

## CAPÍTULO 6

# La intervención del Estado frente la crisis de COVID-19 para el sector de la economía popular (AMBA, 2020-2021)

ANA NATALUCCI,<sup>\*</sup> LUCIO FERNÁNDEZ MOUJÁN<sup>\*\*</sup> y ERNESTO MATE<sup>\*\*\*</sup>

### 6.1 Introducción<sup>†</sup>

Poco después de la declaración de la pandemia causada por el SARS-CoV-2 por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el gobierno argentino impuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO), con el respectivo confinamiento de la población y suspensión de casi todas las actividades económicas, con unas pocas excepciones. En este contexto, y frente a demandas de organizaciones sindicales y de la economía popular (Natalucci *et al.* 2020), el gobierno implementó algunas medidas de contención mientras reforzó otras ya existentes. Las acciones gubernamentales tuvieron diferentes alcances, coberturas y propuestas respecto a los diferentes sectores económicos, incluyendo a la economía popular. El gobierno

---

\* Investigadora Independiente del CONICET (CITRA-UMET). Docente en FSOC-UBA.

\*\* Candidato a Doctor por la Universidad de Buenos Aires. Becario Doctoral del CONICET (CITRA-UMET).

\*\*\* Candidato a Doctor por la Universidad de Buenos Aires. Becario Doctoral del CONICET (CITRA-UMET).

† Una versión preliminar de este capítulo «Las políticas públicas ante la crisis del COVID-19 para el sector de la economía popular en el AMBA: alcances, limitaciones y demandas» se presentó en el seminario *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia: efectos de la doble crisis y recomposición en disputa* organizado por el Programa de Investigación Regional Comparada, Estructura Social Argentina en la ciudad de Bariloche los días 16 y 17 de junio de 2022.

se enfrentaba así en sus primeros 100 días a los prolegómenos de una crisis de una envergadura global inaudita. Y además había asumido en un contexto de una profunda crisis como consecuencia de la política económica del gobierno de Cambiemos (Belloni y Cantamutto 2019; Cantamutto y López 2019; Varesi 2018). En esos primeros meses de 2020 se fue generando una doble crisis, producto de la heredada y de la generada por la pandemia. Si bien la crisis del gobierno de Cambiemos fue inducida por la propia política del gobierno, la crisis de la pandemia tuvo la doble complejidad de la situación global y al mismo tiempo el tipo de intervención estatal de contención.

En este escenario, el objetivo de este capítulo es indagar en la intervención del Estado a partir de las políticas públicas desarrolladas para enfrentar esta doble crisis. Con este fin analizaremos la acción del gobierno en el campo social y político, específicamente sobre la economía popular en el contexto de la pandemia, describiremos los efectos de esa intervención y la caracterizaremos de acuerdo a si responden al abordaje de cuestiones estructurales o coyunturales. Desde la perspectiva que se extiende de Weber a Foucault sabemos que el Estado implica una correlación de fuerzas que crea campos de acción, en este sentido no hay neutralidad posible pero tampoco posicionamiento a priori. Cuando nos referimos a la intervención estatal aludimos a las tecnologías de poder, «no desde el punto de vista de las reglas de formación de los conceptos, sino de los objetivos, las estrategias a las cuales obedece y los programas de acción política que sugiere» (Foucault 2006, pág. 56). La política social como dispositivo se inscribe en estas tecnologías con el fin de regular la realidad y, en este sentido, su principal efecto es la constitución de un campo de acciones que delimita el despliegue de la configuración de la población, de las organizaciones y de las subjetividades. De acuerdo con Massetti, las políticas sociales tienen la «capacidad de imprimir tiempos y dinámicas, fortalecer en recursos o en legitimidad de líneas discursivas, reorientar las estrategias de emergencia o representación de actores y, en definitiva, de potenciar o desgastar la capacidad organizativa de los sectores populares» (Massetti 2011, pág. 29). Ahora bien, los efectos de esas políticas no se encuentran predeterminadas solo por la intencionalidad por parte de aquellos encargados de diseñarlas, sino también por la recepción de los agentes que las ejercen, usan y resignifican junto con sus organizaciones de representación. Por eso, la perspectiva que seguimos en este capítulo se orienta a comprender la política social no solo desde la etapa de formulación sino también en las demandas que generaron las condiciones para su producción y lo que hacen luego los agentes sociales con ella durante la implementación. En definitiva, discutir las políticas sociales no es solo comprender los programas específicos que se elaboran desde algún ministerio en particular, sino analizar cómo el

Estado interviene en la sociedad y cómo en esta intervención delinea las formas que asumen los diferentes sectores sociales, lo que implica también pensar en el modelo de desarrollo y en definitiva sobre el régimen de acumulación del capital.

A lo largo de la historia, el tipo de intervención fue cambiando y, como mencionan *Castel et al.* (2013), la emergencia del neoliberalismo implicó la resignificación del derecho a la asistencia. Al respecto, en un libro anterior, *Castel* (1997) había diferenciado entre las políticas orientadas a la integración social de aquellas que plantean la inserción o, en los términos que proponemos en este capítulo, de contención. Estas últimas suponen a nuestro entender estrategias tendientes a morigerar los efectos de las crisis sin alterar aspectos de tipo estructural. Volviendo a Foucault, si entendemos a la población como «el fin y el instrumento del gobierno: sujeto de necesidades, de aspiraciones, pero también como objeto» (*Foucault* 2006, pág. 132), la política social en la pandemia tendió a incluir a todos aquellos afectados por la crisis, más allá de sus posiciones estructurales. Es decir, fueron protecciones orientadas tanto a los ya protegidos (como los asalariados) como a los no protegidos (informales, no asalariados). El argumento que seguimos es que el gobierno se centró en la contención de los efectos negativos del ASPO, a partir de algunas políticas focalizadas como el programa Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local, llamado *Potenciar Trabajo*, combinado con otros de asistencia social directa, entre ellos el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) o de ampliación de derechos como la Asignación Universal por Hijo (AUH). Asimismo, estas políticas fueron complementadas con algunas otras destinadas a proveer de recursos a las organizaciones, que les permitieran acceder a un rol de cogestión. Ahora bien, una de las características de esta intervención ha sido la desarticulación en el Poder Ejecutivo entre los diferentes ministerios y, a su vez, entre los diferentes niveles estatales (nacional, provincial y municipal). Esta característica, en el marco de un contexto claramente excepcional, impactó en el alcance de las políticas, por lo que las demandas de las organizaciones se orientaron al incremento de la asistencia frente a la crisis y, en menor medida, al abordaje de las problemáticas estructurales que los diferentes sectores arrastraban de la crisis del gobierno anterior. Para el caso específico de la economía popular, en consonancia con otros capítulos de este libro (entre ellos el de Fernández Álvarez, Paz Laurens y Stefanetti o el de Busso, González y Brown), es posible sostener que fueron principalmente las organizaciones las que sostuvieron la vida en un contexto sumamente delicado.

Particularmente, el análisis de las políticas sociales durante la pandemia fue muy prolífico. Algunos trabajos se centraron en el impacto del IFE (*Arcidiácono y Gamallo* 2020; *Dettano y Cena* 2021)

y las políticas alimentario-nutricionales (Salvia *et al.* 2020), mientras que otros trabajos analizaron las políticas para el sector de la economía social (Deux Marzi *et al.* 2020; Muñoz y Gracia 2021) y para la economía popular (Fernández Álvarez *et al.* 2020). En otros capítulos de este libro se abordaron las políticas sociales impulsadas por el gobierno del Frente de Todos (por ejemplo, Benza, Dalle y Maceira, Zibecchi y Pablo Barbetti, Elbert y Morales entre otros). La particularidad de este capítulo es su enfoque en el campo de la economía popular, que desarrollaremos con mayor profundidad en el siguiente apartado.

En términos metodológicos, seguimos una estrategia de método mixto (Fetters y Molina-Azorin 2017), a partir de la combinación de diferentes técnicas y perspectivas analíticas en pos de la construcción de un enfoque integrado para el estudio de fenómenos y procesos sociales. Esta estrategia permite construir objetos analíticos complejos a partir de diversas miradas disciplinarias, la intersección de técnicas diferentes de recolección de información y de construcción de los datos como también de la producción y difusión de los resultados. Con estas consideraciones, en el capítulo utilizamos varias fuentes: documentales de los Ministerios de Desarrollo Social y Trabajo de la Nación y cualitativas de entrevistas realizadas en el marco del Programa de Economía Popular, Trabajo e Innovación Social (PEPTIS).<sup>[1]</sup>

## 6.2 Los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular

Haciendo una breve recapitulación, desde mediados de los noventa la política social se ha organizado en torno al concepto de empleabilidad (Natalucci 2018), tanto aquellas con perfiles individualizantes como aquellas de orientación colectivista. Ahora bien, como mencionamos, aquella dispone de campos de acción, de saberes y de nominación de la población involucrada. En tal sentido, aún con la permanencia de aquel concepto, lo cierto es que los sectores beneficiarios de esas políticas fueron reconstruyendo su identidad, redefiniendo sus estrategias y disputando las orientaciones y estilos de las políticas sociales (Natalucci y Mate *sin fecha*). Por una cuestión de espacio, no nos detendremos en una discusión profunda sobre la economía popular (véase Abal Medina 2017; Bruno *et al.* 2017; Deneulin y Murga 2014; Fernández Álvarez 2018; Maldován Bonelli *et al.* 2018; Maneiro y Núñez 2021; Muñoz y Villar 2017, entre otros), sino retomarla en términos de cómo los agentes se autodenominan

---

[1] Realizamos en total 30 entrevistas a dirigentes y dirigentes de ramas específicas de la economía popular entre agosto y septiembre de 2021.

para señalar su experiencia de trabajo en un sector que no responde a las lógicas del empleo asalariado ni a la informalidad.

Se trata de un sector difícil de dimensionar dado que desde la estadística oficial se sigue analizando al mercado de trabajo a partir de nominaciones que no se condicen con la diversidad de formas laborales que caracterizan el mundo del trabajo en la actualidad. En tal sentido, algunas organizaciones del sector y académicas se propusieron hacer una medición. Una de ellas ha sido realizada por la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEPE) y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP), que si bien había sido creado por la ley de Emergencia Social de 2016 no se había implementado. Es un registro en desarrollo, cuyo número hasta febrero de 2022 es de 3 225 268 y que, por su carácter electivo, no necesariamente pueda llegar a cubrir a la población del sector. Por otro lado, el PEPTIS, radicado en el Centro de Innovación de los Trabajadores ([CITRA] CONICET-UMET) hizo una propuesta de medición a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (Natalucci *et al.* 2021). En términos de su evolución, la población de la EP estaría integrada en el 1º de 2020 por 4.731.391 personas, en el 4º de 2020 por 4.980.968; en el 1º de 2021 por 4.638.773 y en el 2º de 2021 por 4.365.540 (Natalucci *et al.* 2021).<sup>[2]</sup>

### 6.3 La intervención del Estado durante la pandemia

En relación con el sector de la economía popular, las formas de contención social del gobierno en el contexto de la emergencia sanitaria tuvieron dos grandes características. Por un lado, se buscó garantizar un piso mínimo de ingresos por medio de políticas de transferencia monetaria destinadas a las personas que fue transversal a las ramas productivas, ya sea a través de políticas preexistentes (entre ellas el Potenciar Trabajo, la AUH o la Tarjeta Alimentar) como por medio de la creación de nuevas políticas como el IFE. Por otro lado, el gobierno dispuso de una serie heterogénea de políticas más acotadas orientadas a actuar sobre problemáticas puntuales de las ramas productivas. De este modo, se otorgaron recursos, herramientas, convenios de producción y comercialización, etcétera, a cooperativas y/u organizaciones específicas más que a abarcar al sector en general para aprovechar la coyuntura y mejorar sus condiciones generales.

[2] Otras propuestas de mediciones también utilizaron la EPH como la fuente estadística, entre los que se destacan los trabajos de Pissacco (2019) y Salvia *et al.* (2019) y el trabajo de Bertellotti (2019). Otros trabajos utilizaron fuentes múltiples como el de Arango *et al.* (2017).

Esta doble característica de la política del Estado no se debió tanto a una estrategia planificada y direccionada, sino que se trató de una política fragmentada y poco articulada que viró entre la insuficiencia y la superposición de políticas y que muchas veces se dio por respuesta a las demandas organizacionales. Sobre esto podemos aducir varios motivos. En principio, se dio en el contexto de una crisis heredada y sumamente agravada por la situación sanitaria con un gobierno que había asumido solo tres meses atrás, en el que no hubo tiempo para planificar una estrategia de intervención unívoca o un conjunto de estrategias direccionadas. Asimismo, la política pública previamente existente no daba cuenta de la fuerte heterogeneidad de la estructura social argentina, vinculada entre otras cosas a la extensa fragmentación de lo(s) mercado(s) de trabajo realmente existente(s). De este modo, había que construir canales de intervención a poblaciones invisibilizadas por las políticas públicas, como también dar respuesta a problemáticas sociales que habían cambiado en los cuatro años del gobierno de Cambiemos. Finalmente, la política realmente existente fue una serie de intervenciones fragmentadas debido a la desarticulación significativa entre los distintos ministerios del Poder Ejecutivo nacional, las diferencias al interior de la coalición de gobierno y la falta de coordinación entre los niveles estatales nacionales, provinciales y municipales, lo que abonó a la heterogénea intervención del gobierno en el amplio entramado social. Esto implicó que muchos de los emprendimientos productivos y de las cooperativas tuvieran que sostenerse desde la organización, principalmente por recursos provistos por ella misma o por relaciones con otras organizaciones que prestaron ayuda.

Puede observarse a continuación las principales políticas de transferencia monetaria que alcanzaron a los sectores de la economía popular durante los años 2020 y 2021.<sup>[3]</sup> Los únicos programas específicos para apuntalar la economía popular durante la pandemia fueron el Potenciar Trabajo y el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA), sin obviar que el resto pudo haber beneficiado a trabajadores y trabajadoras del sector.

- *Política pública:* IFE.
- *Breve descripción:* ingreso básico en forma de transferencia monetaria sin contraprestación.
- *Destinatarios:* población sin ingresos fijos (trabajadoras/es informales, desocupados/as y monotributistas de las categorías más bajas) (*ANSES 2020*). Solo compatible con AUH, AUE y PROGRESAR.
- *Monto:* \$ 10.000 (2020).

[3] Fuente: elaboración propia en base a documentos ministeriales de la Nación.

- *Titulares*: 8.857.063 (abril-mayo 2020).
- *Ramas alcanzadas de la economía popular (EP)*: transversal a todas las ramas. No específica para la EP.
  
- *Política pública*: AUH.
- *Breve descripción*: prestación monetaria no contributiva.
- *Destinatarios*: desocupadas/os, trabajadoras/es informales o de casas particulares, monotributistas sociales con hijas/os a cargo.
- *Monto*: \$ 3.717 (a diciembre 2020), \$ 5.677 (a diciembre 2021).<sup>[4]</sup>
- *Titulares*: 2.444.876 (promedio 2020); 2.481.097 (promedio 2021).
- *Ramas alcanzadas de la economía popular (EP)*: transversal a todas las ramas. No específica para la EP.
  
- *Política pública*: Tarjeta Alimentar.
- *Breve descripción*: transferencia de ingresos orientada a la compra de alimentos.
- *Destinatarios*: familias con hijos/as de hasta 14 años que perciban AUH; embarazadas con 3 meses de gestación que perciban AUE; Personas discapacitados/as que perciban AUH; madres con 7 o más hijos que perciben Pensiones no Contributivas.
- *Monto*: diciembre 2020: \$ 4.000 (p1), \$ 6.000 (p2). Junio 2021: \$ 6.000 (p1), \$ 9.000 (p2), \$ 12.000 (p3).<sup>[5]</sup>
- *Titulares*: 1.567.751 (IV trimestre 2020); 2.320.569 (II trimestre 2021).<sup>[6]</sup>
- *Ramas alcanzadas de la economía popular (EP)*: transversal a todas las ramas. No específica para la EP.

[4] Los montos indicados refieren al valor general de la Asignación Universal por Hijo y no incluyen el monto adicional por zona diferencial. Los valores generales para las asignaciones por Hijo con Discapacidad para Protección Social corresponden a \$ 12.112 para diciembre 2020 y \$ 18.494 para diciembre 2021.

[5] Los datos corresponden a quienes tienen 1 hijo/a a cargo acceden a la prestación 1 (p1), con 2 hijos/as acceden a la prestación 2 (p2) y para quienes tengan 3 o más hijos/as a cargo la prestación 3 (p3). Esta última ampliación (prestación 3), se realizó en el mes de mayo de 2021 (resolución 655/2021 MDS). Por otro lado, estos montos no incluyen los bonos extraordinarios otorgados a través del programa en el segundo y cuarto trimestre de 2020 (MDS 2021b).

[6] El aumento de las y los titulares se explica por la ampliación de la edad de los hijos/as a cargo que pasó de un máximo de 6 años al límite de 14 años inclusive. Esto implicó la ampliación de la cobertura a familias que antes no recibían la prestación.

- *Política pública*: Potenciar Trabajo.
- *Breve descripción*: transferencia condicionada de ingresos orientada a la inclusión sociolaboral y/o la terminalidad educativa.
- *Destinatarios*: personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica.
- *Monto*: mitad del SMVyM
- *Titulares*: 764.157 (diciembre 2020); 1.276.705 (diciembre 2021).
- *Ramas alcanzadas de la economía popular (EP)*: transversal a todas las ramas. Política específica para la EP.
  
- *Política pública*: PTA.
- *Breve descripción*: fortalecimiento económico y técnico de unidades productivas.
- *Destinatarios*: cooperativas autogestionadas por sus trabajadores.
- *Monto*: \$ 9.000 (2020); \$ 11.000 (a partir de mayo 2021).<sup>[7]</sup>
- *Titulares*: 20.301 (promedio 2020); 5.650 (promedio 2021).<sup>[8]</sup>
- *Ramas alcanzadas de la economía popular (EP)*: principalmente Empresas y/o Fábricas Recuperadas.

### 6.3.1 Políticas de transferencia monetaria y colectivizantes

En relación a las políticas de transferencia monetaria, la principal fue el IFE lanzado a inicios de la pandemia el 23 de marzo de 2020 (decreto n.º 310). Desde la normativa, el IFE se proponía garantizar un ingreso básico a trabajadores y trabajadoras sin ingresos fijos, quienes a su vez no eran alcanzados por otras políticas sociales vigentes. De esta forma, quienes recibían programas sociales preexistentes – a excepción de la AUH, AUE y el PROGRESAR – no podían aplicar al mismo. El IFE implicó una ampliación temporal de la cobertura del Estado al amplio y heterogéneo espacio de los trabajadores sin empleo, pero también a sectores medios con trabajo autónomo que se vieron repentinamente imposibilitados de trabajar. En este punto resultan claves los datos arrojados por la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social de Argentina y Políticas Públicas durante la pandemia por SARS-CoV-2 (relevada por el ESAyPP/PISAC-COVID-19) analizados en el capítulo de Benza, Dalle y Maceira de este libro. Según esta encuesta, el IFE se habría concentrado en los desocupados

[7] Los montos corresponden a la línea de apoyo individual del programa (línea 1 «Ayuda Económica Individual»). La misma consiste en una asistencia a las unidades productivas en su «inicio de las actividades o en situaciones críticas que afecten el sostenimiento de los puestos de trabajo y/o el normal desenvolvimiento» a través de una transferencia mensual a los trabajadores de la unidad autogestionada.

[8] Titulares correspondientes a la línea 1 «Ayuda Económica Individual».

y en la clase trabajadora informal (43 % y 48 %, respectivamente), aunque también a parte de los sectores medios, principalmente los trabajadores autónomos con poco nivel de capitalización (36 %). De este modo, no sorprende el hecho de que las inscripciones hayan desbordado los cálculos gubernamentales iniciales: de las 3,6 millones de personas estimadas, se inscribieron 13,4 millones, siendo admitidas 8,9 millones (ANSES 2020). De acuerdo a los testimonios de las entrevistas que realizamos, el IFE benefició a los trabajadores y trabajadoras del sector, aunque fue dispar entre las ramas ya sea por percibir algún otro tipo de programa – como el Potenciar Trabajo – o por la falta de documentación por la composición migrante. Asimismo, las dificultades del IFE tuvieron que ver con la falta de conectividad e incluso el desconocimiento del mundo digital, por lo que las organizaciones tuvieron un rol clave para facilitar el acceso a él. Además de estas dificultades, otra de las críticas se centró en su retribución consistente en 3 pagos de \$ 10.000 pesos entre marzo/abril y agosto/septiembre de 2020. Hacia finales de año, se produjo una ardua discusión entre las organizaciones y el gobierno para el pago de una cuarta cuota en diciembre en un contexto caracterizado por la recesión económica y la todavía imposibilidad de circular libremente y generar ingresos. Pese al reclamo de las organizaciones, el gobierno en medio de la discusión con los organismos multilaterales de créditos – entre ellos el FMI – desistió de realizar el nuevo pago.

Aún con estos problemas, este tipo de políticas tuvo un fuerte consenso entre distintos sectores de la población. De acuerdo al capítulo de Elbert y Morales de este libro, el análisis de la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social de Argentina y Políticas Públicas durante la pandemia dio como resultado que el 83,7 % del segmento de asalariados no registrados se mostró a favor del IFE, mientras que del segmento del cuentapropismo informal lo hizo un 70,4 %, mostrando así la alta legitimidad de esta política. De acuerdo a estos datos, podemos decir que las críticas se orientaron a las formas en que se implementó el IFE más que a un «consenso antiestatista» de intervención gubernamental. De acuerdo a las entrevistas, distintos testimonios dieron cuenta de cómo el IFE resolvió de modo precario y contingente problemas vinculados al sostenimiento de las iniciativas económicas, tanto a nivel de las unidades productivas como de los individuos:

El IFE quizás no tanto para el sector cooperativo pero sí para el trabajador en sí, le dio en algunos casos herramientas interesantes, como compañeros que se capitalizaron y compraron alguna máquina y empezaron a producir algunas

cuestiones, qué sé yo, oficios que tenían y que no los estaban desarrollando. Esto los hizo volver a ese oficio, herrero, carpintero, y empezar a producir.<sup>[9]</sup>

El gobierno también se apoyó en algunos programas preexistentes, desde los más asistenciales como la Tarjeta Alimentar,<sup>[10]</sup> hasta otros de corte colectivista y de desarrollo socioproductivo como el ya mencionado Potenciar Trabajo<sup>[11]</sup> y el PTA<sup>[12]</sup> o de ampliación de derechos como la AUH. El Potenciar Trabajo es quizás el principal programa orientado a la economía popular y fue uno de los de mayor alcance entre estos trabajadores y trabajadoras durante 2020. Entre marzo y septiembre, la cantidad de titulares se mantuvo entre 550.000 y 600.000, con la discontinuidad del IFE a fines de 2020, el gobierno fue aumentando los cupos del programa que pasó de aproximadamente 760.000 titulares en diciembre de ese año a casi 1.300.000 para ese mismo mes en 2021.<sup>[13]</sup>

- 
- [9] Entrevista de los autores a dirigente del sector de la construcción de la UTEP.
- [10] El 8 de enero de 2020, a través de la resolución 8/2020 del MDS, el gobierno había creado la Tarjeta Alimentar en el marco del Plan Nacional «Argentina contra el Hambre». Esta buscaba paliar una situación social crítica heredada del anterior gobierno y, a la vez, constituyó una forma de abordaje desde el Estado a la situación social durante la pandemia. Según los Reportes de Monitoreo de la Tarjeta Alimentar, para el primer trimestre de 2021 habían poco más de 1.500.000 titulares (MDS 2021a). En mayo de 2021, se amplió el límite de edad de los hijos/as de titulares de AUH que podían percibir la Tarjeta Alimentar y se incorporó una nueva categoría de prestación para aquellos/as personas que tuvieran 3 o más hijos/as a cargo. Estos cambios elevaron la cantidad de titulares a 2.320.569 para el segundo trimestre de 2021 (MDS 2021b).
- [11] El Programa Nacional de Inclusión Social y Desarrollo Local «Potenciar Trabajo» se lanzó el 20 de marzo de 2020 a través de la resolución 121/2020. A través de esta resolución el MDS transfirió a los y las titulares de dos programas preexistentes, los programas Hacemos Futuro y Proyectos Productivos Contemporáneos quienes pasaron a percibir el Potenciar. El mismo tiene como objetivo «contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socioproductivos, sociocomunitarios, sociolaborales y la terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica».
- [12] El PTA se creó en el año 2004 mediante la resolución 203/2004 en el ámbito de la Secretaría de Empleo dependiente del MTEySS. Su objetivo consiste en «promover la generación de nuevas fuentes de trabajo y el mantenimiento de los puestos existentes a través del fortalecimiento de unidades productivas de bienes y servicios, autogestionadas por los trabajadores» (resolución 203/2004).
- [13] La ampliación de la nómina tuvo un impacto heterogéneo dependiendo de la rama y la organización y el aumento de los titulares fue más o menos marcado; por ejemplo, la construcción tuvo mayores cupos de este programa

A través del Potenciar Trabajo se ha garantizado un ingreso equivalente a la mitad del Salario Mínimo, Vital y Móvil, como lo hacía su antecesor el Salario Social Complementario. De la misma manera que en la AUH, junto con el Potenciar Trabajo el Gobierno otorgó bonos complementarios durante 2020 y 2021, en meses puntuales y de forma discontinuada. Además, se constituyó como un canal de acceso privilegiado para las trabajadoras sociocomunitarias en el marco de la discusión por el proyecto de ley «Ramona» presentado por distintas organizaciones,<sup>[14]</sup> a través del cual se le concedió un plus de \$ 5.000 en reconocimiento por el trabajo de cuidados realizado en plena emergencia sanitaria.<sup>[15]</sup> No obstante, el cobro de este plus por un año se dio en un contexto en el que la mayor parte del trabajo recayó en las trabajadoras de los comedores y merenderos debido al aumento significativo de la demanda de comida en los barrios, por lo que no se trató estrictamente de una jerarquización de la actividad. Pese al peso del Potenciar Trabajo para el sector de la economía popular, por su bajo ingreso monetario, en agosto de 2021 su ingreso implicaba \$ 13.600, era necesario complementarlo con *changas*, de modo de completar un ingreso suficiente para cubrir las necesidades básicas.

Ahora bien, este programa no solo implicó una transferencia monetaria de ingresos, sino que permitió la promoción del desarrollo de las distintas ramas productivas del sector en la medida de la apertura de las actividades económicas. Esto fue posible por la contraprestación prevista para los titulares respecto de la participación en «proyectos socioproductivos, sociolaborales y/o sociocomunitarios».<sup>[16]</sup> Por esta razón, el MDS proveyó de herramientas y equipamiento para la producción al que tuvieron acceso distintas cooperativas durante la pandemia. Estas cuestiones son claves para pensar en el carácter colectivizante del programa, que permite entre otras cuestiones fortalecer el sector de la economía popular.

---

por el desarrollo de una línea del Ministerio para el saneamiento y mejoras barriales.

[14] El proyecto de ley se llamó «Asignación de reconocimiento para trabajadoras y trabajadores de merenderos y comedores comunitarios durante la emergencia sanitaria en virtud de la pandemia por COVID-19» y fue firmado entre otros por Juan Carlos Alderete de la Corriente Clasista y Combativa, Federico Fagioli del Frente Popular Darío Santillán e Itai Hagman de Nueva Mayoría. Sin embargo, se trataba de una demanda transversal entre las organizaciones de la economía popular.

[15] El proyecto de ley no fue debatido por el Congreso, sino que finalmente fue lanzado por el Poder Ejecutivo en diciembre del año 2020.

[16] Los y las titulares del programa también pueden optar por la terminalidad educativa como contraprestación.

Un programa con una lógica similar, aunque con un alcance más acotado, fue el PTA y, en menor medida, el Entrenamiento Para el Trabajo (EPT),<sup>[17]</sup> ambos bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). El PTA fue destinado a cooperativas autogestionadas, con distintas líneas que van desde la transferencia de ingresos a los trabajadores hasta el financiamiento para la compra de maquinarias, refacción, mejoramiento de la seguridad e higiene, apoyo técnico, etcétera. Durante la pandemia, este programa fue la principal vía por la cual el gobierno brindó apoyo económico a las cooperativas autogestionadas, en especial a las empresas y fábricas recuperadas. El 30 de abril de 2020, a través de la resolución 144/2020, se estableció una ayuda económica de emergencia para aquellas unidades productivas autogestionadas afectadas económicamente, las cuales podían acceder a la Línea Ayuda Económica Individual (Línea I); de aproximadamente \$ 9.000 a los trabajadores y trabajadoras de cada unidad productiva por un plazo inicial de dos meses y ampliado sucesivamente hasta los siete meses.<sup>[18]</sup> De alguna manera, esta política significó la respuesta gubernamental para las empresas recuperadas que reclamaban ser asistidas mediante el Programa de Recuperación Productiva (REPRO),<sup>[19]</sup> destinado al pago de sueldos

- 
- [17] El Programa Acciones de Entrenamiento para el Trabajo consiste en una ayuda económica por hasta 8 meses destinado a desocupados y desocupadas titulares de distintos programas del MTEySS como del MDS y del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Tiene como objetivo «mejorar las condiciones de empleabilidad de trabajadores desocupados mediante el desarrollo de prácticas en ambientes de trabajo que incluyan procesos formativos y acciones de tutoría tendientes a enriquecer sus habilidades y destrezas» (resolución 708/2010). Estas prácticas de trabajo pueden desarrollarse tanto en el ámbito público como privado, incluyendo «Instituciones sin fines de lucro».
- [18] Los plazos fueron sucesivamente ampliados mediante las resoluciones 301/2020, 473/2020 y 623/2020. Una vez vencido este último plazo, se otorgaron discontinuamente pagos extraordinarios de \$ 9.000 en febrero de 2021 (resolución 127/2021), en mayo 2021 (resolución 534/2021) y luego extendido por 5 meses el pago de \$ 11.000 (resolución 673/2021).
- [19] La segunda edición del programa REPRO fue relanzada por el gobierno a fines del año 2020 como continuidad del Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Su antecedente, el REPRO I, se había implementado desde 2004. A través del mismo se otorgaba apoyo a empresas en situación crítica a través del pago de salarios complementarios por parte del Estado y líneas de crédito a tasa subsidiada. Si bien tanto el ATP como el REPRO fueron medidas de bajo impacto en el sector de la economía popular debido a que estuvieron orientadas principalmente a la asistencia a empresas privadas, lo cierto es que algunas cooperativas, principalmente del sector de las empresas recuperadas pudieron contar con algunas de estas herramientas.

complementarios a empresas privadas. De acuerdo a algunos testimonios, luego de distintas reuniones, envío de notas y campañas públicas, consiguieron una ayuda parcial por parte del Estado a través del PTA. Esto denota que el acceso a este tipo de programas y planes de contención fue irregular, en gran medida por la heterogeneidad del sector pero también por el desconocimiento estatal de su complejidad y la poca iniciativa frente al contexto de emergencia. En general, los programas del MTEySS están destinados a cooperativas que cuentan con personería jurídica, por lo que muchas de las que forman parte de la economía popular se ven impedidas a acceder por su carácter de incipiente conformación o por carecer de formas jurídicas establecidas. En este contexto, tenían como opciones:

- 1) seguir reclamando el reconocimiento como cooperativas para acceder al REPRO o al PTA;
- 2) esperar la apertura de cupos del *Potenciar Trabajo* – lo que ocurrió a fines de 2020 y que fue limitado a algunas ramas – ;
- 3) acceder a los programas de la Dirección de Empresas Recuperadas del MDS. Muchas cooperativas no accedieron a ninguna de las tres opciones por lo que quedaron en una especie de «zona gris» en relación a las ayudas del Estado.

### 6.3.2 Políticas orientadas a ramas específicas de la economía popular

Como mencionamos en un apartado anterior, durante la pandemia se implementaron algunos programas orientados específicamente para fortalecer algunas ramas del sector de la economía popular. A continuación pueden observarse las principales políticas públicas vinculadas a la promoción de ramas productivas específicas.<sup>[20]</sup> Estos programas no se impulsaron desde el MDS o desde el MTEySS, sino más bien desde especificidades productivas. Ahora bien, también puede observarse que no todas fueron beneficiadas.

- *Política pública:* Programa Argentina Recicla.
- *Ministerio:* Ministerio de Desarrollo Social.
- *Breve descripción:* promoción de sistemas locales de reciclado con inclusión social.
- *Rama productiva de la EP alcanzada según las entrevistas:* Recuperación, Reciclado y Servicios Ambientales.
- *Impacto de la política según las entrevistas:* herramientas e instrumental.

[20] Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas por los autores.

- *Política pública:* Programa para el Desarrollo de la Economía Circular (Plan de Desarrollo Productivo Verde).
- *Ministerio:* Ministerio de Desarrollo Productivo.
- *Breve descripción:* fomento de iniciativas de economía circular en clave de fortalecimiento económico, inclusión social y recuperación ambiental.
- *Rama productiva de la EP alcanzada según las entrevistas:* Recuperación, Reciclado y Servicios Ambientales
- *Impacto de la política según las entrevistas:* financiamiento a partir de Aportes no Reintegrables.
  
- *Política pública:* Programa de Asistencia Crítica y Directa para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.
- *Ministerio:* Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
- *Breve descripción:* fortalecimiento y asistencia a productores inscriptos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF).
- *Rama productiva de la EP alcanzada según las entrevistas:* Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.
- *Impacto de la política según las entrevistas:* financiamiento a partir de Aportes no Reintegrables con el que compraron insumos y biopreparados.
  
- *Política pública:* Programa Sembrar Soberanía Alimentaria.
- *Ministerio:* Ministerio de Desarrollo Social.
- *Breve descripción:* financiamiento de proyectos productivos vinculados a la agricultura familiar.
- *Rama productiva de la EP alcanzada según las entrevistas:* Agricultura Familiar, Campesina e Indígena
- *Impacto de la política según las entrevistas:* financiamiento con el que motorizaron una fábrica de tomates y una cooperativa de chacinado de carne.
  
- *Política pública:* Programa En Nuestras Manos.
- *Ministerio:* Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.
- *Breve descripción:* financiar proyectos de mujeres de la agricultura familiar, campesina e Indígena y de la pesca artesanal.
- *Rama productiva de la EP alcanzada según las entrevistas:* Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.
- *Impacto de la política según las entrevistas:* Aportes no Reintegrables para la compra de maquinaria, insumos y tecnología.
  
- *Política pública:* Programa Manos a la Obra.
- *Ministerio:* Ministerio de Desarrollo Social.

- *Breve descripción:* subsidios a proyectos productivos o asociativos en vistas al fortalecimiento y renovación de equipos.
- *Rama productiva de la EP alcanzada según las entrevistas:* Empresas Recuperadas.
- *Impacto de la política según las entrevistas:* financiamiento a unidades productivas.

A través de estos programas, el gobierno llevó adelante una estrategia de contención a través de las organizaciones de la economía popular otorgando recursos de distinto tipo, desde asistencia alimentaria hasta la realización de convenios de compra de distintos productos que realizan las cooperativas y el otorgamiento de herramientas de trabajo para llevar a cabo dicha producción. Nuevamente, la distribución de estos recursos no fue extensiva a todas las organizaciones ni de forma homogénea, sino que fue desigual y heterogénea ya sea porque respondían a problemáticas particulares de distintas ramas productivas de la economía popular o por la poca o nula articulación interministerial.

Con relación a los distintos programas y líneas específicas de los ministerios se destaca el programa Argentina Recicla del MDS, que tuvo incidencia entre distintas cooperativas de cartoneros y recicladores lo que les permitió consolidar el trabajo que ya venían realizando. A partir del mismo pudieron acceder a herramientas para mejorar la producción, indumentaria para las y los trabajadores como a un medio de transporte para mejorar la logística de la cooperativa. Organizaciones como la Federación de Cooperativas Argentinas de Reciclado Autogestionadas (FECARA) lograron firmar un convenio con el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación y acceder al Plan de Desarrollo Productivo Verde a partir del cual obtuvieron financiamiento. Junto con las líneas de acceso a herramientas y equipamiento del programa Potenciar Trabajo como el Potenciar Empleo Verde o el Programa Manos a la Obra del MDS, estas propuestas fueron clave para el fortalecimiento de la capacidad productiva de las cooperativas de reciclado.

También existieron programas específicos orientados a la agricultura familiar, campesina e indígena principalmente de la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Una de las iniciativas claves fue el Programa de Asistencia Crítica y Directa para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, destinado a «fortalecer y asistir a productores y productoras del sector inscriptos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)», a partir del otorgamiento de «Aportes No Reintegrables» de forma directa a las y los productores. En algunas actividades como la de los floricultores

les permitió proveerse de insumos, semillas y biopreparados esenciales para garantizar y mejorar las producciones o en otras actividades para la provisión de alimentos para los animales, pero sirvió más bien para paliar la situación crítica y poder sostener por ejemplo el pago de alquileres. Otros entrevistados de la rama manifestaron haber tenido acceso al programa Sembrar Soberanía Alimentaria dependiente del MDS, cuyo objetivo se orientaba al apoyo de la producción, elaboración y distribución de los alimentos producidos por la agricultura familiar a partir del financiamiento de proyectos presentados por las organizaciones. Este programa respondía a una demanda estructural de estos sectores que se profundizó con la pandemia en relación al sostenimiento de los canales de comercialización y de venta de la producción. Por su parte, a través del programa En Nuestras Manos, desde el Ministerio de las Mujeres financiaron la adquisición de maquinarias y recursos para mejorar las instalaciones para la producción de proyectos asociativos formados por mujeres de la agricultura familiar, campesina e indígena y de la pesca artesanal.

El gobierno también sostuvo cooperativas y financió proyectos a través de la compra de productos específicos elaborados por la economía popular por medio de convenios con cooperativas o a través de las organizaciones. Por ejemplo, desde la rama textil del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) consiguieron un convenio para la confección de kits sanitarios – camisolines, cofias y botas – para el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Esto implicó un salto de escala importante para la producción de algunos polos textiles de la organización, de modo tal que para agosto de 2021 se habían producido cerca de 3 millones de estos kits. Del mismo modo, organizaciones como el Frente Popular Darío Santillán (FPDS) se dedicaron a la confección de barbijos del CONICET. Claramente, estas iniciativas estatales les permitieron consolidar e impulsar la producción en sus cooperativas y polos textiles, como también les facilitaron el acceso a maquinarias con la finalidad de realizar esa producción. A la par, el aumento de la producción derivó en problemas logísticos sobre todo a la hora de distribuir la mercadería una vez producida, lo que derivó en inversiones en transporte al interior de las organizaciones como en la renovación de demandas hacia el Estado. Cabe destacar que se trató de iniciativas muchas veces impulsadas desde las organizaciones sociales más que programas estatales con ambición de cobertura.

En lo que refiere al acceso a créditos, solo muy pocas unidades productivas pudieron percibir algún tipo de financiamiento crediticio. Algunas empresas recuperadas pudieron canalizar algunas de sus dificultades económicas en el acceso a créditos blandos, principalmente destinados a la adquisición o renovación de maquinarias, compra de materiales y capacitación. El acceso a los créditos resulta

de una complejidad particular en el sector de la economía popular, especialmente por el tipo de constitución legal de las cooperativas. Algunas lograron gestionar con la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), el acceso a créditos sin intereses para la compra de mercaderías de modo mayorista directamente a una distribuidora y así poder tener stock suficiente para la comercialización y venta. En el caso de los vendedores de la vía pública esto implicó una mejora sustantiva en su actividad, ya que podían evitar el encarecimiento de los productos por la inflación mediante el *stockeo*, como así también evitar la especulación de los intermediarios que les revenden los productos.

Paralelamente, muchas organizaciones recibieron refuerzos de asistencia alimentaria en forma de «bolsones» tanto para el sostenimiento de comedores y merenderos como para las y los trabajadores. Estos bolsones consistieron en productos secos (como fideos, arroz, aceite), y productos frescos (carne, pollo, verduras, leche). El acceso no fue universal ni tampoco homogéneo en las organizaciones y posiblemente este sea uno de los puntos donde más se observe la falta de coordinación entre los niveles nacionales, provinciales y municipales. Del mismo modo, los testimonios de los entrevistados refieren al otorgamiento de elementos de higiene (como alcohol en gel, lavandina y barbijos) para sanitizar los espacios de trabajo, especialmente para las trabajadoras de la rama sociocomunitaria que sostuvieron los espacios de cuidado. Entre ellos, se destaca el Programa Cuidate implementado en algunos municipios del Gran Buenos Aires, orientado a proveer de elementos de higiene como también fomentar las inscripciones para la vacuna contra la COVID-19 y la gripe.

Otras formas de intervención del Estado no tuvieron que ver estrictamente con el otorgamiento de recursos o financiación, sino que se centraron en un acompañamiento de las problemáticas a través de la canalización de demandas, la facilitación de trámites, la autorización a desarrollar la actividad o la realización de capacitaciones. Algunas cooperativas de cartoneros y recicladores articularon con el Ministerio de Ambiente de la Nación y con el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) de la Provincia de Buenos Aires, la canalización de demandas específicas en torno a la actividad y la promoción de capacitaciones para las organizaciones. Esto último les permitió articular con otras experiencias de reciclado:

«... ayer di una capacitación en OPDS en donde había compañeros de Bahía Blanca, de Mar del Plata, todos relacionados con las cooperativas de reciclado y algunos de otras provincias que están queriendo aprender de lo que hacemos acá en la provincia de Buenos Aires. Y eso potenció el organizarnos con otros

compañeros de a miles de kilómetros de donde estamos, trabajar en conjunto y planificar».<sup>[21]</sup>

La participación de dirigentes de la organización en cargos de gestión de áreas específicas del Estado les permitió motorizar estas instancias, y sobre todo dio visibilidad y reivindicación al sector; desde organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena participando en el Consejo Nacional de la Agricultura Familiar Campesina Indígena o en la Mesa de Desarrollo Regional en el marco del Ministerio del Interior de la Nación, como dirigentes de la rama de Liberados, Liberadas y Familiares de Detenidos/as-MTE-UTEP, participando en la mesa «Más trabajo menos reincidencia» del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires. No obstante, estas experiencias fueron específicas y no siempre dieron los resultados buscados por las organizaciones. Finalmente, otros entrevistados/as destacaron las capacitaciones del INAES y el facilitamiento y virtualización de los trámites relativos a la inscripción de cooperativas; la feria itinerante «Mercado Federal Ambulante» organizada por la Secretaría de Comercio Interior a través de la línea «El Mercado en tu Barrio» de la que participaron experiencias de comercialización como el Mercado Cooperativo Popular (MECOPO); el acceso a tarjetas para garantizar la conectividad por parte de la ENACOM, entre otras.

#### 6.4 Demandas y percepciones sobre la intervención estatal

Como vimos, la intervención del Estado estuvo centrada principalmente en la contención de los efectos negativos del aislamiento en el contexto de pandemia a partir de políticas de transferencia de ingresos como el IFE, el fortalecimiento de la AUH o programas con lógicas colectivistas como Potenciar Trabajo. Asimismo, estas políticas fueron complementadas con algunas otras destinadas a proveer de recursos de distinto tipo a las organizaciones. Sin embargo, el carácter de contención y la desarticulación al interior del Estado socavó la capacidad del mismo para abordar las problemáticas de larga data del sector y que, por otra parte, se habían agudizado como consecuencia de la política económica del gobierno de Cambiemos.

En este sentido, las demandas de las organizaciones se centraron más bien en el incremento de la asistencia frente a la crisis que en un abordaje integral de las problemáticas estructurales. A esto se suma que no hubo demandas unificadas o consensuadas, sino más bien estuvieron segmentadas entre las distintas líneas internas de las organizaciones como así también por las situaciones específicas

---

[21] Entrevista de los autores a dirigente de ACTRA.

de cada territorio y rama productiva. No obstante, la situación de pandemia propició (a la par de la profundización de problemas ya estructurales) el surgimiento de nuevas problematizaciones y demandas que, aunque no tuvieron un correlato en las políticas públicas y su alcance es todavía acotado, implicaron un aprendizaje para las organizaciones.

Las percepciones de las organizaciones de la economía popular respecto de la respuesta del gobierno viraron entre la valoración de la política de contención como de su insuficiencia, en paralelo a una perspectiva a futuro de consolidación del sector y el rol del Estado en este sentido. Una de las críticas más generalizadas fue la insuficiente respuesta gubernamental en términos principalmente económicos para hacer frente a la crisis profundizada por la pandemia, ya sea por las dificultades para acceder al IFE, su bajo monto y pocas cuotas o su discontinuación abrupta pese a la persistencia de la crisis social. Aun así, esta política fue ampliamente valorada por las organizaciones, de tal forma que decidieron impulsar la discusión por un salario básico universal. Por otro lado, la insuficiencia en la respuesta estatal desde la perspectiva de las organizaciones estuvo dada también por la desarticulación interministerial que datábamos más arriba, lo que muchas veces se tradujo en trabas burocráticas para la gestión de recursos y subsidios dificultando la asistencia.

El sector enfrentó dos problemáticas estructurales transversales que asumieron una creciente importancia frente a la situación de aislamiento. La primera referida a la falta de conectividad en muchísimos de los territorios, donde se despliegan los trabajos de la economía popular. La necesidad de virtualizar distintas actividades que realizaban las organizaciones (como las reuniones y formaciones o la comercialización de la producción de las cooperativas), junto con la educación virtual forzosa como consecuencia de la suspensión de clases presenciales provocó una desigualdad manifiesta en el acceso a derechos básicos como la educación como a actividades relativas a la organización. De esta forma, fueron los activistas y las organizaciones quienes con sus recursos sostuvieron el acceso a la conectividad, no siempre de forma exitosa. En los distintos testimonios, observamos la percepción acerca de que la acción del Estado no solo fue escasa, sino que las políticas que efectivamente se llevaron adelante no tuvieron el impacto requerido en los territorios. En tal dirección, los/as entrevistados/as han remarcado enfáticamente la necesidad de garantizar el acceso a la conectividad como un derecho universal, ya sea estableciendo puntos de conectividad en los barrios, ampliando la cobertura hacia aquellos lugares donde las empresas no prestan el servicio o mediante una ley nacional.

La segunda problemática es de larga data pero se profundizó durante el aislamiento, es la relativa a las desigualdades de género

y a la violencia hacia las mujeres. El aumento de la violencia de género fue un hecho transversal para las y los entrevistados, a lo que las organizaciones intentaron dar respuesta formando equipos con promotoras territoriales, brindando espacios de contención o actuando desde el colectivo en los casos particulares, antes que reclamos al Estado por medidas específicas. No obstante, algunas organizaciones criticaron la falta de contemplación en las medidas de aislamiento a las situaciones de violencia de género, mientras que otras exigieron políticas en torno a la garantización de viviendas y refugios para las mujeres y disidencias. El mayor acuerdo estuvo en reclamar el reconocimiento al trabajo de cuidados que realizaron las trabajadoras sociocomunitarias, a partir del cual impulsaron el proyecto de ley «Ramona» y en la exigencia del pago de un plus para las trabajadoras sociocomunitarias.

Bajo la demanda de reconocimiento del sector hay demandas transversales asociadas a la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de las y los trabajadores así como la expansión de los derechos laborales en su conjunto. No obstante, la demanda por el reconocimiento implica también una diversidad de problemáticas concretas en buena parte por la heterogeneidad intrínseca al sector, por lo que en lo concreto requiere discernir cuáles son los reclamos específicos, principalmente a nivel de cada rama pero también en cada territorio. De este modo, las de la construcción, ladrilleros y la textil reclaman para su desarrollo una mayor asociación al Estado, desde una ley de infraestructura social para las cooperativas de la construcción hasta ser proveedores de productos elaborados por las cooperativas textiles y ladrilleras. Como vimos, durante la pandemia muchas cooperativas de trabajo aumentaron su capacidad de producción y necesitaban políticas específicas para alentar la comercialización. De modo similar, muchas organizaciones exigían que la Tarjeta Alimentar pudiera ser utilizada en almacenes populares y no solamente en supermercados como forma de apoyar la producción sectorial, o como la rama de Liberadas y Familiares de Detenidos/as del MTE-UTEP que reclamaba la promoción de los bienes producidos por sus cooperativas en el marco de un reclamo más amplio de políticas que fomenten la inclusión social de quienes estuvieron presos o detenidos. Otras demandas hacia el Estado estaban vinculadas a la regulación del mercado, como garantizar un precio sostén para los productos de la agricultura familiar, campesina e indígena o la ley de Envases, que exigen principalmente desde la rama de recuperación, reciclado y servicios ambientales – como el MTE y FECARA – junto a otras iniciativas como la asociación de los servicios de reciclaje con los supermercados.

Por último, una demanda transversal ha sido la de fomento estatal a través de subsidios, créditos y de equipamiento; desde la gestión

de proyectos, créditos a tasas blandas y subsidios para las empresas recuperadas como también las ramas de Liberados, Liberadas y Familiares de Detenidos/as del MTE-UTEP, textiles, la agricultura familiar y campesina y las y los ladrilleros (quienes además exigen políticas integrales como la construcción de parques ladrilleros). En el caso de las y los ladrilleros y de la agricultura familiar, por estar sus actividades radicadas en zonas geográficas muchas veces alejadas de los centros urbanos (especialmente zonas rurales y periurbanas), exigen con más fuerza tierra propia para trabajar como también una mayor cobertura del Estado hacia estas zonas principalmente en lo que tiene que ver con el acceso a derechos básicos como el transporte y la salud, en una población donde muchos derechos no se cumple debido a la falta de transporte o de un hospital o escuela cercanos.

## 6.5 Palabras finales

La pregunta que organizó el capítulo estaba relacionada con la intervención del gobierno en el sector de la economía popular durante la pandemia, sus efectos y el modo en que se abordaron cuestiones estructurales y coyunturales, entendiendo que en tanto dispositivo constituye una tecnología de poder que permite configurar campos de acción y subjetividades como disposiciones para la acción. La relevancia de analizar las políticas sociales en este contexto remite al contexto extraordinario que atravesamos y la capacidad de transformación que se produce en esos acontecimientos.

En tal sentido, el argumento que organizó el capítulo implicaba sostener que la intervención estatal se caracterizó principalmente por la contención de los efectos negativos de la pandemia. Esta estrategia se plasmó a partir de políticas focalizadas como el Potenciar Trabajo o el PTA en combinación con políticas de asistencia social directa (IFE y Tarjeta Alimentar) y de ampliación de derechos como la AUH. De esta manera, frente al contexto claramente extraordinario de la pandemia, el gobierno optó por una política de contención frente a la crisis. Como vimos, esta estrategia fue insuficiente, sin embargo, es cierto que ante la magnitud de la crisis global y la doble crisis argentina cualquier política resultaría insuficiente.

En este contexto, las organizaciones tuvieron demandas relativas al aumento de la ayuda estatal, la falta de conectividad y el incremento de la desigualdad y violencia de género. Ahora bien, la amplia valoración del IFE como política de transferencia directa y monetaria implicó que las organizaciones, entre ellas la UTEP, resignificaran su sentido y propusieran su continuidad bajo la forma del salario básico universal. Este permitiría que los y las trabajadoras de la economía popular como otros trabajadores no asalariados, sin ingresos fijos,

puedan contar con un ingreso mínimo, constante e independiente de los vaivenes de los ciclos económicos.

## Referencias

ABAL MEDINA, PAULA

- 2017 «Los movimientos obreros organizados de Argentina», en *¿Existe la clase obrera?*, ed. por Paula Abal Medina; Ana Natalucci y Fernando Rosso, Buenos Aires: Capital Intelectual, págs. 21-63, referencia citada en página 140.

ANSES

- 2020 *Boletín IFE I-2020. Caracterización de la población beneficiaria. Dirección General de Planeamiento*, referencia citada en páginas 142, 145.

ARANGO, YUDI; PABLO IGNACIO CHENA y ALEXANDRE ROIG

- 2017 «Trabajo, ingresos y consumos en la economía popular», en *Cartografías del Sur*, n.º 6, referencia citada en página 141.

ARCIDIÁCONO, PILAR y GUSTAVO GAMALLO

- 2020 *El ingreso familiar de emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, recuperado de <<https://www.dspp.com.ar/wp-content/uploads/DSP-2007010-Debates-02-IFE-Arcidiacono-y-Gamallo.pdf>>, referencia citada en página 139.

BELLONI, PAULA y FRANCISCO CANTAMUTTO

- 2019 (eds.), *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina*, Batalla de Ideas, referencia citada en página 138.

BERTELLOTTI, ARIEL

- 2019 *Estimación cuantitativa de la economía popular. Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP)*, recuperado de <[https://docs.wixstatic.com/ugd/54048a\\_87f5b2dcf38f4e76bbbf5be49746f5e.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/54048a_87f5b2dcf38f4e76bbbf5be49746f5e.pdf)>, referencia citada en página 141.

BRUNO, DANIELA; RAMIRO COELHO y MARÍA MERCEDES 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)», en *Argumentos*, n.º 19, págs. 90-119, referencia citada en página 140.

CANTAMUTTO, FRANCISCO y EMILIANO LÓPEZ

- 2019 «¿El programa imposible? El dilema entre el ajuste y la legitimidad al interior del bloque en el poder», en *La economía política de Cambiemos*, comp. por Paula Belloni y Francisco Cantamutto, Batalla de Ideas, págs. 21-60, referencia citada en página 138.

CASTEL, ROBERT

- 1997 *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, referencia citada en página 139.

CASTEL, ROBERT; GABRIEL KESSLER y DENIS MERKLEN

- 2013 *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*, Paidós, referencia citada en página 139.

DENEULIN, SEVERINE y MARÍA DEL MAR MURGA

- 2014 «The power of organizing. The story of the Confederation of Popular Economy workers and its pursuit of dignity, legitimacy and decent work», en *World Meeting of Popular Movements*, Roma, referencia citada en página 140.

DETTANO, ANDREA y REBECCA CENA

- 2021 «Políticas sociales en contexto de pandemia: dimensiones de la incertidumbre acerca del Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina», en *Sphera Publica*, vol. 1, n.º 21, págs. 137-158, referencia citada en página 139.

DEUX MARZI, MARÍA VICTORIA; SUSANA HINTZE y GONZALO VÁZQUEZ

- 2020 «Argentina: políticas y organizaciones de Economía Social y Solidaria en la pandemia», en *Otra Economía*, vol. 13, n.º 24, págs. 201-215, referencia citada en página 140.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS

- 2018 «Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular Argentina», en *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 62, referencia citada en página 140.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS *et al.*

- 2020 *La economía popular durante la cuarentena. Relevamiento realizado en el marco del Proyecto Monitor Laboral COVID-19*, Buenos Aires: CITRA, vol. 5, recuperado de <[https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/2020\\_DOCUMENTO\\_M%C3%A9todo-CITRA-volumen-5.pdf](https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/2020_DOCUMENTO_M%C3%A9todo-CITRA-volumen-5.pdf)>, referencia citada en página 140.

FETTERS, MICHAEL y JOSÉ MOLINA-AZORIN

- 2017 «The Journal of Mixed Methods Research Starts a New Decade: The Mixed Methods Research Integration Trilogy and Its Dimensions», en *Journal of Mixed Methods Research*, vol. 11, n.º 3, págs. 291-307, recuperado de <<https://doi.org/10.1177/1558689817714066>>, referencia citada en página 140.

FOUCAULT, MICHEL

- 2006 *Seguridad, territorio y población*, Fondo de Cultura Económica, referencia citada en páginas 138, 139.

MALDOVÁN BONELLI, JOHANNA *et al.*

- 2018 *Debates, alcances y encrucijadas de la organización de los sectores populares: la CTEP, una nueva experiencia sindical*, UMET, referencia citada en página 140.

MANEIRO, MARÍA y JAVIER NÚÑEZ

- 2021 «Acción colectiva, negociaciones y alianzas tras la Ley de Emergencia Social», en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 10, n.º 20, págs. 429-457, referencia citada en página 140.

MASSETTI, ASTOR

- 2011 «Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones socio-políticas (2003-2009)», en *Revista Entramados y Perspectivas*, vol. 1, n.º 1, págs. 9-36, referencia citada en página 138.

MDS

- 2021a *Reporte de Monitoreo de Tarjeta Alimentar. Informe de gestión primer trimestre 2021*, Ministerio de Desarrollo Social, recuperado de <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/report\\_e\\_de\\_monitoreo\\_de\\_tarjeta\\_alimentar\\_1o\\_2021vf.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/report_e_de_monitoreo_de_tarjeta_alimentar_1o_2021vf.pdf)>, referencia citada en página 146.
- 2021b *Reporte de Monitoreo de Tarjeta Alimentar. Informe de gestión segundo trimestre 2021*, Ministerio de Desarrollo Social, recuperado de <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/report\\_e\\_de\\_monitoreo\\_de\\_tarjeta\\_alimentar\\_2o\\_2021\\_final.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/report_e_de_monitoreo_de_tarjeta_alimentar_2o_2021_final.pdf)>, referencia citada en páginas 143, 146.

MUÑOZ, MARÍA ANTONIA y MARÍA AMALIA GRACIA

- 2021 «Trabajo, trabajadores y re-producción de la vida frente al horizonte de crisis pandémica», en *Sudamérica. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 15, págs. 9-36, referencia citada en página 140.

MUÑOZ, MARÍA ANTONIA y LIDIA INÉS VILLAR

- 2017 «Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017). Crítica y Resistencias», en *Revista de Conflictos Sociales Latinoamericanos*, n.º 5, págs. 22-52, referencia citada en página 140.

NATALUCCI, ANA

- 2018 «El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016)», en *Polis*, n.º 49, págs. 103-125, referencia citada en página 140.