos en las que se orientan a procurar trabajo e ingresos. Por ello, siguiendo la línea de trabajos anteriores (Hintze y Deux Marzi 2020; Deux Marzi 2018 entre otros), reunimos en la denominación economía popular, social y solidaria (EPSS, en adelante) a los trabajadores y sus organizaciones basadas 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 nuevas políticas e instituciones de ESyS o EP. En este punto advertimos acerca del uso que le damos a la expresión EPSS como una denominación común que articula diferentes identidades y estrategias organizativas, aún cuando nos refiramos a un período anterior al uso difundido de la expresión “economía popular”.

Ahora bien, miradas en perspectiva las iniciativas de EPSS se gestaron en respuesta a diferentes problemas de época y en contextos marcados por distintas condiciones del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, traccionaron o motivaron variadas intervenciones desde el Estado orientadas por sentidos y prioridades heterogéneas, abonando a un proceso de institucionalización “por capas”. Una revisión rápida de los signos políticos de los gobiernos que asumieron la conducción del país en las últimas dos décadas nos lleva a destacar, en primer lugar, la alternancia entre coaliciones o alianzas representativas de orientaciones políticas e identidades ideológicas y sociales divergentes. Esa caracterización nos conduciría a suponer que las políticas formuladas en cada uno de estos períodos “portan la huella” política e ideológica del gobierno correspondiente. Sin embargo, cada uno de esos períodos no significó un mecánico “retorno” a una situación previa sino que encarnaron procesos complejos de institucionalización de las políticas de EPSS que derivaron en la implementación de incitativas, a veces incompletas y contradictorias, que se solapan a las propias de la etapa anterior. Entonces, resulta de suma relevancia reconocer las transformaciones de cada período que se conformarían como rasgos transitorios (propios de “una época”, quizás reversibles) y las que habrían dejado *huellas*, “haciendo sistema” (Hintze, Beccaria, Costa, Danani y Rottenschweiler 2020). Este prisma permite observar los procesos de institucionalización de las demandas situándonos en las articulaciones y las disputas entre los sujetos que participan del campo de la EPSS, y dialoga con los estudios acerca de la “traducción” institucional de demandas sociales. La excepcionalidad de la emergencia sanitaria y económica provocada por la pandemia alteró todo intento de identificar los rasgos propios del período y advierte sobre la dificultad de los análisis comparados en clave de rupturas y continuidades. Por ello, al analizar esta etapa, aún vigente y por cierto en transformación, esbozamos algunos rasgos propios y dejamos abiertas preguntas e hipótesis referidas a las características inherentes a este ciclo y sus *huellas* sobre la institucionalidad de la EPSS.

El objetivo del artículo es entonces reconstruir el *proceso de institucionalización* de la EPSS en Argentina, reconociendo aquellos rasgos transitorios, propios de cada período político, y las *huellas* que habrían de sedimentar formas persistentes de institucionalidad. Entendemos a dicho proceso como el resultado de los conflictos y tensiones producidos entre las políticas impulsadas desde el Estado y las prácticas, luchas, reivindicaciones de las organizaciones y trabajadores de la EPSS, a los que nos referimos como proyecto populares, o “desde abajo”. Interpretamos dichos proyectos en clave de lo que Merklen llama “politicidad popular”, es decir como parte de la “condición política de las personas englobando al conjunto de sus prácticas, su socialización y su cultura política (Merklen 2005: 34) que lejos está de plasmarse en proyectos unificados y homogéneos sino que se encuentran atravesados por diferentes sentidos, orientaciones ideológicas y formas de resolver las tensiones entre “lo urgente” y “lo estratégico”.

En particular, analizamos los principales *programas* y *organismos* nacionales de EPSS en cada período, y las principales *demandas* y *reivindicaciones* articuladas por organizaciones de alcance nacional. Este doble abordaje para acercarnos a la idea de institucionalización, no nos impide reconocer que con él no damos cuenta del conjunto de actores y relaciones de poder que inciden efectivamente en dicho proceso, en tanto dejamos por fuera, entre otras, las fuerzas del mercado, las grandes empresas concentradoras y formadoras de precios, por ejemplo. Finalmente, creemos relevante agregar que elegimos reconstruir la institucionalidad de la EPSS y sus “oleadas” o transformaciones, porque la asumimos como condición indispensable para la sostenibilidad de las organizaciones de EPSS y las formas de trabajo por ella generadas.

En esta dirección, la hipótesis que orienta este análisis afirma que la institucionalidad de la EPSS en Argentina posee un carácter sedimentario y con objetivos contradictorios y por momentos ambivalentes.<sup>1</sup> La primera de estas características se origina, tal como lo mencionamos, por la adición de medidas e intervenciones, a veces parciales e incompletas, que se solaparon a las preexistentes y le imprimieron sentidos y orientaciones que persistieron más allá del período. La segunda se vincula con la primera, y resulta de la convivencia de dos orientaciones contrapuestas en las políticas de todo el período: por un lado, brindan asistencia social a población en situación de vulnerabilidad, y por el otro, buscan constituir un sistema de apoyo y promoción del trabajo asociativo y autogestionado, integrando a estos colectivos como sujetos de derechos y protecciones. Para este trabajo combinamos fuentes primarias y secundarias, en particular documentales. Las primeras constan de entrevistas realizadas entre 2017 y 2022 a funcionarios nacionales a cargo de organismos o programas de EPSS, y en el marco de diferentes proyectos de investigación desarrollados por el Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria.<sup>2</sup> (cuyos resultados parciales se encuentran publicados en Deux Marzi, 2018; Deux Marzi et al. 2020; entre otros). Entre las segundas distinguimos: 1) los documentos y sitios oficiales de organismos, programas y medidas de emergencia nacionales de EPSS relevados en el

marco del OPPEPSS; 2) los trabajos y documentos propios previamente citados y de otros autores referidos a los temas abordados en el artículo.

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

## **La explosión de la Economía Social y Solidaria**

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

Sin desconocer los nutridos debates que este período suscitó, existe consenso en que en este contexto el trabajo volvió a articular el discurso que le da fundamento a la política socio-laboral del Estado argentino (Grassi 2012) y éste asumió un rol activo en la generación de ocupación y el mejoramiento de las condiciones laborales. En este marco, el gobierno nacional impulsó un conjunto de políticas de promoción de la EPSS, orientadas a la creación y apoyo de formas de trabajo asociativas y cooperativas, acompañadas de la creación de normativas e instituciones destinadas a regular este tipo de unidades productivas y brindar protección social a los trabajadores que las integran. A continuación, repasamos los principales programas de este período.

El lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO), desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) en el año 2003, reglamentado en 2004, marcó el inicio de un proceso de consolidación de la ESyS como una alternativa de integración social y económica de personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Así como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD) fue el programa social emblemático con el que el entonces presidente Eduardo Duhalde hizo frente a la salida de la crisis de 2001/2, el PMO es el programa distintivo de este período aunque en términos de cobertura cuantitativa no pudo alcanzar las cifras de aquel primero. El PjyJHD se inició en 2002 con 2.050.332 beneficiarios, tuvo un leve incremento en 2003 (2.095.265) y de allí en más comenzó a caer. En 2007, con un crecimiento a tasas chinas, se redujo en un 50% (1.107.649 de beneficiarios).

Si bien la implementación del PMO transitó por varias etapas, podríamos afirmar que una característica distintiva de sus primeros años (2004–2007) fue el ímpetu con el que buscó financiar los proyectos que se presentaban aunque implicara la sobre-ejecución en más de un 500% en promedio del presupuesto asignado en 2003 (Hopp, 2013). Así, durante el primer año impulsaron y financiaron 8.305 proyectos integrados por 26.884 personas (Res. MDS 1375/04). Más allá de esto, la gran novedad que introdujo el PMO en el proceso de institucionalización de la EPSS radicó, desde nuestra perspectiva, en la traducción en términos de política estatal de una estrategia previamente inventada por los movimientos piqueteros. Tal como lo reconstruye Hudson (2021), ellos habían creado microemprendimientos y exigido planes en las rutas para solventarlos, ahora era el propio Estado quien les demandaba que se organizaran en cooperativas para financiarlas con planes.

Simultáneamente, en el año 2004 la Ley N° 25.865 reconoció a los trabajadores de la Economía Social como nuevo sujeto económico con características propias al que llamó Efector de Desarrollo Local y Economía Social. Implementó el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES), en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, como un instrumento para facilitar la inclusión en la economía formal de estos sujetos. Ese mismo año, la Ley 25.865 creó una categoría tributaria permanente denominada “Monotributo Social” que, al igual que el monotributo convencional se conforma por un impuesto integrado sustitutivo del impuesto al valor agregado y del impuesto a las ganancias, un componente previsional y un componente de Obra Social, estos últimos están parcialmente subsidiados.<sup>3</sup> Ambas iniciativas permitieron que los emprendedores y cooperativistas, especialmente aquellos promovidos por el PMO, facturen por sus servicios y productos, se incorporen al sistema previsional, reciban los servicios de una obra social, y además puedan acceder a las compras estatales como proveedores.

En este mismo período, la EPSS también fue captando recursos y ganando protagonismo en otras áreas del Estado como una estrategia posible de inclusión social a través del trabajo autogestivo. En particular, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) implementaron programas sociales que promovían la conformación de cooperativas de trabajo como un instrumento eficaz para la creación de empleo y el estímulo a la participación colectiva.

En 2004 se creó el Programa Trabajo Autogestionado, en el ámbito del MTEySS. Inicialmente estaba dirigido a dos tipos de unidades productivas autogestionadas: las que provienen de procesos de recuperación de empresas (empresas y fábricas recuperadas), y las generadas directamente por iniciativa de trabajadores. Estas últimas se incorporaron al programa luego de algunos años de experiencia con las primeras en un proceso que Hudson (2016) llamó de “traducción estatal” de los aprendizajes construidos a partir del trabajo con empresas recupe-

radas acerca de estrategias y herramientas para promover la cooperación y la autogestión en emprendimientos asociativos. Durante la gestión de la Alianza Cambiemos (2015-2019), el programa amplió nuevamente sus alcances incluyendo además a trabajadorxs de la EP, como veremos más adelante. En este caso no se trató de una respuesta gestada desde la propia política en respuesta a la creciente demanda de trabajo e ingresos sino que fue parte de acuerdos a “otro nivel” entre funcionarios y organizaciones (Hudson 2016).

Por otra parte, el MPFIPyS creó dos programas que promovían la conformación de cooperativas dedicadas al saneamiento y la construcción de vivienda, como prestatarias de los servicios que proveían dos programas particulares. El primero fue el Programa Federal de Emergencia Habitacional, creado en el año 2003 para contribuir al mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares con alta vulnerabilidad, y promover la inserción laboral de desocupados y beneficiarios de planes sociales organizados en cooperativas de trabajo. El segundo fue el Programa Agua + Trabajo, creado en el año 2004 para “mitigar el riesgo sanitario de la población que carece de servicios de saneamiento básicos” a partir de la provisión de estos servicios, que podía estar a cargo de cooperativas de trabajo, promoviendo así además la creación de empleo para trabajadores desocupados (Reglamento operativo del programa “Agua + Trabajo”, MPFIPyS).

Para alcanzar el objetivo de creación de nuevas cooperativas que pudieran incluirse en los programas sociales, el INAES debió establecer nuevas normativas de regulación. En el año 2003, a través de la Resolución N° 2038 se agilizó el trámite de constitución de cooperativas de trabajo dedicadas a la construcción y a actividades afines, facilitando su participación en el Programa Federal de Emergencia Habitacional y en otros planes de obra pública e infraestructura comunitaria. En 2006 la Resolución N° 3026 amplió el objeto social de las cooperativas de trabajo creadas a partir de planes sociales para que puedan realizar otras actividades económicas, además de la construcción y mejora habitacional. Esto habilitó la creación de cooperativas textiles en el marco del PMO, y de programas implementados con posterioridad (en particular del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”). Con estas medidas el organismo buscó adicionar a la normativa existente nuevos marcos institucionales específicos para las cooperativas creadas a partir de estos programas sociales. Si bien ello permitió cierta adaptación de la institucionalidad cooperativa a las nuevas formas asociativas surgidas en el marco de programas sociales de EPSS, no derivó en la convergencia de estas iniciativas en términos políticos e identitarios, como tampoco en la construcción de un sujeto colectivo. Por el contrario, con el tiempo se afirmaron las diferencias y tensiones entre “las viejas” y “las nuevas” cooperativas, las “legítimas” y la creadas en el marco de programas sociales.<sup>4</sup>

El auge de la EPSS en las políticas públicas no sólo se manifestó en la creación de programas específicos, sino también en el crecimiento casi “explosivo” de organismos nacionales y provinciales vinculados con las cooperativas y mutuales, y con las nuevas



formas asociativas identificadas con la ESyS. En la Administración Pública Nacional (APN, en adelante), en marzo 2004 se creó la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social en el ámbito del MDS, con el propósito de asistir “en la promoción del desarrollo comunitario y productivo (...) a través de la creación y fortalecimiento de emprendimientos productivos y sociales encarados por sectores de la población en situación de riesgo y/o de vulnerabilidad”, e impulsó la conformación de una Red Federal de políticas sociales (MDS, Decreto 373/4).

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

A diferencia de lo que había ocurrido con las cooperativas y mutuales que a lo largo del siglo XX habían logrado dos leyes propias, dos organismos nacionales, luego unificados en el INAES en 2000, y 24 órganos locales que ejercían las funciones de regulación, fiscalización y control indicadas por la ley, las nuevas expresiones de ESyS se institucionalizaron de manera explosiva. En apenas cuatro años habían impulsado la creación de cuatro organismos nacionales (en el MDS y en el MTEySS) y diez provinciales que ejecutaban el PMO, además de legislación que promovía su institucionalización y protección social.

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

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

conjunto de la fuerza de trabajo en las condiciones laborales y de ingreso anteriores al periodo de ajuste neoliberal.

Los nuevos organismos y programas de ESyS aparecían ligados a concepciones usuales de la política social, tanto por los destinatarios (poblaciones vulnerables), como por la ubicación institucional (en las áreas sociales de los respectivos gobiernos), mientras que los dedicados específicamente a cooperativas y mutuales buscaban insertarse en áreas del Estado dedicadas a la economía y la producción entendida en términos clásicos. En esta línea sostenemos que en el período comprendido entre 2003-2007 el proceso de institucionalización de la EPSS adicionó a las políticas de regulación, fiscalización y control de INAES un conjunto de políticas sociales, principalmente de inclusión a través del trabajo (autogestionado), que establecían pocos lazos con la institucionalidad preexistente y al mismo tiempo planteaban un horizonte ambivalente. Por un lado, se orientaba a brindar asistencia a población vulnerada, y por el otro, ofrecían herramientas de apoyo y promoción del trabajo asociativo y autogestionado como vías de integración social para quienes no contaban con trabajo asalariado.

Entre los proyectos populares también se puede identificar sentidos u orientaciones diversas y a veces contradictorias; por ejemplo en la distinción, hecha por los mismos trabajadores, entre cooperativas “legítimas” y las que eran promovidas por planes sociales. Las prácticas y representaciones de estos colectivos laborales trazaban horizontes y sentidos divergentes aunque aún se identificaran con denominaciones comunes. A riesgo de simplificar las posiciones y asumiendo que indudablemente quedará sub-representado el colectivo laboral al que aludimos, retomamos a Hudson (2021) para identificar dos orientaciones principales entre las organizaciones de EPSS. Por un lado, las cooperativas de trabajo provenientes de procesos de recuperación de empresas y las líneas más autonomistas de las organizaciones piqueteras rechazaban volver al trabajo asalariado aun si la industria crecía lo suficiente como para generar trabajo para todos. Otra línea, la más masiva, demandaba al gobierno la profundización de la senda de crecimiento productivo prometido para recuperar el estatus laboral perdido. “Para este segundo sector la autogestión colectiva era una estrategia fecunda pero transitoria” (2021).

En este sentido, en este primer período la institucionalidad de la EPSS asumió características singulares producto de la sedimentación de intervenciones, prácticas, reivindicaciones impulsadas por diferentes actores sociales y desde el Estado, que si bien hasta el momento se identificaban bajo denominaciones comunes, trazaban horizontes de sentidos divergentes.

## **La consolidación de la Economía Social y Solidaria como política social y la emergencia de la Economía Popular como un proyecto “desde abajo”**

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

Un año después de la creación de este programa, se articularon bajo “la marca registrada ‘Argentina Trabaja’ (artículo 5, Resolución N° 2476, MDS) diferentes programas que hasta el momento se implementaban por separado: 1) Plan Nacional Manos a la Obra, 2) Proyectos Socioproductivos,<sup>5</sup> 3) Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade”;<sup>6</sup> 4) Programa de Inversión Social (PRIS); y 5) Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST). La misma resolución creó como herramienta programática la construcción de Centros Integradores Comunitarios (CIC), definidos en la página web del MDS como “edificios construidos por cooperativas de trabajo con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con el objetivo de fomentar la integración, organización y participación comunitaria para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de todo el territorio nacional”.<sup>7</sup> La implementación de este programa requirió la formación de cooperativas que tomaban a su cargo la ejecución de obras públicas de su localidad o región. Una vez finalizadas las obras, estas cooperativas podían continuar trabajando en el marco de otros programas sociales, como el Programa Federal de Emergencia Habitacional que para el año 2010 había incorporado nuevas líneas previendo la contratación de cooperativas surgidas a partir de los CIC. Asimismo, podían reconvertirse en el marco de “Proyectos de Consolidación de Cooperativas Emergentes de Planes Sociales”, promovidos por INAES a partir de 2010 (Resolución 4156/2010). Con ello se buscaba que las cooperativas creadas en el marco de planes sociales “ganaran autonomía respecto de los programas que las originaron” promoviendo y financiando procesos de reconversión productiva, basada en la producción de bienes o servicios para el mercado (Res. INAES 4156/10)

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

Desde entonces, el “Argentina Trabaja” y específicamente el componente vinculado con el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) fueron conocidos por la promoción del trabajo asociativo y la creación de cooperativas. Los datos oficiales sobre el programa son ilustrativos respecto de la magnitud de esta política: en el 2015, se crearon 7.781 cooperativas (2.671 de Ellas Hacen y 5.110 del PRIST), cifra que representaba el 32% de las cooperativas de trabajo registradas ese año en el INAES (24.483 en total) (Ministerio Desarrollo Social 2015). En términos de la población alcanzada el máximo se registró en 2013, luego de la creación de Ellas Hacen (227.444 titulares) y el período terminó en 2015 con 207.842 titulares activos.

Sin embargo, tal como lo recuerda Hintze (2018), antes que la conformación de cooperativas, el PRIST se proponía en primer lugar la inclusión social a través del trabajo, tendiente a mejorar espacios de uso público y/o patrimonio comunitario y el desarrollo de capacidades humanas desde “una perspectiva integral” (entre lo que se incluía el acceso a la educación, promoción del cuidado de la salud optimizando el acceso a servicios, promoción del desarrollo de las potencialidades culturales y de participación ciudadana, personales y colectivas). En este sentido, en el plano discursivo Argentina Trabaja planteaba una ruptura respecto de los programas de empleo con contraprestación laboral implementados durante la década del 90, y del mismo PjyJHD aún vigente que asistía a desempleados “a secas”. El Programa Argentina Trabaja, por el contrario, no utilizó el término desocupados en su nombre y se orientó a la promoción de “colectivos de trabajo”, enfatizando la relevancia de “lo comunitario” por sobre “lo individual”, con un fuerte anclaje territorial.

Así planteado, el diseño del programa proponía y al mismo tiempo colocaba en el centro de la escena dos dimensiones que hasta el momento se venían problematizando por separado: la territorialidad y el cooperativismo. En conjunto dan fundamento a la orientación de las intervenciones estatales hacia el fomento de la participación a nivel local y el trabajo asociativo como estrategias para abordar no sólo el desempleo sino también diferentes situaciones de vulnerabilidad social (Castelao Caruana y Srnec, 2014; Hopp, 2013).

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

güentes, los beneficios incluidos fueron aproximándose a la cobertura vertical y horizontal de los trabajadores formales: en 2011 incluyó el período de embarazo y un monto por escolaridad; y en 2015 se estableció por ley su actualización automática. Por este motivo, a diferencia de lo que ocurrió con el PRIST, la AUH mantuvo relativamente su poder de compra durante este período (Costa y Hintze, 2014).

Las expresiones de EPSS en ámbitos rurales o rural-urbanos ganaron protagonismo a partir de 2008 con la institucionalización de organismos y programas para la agricultura familiar. Ese año se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, impulsada por organizaciones de pequeños productores nucleados en el Foro de Agricultura Familiar.<sup>8</sup> En octubre de 2009 se creó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y unos meses después, en abril de 2010 se le dio la jerarquía de Secretaría al área vinculada con la agricultura familiar. En los considerandos de la norma se introduce el concepto de *economía popular* al puntualizar que la agricultura familiar “debe entenderse como una rama de la economía popular, que tiene al campesino como productor y que cuenta en nuestro país con un enorme potencial transformador” (Decisión Administrativa N° 175/2010), y reconoce como interlocutores de la Secretaría al Foro y las organizaciones de la Agricultura Familiar. En ese mismo año, se creó el Monotributo Social Agropecuario con el objetivo de formalizar la comercialización de agricultores familiares, garantizándoles a su vez el acceso a una Obra social y aportes previsionales, sin costos para los productores incluidos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (Renaf).

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

En conjunto, hacia fines de 2015 la EPSS contaba con 29 unidades organizativas en el ámbito nacional. Bajo la órbita del MDS, la Secretaría de Economía Social creada en 2010 a partir de la re-jerarquización de la anterior subsecretaría, dos Subsecretarías, una Dirección Nacional, dos Direcciones, y dos organismos Desconcentrados, INAES y CONAMI. Por su parte, el MTEySS conservaba la Subsecretaría del Sector Social de la Economía que ahora reunía los dos programas vinculados con el sector: el Programa Trabajo Autogestionado y el Programa de Empleo Independiente, línea Entramados Productivos Locales. En el Ministerio de la Producción, se renombró a la anterior Secretaría de Pequeñas y Medianas Empresas como Secretaría de Emprendedores y PyMES, dentro de la que se incluyó una Subsecretaría de Emprendedores. Asimismo, de este mismo Ministerio dependía el INTI, con sus dos áreas dedicadas a la Agricultura

Familiar y el Trabajo Popular respectivamente. Finalmente, es destacable el gran crecimiento de unidades organizativas vinculadas con la Agricultura Familiar ubicadas principalmente en el Ministerio de Agricultura que, al finalizar este período, contaba con una Secretaría, dos Subsecretarías, cuatro Direcciones Nacionales, ocho Direcciones y una Unidad Ejecutora, el programa Cambio Rural. En el Cuadro 2 figuran los organismos de EPSS por período y sector del Estado, ilustrando parte del carácter sedimentario del proceso de institucionalización hasta aquí analizado.

**Cuadro 1.** Unidades organizativas nacionales de EPSS según período de creación, Argentina diciembre de 2019

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

**Fuente:** Elaboración propia a partir de sitios webs de los organismos y normativa de creación.

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

En particular, a partir de 2007 estas instancias organizativas y reivindicativas de segundo o tercer grado se multiplicaron, muchas de ellas se constituyeron en términos jurídicos, y formalizaron sus proyectos y propuestas a partir de la formulación de anteproyectos de ley. Las organizaciones identificadas con el *mundo cooperativo* gestaron diversos proyectos de ley que –entre otras cosas– buscaban la construcción de un marco regulatorio y de promoción específico para el cooperativismo de trabajo. Si bien ninguno de los

anteproyectos logró su aprobación parlamentaria, como saldo de esta etapa podríamos destacar la consolidación de numerosas organizaciones de trabajadores autogestionados que ganaron protagonismo y visibilidad, pero no lograron confluir en un proyecto político común que disputara recursos y sentidos al Estado.

En el mismo período comenzó a gestarse con fuerza una organización que convocaba a los trabajadores desocupados, informales y militantes sociales. En 2011 se conformó la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) con el objetivo de consolidar una *organización sindical* que representara a los trabajadores de la economía popular. En 2019, unos días después del cambio de gobierno nacional, las organizaciones nucleadas en la CTEP, la Corriente Clasista Combativa, Barrios de Pie y el Frente Popular Darío Santillán dieron nacimiento a un sindicato único denominado Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), con el que se propusieron “seguir peleando por los derechos del sector de la Economía Popular con mayor unidad, fuerza y organización”, manteniendo la intención de ingresar a la CGT “para pelear junto al movimiento obrero organizado”.<sup>9</sup>

Tanto en la CTEP como en la posterior UTEP el trabajo se ordena según rama de actividad en las que confluyen trabajadores dedicados al reciclaje y tratamiento de residuos predominantemente organizados por el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE); de cooperativas de infraestructura social, cooperativas del Programa “Argentina Trabaja” nucleadas en el Movimiento Evita;<sup>10</sup> de Empresas Recuperadas, nucleadas en el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER); campesinx, nucleadas en el movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI); de Trabajadorxs de la vía pública (feriantes, manteros, artesanos, puesteros, etc.), entre otrxs.

En este punto merece ser destacado el rol que adquirieron organizaciones y movimientos sociales en la gestión del Estado durante el período 2003–2015 en el que accedieron a mayores posibilidades de intervenir en la implementación de la política social (Natalucci, 2016). Sin embargo, estas instancias de participación en la gestión estatal no estuvieron libres de críticas y tensiones. Algunas de ellas versaron sobre cierto “loteo” del Estado, expresión con la que se hacía referencia a la segmentación de áreas y organismos gestionados por organizaciones sociales y actores económicos con objetivos y orientaciones divergentes. Asimismo, los programas de EPSS fueron cuestionados por su carácter predominantemente asistencial, tanto por quienes conformaban organizaciones de EP como por parte de las cooperativas y mutuales. En esta línea, uno de los principales cuestionamientos formulados por un referente de la CTEP refería a la creciente “deslaborización” de la EP a la que conducían las políticas del período en tanto invisibilizaban la existencia de trabajadores (Grabois, 2016:19). Así, la expansión de unidades organizativas y programas de EPSS, lejos de articular un sentido común habría derivado en la multiplicación y la fragmentación de diferentes “proyectos desde arriba”.

Al mismo tiempo, las divergencias en los proyectos populares a las que nos referimos en el apartado anterior, en este período coagularon institucionalidades y formas de representación y organización diferentes entre sí. Podríamos conjeturar que tanto las organizaciones de EP como las de ESyS y las cooperativas y mutuales históricas, lejos de articular un sentido común, buscaron en la diferenciación una estrategia donde asentar su propia identidad. Desde la perspectiva de la CTEP, la EP lejos de definirse como “otra economía” –como lo hacen quienes se identifican con la ESyS– es una expresión de la economía global de mercado y particularmente de la dinámica de acumulación del capital. Por lo tanto, a la vez que se separan de la perspectiva de la ESyS, proponen algunas innovaciones significativas al identificar dos atributos principales de los colectivos laborales que representan y sobre los cuales construyen sus demandas y reivindicaciones: su condición de trabajadores y la ausencia de derechos en tanto tales. En este sentido, al mismo tiempo que se diferenciaban de las reivindicaciones de los trabajadores asociativos autoconvocados, la CTEP extiende una demanda por derechos que busca equiparar a los trabajadores de este sector al resto de la clase trabajadora formal. En esto reside, a nuestro entender, una de las principales novedades de este período: los trabajadores de la EP fusionaron la institucionalidad salarial con la demanda por el reconocimiento estatal.

Uno de los límites que enfrentó la institucionalización de la EPSS en este período radica en la incompreensión de los cambios sociales generados en el mismo proceso.<sup>11</sup> En este sentido, las reivindicaciones de los trabajadores de la EPSS y sus organizaciones habrían transitado desde la demanda de planes sociales al reconocimiento como trabajadores plenos, al tiempo que se transformaban las aspiraciones de estos colectivos laborales. Luego de varios años consecutivos de mejoras en las condiciones de vida y en el acceso al bienestar, la crisis financiera internacional de 2008 fijó el techo definitivo al modelo de crecimiento y desterró la ilusión de que la inclusión a través de trabajo asalariado era un camino posible para todos (cfr en el mismo sentido Gambina 2010). En este escenario numerosas organizaciones de EPSS “desplazaron el futuro al presente” buscando el reconocimiento como trabajadores en la actividad y modalidad laboral que ejercían, ya no como “potenciales asalariados” (Muñoz 2018). Ni los discursos y narrativas del período, ni mucho menos los programas públicos lograron vislumbrar este desplazamiento en los sentidos e imaginarios populares.

### **Crecimiento atrofiado de EPSS en el nivel nacional**

El triunfo electoral de la Alianza Cambiemos en 2015 abrió un nuevo ciclo político que sin dudas habría de reflejarse en los organismos y programas destinados a la EPSS. El sentido y el alcance del proceso de institucionalización de la EPSS se revistieron de un carácter particularmente contradictorio y ambivalente que derivó, entre otras cuestiones, de tres marcas propias de este ciclo: el cambio sustantivo en la definición de los sujetos hacia los que se orientaban las principales políticas y de quienes participaban en su implementación; el “crecimiento atrofiado” de las unidades organizativas dedicadas a



la EPSS, y el mayor involucramiento de algunos movimientos y organizaciones de economía popular en la gestión de recursos del Estado nacional que pasaron a tener acceso exclusivo a determinados planes sociales.

Durante los dos primeros años del gobierno de la Alianza Cambiemos se produjeron dos giros sustantivos en el rumbo de las políticas para la EPSS: se eliminó la forma cooperativa como requisito para acceder a los beneficios del PRIST y se desplazó de su implementación a los municipios, reemplazándolos por organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales (ONGs) como nuevos entes ejecutores (aunque algunas de aquellas, como el Movimiento Evita, la Corriente Clasista y Combativa y Barrios de Pie, entre otras, ya recibían y administraban fondos del Ministerio de Desarrollo Social).

Hasta el momento y desde su nacimiento el PRIST definía el sujeto de la política en términos colectivos, incluso forzando la asociatividad (Hopp 2013) para que se conformen como tales. La eliminación de este requisito se fundamentó en un análisis mercantil de las cooperativas financiadas hasta el momento por el Estado que las clasificó en dos grandes grupos: aquellas con capacidades reales de sustentabilidad y empleabilidad, y las inviables o precarias (Hudson 2018). Los funcionarios entrevistados identificaban a las primeras como de “economía social y solidaria”, asimilada a un “tercer sector productivo” conformado por unidades productivas colectivas que requerían del Estado herramientas para ser más competitivas en los mercados (asistencia técnica, comercial, financiera, entre otras). Y a las segundas, con la “economía popular de subsistencia”, compuesta por sujetos individuales empobrecidos a quienes se asistía con programas de transferencia condicionada de ingresos. El desenlace fue el pasaje de una política social dirigida a sujetos colectivos (aun forzando su organización) a una destinada a financiar individuos en condiciones de alta vulnerabilidad social.

Dos años después, en 2018, se institucionalizaron dichos virajes a partir de la creación del programa Hacemos Futuro que unificaba los anteriores Argentina Trabaja, Desde el Barrio y Ellas Hacen. El nuevo programa se separó de las acciones de ESyS (explicitado tanto en la normativa, Resolución 592/19, como en el sitio web del Ministerio), y eliminó la figura de la cooperativa como organizadora de las tareas que se realizan en el marco del mismo. La principal novedad fue que ya no se subsidió el trabajo sino la finalización de los estudios y la capacitación técnica, asumiendo que los problemas de empleo y puntualmente la informalidad eran un fenómeno pasajero que, con mayor formación y voluntad de emprendimiento, derivarían en la inclusión en un empleo en blanco (Hudson 2018).

En 2016 se definieron nuevos entes ejecutores para el PRIST, incluyendo a “Movimientos Sociales y ONGs, tanto para abordar proyectos específicos así como fomentar la posterior evaluación de eficacia” (Resolución 592/16 MDS, 2016). En representación de los primeros, el gobierno nacional definió como interlocutores predominantes a la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie y la CTEP. Si bien algunos de estos Movimientos ya

tenían un rol clave en la gestión del PRIST durante el ciclo de gobierno anterior, en este período, y en particular a partir de la Resolución 592/16, se convirtieron en actores indispensables para la implementación del programa y la gestión de subsidios en cada territorio (Hudson 2018). Entre las tres, gestionaron casi el 65% (equivalente a 39.597 beneficiarios) de los programas articulados a través de organizaciones sociales (Mate 2020). En este período aumentó notoriamente la cantidad de organizaciones que funcionaban como entes ejecutores (de 1 en diciembre de 2015 a 64 en diciembre de 2017), mientras que los gobiernos municipales (predominantes entre los demás niveles de gobierno) aumentaron poco más del 10% (de 87 a 97 en el mismo período). Estos datos son elocuentes al señalar que la estrategia seguida en estos años “las posicionó como los actores principales en el campo de las organizaciones sociales a nivel general, y en la gestión del PRIST en particular” (Mate 2020:57).

En esta clave, la Ley de “Emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de economía popular” (LES, en adelante) impulsada públicamente desde agosto de 2016 y aprobada en diciembre de ese año (ley 27.345/2016) podría interpretarse como el fruto de la creciente incidencia de estos movimientos que lograban permear las políticas “desde arriba”, al mismo tiempo que ordenaban y encauzaban las demandas y tensiones en las calles y los barrios (Natalucci y Mate 2020). También puede ser leída como la consolidación de la incidencia de la CTEP en la agenda legislativa (Bruno, Coelho y Palumbo 2017; Maneiro y Núñez 2018) y su legitimación como trabajadores de la EP (Maldován Bonelli et al., 2017).

En este artículo nos interesa particularmente referirnos a dos de sus contenidos principales. La LES establecía la transición de los programas sociales a un Salario Social Complementario (actualmente integrado en el programa Potenciar Trabajo) y la creación del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) que se concretaría muchos años después, con otro gobierno, al que nos referiremos en el siguiente apartado. Aquí, creemos que merece ser subrayado que la implementación de un Salario Social ha constituido en los hechos una política de transferencia condicionada de ingresos que, tal como lo analiza Hopp (2018) implicó una vuelta a la individualización y la descooperativización de las políticas sociales que ha dejado huellas que perduraron más allá de este período de gobierno. Al mismo tiempo, y en un sentido que tensiona la idea de individualización, sus fundamentos evocaban necesidades tradicionalmente asociadas al salario y la seguridad social. En esta clave, es posible entender que los contenidos político-culturales de esta medida refieren a un proceso de reconocimiento de derechos y de necesidades, que hallaron un camino normativo en el marco de un ciclo de gobierno que estuvo orientado por intereses y motivaciones contrapuestas.

En términos de la cobertura poblacional, el PRIST alcanzó en 2017 260.994 titulares y el Salario Social Complementario a otros 164.123. Sumados totalizaban 425.067 personas, más del doble que en el final del período kirchnerista. En 2018 y 2019 continuaron en aumento, alcanzando un total de 551.730 personas al final de la gestión de la Alanza Cambiemos (Hudson, 2021, Mate 2020).

En referencia a los organismos y unidades organizativas dedicados a la EPSS durante la gestión de la coalición Cambiemos, una de las medidas con mayores repercusiones en la estructura de la APN fue la fusión de Ministerios, algunos de ellos vinculados con políticas para la EPSS y los sectores sociales más vulnerables, como eran el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el de Desarrollo Social (Decreto N° 801/18). Como resultado de esta reestructuración, las intervenciones orientadas a la EPSS se ubicaron predominantemente en el ámbito de dos “super-Ministerios”: el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSyDS) y el Ministerio de Producción y Trabajo (MPyT); éste aunó las áreas de trabajo y agroindustria a la de producción bajo la forma de Secretarías de Gobierno de Trabajo y Empleo y Secretaría de Gobierno de Agroindustria, respectivamente.<sup>12</sup>

**Cuadro 2.** Unidades organizativas dedicadas a la EPSS en la APN, noviembre de 2017 y 2018

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

**Fuente:** Tomado de Deux Marzi (2018)

El Cuadro 1 resume en términos comparados la cantidad de unidades organizativas dedicadas a la EPSS en noviembre de 2017 y el mismo mes de 2018 luego de la unificación de los ministerios. Como puede observarse, contrariamente a la intención de “achicamiento” declarada por las medidas de reestructuración, las unidades organizativas dedicadas a la EPSS crecieron cuantitativamente, al igual que toda la estructura de la APN. Este crecimiento absoluto en el conjunto de organismos se explica por el aumento relativo de las unidades organizativas de las áreas de desarrollo social y de producción, específicamente aquellas coordinadas por la Secretaría de Emprendedores y PyMes. Sin embargo, este crecimiento también estuvo acompañado por la desjeraquización de las unidades organizativas preexistentes con la conversión de unidades de mayor nivel en Coordinaciones.

Por otra parte, el recorte en las estructuras del Estado se produjo principalmente en las áreas dedicadas a la agricultura familiar y se tradujo, en algunos casos, en la suspensión de intervenciones y programas como el Monotributo Social Agropecuario. En este sentido, las políticas de EPSS portaron la huella del rumbo general del período caracterizado, entre otras cuestiones, por la expansión de reparticiones y el aumento en términos absolutos de la estructura del Estado (Gasparin, Rubio, Aruanno y Dieguez 2020). Asimismo, tuvieron lugar en un contexto marcado por el incremento del déficit fiscal, la contracción de la actividad económica y la crisis cambiaria (que se expresó en una fuerte devaluación del peso, el aumento de la tasa de interés, la aceleración de la inflación y la caída de los ingresos reales de las familias); condiciones que dieron lugar a la solicitud de asistencia financiera al Fondo Monetario Internacional (FMI), acordada en el mes de junio de 2018 y renegociada y ampliada en septiembre de ese mismo año.

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

Si hasta diciembre de 2015 la institucionalidad de la EPSS podía caracterizarse como oleadas que habrían ido sedimentando proyectos políticos con potencial para conformar políticas de Estado perdurables y al mismo tiempo con notables fracturas que iban coagulando sentidos divergentes, las políticas de este período podrían ilustrarse como

parte de un reflujo que diluía la institucionalidad alcanzada en un modelo de gestión voraz y vertiginosamente cambiante. Dicho en otros términos, la disparidad en la orientación de las políticas y la incansable creación de organismos y designación de funcionarios fue, en lo político-institucional, el resultado más importante de este período.

El cambio en la definición de los destinatarios del PRIST introdujo otra de las marcas características de esta gestión, que aún persiste en el momento en que se escribe este artículo en 2022. Específicamente, derivó en el desplazamiento de los sujetos promovidos por las políticas de EPSS que abandonaron el énfasis en el trabajo colectivo para orientarse fuertemente al fortalecimiento de capacidades emprendedoras individuales de sujetos inmersos en contextos de creciente vulnerabilidad económica y social.

En este escenario de resurgimiento neoliberal y predominante desmovilización, las organizaciones nucleadas en la CTEP lograron articular demandas, unificar un sentido común propio de la EP y construir algunas ideas fuerza con las que lograron incidir en algunas políticas del gobierno. Para ello, pusieron en juego diferentes estrategias que no se manifestaron en forma pura sino a partir de “diversas bifrontalidades” (Maneiro y Nuñez, 2021), combinando las acciones de calle con mecanismos de negociación institucionalizados. Tal como lo reconstruyen Maneiro y Nuñez (2021) estas formas de acción colectiva se convirtieron en una característica que identificó (y los sigue haciendo) a estas organizaciones.<sup>13</sup>

En concreto, pudieron acceder de manera casi exclusiva, junto con CCC y Barrios de Pie, a planes sociales y subsidios gestionados en el marco de PRIST/Hacemos Futuro y del Programa Trabajo Autogestionado. En esta misma dirección, la sanción de la LES puede ser interpretada como una estrategia de la CTEP orientada a “poner en el centro del debate la economía popular como problema público; reivindicar el rol de las organizaciones como entidades representativas del sector y lograr la implementación del Salario Social Complementario” (Natalucci y Mate 2020). Ello le permitió robustecer sus estructuras, a través de conflictos y negociaciones con áreas del Estado, y absorber organizaciones que requerían su amparo para la obtención de recursos estatales. Para las cooperativas de trabajo, por el contrario, el período implicó un golpe contundente a su sostenibilidad, en tanto se dieron de baja numerosas matrículas, se desarticulaban programas sociales que las promovían (como Argentina Trabaja) y se implementaron políticas macroeconómicas desfavorables para el sector, como el aumento de las tarifas, el incremento del costo de los insumos importados, y la caída de la demanda interna.<sup>14</sup>

## **Entre la administración de lo instituido y las demandas por la valorización del trabajo**

La llegada al gobierno del Frente de Todos en diciembre del 2019 marcó un cambio de perspectiva respecto del sector. Sin embargo, si bien en el discurso de asunción y en el

primer mensaje a las cámaras en marzo de 2020, el Presidente Alberto Fernández hizo un explícito reconocimiento a la importancia de la economía social para la recuperación del país<sup>15</sup>, más de dos años después no es posible dar cuenta de que la acción estatal se haya orientado de manera sistemática en este rumbo. En este punto, no podemos dejar de destacar que la irrupción de la pandemia a pocos meses de iniciada esta última gestión trastocó abruptamente la vida de las personas y las instituciones, convirtiendo al período que estudiamos en un contexto único e incomparable.

Sin desconocer el carácter extraordinario de esta situación histórica, en lo que sigue intentamos reconstruir los rasgos salientes del proceso de institucionalización de la EPSS a nivel nacional, identificando las acciones y medidas del Estado nacional en respuesta a la emergencia provocada por la pandemia, las políticas de mediano plazo o “estables” que siguieron a la eclosión de aquella y las demandas persistentes de las organizaciones y trabajadores de la EPSS. Para ello, nos basamos en los relevamientos realizados por el OPPEPSS entre marzo de 2019 y diciembre de 2020 cuyos resultados parciales fueron publicados en Deux Marzi y Hintze (2020) y Deux Marzi et al (2020).<sup>16</sup>

Con relación a las medidas de emergencia, en 2020 se implementaron 44 medidas de diverso tipo y con alcances muy dispares, y en 2021 se registraron 30 medidas. En conjunto se caracterizan por una alta diversidad sectorial (ocho ministerios y diferentes reparticiones), y algunas de ellas articulan con organizaciones sociales que “territorializan” las intervenciones pero no crean espacios institucionalizados para la co-producción o co-construcción de las políticas.

En lo que refiere a su alcance y cobertura, en líneas generales las medidas crediticias no tuvieron buena aceptación por el temor que generaba endeudarse en un contexto de profunda recesión económica y gran incertidumbre. Asimismo, las medidas que otorgaban beneficios a los integrantes de las organizaciones de EPSS no lograron equiparar las protecciones otorgadas al trabajo formal, ni en el monto ni en la extensión en el tiempo de las prestaciones. Los trabajos de otros autores son coincidentes con nuestros hallazgos (por ejemplo Hopp y Maldovan Bonelli, 2020; Fernández Álvarez, Pacífico, Señoras, 2020).

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

Si bien la inscripción no habilita el acceso directo a programas del MDS, se la considera una instancia previa para identificar y conocer la situación de los interesados 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 los trabajadores de la economía popular.<sup>17</sup> Junto con la creación del ReNaTEP y en el marco de la Dirección Nacional de Economía Social y Desarrollo Local (Secretaría de Economía Social, MDS), se difundió una propuesta para la formalización de los trabajadores individuales y de las unidades productivas de manera escalonada, por etapas. Esta “escalera de formalización”, tal como la llamaron los funcionarios entrevistados, buscaba promover la formalización de los trabajadores 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). En el caso de las unidades productivas asociativas, el escalonamiento propuesto buscaba articular diferentes figuras legales preexistentes proponiendo un tránsito paulatino hacia la constitución de cooperativas de trabajo. Asimismo la resolución Renovar N° 1000/2021 impulsada por el INAES introdujo sustantivas modificaciones con el objetivo de agilizar y simplificar más de 20 trámites para cooperativa y mutuales, así como también para ajustar ciertos requisitos a las particularidades de cada entidad. Para ello, las segmenta según su sector de actividad, facturación y patrimonio neto y crea un registro en línea de personas asociadas.

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

Un análisis del conjunto de los programas vigentes hasta diciembre de 2021 nos lleva a destacar la amplia diversidad de sectores y organismos que los encabeza. A diferencia del ciclo anterior, en el que todos los programas recaían en la esfera de dos ministerios (Salud y Desarrollo Social y Desarrollo Productivo y Trabajo), la nueva gestión decidió volver a la organización ministerial anterior y crear nuevas carteras, como por ejemplo como la de Mujeres, Géneros y Diversidades. Al finalizar el año 2021 contabilizamos 85 programas nacionales para la EPSS implementados por 12 ministerios diferentes. Los organismos con mayor presencia eran el Ministerio de Desarrollo Social (con 27 intervenciones, 11 a cargo de la Secretaría de Economía Social) y el de Desarrollo Productivo (20 intervenciones, 11 corresponden al INAES).

Muchos de los programas vigentes en esa fecha fueron creados durante el período de gestión al que nos referimos en este apartado (50 de 85: 34 en 2020 y 16 en 2021). Entre ellos se incluyen 8 programas impulsados en el marco de la emergencia por Covid-19 que continuaron vigentes más allá de ella. En términos de la cobertura poblacional, el programa más significativo fue Potenciar Trabajo que incrementó significativamente la cantidad de titulares, a raíz de la crítica situación económica de fines de 2019 intensificada por la pandemia. En 2020 alcanzó a 760.664 personas y en 2021 a 1.006.000, casi el doble que contabilizaba Hacemos Futuro al cierre del mandato de Cambiemos. Tal como lo recuerda Hudson (2021), es la primera vez que un único plan supera ese umbral desde 2007. Otro cambio significativo introducido por el programa fue el abandono de la idea de “salario” para volver a la de “plan”, devolviendo el carácter de asistencia a la política. Subrayamos en este punto que la definición de sus destinatarios en términos individuales (giro introducido en el período anterior) sí se sostuvo.

En referencia a la gestión de las políticas, la emergencia desatada por la pandemia puso en evidencia el rol desarrollado por las organizaciones de EPSS que contribuyeron a territorializar las intervenciones estatales (esto es, ajustarlas a necesidades y particularidades de cada territorio y sus protagonistas), favoreciendo la efectiva apropiación de sus beneficios. Sin embargo, si bien muchas participaron en la implementación de políticas de gran importancia durante la pandemia, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el programa El Barrio Cuida al Barrio, las campañas de vacunación, y varios programas de EPSS, su participación no estuvo prevista desde la formulación de las medidas. Sólo 8 de los 50 programas creados en esta etapa identifican como co-ejecutores a las organizaciones sociales y de la sociedad civil. Otros mencionan a los gobiernos provinciales (13 programas), a los municipales (13 programas), y a las universidades solo en una oportunidad.

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



A modo de síntesis, la participación de referentes de la CTEP/UTEP en áreas del Estado comenzó a plasmarse en políticas como el ReNaTEP y las subsiguientes instancias de formalización, que más allá de los intentos (y sus logros) de registrar, visibilizar y formalizar a los trabajadores de la EPSS, aún no alcanzan a incidir en las instituciones vinculadas con la protección del trabajo. Más bien parecen suplir esas deficiencias a partir de la creación de registros *particulares* (al de trabajadores de la EP se agregan los de empresas recuperadas: Registro Nacional de Empresas Recuperadas/INAES y RENACER/MDS) y la aplicación de “escaleras para la formalización” del trabajo y sus unidades productivas a partir de regímenes especiales como el monotributo y el monotributo social creados para proteger otras situaciones laborales. De continuar en esta línea, podríamos conjeturar que estas medidas no dan lugar a nuevas instituciones sino que *organizan* y *administran* la institucionalidad previamente sedimentada en la estructura del Estado nacional. Asimismo, su particularismo lejos de articular una estructura previamente coagulada y heterogénea llevarían a aumentar la fragmentación, no sólo de los beneficios, sino de las reivindicaciones y luchas de la clase trabajadora.

En abril de 2022 el ReNaTEP publicó un nuevo informe sobre los trabajadores inscriptos entre julio de 2020 y febrero de 2022. En tan solo 19 meses se inscribieron 3.225.268 personas, cifra que supera en un 62% a los destinatarios del PJyJHD de 2002. De ese total, solo el 7,2% se encuentra inscripto de manera individual en alguna categoría tributaria (el 6,6% está adherido al Monotributo Social y el 0,8% se distribuye entre las categorías A y D del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes conocido como Monotributo). Por otra parte, apenas el 22,3% percibe la AUH y el 22,5% el Programa Potenciar Trabajo, orientado principalmente a fortalecer e impulsar el trabajo que se desarrolla en la EP. Estos datos dejan en evidencia que la población alcanzada por los programas sociales es una pequeña porción del mundo del trabajo que se identifica con la EPSS, que en condiciones abrumadoramente precarias es capaz de auto-organizarse e inventar su propio trabajo, al tiempo que impulsa proyectos propios para ampliar la institucionalidad existente.

En el marco de la crisis desatada por la pandemia las agendas impulsadas por las diferentes organizaciones que componen la heterogénea EPSS parecieran haber confluido en algunos puntos. En particular, en la necesidad de reconocimiento estatal del trabajo asociativo autogestionado como sujeto de derechos y 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 convergieron con las propias de la agenda feminista centrándose en la visibilización y valorización de la EPSS y su contribución en la economía del cuidado.

## Consideraciones finales

En este artículo nos propusimos reconstruir el proceso de institucionalización de la EPSS en Argentina, reconociendo aquellos rasgos transitorios, propios de cada período político y las *huellas* que habrían de sedimentar formas persistentes de institucionalidad. Entendemos a la institucionalidad de la EPSS no como reflejo de las intervenciones estatales de cada período de gobierno, sino como un conjunto complejo de políticas que van estructurando reglas y sentidos en el marco de las que el trabajo, los trabajadores de la EPSS y sus organizaciones son definidos, reconocidas y protegidos/desprotegidos.

Si bien el proceso de institucionalización de la EPSS comenzó hace más de un siglo referido a cooperativas y mutuales, situamos el análisis en las últimas dos décadas en Argentina. En particular, reconocemos como antecedente inmediato a las políticas implementadas en la década del 90 que tendieron a la flexibilización y desprotección laboral y dieron lugar a un conjunto de estrategias impulsadas y promovidas desde el Estado que asumieron a las cooperativas de trabajo como instrumentos organizativos creados para diversos fines y por actores también diferentes: los trabajadores desocupados creaban cooperativas como parte de sus estrategias defensivas para hacer frente al desempleo, las empresas, principalmente las de capital trasnacional, se reestructuraban ofensivamente tercerizando parte de sus servicios a través de ellas, y desde el Estado comenzó a impulsarse un nuevo tipo de políticas sociales que promovía la conformación de cooperativas de trabajadores desocupados como una vía para recibir asistencia estatal.

En este contexto el primer período del siglo XXI, que situamos entre 2003 y 2007, estuvo marcado por la creación a ritmo “explosivo” de organismos y programas de economía social y solidaria que se sumaban a los previamente creados para las cooperativas y mutuales a lo largo del siglo XX. Esta oleada de nuevos organismos y programas de EPSS sedimentó sobre la institucionalidad preexistente otro conjunto de políticas heterogéneas, y por momentos contradictorias, inspiradas en las prácticas de los trabajadores desocupados que ya comenzaban a prefigurarse a fines de la década de 1990 y comienzos del año 2000. En conjunto, las intervenciones estatales identificaban a los trabajadores de la EPSS en claves ambivalentes: como sujetos pasibles de asistencia, y como portadores de nuevas formas de trabajo y organización alternativas a las propiamente asalariadas.

Reconocemos un segundo período a partir del año 2007 en el que se consolidó la economía social y solidaria como política pública y emergió la economía popular como una fuerza que buscaba articular bajo una denominación común una amplia diversidad de trayectorias, experiencias, actividades y formas organizativas. Continuando con el impulso que se le había impreso en el período anterior, las intervenciones estatales buscaron enfáticamente la inclusión a través del trabajo autogestionado forzando la asociatividad de aquellos que resultaban “inempleables” como asalariados. Para ello tradujo

a la lógica estatal estrategias gestadas en las organizaciones piqueteras a mediados de la década de 1990 y por los trabajadores de empresas recuperadas.

Identificamos en esta *traducción* a la lógica estatal de prácticas productivas de los sectores populares una de las huellas persistente de la institucionalidad hasta aquí construida. Otro de los rasgos perdurables más allá de este período político radica en la condición de “trabajadores inferiorizados” que los proyectos estatales le asignaron al trabajo en la EPSS. Este continúa siendo uno de los problemas nodales de la institucionalidad de la EPSS en Argentina.

Las políticas de promoción de EPSS de este período fueron cuestionadas por su carácter predominantemente asistencial, tanto por quienes conformaban organizaciones de EP como por parte de las cooperativas y mutuales históricas. En este sentido, la institucionalidad de la EPSS quedó atrapada en orientaciones ambivalentes: mientras que las reivindicaciones de los trabajadores de la EPSS y sus organizaciones habrían transitado desde la demanda de planes sociales al reconocimiento como trabajadores con derechos plenos y se transformaban con ellas las aspiraciones de estos colectivos laborales, los discursos y narrativas del período así como las políticas implementadas desde el Estado insistían en promover formas asistencializadas de trabajo.

La llegada de la Alianza Cambiemos al gobierno nacional en diciembre de 2015 luego de tres gobiernos del partido justicialista –y más específicamente del sector kirchnerista– produjeron un cambio drástico en el sentido que iba adquiriendo el proceso de institucionalización. Si hasta diciembre de 2015 podía caracterizarse como oleadas que habrían ido sedimentando organismos y programas que, aunque orientados por sentidos divergentes, tenían potencial para conformar políticas de Estado perdurables, las políticas de este período podrían ilustrarse como parte de un reflujo que diluía parte de la institucionalidad alcanzada en un modelo de gestión *vertiginosamente cambiante*. La disparidad en la orientación de las políticas y la frecuente creación de organismos y designación de funcionarios fue, en lo político-institucional, el resultado más importante de este período.

Merece ser destacado otro rasgo distintivo de este ciclo, como fue el desplazamiento de la problemática del desempleo al ámbito del individuo, centrándose en sus capacidades y formación educativa. Como consecuencia, y a diferencia de lo ocurrido en períodos anteriores en los que el trabajo en la EPSS parecía asumir sentidos ambivalentes, durante la gestión de la Alianza Cambiemos ganaron coherencia y unicidad: los trabajadores eran tratados y debían comportarse como emprendedores que asumían libremente los riesgos de emprender o debían capacitarse para volverse “empleables”. Esto se logró a partir de una profunda redefinición de los sujetos destinatarios de las políticas y en la función del Estado, que se desplazó de la creación de trabajo al sostenimiento de espacios de formación y capacitación para la empleabilidad. Todo ello derivó en una vuelta a la individualización y la descooperativización de las políticas sociales que dejaron huellas que perduraron más allá de este período de gobierno.

Paradójicamente, una parte de los proyectos populares encontraron en este contexto caminos posibles para su institucionalización. En particular, las organizaciones nucleadas en la CTEP/UTEP lograron articular demandas, unificar un sentido común propio de la economía popular y construir ideas fuerzas con las que lograron incidir en algunas políticas del gobierno nacional a partir de dinámicas de conflicto-negociación. Con la LES y la creación de un Salario Social Complementario la CTEP/UTEP consolidó sus estructuras, ampliando las adhesiones y renovando las expectativas en torno a su proyecto político.

El resultado de la elección presidencial de octubre de 2019 dio lugar a la asunción de un nuevo gobierno que significó el retorno al poder de la alianza que había gobernado el país entre 2003 y 2015, el ahora Frente de Todos. Más allá de la excepcionalidad del contexto marcado por la crisis sanitaria, económica y social, podemos advertir algunos rasgos propios de esta etapa y esbozar algunas hipótesis que quedarán abiertas.

En primer lugar, subrayamos que entre sus rasgos más destacados no se encuentra la creación de nuevas instituciones sino la *administración* y *organización* de la institucionalidad preexistente. Las “escaleras de formalización” individual y colectiva promovidas desde la Secretaría de Economía Social son un ejemplo que ilustra esta característica. En segundo lugar, ubicamos como novedades del período el traspaso del INAES al ámbito del Estado dedicado al desarrollo productivo y la creación de registros de trabajadores de EP y de empresas recuperadas advertimos que se trata en todos los casos de proyectos populares que lograron institucionalizarse como política pública para contar con información actualizada y sistematizada, aunque de ellos no se deriva la formulación de políticas articuladas de promoción de trabajo asociativo autogestionado.

Asimismo, las medidas de emergencia pusieron de manifiesto que más allá del sector del Estado que se trate, las intervenciones orientadas a los trabajadores autogestionados reproducen y agrandan las brechas previamente existentes entre estos colectivos y los trabajadores asalariados, tanto en referencia a los beneficios a los que acceden como a los derechos y protecciones que de ellos se derivan. En este sentido, si bien por momentos los proyectos populares y estatales parecieran encontrar puntos en común, aun no se registran intenciones de avanzar en aquellas cuestiones que las organizaciones de EPSS vienen señalando como urgentes, especialmente a partir de la pandemia. Con ellas nos referimos a la valorización de los trabajos de cuidados desplegados principalmente por mujeres de la EP y sus organizaciones, y el reconocimiento de derechos y protecciones para los trabajadores autogestionados que los ubiquen en similares condiciones respecto de los asalariados formales.

El recorrido planteado en este artículo (reconociendo que pueden haber quedado fuera políticas e intervenciones estatales y de los sector populares), intentó reconstruir los rasgos salientes del proceso de institucionalización de la EPSS con particular énfasis en las

últimas dos décadas. Tal como conjeturamos en la hipótesis, la institucionalidad resultó marcada por diferentes oleadas que sedimentaron programas, organismos y sentidos divergentes que aún no logran conformar un sistema articulado de promoción de trabajo asociativo autogestionado. Entre sus *huellas persistentes*, que van más allá de las características de cada período político, reconocemos la traducción a la lógica estatal –en clave de programas de asistencia y/o promoción– de estrategias productivas y reproductivas de los sectores populares; el creciente protagonismo de las organizaciones de EPSS territorializando las intervenciones estatales, cuestión que adquirió vital importancia durante la emergencia desatada por la pandemia; y el desacople entre las demandas populares por mayor reconocimiento de derechos para estos colectivos laborales y los imaginarios estatales que continuaron asignándoles formas inferiorizadas de reconocimiento y protección. Como resultado de este proceso, la institucionalidad de la EPSS quedó atrapada en orientaciones ambivalentes y contradictorias: las organizaciones y sus trabajadores no abandonan sus expectativas de alcanzar mayores niveles de reconocimiento, valorización y protección mientras que los proyectos estatales insisten con un conjunto de herramientas que los reenvía al ámbito de la asistencia.

En este escenario, y asumiendo como horizonte compartido la sostenibilidad de las organizaciones de EPSS y del trabajo asociativo y autogestionado como una alternativa viable y legítima, la institucionalidad de la EPSS enfrenta al menos tres desafíos: incorporar la participación popular en el diseño y la implementación de las políticas; superar la fragmentación de las herramientas diseñadas de manera aislada (de capacitación, de financiamiento, de registro, etc.) y en contextos diversos, para proponer intervenciones integrales que se gestionen de manera transversal a los diferentes sectores del Estado y los diferentes niveles de gobierno; y activar la coordinación entre actores de un mismo territorio canalizando su participación en un proyecto común. Los desafíos identificados –podríamos reconocer varios más, sin duda– nos colocan frente a la tarea de innovar no sólo en términos de los diseños de políticas sino también de los marcos analíticos en los que se inscriben los diagnósticos y propuestas para estos colectivos laborales. La tarea es vislumbrar nuevos horizontes emancipatorios que abran lugares para la diversidad de saberes, de formas de trabajo y de mecanismos para acceder al bienestar colectivo.

<sup>1</sup> Algunas autoras adjetivan a este proceso como *difuso* (Hopp, 2017; Lijterman, 2017). En nuestro caso, si bien coincidimos con la caracterización que realizan optamos por plantearlo en términos ambivalentes, para hacer referencia a un proceso que fragmenta a la institucionalidad en partes separadas, y a veces opuestas o contradictorias.

<sup>2</sup> El Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria – OPPEPS– es un ámbito de estudio de políticas públicas de economía popular, social y solidaria, y de análisis de la relación entre el Estado y las organizaciones sociales ([www.oppeps.ungs.edu.ar](http://www.oppeps.ungs.edu.ar)).

<sup>3</sup> Posteriormente, la cobertura del monotributo social se amplió incorporando el acceso a asignaciones familiares a través de la Asignación Universal por Hijo/a. Para un tratamiento específico del tema véase Deux Marzi y Pissaroni (2020)

<sup>4</sup> Vuotto (2011) reconstruye estas posiciones en términos de las orientaciones sociales y culturales construidas en torno al concepto de trabajo, y reconoce al menos tres formas de identificación: como “trabajadores”, como “trabajadores asociados” o como “asociados a cooperativas de trabajo creadas por programas gubernamentales”.

<sup>5</sup> El propósito de esta herramienta era proveer o financiar bienes de uso y capital de trabajo a emprendimientos.

<sup>6</sup> Este programa, creado en el 2006, tenía como objetivo la promoción y regulación del microcrédito a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de las organizaciones no lucrativas de la sociedad civil” (Ley N.º 26.117/06).

<sup>7</sup> [http://www.cics.org.ar/que\\_es\\_un\\_cic.php](http://www.cics.org.ar/que_es_un_cic.php) (consulta 16/1/2013)

<sup>8</sup> En ese momento, el foro de Agricultura Familiar estaba integrado por más de 900 organizaciones que asociaban a unas 180 mil familias de productores reunidas para consensuar y proponer alternativas de desarrollo rural.

<sup>9</sup> “Nació la UTEP”, CTEP noticias, 21 de diciembre de 2019. Recuperado de: <https://ctepargentina.org/nacio-la-utep/> (última fecha de consulta: 21/04/2021).

<sup>10</sup> Creado en el año 2005, pero con orígenes que se remontaban al proceso de organización de la resistencia durante la década de 1990, se componía de tres afluentes principales: organizaciones con trabajo territorial y piquetero (tales como el MTD Evita), organizaciones de la estructura territorial del Partido Justicialista (como la Corriente Peronista Federal conducida por Fernando ‘Chino’ Navarro) y militantes que se sumaron atraídos por la impronta y las propuestas del movimiento, especialmente en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata (2005). En 2008 dicho movimiento asumió la conducción de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social en el MDS (Decreto 2286/2008), y luego también de la Subsecretaría (posterior Secretaría) de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura (Decreto 1480/2012). Tal como reconstruye Longa (2019), su participación en la gestión estatal convivió con su acción en las calles y su participación en protestas diversas.

<sup>11</sup> García Linera analiza en esta clave a los “gobiernos progresistas” en América Latina. Tomado de Álvaro García Linera: “Las transformaciones se dan por oleadas”, entrevista realizada en el estudio de la Facultad de Periodismo de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, el día miércoles 24 de agosto de 2016. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=RuvvgMT826E>

<sup>12</sup> Identificamos un único programa radicado en un organismo diferente a los anteriores, cuyo origen se remonta al período anterior, el Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad implementado por la Secretaría de Políticas Universitarias, con características singulares y de fuerte impacto en las universidades nacionales.

<sup>13</sup> En particular Maneiro y Núñez identifican tres formas concretas de acción: “acción directa más rupturista, en los momentos en los cuales hay un quiebre de la negociación o como recurso de las organizaciones que quedan por fuera del juego institucional; acción directa dentro de los parámetros de la legalidad, cuando las alianzas son más sólidas, más amplias y las acciones son más masivas; negociaciones institucionales en un juego de pivote entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, utilizando a este último y sobre todo al Senado aún hegemónico por la oposición, como centro de poder de lobby” (2021:449).

<sup>14</sup> Mario Cañero (Presidente del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, 2019 - 2020) consideraba que dicho gobierno se caracterizó por perseguir cooperativas, llegando a cancelar la mitad de las matrículas, “se dedicaron a hacer una auditoría 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/#>.

<sup>15</sup> Discurso de Alberto Fernández en la Apertura del Período Ordinario de sesiones N°138 1-03-2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=D2DjEXMUivs> (última fecha de consulta: 29/9/22)

<sup>16</sup> En el marco del proyecto “Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y de la provincia de Santa Fe en la gestión de políticas para la Economía popular, social y solidaria”, seleccionado en la primera convocatoria del Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología COVID-19 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

<sup>17</sup> Entrevista a Sonia Lombardo, Directora Nacional del Registro de Efectores Sociales y Desarrollo Local, Secretaría de Economía Social, MDS (10/3/2021) realizada en el marco del proyecto “Protecciones y Desprotecciones IV” dirigido por Claudia Danani (Hintze y Deux Marzi, en publicación).

## Referencias bibliográficas

**Arcidiácono, P. y A. 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 CESOT* 7: 3-36.

**Bruno, D., R. Coelho y M. Palumbo** (2017) “Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la economía popular. El caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)”. *Argumentos* 19:90-119. Recuperado a partir de: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/2766/2361> [Fecha de consulta: 14/08/20].

**Castelao Caruana, M. y C. Srnec** (2014) “La Economía Social y Solidaria en América del Sur: la construcción de un nuevo modelo de política social”. *Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Documento 85*: 3-38. Recuperado a partir de: [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/35826/CONICET\\_Digital\\_Nro.b1e44ef3-48ec-4892-8c19-f60908e1d925\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/35826/CONICET_Digital_Nro.b1e44ef3-48ec-4892-8c19-f60908e1d925_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y) [Fecha de última consulta: 11/02/23].

**Coraggio, J.L.** (1989) “Política económica, comunicación y economía popular”, *Ecuador Debate*, CAAP, 17, Quito. Incluido en *Ciudades sin rumbo*, CIUDAD-SIAP, Quito, 1991.

**Coraggio, J.L.** (2020) *Economía social y economía popular: Conceptos básicos*. INAES/ Ministerio de Desarrollo Productivo, Buenos Aires. Documento N° 1.

**Costa, M. I. y S. Hintze** (2014) “Capacidad protectoria de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de implementación”. En Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento: 243-280.

**Danani, C. y S. Hintze** (2011) “Introducción”. En Danani, C. y Hintze, S. (coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento: 9-29.

**Deux Marzi, M.V., S. Hintze y G. Vázquez** (2020) “Argentina: políticas y organizaciones de Economía Social y Solidaria en la pandemia.” *Revista Otra Economía*, vol. 13, 24: 201-215.

**Deux Marzi, M.V. y S. Hintze** (2014) “Protección y seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados”. En Danani y Hintze (coord)s *Protecciones y desprotecciones II: Problemas y debates de la seguridad social en Argentina*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento: 311-361.

**Deux Marzi, M.V. y S. Hintze** (2020) “Políticas y organizaciones en contexto de pandemia: la Economía Popular, Social y Solidaria en la coyuntura y después”. *Revista Temas y Debates* 24: 227-239.

**Deux Marzi, M.V. y M.F. Pisoni** (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”. *Ciudadanía. Revista De Políticas Sociales Urbanas* 6. Recuperado a partir de <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/490> [Fecha de última consulta: 11/02/23].

**Deux Marzi, M.V** (2018) “Documentos del OPPEPS N° 1: Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en el gobierno nacional (noviembre 2018)”. Informe elaborado en el marco del Proyecto “Observatorio de las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina (2017/2018)”, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

**Fernández Álvarez, M. I.** (2016) “Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular”. *Revista Ensamblés* 4-5: 72-89.

**Fernández Álvarez, M. I.** (2018) “Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina”. *Revista Íconos* 62: 21-38.

**Fernández Alvarez, M.I.; F. Pacífico y D. Señoras** (2020) “Parar la olla durante la pandemia: Economía popular y cuidados colectivos”. *Anfibia* 4. Recuperado a partir de: <https://www.revistaanfibia.com/parar-la-olla-durante-la-pandemia/> [Fecha de última consulta: 11/02/23].

**Gambina, J.** (2010) *La crisis capitalista y sus alternativas: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

**Gasparin, J., J. Rubio, L. Aruanno y G. Diéguez** (2020) *GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/03/219-DPP-GP-GPS-del-Estado.-Gasparin-Rubio-Aruanno-y-Dieguez-enero-2020.pdf>. [Fecha de última consulta: 11/02/23].

**Grabois, J.** (2016) *La Personería Social*. Recuperado de <https://mteargentina.org.ar/wp-content/uploads/2022/09/libroutep.pdf> [Fecha de última consulta: 11/02/23]. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires.



**Grabois, J. y E. Pérsico** (2015) *Trabajo y Organización en la Economía Popular*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular. Disponible en: <http://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/08/WEB-CTEP-R.pdf>

**Grassi, E.** (2012) “Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades”. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, N°135-136: 185-198.

**Hintze, S.** (2018) “El trabajo en cooperativas en la Argentina del siglo XXI. Procesos, políticas e interpretaciones”. En E. Grassi y S. Hintze (coords) *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

**Hintze, S., A. Beccaria, M. Costa, C. Danani y S. Rottenschweiler** (2020) “La seguridad social argentina en los extremos de la vida. 2015 -2019”. *Realidad Económica* 336: 67-94.

**Hintze, S., M.V. Deux Marzi y M.I. Costa** (2011) “Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina”. En C. Danani y S. Hintze (coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Hopp, M.** (2013) *El trabajo ¿medio de integración o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2011)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales no publicada. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

**Hopp, M.** (2017) “Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la argentina actual”. *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Arte y Tecnología* 6: 19-41.

**Hopp, M.** (2013) “Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance”. *Revista OSERA* 9: 1-18.

**Hopp, M. y J. Maldovan Bonelli** (2020) “La economía popular frente a la pandemia CODIV-19. Informe sobre la situación de vendedores/as callejeros en la ciudad de Buenos Aires”. Recuperado de [https://www.ruess.com.ar/sites/www.ruess.com.ar/files/adjuntos/oepps\\_informe\\_1\\_final.pdf](https://www.ruess.com.ar/sites/www.ruess.com.ar/files/adjuntos/oepps_informe_1_final.pdf) [Fecha de última consulta: 11/02/23].

**Hudson, J.P.** (2016) “Gobiernos progresistas y autogestión en la Argentina 2003-2015: cooperativas no-estatales, sintéticas y anfibias”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 21-34: 91-122.

**Hudson, J.P.** (2018) “Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos”. *Revista Perspectiva de Políticas Públicas* 15: 173-205.

**Hudson, J.P.** (2021) “Breve historia de los planes sociales (2002-2022)”. *Revista Crisis* 50. Recuperado de <https://revistacrisis.com.ar/notas/breve-historia-de-los-planes-sociales-2002-2022> [Fecha de última consulta: 11/02/23].

**Lijterman, E.** (2017) “Trabajo, seguridad social y asistencia en Argentina (2003- 2015). Una periodización sobre sus transformaciones”. *Margen: Revista de trabajo social y ciencias sociales* 83. Recuperado de <https://www.margen.org/suscri/numero83.html> [Fecha de última consulta: 11/02/23].

**Longa, F.** (2019) *Historia del Movimiento Evita: la organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Maldován Bonelli, J., E. Ynoub, L. Fernández Mouján y E. Moler** (2017) “Políticas públicas e instituciones de regulación socio-laboral para la Economía Popular. Supuestos y tensiones en el debate por la ley de Emergencia Social” (ponencia). XIII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Argentina.

**Maneiro, M. y J. Nuñez** (2021) “Acción colectiva, negociaciones y alianzas tras la Ley de Emergencia Social”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 20: 429-457.

**Mate, E.** (2020) “Las políticas sociales vinculadas al desempleo post reformas neoliberales. El caso del Argentina Trabaja y el Hacemos Futuro en perspectiva (2009-2018)”. *Laboratorio*, 30: 40-69.

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

**Ministerio de Desarrollo Social** (2015) *Programa Ingreso Social con trabajo. Síntesis de resultados e impactos después de cinco años de sus primeros pasos...* Argentina: Ministerio de Desarrollo Social. <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Informe-de-indicadores-de-resultados.pdf> [Fecha de última consulta: 11/02/23].

**Muñoz, M. A.** (2018) “Las marcas de los sujetos en el Estado: Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la Argentina reciente”. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* 18 (30):85-128.

**Natalucci, A. y E. Mate** (2020) “Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular y sus organizaciones. Revisitando la Ley de Emergencia Social (Argentina, 2016)”. *Revista Cartografías del Sur* 12: 168-188.

**Natalucci, A.** (2016) “Del piquete a la Economía Popular”. *Anfibia* 7. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/del-piquete-a-la-economia-popular/> [Fecha de última consulta: 11/02/23].

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

**Rebón, J.** (2019) “La política en las calles”. *Revista de Ciencias Sociales* 32 (44) 15-42.

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

**Vuotto, M.** (2011) *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima: OIT/Serie Documento de Trabajo 217.

#### **Cómo citar este artículo:**

**Deux Marzi, María Victoria** (2023) “La Economía Popular, Social y Solidaria en Argentina. Una institucionalidad construida entre sedimentos y oleadas”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°24: 312-346