



Reflexiones  
ISSN: 1021-1209  
ISSN: 1659-2859  
reflexiones.fcs@ucr.ac.cr  
Universidad de Costa Rica  
Costa Rica

# Las políticas de «Economía Social, Solidaria y/o Popular» en Argentina, 2001-2019

**Vitali Bernardi, Sofía Magali; Brown, Brenda**

Las políticas de «Economía Social, Solidaria y/o Popular» en Argentina, 2001-2019

Reflexiones, vol. 101, núm. 1, 2022

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

**Disponible en:** <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72967100001>

**DOI:** <https://doi.org/10.15517/rr.v101i1.4349>

© 2018 Universidad de Costa Rica



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Artículos que son el resultado de la investigación científica

## Las políticas de «Economía Social, Solidaria y/o Popular» en Argentina, 2001-2019

Policies of «Social, Solidarity and / or Popular Economy» in Argentina, 2001-2019

*Sofía Magali Vitali Bernardi*  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas,  
Argentina  
sofiamvitali@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-001-6179-9336>

DOI: <https://doi.org/10.15517/rr.v10i1.4349>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72967100001>

*Brenda Brown*  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas,  
Argentina  
brenbrown87@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-7461-9792>

Recepción: 14 Agosto 2020

Aprobación: 19 Abril 2021

### RESUMEN:

**Introducción** Durante el siglo XXI distintos gobiernos de América Latina implementaron políticas sociales para fomentar la «Economía Social, Solidaria y/o Popular» (ESSyP). En Argentina, estos programas emergen al calor de la crisis del año 2001, y desde entonces sufren diferentes modificaciones asociadas a: las distintas fases del ciclo económico y al signo político de las distintas administraciones de gobierno.

**Objetivo principal** Por ello, esta investigación pretende estudiar las principales tendencias y transformaciones que sufren las políticas orientadas a la ESSyP en Argentina durante el periodo 2001-2019.

**Método y técnica** Desde la perspectiva de la teoría crítica y a partir del análisis de contenido de diferentes fuentes secundarias, se estudian los distintos programas implementados desde la cartera del Ministerio de Desarrollo Social que se orientan hacia al ESSyP, implementados entre 2001 y 2019.

**Resultados** Tanto la aparición de los programas de ESSyP como sus transformaciones se vinculan, por un lado, al impacto del neoliberalismo sobre la segmentación del mercado de trabajo y la consecuente masificación de las políticas sociales; y, por el otro, a la gravitación de los niveles de conflictividad del movimiento de trabajadores desocupados en nuestro país.

**Conclusión** El análisis permite postular que la tendencia hacia la masificación de la política social es una característica que atraviesa a todo el periodo, independientemente del signo político del gobierno. A su vez, se registran transformaciones -especialmente durante el gobierno de Mauricio Macri- hacia el debilitamiento del cooperativismo y los componentes asociativos, además de una tendencia hacia la responsabilización individual y la transferencia individualizada de los destinatarios.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas sociales, Segmentación del mercado de trabajo, Conflictividad social, Economía Social, Solidaria y, o Popular.

### ABSTRACT:

**Introduction** Since the XXI century, different governments in Latin America implemented social policies to promote the «Social, Solidarity and / or Popular Economy» (SSE). In Argentina, these emerging programs in the heat of the 2001 crisis and since then undergo different modifications associated with: the different phases of the economic cycle and the political sign of the different government administrations.

**Main objective** Therefore, this research aims to study the main trends and transformations suffered by policies aimed at SSE in Argentina during the period 2001-2019.

**Method and technique** From the perspective of critical theory and from the content analysis of different secondary sources, the different programs implemented from the portfolio of the Ministry of Social Development that are oriented towards the SSE implemented between 2001 and 2019 are studied.

**Results** Both the appearance of SSE programs and their transformations are linked, on the one hand, to the impact of neoliberalism on the segmentation of the labor market and the consequent massification of social policies; and, on the other, to the gravitation of the levels of conflict of the unemployed movement in our country.

Conclusion The analysis makes it possible to postulate that the trend towards the massification of social policy is a characteristic that runs through the entire period, regardless of the political sign of the government. At the same time, transformations are registered -especially during the Macri government- towards the weakening of cooperativism and the associative components and a tendency towards individual responsibility and the individualized transfer of recipients.

KEYWORDS: Social policies, Labor market segmentation, Social conflict, Social economy, Solidarity and, or Popular Economy.

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se destacan diferentes iniciativas estatales que recuperan aspectos vinculados a la denominada «Economía Social, Solidaria y/o Popular» (en adelante: ESSyP)[1] en la aplicación de políticas sociales. Muchas de estas propuestas se orientaron a la promoción y generación de autoempleo bajo la forma de emprendimientos y/o cooperativas (Hintze 2010; Coraggio 2014).

Al interior del campo académico, las políticas despertaron diferentes debates, esto porque se cuestionó si estas realmente permitían consolidar «nuevas» formas de trabajo con relaciones laborales más solidarias y autogestivas (Castelao Caruana 2009; Hopp 2009; Ciolli 2013). También se discutió respecto de las posibilidades de «sustentabilidad» de las heterogéneas experiencias productivas y asociativas promovidas por los diferentes programas y dispositivos estatales de economía social ya que se advierte que la mayoría de los proyectos relevados están enmarcados en emprendimientos de subsistencia, sin lograr la reversión de las situaciones de desigualdad y pobreza de sus destinatarios (Rofman 2006; Altschuler y Casalis 2006). En esta línea se interrogó si los fomentos del autoempleo mediante estas políticas expresan tendencias hacia la desresponsabilización del Estado y autoculpabilización de las poblaciones destinatarias de sus condiciones de pobreza y desigualdad (Fernández Soto y Tripiana 2010; Strada Rodríguez 2012).

Otra línea de indagación centró su análisis en los límites de estas políticas sociales y laborales, en su relación con los condicionamientos estructurales generados por la particular dinámica de acumulación de capital y las características del mercado de trabajo. Para estos estudios las iniciativas estatales reproducen las propias desigualdades del mercado de trabajo, caracterizado como «segmentado», «dual» y/o «heterogéneo» (Grassi 2012; Brown 2020).

Distintos estudios etnográficos abordaron las resignificaciones, apropiaciones y disputas que sufrieron estas políticas sociales al calor de los procesos de implementación cotidiana con diferentes organizaciones populares. En esta línea destacaron las relaciones de mutua interdependencia entre las propuestas estatales y los procesos organizativos de sus destinatarios para la conformación de cooperativas (Carenzo y Fernández Álvarez 2011; Pacífico 2019).

Más recientemente, con el arribo de la derecha neoliberal a la gestión de gobierno argentino en 2015, diferentes estudios se focalizaron en las transformaciones sufridas en estas políticas. Estos trabajos destacan que, en este contexto, se redefinen las orientaciones generales de los dispositivos estatales, esto al pesar de un modelo de inclusión social mediante la promoción de trabajo cooperativo y/o de espacios de organización colectiva del trabajo a un enfoque de asistencialización e individualización de las protecciones sociales (Hopp 2018; Hopp y Lijterman 2019).

Con la intención de aportar a estos debates, en el siguiente artículo nos proponemos analizar las intervenciones estatales en materia de políticas orientadas al desarrollo de lo que se denominó «Economía Social, Solidaria y/o Popular» durante el siglo XXI (2001-2019). Nuestro abordaje se focalizará en aspectos del contexto político y económico general, los cuales permean la emergencia y desarrollo de estas políticas públicas. De este modo, se pretende dar cuenta de sus principales tendencias y transformaciones en virtud de las orientaciones y cambios en las sucesivas gestiones de gobiernos, y, además, en su vinculación con los rasgos de los mercados de trabajo y la conflictividad laboral del periodo.

En esta línea identificamos tres etapas que incluyen dos tipos de gobiernos que se presentan como antagónicos. Las dos primeras etapas incluyen a todo el gobierno kirchnerista, el cual se desarrolla en

Argentina durante los años 2003 y 2015, se caracteriza por una orientación macroeconómica heterodoxa: la primera etapa (2003-2008) de crecimiento económico y generación de empleo; la segunda etapa (2009-2015) de estancamiento económico y ralentización de la mejora en materia socio-laboral. Finalmente, una tercera etapa (2016-2019) que inicia con el gobierno de la Alianza Cambiemos, caracterizado como el regreso al neoliberalismo.

En cuanto al ordenamiento expositivo del texto, en primer lugar, desarrollaremos una presentación de nuestra perspectiva teórico-metodológica para el abordaje de las políticas sociales orientadas a la ESSyP. En segundo lugar, analizaremos las principales tendencias y transformaciones de los programas orientados a la ESSyP que se implementan en las diferentes etapas identificadas al interior del periodo analizado. Por último, en las conclusiones repasaremos los principales hallazgos realizados.

## ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

En términos teóricos partimos de considerar a las políticas sociales en clave de hegemonía. En esta línea recuperamos los aportes conceptuales de la teoría crítica, a partir de la cual las políticas sociales se comprenden como uno de los instrumentos en el que se cristalizan y se canalizan las relaciones sociales dentro de las sociedades capitalistas, y, especialmente, el conflicto social producto de las distintas relaciones de fuerza entre capital y trabajo (Offe 1990). Esto implica que las mismas deben comprenderse al interior de procesos sociales más abarcativos, atravesados por luchas y contradicciones sociales que configuran al Estado en tanto relación social de dominación.

Desde esta perspectiva, nos alejamos de los modelos analíticos que tienden a analizar a estas políticas como resultado de modelos racionales y sistemáticos, a partir de las cuales se establecen secuencias lineales de identificación de problemas y/o diagnósticos, formulación de posibles soluciones, y su posterior, implementación y evaluación (Manzano 2013). Por el contrario, entendemos que las mismas constituyen una toma de posición del Estado ante determinada cuestión socialmente problematizada (Thwaites Rey 2005) y se desenvuelven bajo relaciones de poder, atravesadas por procesos de construcción activa y transaccional entre una diversidad de actores sociales, estatales y no estatales, que detentan cuotas diferenciales de poder para imponer sus intereses (Grimberg 1997; Raggio 1997).

Así, se comprende a las políticas sociales como el resultado de un entramado complejo que se articula *desde arriba* – en tanto no pueden disociarse de las lógicas de regulación social, legitimación de las estructuras de poder y canalización de la conflictividad - pero también *desde abajo* – al incorporar las demandas y las luchas de los sectores subalternos-.

En esta línea, entendemos que la recuperación de las categorías de «Economía Social, Solidaria y/o Popular» al interior de las políticas sociales, se configura como resultado de un proceso transaccional, a partir del cual los dispositivos estatales construyen y asientan su legitimidad recuperando demandas, prácticas y reivindicaciones de los sectores sociales más castigados por las consecuencias del neoliberalismo en Argentina. Particularmente nos referimos a que estos dispositivos recrean gran variedad de experiencias y prácticas económicas que se venían desarrollando a la luz de la creatividad y capacidad de organización, como lo son las cooperativas de trabajo, emprendimientos productivos, entre otros. Asimismo, esto les permite moldear y definir los marcos de disputa de estos sectores organizados al calor de los problemas de desempleo.

Es importante aclarar que las categorías de ESSyP contienen diferentes supuestos que pertenecen a diversas corrientes de pensamiento, entre las cuales se tiende a destacar su carácter alternativo a la «economía empresarial capitalista» y de la «economía pública», en tanto están orientadas hacia la reproducción ampliada de la vida y no a la acumulación de capital[2]. Sin embargo, en este trabajo son recuperadas como nociones nativas que adquieren significación al interior de prácticas sociales concretas e históricas, estas incluyen una heterogeneidad de prácticas creativas para atender a la producción y reproducción de la vida desde una variedad de experiencias económicas, que ponen en tensión fronteras clásicas entre trabajo formal/

informal, asalariado/no salarial, y movimiento obrero/movimientos sociales; pero también involucran un conjunto amplio de arreglos que incluyen relaciones familiares, vecinales y modalidades de gestión estatal (Fernández Álvarez 2018).

Bajo estas coordenadas, en este artículo se analizan los principales dispositivos en materia de política social que se implementan en Argentina a nivel nacional desde la crisis de 2001 hasta 2019; y, puntualmente, aquellas enmarcadas dentro de lo que se denominó «Economía Social, Solidaria y/o Popular». En lo que respecta a la primera fase (2003-2008), se analizó el Plan de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra» (también conocido como PMO); luego se analiza el Programa de Ingreso Social con Trabajo - en sus dos líneas: «Argentina Trabaja» y «Ellas Hacen»- que se implementan durante la segunda fase del kirchnerismo. Por último, se estudian el Programa Hacemos Futuro y el Salario Social Complementario, dispositivos que se ponen en funcionamiento durante el gobierno de la Alianza Cambiemos.

Para estudiar estos programas se realizó un análisis de contenido sobre distintos documentos, incluyendo normativa (leyes nacionales, decretos y resoluciones ministeriales), documentos producidos por el Estado Argentino (evaluaciones de organismos estatales, materiales de divulgación, informes anuales generales y documentos informativos) y por actas oficiales de discursos públicos formulados por autoridades presidenciales y/o ministeriales en referencia a las políticas. Este análisis, a su vez, se complementa con investigaciones empíricas que indagan los procesos de implementación de estos programas.

## LA PRIMERA ETAPA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE ESSyP (2001-2008): ENTRE LA SEGMENTACIÓN LABORAL Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL

La aparición de la «ESSyP» en la agenda de políticas sociales se vincula a dos procesos: por un lado, al impacto del neoliberalismo sobre la segmentación del mercado de trabajo y la consecuente masificación de las políticas sociales[3]; y, por el otro, a la creciente conflictividad social encabezada por los «movimientos de trabajadores desocupados» en Argentina.

En lo que respecta al primer punto, cabe señalar que pese a las mejoras observadas durante la fase de crecimiento económico (2003-2008), se evidencian en el mercado de trabajo argentino dos problemas de gran importancia que no se logran resolver. El primero de ellos es que estas mejoras solo permiten retrotraer los indicadores del mercado laboral a principios de la década del 90 -más específicamente al año 1993-, algo que nos permite afirmar que el mercado laboral argentino «funciona» con una subutilización «estructural» de fuerza de trabajo que ronda el 15% de la población activa (desocupados más subocupados) y alrededor de un 35% de personas asalariadas en situación de no registro. A su vez, se observa un incremento, en términos relativos, de trabajadores del sector privado con salarios por debajo del nivel de pobreza, lo que lleva a algunos autores a señalar que durante este periodo se consolida «un núcleo de empleo de pobreza» en Argentina (Arceo, Monsalvo, Schorr y Wainer 2008).

El segundo problema se vincula a la segmentación del mercado laboral, algo que también nos habla sobre la estructura productiva heterogénea que presenta nuestro país. Distintos estudios muestran que, durante el periodo, pese al crecimiento económico y la generación de empleos en los sectores más dinámicos de la economía, se observa un incremento, en términos absolutos, de personas que trabajan en actividades de menor productividad (Fernández Massi y Giosa Zuazua 2020) al tiempo que persiste la brecha de ingresos entre los distintos sectores de la estructura ocupacional (Salvia, Vera y Poy 2015).

El análisis de esta evidencia empírica de conjunto nos permite sostener que las políticas económicas implementadas, junto con el rol de las instituciones y la regulación del mercado de trabajo cumplen un papel importante en materia de mejora laboral, pero resultan insuficientes para revertir los procesos estructurales que comienzan a caracterizar al ámbito laboral argentino a partir de la ofensiva neoliberal.

En este marco se inscribe el proceso de masificación de las políticas sociales que, en Argentina, se inaugura con la implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en el año 2002 y se extiende hasta

nuestros días. Este dispositivo, que originalmente se presenta como transitorio, marca un nuevo piso de asistencia que alcanza a 2 millones y medio de perceptores. Si bien con el recambio gubernamental del año 2003 este programa se desarticula en varios programas focalizados (Manos a la Obra, Programa familias para la Inclusión Social, Seguro de Capacitación y Empleo, y sus diversas reconversiones), distintos estudios muestran (Brown 2020) que la cantidad de perceptores se sostiene e incluso se incrementa con el correr de los años.

A su vez, la introducción de una batería de políticas sociales que incorporan a su léxico y en su forma a la ESSyP debe comprenderse como un resultante de los niveles de conflictividad social ascendente que llevaron adelante los «movimientos de trabajadores desocupados» hacia finales de los 90 y principios del siglo XXI. Durante estos años, diversos colectivos y organizaciones de trabajadores desocupados protagonizaron importantes movilizaciones, interpelando al Estado para la resolución de sus demandas. A la luz de los problemas estructurales del mercado de trabajo, desde el gobierno se reconoce la importancia económica de un sector de actividad que no participa plenamente en el ámbito laboral formal, visibilizando y recuperando así a la heterogeneidad de prácticas económicas populares que se venían desarrollando con el fin de afrontar el empeoramiento de las condiciones de trabajo.

Estas transformaciones van a ser parte del denominado «giro productivista» de las políticas sociales y se plantean desde el Gobierno Nacional como una estrategia central para garantizar la inclusión social. De esta manera, el Estado se propone como objetivo la generación de autoempleo en el marco de proyectos asociativos para resolver los problemas de inserción laboral de la población desocupada, o que trabaja en condiciones de informalidad laboral.

Desde mediados de 2003, en el marco de un proceso de reconstrucción del poder del Estado y de normalización del conflicto social, el gobierno se enfrenta a los altos niveles de conflictividad del «movimiento de trabajadores desocupados» con una política que combinó la satisfacción gradual de demandas y una estrategia de aislamiento del denominado sector «duro»<sup>[4]</sup>. Entre las innovaciones en materia de ESSyP, desarrolladas al interior del MDS, se destaca la aparición -en el año 2004- del Plan de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra». Así, desde el Estado se tendió a satisfacer las demandas de las organizaciones al reemplazar al Programa Jefes y Jefas de Hogar por subsidios a microemprendimientos y cooperativas de trabajo a través de diversos programas, como el «Manos a la Obra» (Piva 2010).

Este programa, que emerge con la Resolución N° 1375/2004, se destinó a personas desempleadas, que trabajan en situación de informalidad y que provienen de hogares con bajos recursos económicos; estas personas fueron categorizadas como «inempleables». El programa se propuso tres objetivos principales: 1) incrementar los ingresos de las personas en situación de vulnerabilidad económica y social en todo el territorio nacional; 2) apoyar técnica y financieramente aquellos emprendimientos que se desarrollan en el marco de procesos de desarrollo local con el objetivo de impulsar lo que denominan en la reglamentación como «economía social»; y 3) generar desarrollo local y estimular redes de acumulación de capital social al promover la descentralización de actores que operan en cada localidad, con el fin de fortalecer las organizaciones públicas y privadas y los espacios asociativos que se gestaron al calor de la crisis de 2001.

Lo anterior fue producto de la importante legitimidad social que lograron estas experiencias asociativas e implicó la toma de decisiones, por parte de estas organizaciones, respecto a la selección de las personas beneficiarias y en la gestión de los proyectos. Cabe destacar que la «reorientación» de estas políticas debe comprenderse como una estrategia gubernamental de «intervención más activa» en el territorio.

Respecto a los límites que presentaron estos dispositivos, se puede señalar que estas acciones tendieron a promover el trabajo como garante de inclusión social, pero no logran modificar de manera sustancial las condiciones de precariedad de las personas que trabajan de forma autogestionada (tanto en el ámbito de la producción como de la comercialización<sup>[5]</sup>). En este sentido, sostenemos que, al igual que otras autoras

(Hopp 2009; Ciolli 2009), con estas intervenciones también se legitima, invisibiliza y reproduce la creciente segmentación laboral y el consecuente proceso de dualización social que se presenta entre trabajadores con distintas condiciones laborales y contractuales.

## LA SEGUNDA ETAPA (2009-2015): EL BOOM DE LAS COOPERATIVAS BAJO PROGRAMAS

A partir de 2008, en el contexto de la crisis internacional, comienzan a expresarse las limitaciones de un modelo de crecimiento que no logra modificar en lo sustantivo la estructura económica dependiente y desequilibrada que presenta la Argentina (Wainer 2018). En efecto, entre 2008 y 2015 el PBI creció a un ritmo significativamente inferior al de 2003 – 2008 (a un promedio anual del 1,7% frente al 8%, según datos de INDEC) lo que provocó un estancamiento relativo de la economía para generar nuevos puestos de trabajo (CIFRA 2011; Damill, Frenkel y Rapetti 2014).

A su vez, la recuperación de los salarios reales hacia 2007 reintroduce el problema de la puja distributiva<sup>[6]</sup>. El leve crecimiento de esta etapa se apoya en la expansión del gasto público (que adoptó un carácter contracíclico e implicó la reaparición del déficit fiscal), con altos niveles de inflación, apreciación del tipo de cambio real y un deterioro paulatino de la posición externa (Wainer 2018). Para 2009, varios miles de personas trabajadoras fueron suspendidas y otras tantas despedidas, con la consecuente caída en la tasa de empleo y un fuerte crecimiento en la informalidad laboral.

Por su parte, algunas organizaciones territoriales que articulan con distintos órganos del Estado movilizan a sus bases convirtiéndose en el símbolo de la manifestación pública pro-gobierno (Perelmiter 2012). En este contexto, el gobierno insiste sobre la necesidad de «consolidar las bases definitivas de una nueva política social (...) donde el Estado continúe jugando el rol de articulador y realizando una fuerte inversión social» (Resolución N° 3182 de 2009). Así, el gobierno nacional profundizó la propuesta de generación de trabajo asociativo desde la política social a través de la puesta en marcha del Programa de Ingreso Social con Trabajo «Argentina Trabaja» (PRIST-AT). Este programa, pese a implementarse solo en algunas provincias del país, permitió al gobierno nacional continuar con su incidencia en el territorio.

El propósito enunciado para su promoción fue crear unos «100 mil puestos de trabajo genuino», para personas desocupadas en situación de pobreza, organizadas en cooperativas destinadas a realizar trabajos de utilidad social y mejoramiento de la infraestructura barrial. Las cooperativas de trabajo debían estar compuestas por un mínimo de 70 personas y se orientaban a realizar tareas de baja y mediana complejidad, vinculadas a la obra pública, tareas de infraestructura y mejora del hábitat barrial de aquellas comunidades consideradas como las «más vulnerables» de Argentina. A su vez, las personas que participaban de las cooperativas también debían participar de capacitaciones en oficios, formas de organización cooperativa, y orientación sobre temáticas sociales, educativas, de salud y prevención. Con este objetivo se realizaron actividades de asistencia técnica y se entregaron becas de capacitación (Giménez y Hopp 2011).

Es importante destacar que para el año 2010<sup>[7]</sup> diversos programas de ESSyP se unificaron como componentes del «Argentina Trabaja», programa que comenzó a ganar relevancia relativa en la cartera del MDS. Entre ellos se destacan: Proyectos Socio-productivos «Manos a la Obra» o PMO, Marca Colectiva, Microcréditos, el Programa Ingreso Social con Trabajo y, finalmente, el Monotributo social (Hintze 2019).

Este giro fue caracterizado por algunos trabajos (Rodríguez y Ciolli 2011; Ciolli 2016) como «un cambio de rumbo en las políticas sociales desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Social», ya que en este redireccionamiento se alteraron los objetivos estratégicos, los marcos conceptuales en torno a la economía social y el entramado de actores que había imperado con el PMO.

Dentro de los rasgos a destacar sobre esta reconversión, se pueden señalar: 1) El PRIST-AT reemplazó el financiamiento de proyectos socio-productivos (individuales o asociativos) por la asignación de una

transferencia monetaria individual fija que estaba condicionada por la integración de los perceptores a cooperativas de trabajo; 2) la modalidad de financiamiento a emprendimientos productivos autogestionados dejó de ser una línea de trabajo prioritaria en el MDS -aunque no se desactivó por completo-; 3) Las actividades estuvieron vinculadas a infraestructura urbana y comunitaria de baja y mediana complejidad, mejoramiento de espacios públicos, saneamiento y construcción de viviendas; esto implicó que se disolvieran las instancias autogestivas, ya que las tareas que sus integrantes debían desarrollar también estaban fijadas y administradas por los referentes políticos - denominados capataces-.

Por su parte, en el año 2013, se lanza la línea «Ellas Hacen» como parte del Programa de Ingreso Social con Trabajo. En este caso, el programa fue destinado a 100 mil mujeres desocupadas con tres o más hijos/as a cargo, hijo/a discapacitado/a o que sufra alguna situación de violencia. Al igual que PRIST-AT, se promueve la organización de las destinatarias en cooperativas, lo cual favorece el trabajo asociado y autogestivo, en línea con los postulados de la economía social.

Desde una perspectiva de género, el diseño del programa no prevé una oferta de servicios de infraestructura de cuidado por parte del Estado. De esta manera, las actividades orientadas a promover la autonomía de las mujeres se ven tensionadas por las propias tareas reproductivas que realizan en sus hogares, y, por lo tanto, contribuyen a la sobrecarga de su trabajo (Arcidiácono y Bermúdez 2015). Asimismo, se registra que las actividades y oficios propuestos reproducen ciertos estereotipos de género vinculados a tareas y actividades femeninas: la mayoría de las cooperativas del Programa son textiles o gastronómicas, dos oficios altamente «femenizados».

Es importante destacar que las dos versiones del PRIST-AT representaron un fenómeno que fue denominado como el «boom del cooperativismo de trabajo bajo programas» (Arcidiácono y Bermúdez 2015). Su envergadura se advierte al observar el considerable incremento de las cooperativas de trabajo en Argentina, las cuales pasaron de ser 955 en 2003, hasta llegar a 17.704 en 2015. Entre estas, 2.897 pertenecen a la línea «Ellas Hacen», en la cual participan alrededor de 92.420 mujeres (Nadur 2019).

En líneas generales, algunas autoras señalan que la lógica cooperativa se introduce desde el Estado como una variante del trabajo público, pero que, a diferencia del empleo asalariado, asume rasgos de precariedad e inestabilidad -por su carácter transitorio- (Rodríguez y Ciolli 2011). A su vez, en el marco de este dispositivo, las organizaciones sociales territoriales participaron en la selección de las personas receptoras y en la gestión de los proyectos. Como se señala en distintos trabajos (Perelmiter 2010; Abons y Pacífico 2013), la incorporación de militantes y referentes de distintas organizaciones y movimientos sociales al trabajo de diseño, implementación y gestión de las políticas sociales fue parte del proceso de reorientación de las políticas sociales que comienzan en el año 2003 y forman parte de la propuesta por tener una intervención más activa del Estado en el territorio.

Pese a estas limitaciones, cabe resaltar que algunas de estas experiencias organizativas posteriormente van a conformar la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) que tiene lugar en 2011, en tanto espacio de articulación entre diversas organizaciones sociales<sup>[8]</sup>. Desde este nucleamiento se promueve el reconocimiento de las actividades productivas que esta población realiza en tanto «trabajo», reivindicando lo que denominan como «economía popular». Este reconocimiento articula la construcción de demandas orientadas a conquistar derechos asimilables a los de la población trabajadora que se encuentran en relación de dependencia.

Asimismo, desde este espacio gremial, plantean y proclaman la construcción de una «nueva economía» que rompa con la lógica de la ganancia, inherente al modo de acumulación capitalista. La CTEP se constituye como un movimiento de alcance nacional, organizado por regionales (distritos) y sectores productivos; donde la forma organizativa ponderada es la cooperativa. Esta última es entendida por sus dirigentes y referentes como una herramienta que «resuelve la interacción con el estado y otras instituciones». En este sentido es valorada tanto por una «cuestión ideológica como pragmática», en tanto les permite acceder a subsidios, programas y canales de comercialización.



## LA RESTAURACIÓN NEOLIBERAL Y SUS IMPLICANCIAS DURANTE LA TERCERA ETAPA (2016-2019): TRANSFORMACIONES RECIENTES EN LAS POLÍTICAS DE ESSyP

En este apartado recorreremos ciertas transformaciones en materia de política social que se producen a partir del año 2015 hasta el 2019, considerando algunas de las repercusiones generadas a partir de la asunción del presidente Mauricio Macri y la gestión de la coalición política Alianza Cambiemos. Desde entonces se produce el ascenso de sectores de la derecha al poder político del país, con un relanzamiento de iniciativas neoliberales que redundaron en un conjunto de transformaciones en la orientación política y económica de Argentina, y que gravitaron en las políticas y actores de la ESSyP.

Entre las principales transformaciones se pueden señalar una devaluación significativa de la moneda, la eliminación de retenciones a la exportación de productos primarios, apertura económica y quita de subsidios a servicios públicos básicos -como el suministro de gas, luz, transporte- (Wainer 2018). Durante este período, el PIB cae en promedio un 1% anual. Estas medidas fueron acompañadas de una masiva ola de despidos que comienza en el sector público, pero se amplía rápidamente hacia el ámbito privado. Esto implicó un incremento de la tasa de desocupación abierta, la cual en el 2019 se posicionaba alrededor del 10% (4 p.p. por encima de 2015, según datos de INDEC). A su vez, cayeron los salarios reales un 17% y, por tanto, del poder de consumo de las familias (Balza 2020).

La tasa de empleo no registrado que tuvo una tendencia a la baja durante todo el periodo 2003-2015 (con énfasis en la fase dinámica) experimenta el primer aumento a partir de 2016. Si bien el incremento no es sustantivo, pues en 2019 se sitúa 1 p.p. por encima de 2015, es la primera vez que se registra aumento desde 2003 en adelante[9]. Como señalan Pérez y Reartes (2018), durante el gobierno de la Alianza Cambiemos, el empleo que se generó fue principalmente precario (empleos no registrados), el cual afectó, en mayor medida, a los eslabones más inestables del mercado laboral: los pequeños establecimientos, el empleo en el sector de la construcción y el servicio doméstico. La situación del estancamiento económico que caracteriza a la segunda fase del gobierno kirchnerista (cuando el crecimiento económico se ralentiza considerablemente) se profundiza durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (como se dijo, con una caída anual promedio del 1%); asimismo, los indicadores sociolaborales (tasa de desempleo, no registro, salarios reales) continúan su tendencia de deterioro respecto al periodo 2008-2015.

Fue entonces que las organizaciones que nucleaban a gran parte de estas experiencias protagonizaron importantes movilizaciones para exigir la sanción de la Ley de Emergencia Social (N° 27.345). Para esto fue muy importante el accionar conjunto de estas organizaciones mediante una alianza entre la CTEP, las organizaciones sociales Barrios de Pie<sup>[10]</sup>, la Corriente Clasista y Combativa (CCC)<sup>[11]</sup>, los cuales son los sectores más representativos y numerosos de la ESSyP en Argentina.

En diciembre de 2016 lograron que se sancionara dicha ley, cuyo objetivo es la promoción y defensa de «los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al trabajo en sus diversas formas [en la Constitución Nacional]» (Ley de Emergencia Social, N° 27.345). En el marco de esta legislación, se crean dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: el Consejo de la Economía Popular, el Registro Nacional de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (SSC). El Consejo<sup>[12]</sup> será quien construye el Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP), donde deben inscribirse a las personas para que reciban el SSC. También será el encargado de definir la cantidad de perceptores y la cuantía del SSC; a su vez, puede delimitar criterios y mecanismos de inscripción, admisión y permanencia en el Registro Nacional de la Economía Popular, formular propuestas y recomendaciones al poder ejecutivo.

Por su parte, el SSC debe comprenderse como un complemento individual del trabajo que cada persona realiza dentro de la ESSyP; es decir, está destinado a aquellas personas que se encuentran en situación de informalidad laboral y por ello obtienen un ingreso menor al Salario Mínimo Vital y Móvil,<sup>[13]</sup> además de no contar con protección social. De esta manera, el objetivo del SSC sería lograr cierta igualación o compensación de las situaciones de desigualdad que se generan en el mercado laboral. Así, puede pensarse como un avance en tanto implica un cambio en la consideración del «beneficiario» como «trabajador» y del «ingreso» como «salario», esto permite la construcción de regulaciones y protecciones sociales para este sector (Maldovan Bonelli *et al* 2017).

Ahora bien, como destaca Malena Hopp (2017), es importante resaltar que esta nueva reglamentación implicó una progresiva transformación de muchos de los programas nacionales que estaban orientados a la economía social bajo el denominado Salario Social Complementario. Nos referimos a que la opción de transferir ingresos de manera individualizada a la población trabajadora atenta contra la creación de puestos de trabajo en cooperativas y erosiona así las lógicas de organización colectiva de los/as trabajadores/as. De esta manera, denominar a esta transferencia como un salario desdibuja las lógicas de autogestión y asociatividad que se promovieron con los distintos programas implementados desde 2003 (Hopp 2017).

A continuación, queremos referirnos a las transformaciones de las principales líneas y programas orientados a la economía social. En primer lugar, es importante mencionar que el gobierno de Cambiemos utilizó estas políticas públicas preexistentes del MDS para atenuar el impacto de la recesión, la devaluación de la moneda y el aumento del desempleo, y también para contener posibles conflictos sociales de los sectores populares. Asimismo, modificó de manera drástica las principales orientaciones y modalidades de implementación de estos programas.

A principios de 2017, se produjeron modificaciones en la organización del Ministerio de Desarrollo Social (mediante el decreto 78/2017). Bajo la nueva orientación de la gestión de políticas sociales, se observa un debilitamiento de la promoción del cooperativismo y los componentes asociativos de estas experiencias, orientándose hacia la responsabilización individual y la transferencia individualizada de los destinatarios (Hopp 2017; Gamallo 2017). En esta dirección, los dispositivos estatales van a recuperar prerrogativas del programa neoliberal, vinculados con el desarrollo del emprendedurismo de enfoque individualista, lo cual generó un profundo retroceso de la acción estatal en la promoción de la ESSyP.

Para el caso de los Programas de cooperativas Ingreso Social con Trabajo (PRIST-AT y «Ellas Hacen»), y, contra muchos pronósticos, se destaca que durante 2017 sus partidas presupuestarias prácticamente se duplicaron con respecto a lo ejecutado en 2015, ampliando así la cobertura territorial. Asimismo, la ley de emergencia implicó la negociación entre el gobierno nacional y los movimientos populares respecto a la incorporación de nuevos perceptores. Sin embargo, como decíamos, la transferencia pasa a llamarse «Subsidio Personal por Capacitación» desincentivando la creación de puestos de trabajo en cooperativas (Gamallo 2019). De esta manera, durante esta última etapa, se fueron desarmando progresivamente los componentes asociativos y de promoción comunitaria.

Bajo esta nueva orientación, ambos programas comenzaron a promover la formación laboral orientada hacia el incremento de la empleabilidad y a fomentar la cultura del trabajo de sus perceptores; a su vez, se eliminó la figura de la cooperativa como organizadora de las tareas que se realizan en estos programas (Hopp 2017). En el mismo sentido, las capacitaciones renovaron sus contenidos y se vincularon con el fortalecimiento individual y el despliegue de habilidades «socio-emocionales» (Decreto 78/2017). Se produce una suerte de «emparentamiento» entre las lógicas de autogestión y la teoría del capital humano en detrimento de la primera y con énfasis en la segunda. Esto implicó un mayor acercamiento de este tipo de dispositivos hacia el paradigma de activación. A finales de 2018, estos programas fueron reemplazados por el programa «Hacemos Futuro», el cual consiste en una transferencia de ingresos que requiere como contraprestación la asistencia a las capacitaciones laborales y la finalización de la escolaridad.

A partir del recorrido realizado, podemos plantear que la estrategia desplegada en torno a las políticas relacionadas a la ESSyP bajo el gobierno de Cambiemos no puede entenderse por fuera de los reclamos y disputas generadas con las organizaciones que nucleaban a gran parte de estas experiencias autogestivas en el país. En tal sentido, el gobierno avanzó en la concesión de diferentes reivindicaciones como fue la sanción de la Ley de Emergencia Social (N° 27345) y los aumentos de las partidas presupuestarias para los principales programas pre-existentes, pero también realizó transformaciones de fondo en sus orientaciones políticas. Como hemos descrito, bajo estas nuevas disposiciones se dejó de estimular las lógicas cooperativas para comenzar a fomentar las transferencias individuales con énfasis en el incremento de la empleabilidad para aquellas personas con dificultades de insertarse laboralmente. Esto implica volver a colocar en el centro de los diagnósticos sobre los problemas de empleo y pobreza a la responsabilidad individual, sin cuestionar los factores estructurales o sistémicos que generan las desigualdades hoy existentes (Hopp 2019).

## CONCLUSIONES

En este trabajo se analizaron las principales tendencias y transformaciones de las políticas sociales vinculadas a la promoción de la ESSyP en Argentina durante el período 2001-2019. Desde una perspectiva teórica que entiende a las políticas sociales como parte de procesos de hegemonía, ponderamos que estas son el resultado y expresión de las lógicas de regulación social, canalización de la conflictividad y legitimación de las estructuras de poder, como también de los procesos de movilización colectiva de sectores subalternos implicados en las mismas.

Esto implicó debatir con aquella literatura académica que tendió a construir miradas monolíticas y/o evaluativas sobre la intervención del Estado, el cual tiende a oscurecer el entramado complejo, contradictorio y limitado de las modalidades de acción estatal. Nos referimos a las discusiones sobre los alcances de estas políticas para la consolidación de «nuevas» formas de trabajo que sean autogestivas, solidarias y sustentables, así como de aquellos trabajos que las caracterizan como parte de los procesos de desresponsabilización del Estado y/o gestión de la pobreza y reproducción de la desigualdad. También nos permitió complejizar las miradas que tendieron a analizar las transformaciones de estas políticas sociales como parte del proceso político de toma de decisiones para revertir o mantener la herencia del neoliberalismo a partir de los cambios de las distintas gestiones de gobierno (Kirchenista 2003-2015 y Macrista 2016-2019).

Por el contrario, en este trabajo se buscó integrar al análisis tanto las limitaciones derivadas de los condicionamientos estructurales que remiten a características del mercado de trabajo, como de su carácter abierto y disputado por la conflictividad del «movimiento de trabajadores desocupados» y sus demandas.

En esta línea, identificamos que las políticas sociales vinculadas a la promoción de la ESSyP en Argentina atraviesan tres etapas fundamentales. La primera (2001-2008), remite a la aparición de estas políticas de la mano del Plan de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra» al interior del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este programa es expresión de un reacomodo de las políticas sociales, dado que se buscaba la satisfacción de las demandas hechas por las organizaciones de trabajadores desocupados, esto al reemplazar la inclusión al anterior Programa Jefes y Jefas de hogar, por subsidios a microemprendimientos y cooperativas de trabajo. Asimismo, es resultado de la necesidad de regular los efectos del neoliberalismo sobre la segmentación del mercado de trabajo -con la consecuente masificación de las políticas sociales- destinado particularmente a los sectores de bajos recursos considerados como «inempleables».

La segunda etapa (2009-2015) se produce en un contexto de estancamiento económico y ralentización de la mejora en materia socio-laboral, donde el gobierno nacional kirchnerista profundiza la propuesta de generación de trabajo asociativo desde el Programa de Ingreso Social con Trabajo «Argentina Trabaja» (PRIST-AT y «Ellas Hacen»). Estos programas tienden a la creación de cooperativas de trabajo que incluyen a los sectores que no tienen ingresos en el grupo familiar, ni reciben otras transferencias desde el Estado. La envergadura de este programa, dada por el aumento exponencial de cooperativas de trabajo en

Argentina (que pasa de 955 registrada en 2003, hasta llegar a 17.704 en 2015) muestra cómo se profundiza la tendencia destacada en la primera etapa de masificación de la política social hacia los sectores considerados como «inempleables».

Finalmente, con la asunción del presidente Mauricio Macri y la gestión de la coalición política Alianza Cambiemos (2015- 2019) las políticas públicas preexistentes fueron de gran importancia para atenuar el impacto de la recesión, la devaluación de la moneda y el aumento del desempleo; así como también para contener posibles conflictos sociales de los sectores populares. En esta línea se crea la Ley de Emergencia Social (N° 27.345), que incluye el Salario Social Complementario (SSC) para los sectores de la economía popular a partir de una compensación individual destinada a aquellas personas que trabajan en situación de informalidad y precariedad.

De esta manera, postulamos que la tendencia hacia la masificación de la política social se da como una característica que atraviesa todo el periodo bajo estudio y resulta independiente al signo político de los distintos gobiernos. Sin embargo, también registramos algunas transformaciones vinculadas al debilitamiento de la promoción del cooperativismo y los componentes asociativos de estas experiencias, orientándose hacia la responsabilización individual y la transferencia individualizada de las personas destinatarias, especialmente con la vuelta neoliberal que caracteriza al gobierno de la Alianza Cambiemos.

## REFERENCIAS

- Abons, Florencia Laura, y Florencia Pacífico. 2013. «Economía social e inclusión desde el estado. Un abordaje antropológico acerca de distintas formas de hacer política pública». Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.
- Altschuler, Bárbara, y Alejandro Casalis. 2006. «Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo». En *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, de Daniel Gacía Delgado y Luciano Nosetto. Colección Transformaciones. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- Arceo, Nicolás, Ana Paula Monsalvo, Martín Schorr, y Andrés Wainer. 2008. *Empleo y Salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Arcidiácono, Pilar, y Ángeles Bermúdez. 2015. «Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales: el boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja». *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* 7: 3-36.
- Balza, Sonia. 2020. «La precariedad en los vínculos laborales. Límites de la estructura económica y marco regulatorio en la Argentina de la posconvertibilidad» Documento 7, Secretaría de Investigación, Instituto de Altos Estudios Sociales, IDAES / UNSAM.
- Brown, Brenda. 2020. «Mercados de Trabajo segmentados y políticas sociales. Un estudio sobre la (re)configuración de la matriz socio-asistencial en Argentina (2003-2015)». Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires.
- Carenzo, Sebastián, y María Ines Fernández Álvarez. 2011. «El asociativismo como ejercicio de gubernamentalidad: “cartoneros/as” en la metrópolis de Buenos Aires». *Argumentos (México, DF)* 65: 171-93.
- Castelao Caruana, María Eugenia. 2009. «¿La Economía Social y solidaria en las políticas públicas argentinas, instrumento de política o alternativa socioeconómica? Un análisis preliminar». *Revista Venezolana de Economía Social* 9 (enero-junio): 30-48.
- CIFRA (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina). 2011. *El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002-2010*. Informe de Coyuntura 7. Argentina: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- Ciulli, Vanesa Paola. 2009. «Estado y lucha de clases: una aproximación desde la política social en la Argentina neoliberal». *Revista Herramienta* 42 (octubre).
- Ciulli, Vanesa Paola. 2013. «El papel de las políticas de economía social en la matriz socio-asistencial Argentina» *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana* 3 (enero-junio): 31-63.

- Ciulli, Vanesa Paola. 2016. «El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las Políticas Sociales en Argentina (2003-2009). Estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social». Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis. 2014. *La presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina*. UNRISD United Nations Research Institute for Social Development.
- Damill, Mario, Roberto Frenkel, y Martín Rapetti. 2014. «The New Millenium Argentine Saga: From Crisis to Success and from Success to Failure». Mimeo. [http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/92\\_2014.pdf](http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/92_2014.pdf)
- De Sena, Angélica. 2011. «Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad? Una discusión no acabada». *Pensamiento Plural* 8: 37-63.
- Fernández Álvarez, María Inés. 2018. «Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular Argentina» *Revista ICONOS. Revista de Ciencias Sociales* 62: 21-38.
- Fernández Soto, Silvia, y Jorge Tripiana. 2010. «La relación del Estado y la sociedad civil en la configuración de la Economía Social: políticas, sentidos y prácticas en relación a la pobreza». *Revista Medio Ambiente y Urbanización* 72: 3-28.
- Gago, Verónica. 2014. *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Gamallo, Gustavo. 2017. *El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Buenos Aires: Fundación CECE.
- Gamallo, Gustavo. 2019. «Prestaciones no contributivas en Argentina. Sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2000-2018)». *Estudios Sociales del Estado* 5: 16-59.
- Giosa Zuazua, Noemí, y Mariana Fernandez Massi. 2020. «La segmentación del trabajo en la Argentina. Un análisis de movilidad para los años de la postconvertibilidad». *Revista Realidad económica* 49 (julio-agosto): 9-38.
- Grassi, Estela. 2012. «Política sociolaboral en la Argentina. Alcances, novedades y salvedades». *Revista de Ciencias Sociales* 135-136: 185-98.
- Grimberg, Mabel. 1997. *Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de los trabajadores gráficos, 1984-1990*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras- Oficina de Publicaciones del CBC.
- Giménez Sandra; Hopp Malena Victoria. 2011. «Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación» IV Encuentro Internacional «Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la construcción de lo público», Buenos Aires.
- Hintze, Susana. 2010. «La política es un arma cargada de futuro». *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano – CLACSO* 41.
- Hintze Susana y Claudia Danani. 2019. *Protecciones y desprotecciones (III): la seguridad social en el nivel territorial. Argentina, 2003-2015*. 1ª ed. Buenos Aires: Los Polvorines - UNGS.
- Hopp, Malena. 2009. «La construcción de sentidos del trabajo en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad». *Margen* 55.
- Hopp, Malena. 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* 6: 19-41.
- Hopp, Malena. 2018. «De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina». *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* 2: 113-42.
- Hopp, Malena, y Eliana Lijterman. 2019. «Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal». *Rev. katálysis [online]* 22: 66-79.
- Laville, Jean-Louis. 1994. *L'économie solidaire. Une perspective internationale*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Laville, Jean-Louis. 2004. «El marco conceptual de la economía solidaria» en *Economía social y solidaria. Una visión europea*, editado por Laville Jean-Louis, 207-235. Buenos Aires, Argentina: Altamira.
- Maldovan Bonelli, Johanna; Fernández Mouján, Lucio; Ynoub, Emanuel; Moler, Emilce. 2017. «Los Descamisados Del Siglo XXI: De La Emergencia Del Sujeto Trabajador De La Economía Popular A La Organización Gremial

- De La Ctep (2011-2017)» *Cartografías del Sur. Revista Multidisciplinaria en Ciencias, Arte y Tecnología de la Universidad Nacional de Avellaneda*: 41-64.
- Manzano, Virginia. 2013. *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Colección Biblioteca de Antropología. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. 2010. Resolución N° 4697/2010. Sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Buenos Aires.
- Monzón, José Luis. 2006. «Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector». CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 56 (noviembre): 9-24.
- Mutuberría Lazarini, Valeria. 2010. «El campo de la Economía Social en debate» en *Repensando la economía social»* En *Cuaderno de trabajo* 86 coordinado por Alfredo T. García. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Coop. Floreal Gorini.
- Nadur, Yamila Soledad. 2019. «Programa Ellas Hacem: tensiones entre las exigencias y el fortalecimiento de la autonomía en mujeres / madres». Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- Offe, Claus. 1990. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Pacífico, Florencia. 2019. «Moralidades y construcciones de género en el análisis de las experiencias de mujeres titulares de programas estatales. De Argentina Trabaja al Hacemos Futuro» XIV Jornadas nacionales de Historia de las mujeres. IX Congreso Iberoamericano de estudios de género. Mar del Plata.
- Perelmiter Luisina. 2010. «Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)». En *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario* de Massetti, Astor; Villanueva, E. y Gómez, M. (comps), 133-52. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Perelmiter Luisina. 2012. «Burocracia, Pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente» VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, Buenos Aires.
- Pérez, Pablo Ernesto y Lucía Reartes. 2018. «Nuevo ciclo regresivo: transformaciones del mercado de trabajo durante el macrismo». En *¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía*, editado por Pérez, Pablo y Emiliano López, 35-52. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Piva, Adrián. 2010. «Estado y luchas sociales en Argentina: el estado ante los conflictos de trabajadores ocupados y desocupados (2003-2005)» V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política Integración, diversidad y democracia en tiempos del bicentenario, Buenos Aires.
- Polanyi, Karl. 1983. *La gran transformación*. Paris: Gallimard.
- Raggio, Susana. 1997. «El enfoque antropológico en el estudio de las políticas sociales posibilidades y limitaciones» en V Congreso de Antropología Social, La Plata.
- Rodríguez, María Carla, y Vanesa Paola Ciolli. 2011. «Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión: el papel de las políticas públicas en este recorrido». *Org & Demo, Marília* 12: 27-46.
- Rofman, Adriana. 2006. «El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones». En *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate* comp. Por Adriana Rofman y Alejandro Villar. UNQui, UNGS, Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Salvia, Agustín, Julieta Vera, y Santiago Poy. 2015. «Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina». En *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*, de Javier Lindenboim y Agustín Salvia, 133-72. Buenos Aires: Eudeba.
- Strada Rodríguez, Julia. 2012. «Debates al interior de la Economía Social: la reconfiguración neoliberal y la visión regeneradora de las políticas sociales». *Revista Papeles de Trabajo* 24: 49-72.
- Tassi, Nicco, Juan Manuel Arbona, Giovanna Ferruffino y Antonio Rodríguez-Carmona. 2012. «El desborde económico popular en Bolivia». *Nueva Sociedad* 24: 93-105.
- Thwaites Rey, Mabel. 2005. «The State as a contradiction». *Capital & Class* 29: 33-35.

- Vitali, Sofia. 2013. «El trabajo de los emprendedores: el emprendimiento del trabajo. Experiencias productivas de trabajadores que participan en Programas Estatales» *Revista de la Escuela de Antropología* 19: 101 – 15.
- Vitali, Sofia. 2019. «Particularidades regionales en el campo de la economía social. Análisis sobre la relación entre la acción estatal y la producción de sentidos y prácticas de los beneficiarios de programas municipales en la ciudad de Rosario». Tesis de doctorado. Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.

## NOTAS

[1]Las nociones de “Economía Social”, “Economía Solidaria” y/o “Economía Popular” se nos impusieron como categorías nativas presentes discursivamente tanto en el diseño e implementación de políticas sociales orientadas a la promoción del empleo y el trabajo asociativo a nivel nacional, como también parte de la retórica de diferentes organizaciones y movimientos sociales que desarrollan experiencias productivas y de servicios, al conformar cooperativas populares y emprendimientos barriales o familiares. A lo largo del texto utilizamos la noción ESSyP como una categoría amplia que engloba estas experiencias diversas. Asimismo, en algunos casos decidimos entrecomillar las nociones nativas de identificación para distinguir su uso particular en la normativa estatal y en las organizaciones sociales y políticas.

[2]Las categorías de «Economía Social, Solidaria y/o Popular» revisten un carácter polisémico y pueden inscribirse en diferentes corrientes teóricas. El término de Economía Social remite a experiencias que contienen tanto al subsector de mercado, integrado por las empresas con organización democrática y con distribución de beneficios no vinculada al capital aportado por el socio, como el subsector de no mercado, que integraría a las instituciones privadas no lucrativas que producen servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares (Monzón 2006). La categoría de Economía Solidaria, en cambio, entiende a las experiencias concretas de economía solidaria como formas híbridas de economía de mercado, de no mercado y no monetarias, no pudiendo acomodarse al estereotipo del mercado de los economistas ortodoxos y en donde los recursos también tienen un origen plural, sean de mercado (venta de bienes y servicios), de no mercado (subvenciones públicas, donaciones y cuotas) o no monetarias (voluntariado) (Laville 2004). Finalmente, el concepto de Economía Popular, pondera los modos en los que los sujetos subalternos participan de la economía global en sus propios términos, a partir de generar prácticas económicas de subsistencia y/o reproducción ampliada en las que se entranan redes sociales, de compadrazgo, parentesco, comunitarias, etc. (Tassi et al 2012; Gago 2014).

[3]Se entiende por masificación de las políticas sociales al proceso de ampliación en la cobertura de los dispositivos de asistencia que se implementan en Argentina luego de la ofensiva neoliberal – que comienza con la dictadura militar hacia mediados de los 70 y se profundiza durante los 90- y deja como saldo una de las crisis económicas, sociales y políticas más profundas del país. Durante la crisis de 2001, la tasa de desocupación ascendía a más del 20% de la PEA y alrededor del 50% de los hogares del país se encontraban debajo el umbral de pobreza (según datos de INDEC). Mientras que durante la década del 90 la media anual de perceptores de asistencia eran 160 mil personas; a partir de la crisis de 2001 esta cifra asciende a 3 millones. A su vez, este proceso se vincula a un cambio cualitativo respecto a la forma de acceso a las políticas sociales, que vira desde un modelo focalizado hacia uno autofocalizado (para mayor profundidad ver De Sena 2011; Brown 2020).

[4]Cabe destacar que las diferencias estratégicas y políticas de las organizaciones de desocupados que participaron de las movilizaciones callejeras de 2003, 2004 y 2005 redundaron en la fragmentación de este colectivo (Piva 2010). Según señala este autor, a partir de este momento, se destacan tres corrientes centrales: aquella que se acercó al oficialismo (integrada por la Federación de Tierra y Vivienda, Movimiento Barrios de Pie, el Movimiento Evita, el Frente Transversal Nacional y Popular); aquella que tomarían un posicionamiento más moderado, en oposición al Gobierno pero con líneas de diálogo y negociación (Movimiento de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón y la Corriente Clasista y Combativa); y, por último, aquella que se enfrentarían al gobierno a partir de acciones radicalizadas (este conjunto es heterogéneo y contempla al Polo Obrero, el Movimiento Teresa Rodríguez, la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, el Movimiento Sin Trabajo Teresa Vive, el FPDS, el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados entre otras).

[5]Como muestra Sofia Vitali (2013) en relación a la precariedad dentro del ámbito de la producción, este tipo de emprendimientos se caracterizan por: i) realizarse en el ámbito doméstico -habilitando parte de las viviendas para ello-, ii) emplear fuerza de trabajo familiar sin remuneración, iii) abarcar largas jornadas laborales que superan la media de los trabajadores registrados y formales, iv) no contar con el capital inicial necesario para poder salir de la lógica de reproducción y producción artesanal, v) por recibir sumas dinerarias desde el Estado que resultan insuficientes para comprar los insumos necesarios o para ampliar la escala de producción y así generar algún tipo de acumulación de capital que pueda reinvertirse. En relación a las lógicas de comercialización, las dificultades se vinculan a la posibilidad de posicionar los productos por fuera del espacio barrial -por lo que las ventas se realizan entre las mismas personas o familias autogestivas-.

[6]Según datos de INDEC, la mega-devaluación de finales de 2002 implicó una caída de los salarios reales del 30%. Entre 2003 y 2007 el salario real creció a una tasa del 5,28% promedio anual, lo que implicó una recuperación de los salarios reales posicionándose solo 2 p.p. por debajo del nivel previo a la mega-devaluación. Esto implicó la reaparición del problema distributivo, en tanto erosionó la transferencia de ingresos del sector trabajador hacia el capital que se había logrado con el proceso devaluatorio.

[7]Este mismo año mediante la Res. N° 2476/2010 del MDS se adecuó el PMO para incorporar las nuevas herramientas operativas. A partir de aquí, el PMO dejó de tener importancia relativa como programa dentro de la estructura del MDS: buena parte de los recursos económicos, humanos y técnicos del PMO se reasignaron al PAT.

[8]La CTEP está constituida por distintas organizaciones, entre las que se destacan: el MTE, el Movimiento Evita, el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), el Movimiento Popular La Dignidad (MPLD), la Seamos Libres, el Encuentro de Organizaciones, Los Pibes, el Movimiento Pueblo Unido, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, Patria Grande, la OLP, La Poderosa, la Unión de los Trabajadores de la Tierra, los Misioneros de Francisco y la Carlos Mujica. En cuanto a su estructura organizativa, se constituyen en ramas o rubros productivos dando cuenta de la heterogeneidad y diversidad que abarca la categoría común de ESSyP. Estas son: los cartoneros, los trabajadores de la vía pública, la agricultura familiar, el sector textil (asociado a la inmigración y los talleres clandestinos) (Vitali 2019).

[9]La tasa de no registro en 2003 ascendía al 49% de las personas asalariadas y, en 2015, esta había descendido a un 33,4%. Cuando comienza el gobierno de Alianza Cambiemos esta comienza a ascender nuevamente y hacia finales del periodo (2019) alcanza el 34,5% de las personas asalariadas (Datos de INDEC).

[10]El Movimiento Barrios de Pie se conformó a finales del 2001, impulsada por la Corriente Patria Libre, luego Libres del Sur. Es una organización que busca nuclear los reclamos de las personas trabajadoras desocupadas a nivel nacional.

[11]La Corriente Clasista y Combativa es una organización política y sindical argentina que se crea en 1994 promovida por el Partido Comunista Revolucionario, el cual se formó en 1994. En el año 1996 dedicó particular atención a la organización de la comunidad trabajadora desocupada, transformándose en una de las más conocidas expresiones del movimiento piquetero del país.

[12]Cabe señalar que participan en las negociaciones del Consejo de la Economía Popular y Salario Social Complementario (CEPSSC) personas pertenecientes al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas y desde los movimientos sociales: tres organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Auto gestionadas.

[13]Según establece la Ley de Contrato de Trabajo, el salario mínimo vital y móvil se define como «la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión» (Ley 20744 Título IV Capítulo II).

## INFORMACIÓN ADICIONAL

*Cómo citar:* Vitali Bernardi, Sofía Magali y Brenda Brown. 2022. Las políticas de «Economía Social, Solidaria y/o Popular» en Argentina, 2001-2019. Revista Reflexiones 101 (1). DOI 10.15517/rr.v101i1.43492

*Contribución:* Este artículo recupera, en parte, los resultados de las investigaciones doctorales de ambas autoras: Sofía Vitali (2019) y Brenda Brown (2020). Es importante destacar que, en el proceso transitado para su elaboración, la sistematización y el análisis de la información producida fueron abordados de manera conjunta, lo que permitió enriquecer y articular los estudios individuales de cada una.

*Apoyo Financiero:* Esta investigación ha sido financiada mediante becas doctorales otorgadas por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET).

## ENLACE ALTERNATIVO

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/43492/46292> (pdf)