

# Brechas de género y políticas públicas

Desafíos para la equidad en el mundo del trabajo

Nora Goren y  
Diana Suarez  
(coordinadoras)



**EDUNPAZ**  
Editorial Universitaria



# **Brechas de género y políticas públicas**



# Brechas de género y políticas públicas

Desafíos para la equidad en el mundo del trabajo

Nora Goren y Diana Suarez  
(coordinadoras)

Instituto de Estudios Sociales  
en Contextos de Desigualdades  
(IESCODE)



Colección **Horizontes I+D+i**

---

Brechas de género y políticas públicas: desafíos para la equidad en el mundo del trabajo / Nora Goren [et al.]; Coordinación general de Nora Goren y Diana Suarez; Prefacio de Darío Kusinsky - 1a ed. - José C. Paz: Edunpaz, 2024.

Libro digital, PDF (Horizontes I+D+i; IESCODE)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-8262-53-6

1. Políticas Públicas. 2. División del Trabajo Basado en el Género. 3. Derecho al Trabajo. I. Goren, Nora II. Goren, Nora, coord. III. Suarez, Diana, coord. IV. Kusinsky, Darío, pref. CDD 344.01

---

1ª edición, noviembre de 2024

© 2024, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2024, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISBN: 978-987-8262-53-6

### **Universidad Nacional de José C. Paz**

Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**

Vicerrectora: **Silvia Storino**

Secretaria General: **María Soledad Cadierno**

Secretaria de Ciencia y Tecnología: **Pilar Cuesta Moler**

Directora del Instituto de Estudios Sociales en

Contextos de Desigualdades: **Nora Goren**

Directora General de Gestión de la Información y

Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**

Jefa de Departamento Editorial: **Blanca Soledad Fernández**

División Diseño Gráfico Editorial: **Jorge Otermin**

Arte y maquetación integral: **Florencia Jatib y Mariana Aurora Zárate**

Coordinación editorial: **Paula Belén D'Amico**

Corrección de estilo: **María Laura Romero, Nora Ricaud,**

**Mariangeles Carbonetti y Laura González**

Foto de tapa: **freepik.es**

Publicación electrónica - distribución gratuita

Portal EDUNPAZ <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/>



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

# Índice

## *Presentación*

DARÍO KUSINSKY

---

11

## *Introducción*

DIANA SUAREZ Y NORA GOREN

---

15

## *Brechas de género en el mundo del trabajo. Aportes para su operativización*

NORA GOREN Y DIANA SUAREZ

---

23

## ***Parte 1. Brechas de género, trabajo y políticas públicas en Argentina***

---

45

### *Análisis de políticas públicas para el cierre de brechas en el mundo del trabajo. Propuesta metodológica*

DIANA SUAREZ, NORA GOREN,  
JOHANNA MALDOVAN BONELLI Y ANDREA DELFINO

---

47

*El avance de la Industria 4.0 y las brechas de género en el mercado de trabajo. Políticas públicas para el cierre de brechas en debate*

FLORENCIA FIORENTIN Y LUCIANA LLORCA

61

---

*Políticas de género en ciencia y tecnología*

SACHA LIONE, PILAR CABRÉ, MARÍA FLORENCIA REY,  
ANDREA DELFINO Y LUISINA LOGIODICE

83

---

*¿Cerrando brechas de género en la economía popular?  
Políticas y supuestos de su abordaje en debate*

JOHANNA MALDOVAN BONELLI, NORA GOREN, FLORENCIA CORRADI,  
YAMILA FIGUEROA, CASANDRA HOJMAN Y NATALIA MAGNÉTICO

113

---

***Parte 2. El abordaje de las brechas de género en clave internacional***

141

---

*Hacia una ciencia con curvas en Europa. Un nuevo diseño para las trayectorias científicas*

MARCELA JABBAZ CHURBA

143

---

*Brechas de género e innovación en la Región Caribe*

YURY CASTILLO E ISABEL ÁLVAREZ

165

---

*Explorando la desigualdad salarial de género en España.  
Una revisión bibliométrica*

NAZARET MARTÍNEZ-HEREDIA Y GRACIA GONZÁLEZ-GIJÓN

---

197

*Discriminación a la comunidad LGBT+ y brechas de sexualidad  
en el trabajo. Reflexiones en torno a la NOM-025*

MAURICIO OLIVARES-MÉNDEZ, ALEJANDRA MARTÍNEZ-GALÁN  
Y GUILLERMO SAN-ROMÁN-TAJONAR

---

219

*Autorxs*

---

253

*¿Cerrando brechas  
de género en la  
economía popular?  
Políticas y supuestos de  
su abordaje en debate*

---

■ JOHANNA MALDOVAN BONELLI, NORA GOREN,  
FLORENCIA CORRADI, YAMILA FIGUEROA,  
CASANDRA HOJMAN Y NATALIA MAGNÉTICO



## INTRODUCCIÓN

La extensión del término economía popular en Argentina fue el resultado del impulso de diversas organizaciones y movimientos sociales que, a partir de 2011, confluyeron en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en pos de un objetivo común: lograr el reconocimiento en tanto trabajadores/as de quienes desarrollaban actividades y oficios populares, por fuera de la relación salarial y del mercado de trabajo formal. La disputa por este reconocimiento se articulaba también con demandas en pos de garantizar el acceso universal a derechos y recursos que históricamente se habían institucionalizado en Argentina en torno al trabajo asalariado registrado. Si bien las mediciones estadísticas disponibles en el país no permiten dar cuenta de manera acabada de la composición del sector de la economía popular —en tanto las categorías de medición utilizadas no se corresponden necesariamente con las definiciones vigentes—, en los últimos años se han realizado diversas estimaciones de relevancia que dan cuenta de su magnitud. Asimismo, la reciente imple-

mentación del Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular (RENATEP) aporta algunos datos relevantes que permiten complementar dichas estimaciones. De allí se desprende fundamentalmente el carácter feminizado y juvenilizado de la economía popular. A la par de ello, se observa cómo los mecanismos tradicionales de división sexual del trabajo operan también en el sector, estando las actividades tradicionalmente masculinizadas ocupadas en su mayoría por varones y, aquellas feminizadas, por mujeres.

La emergencia de la CTEP condujo no solo a propiciar nuevas formas de organización de los sectores populares –que buscaron articular las lógicas territoriales de los movimientos sociales con el formato sindical– y desplegar nuevas demandas, sino también a construir una identidad común en estos sectores organizados en torno a la idea del trabajador/a de la economía popular (Maldovan Bonelli, 2023). En términos generales, lo que se creaba no era un “nuevo sujeto” sino una nueva forma de concebir las prácticas económicas y laborales de los sectores populares que históricamente habían sido abordadas desde las perspectivas de marginalidad, pobreza, vulnerabilidad, exclusión o informalidad. Estas miradas situaron históricamente el foco de análisis en las “carencias” de estos sectores (Maldovan Bonelli, 2018). Es decir, en aquello que a estos les “faltaba” para integrarse de manera plena en la sociedad. Estas perspectivas fueron también las que guiaron la mayor parte de las intervenciones estatales orientadas a abordar las problemáticas de empleo a inclusión de los sectores populares, fundamentalmente durante la década del noventa, pero, como veremos, con una importante persistencia en la actualidad. A principios de los años 2000, tras la asunción de Néstor Kirchner, las políticas sociolaborales tuvieron un viraje en sus formas de abordar la rea-

lidad social y —partiendo de considerar al trabajo como eje rector de la organización social— buscaron propiciar procesos de colectivización laboral asentados en los preceptos de la economía social y solidaria. A partir de allí, se implementaron diversas políticas que condujeron a la creación de miles de nuevas cooperativas de trabajo que otorgaron créditos, subsidios y diversos tipos de recursos y servicios para estas organizaciones o bien para diversos grupos de trabajadores/as asociados/as, se crearon nuevos mecanismos de protección social que permitieron avanzar en la disminución de las brechas existentes en términos de seguridad social. Entre ellas, el monotributo social, el plan de inclusión previsional y la asignación universal por hijo son aquellas que cobraron mayor relevancia.

Desde la creación de la CTEP-UTEP, en el año 2011, al año 2023, el sector de la economía popular logró posicionarse en el marco de los debates públicos y políticos y sus demandas lograron un cierto nivel de institucionalización a partir de la aprobación de leyes y el diseño de políticas públicas específicas para estos/as trabajadores/as. Sin embargo, como veremos, dicho reconocimiento no se realizó de manera unívoca en todas las áreas del Estado, así como en los distintos niveles gubernamentales y lo que prevaleció más bien fue una amplia dispersión en las formas de abordaje de las políticas públicas que dan cuenta de cómo la tensión presente entre los supuestos de su andamiaje sigue vigente. Así, al tiempo que se dio un paulatino avance en el reconocimiento de la condición de trabajadores de quienes integran el sector, ello sucedió a la par de una continuidad con el despliegue de políticas que abordan al sector desde miradas situadas en las “carencias”, desde la economía social y solidaria o bien desde los nuevos enfoques liberales asentados en la idea del emprendedurismo.

En el marco del proyecto que hemos referenciado en el primer capítulo de esta parte del libro y tomando como punto de partida el análisis precedente nos preguntamos qué tipo de políticas se han implementado para el sector de la economía popular y, específicamente, cómo fueron abordadas las brechas de género en la economía popular a través de la política pública. De allí que el objetivo de este capítulo es analizar las políticas públicas que hayan tenido por objetivo reducir las brechas sexo-genéricas en la economía popular, teniendo en cuenta específicamente aquellas que se hayan focalizado en el mundo del trabajo y que se hubieran implementado (más allá de su año de creación) en el período 2019-2023. El recorte temporal y espacial escogido se fundamenta en la particular impronta que cobraron las políticas de género en el período a partir de la creación de ministerios de las mujeres (o géneros, diversidades, etc. según las distintas acepciones utilizadas en las jurisdicciones que se implementaron) a nivel nacional y provincial. De allí que el foco del trabajo ha estado puesto en el nivel nacional y en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Neuquén y Córdoba, en tanto que fue en estas donde se crearon dichas áreas ministeriales. En estas provincias se relevaron políticas pertenecientes a distintos ministerios y secretarías, tales como trabajo, desarrollo social o producción.

A partir de aquí el capítulo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, realizamos una breve caracterización de la economía popular recuperando datos de los distintos registros y relevamientos implementados en el período reciente. En segundo lugar, presentamos los avances más significativos en el proceso de institucionalización del sector, en el período 2011-2023. En tercer lugar, presentamos nuestros principales hallazgos donde se dan cuenta de las principales

políticas que han tendido al cierre de las brechas sexo-genéricas en el sector recuperando algunas notas y reflexiones metodológicas vinculadas al trabajo realizado y a los obstáculos encontrados. Finalmente, desarrollamos unas breves reflexiones finales.

### **LA ECONOMÍA POPULAR EN ARGENTINA: ESTIMACIONES Y CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR**

Si bien en Argentina no existen estadísticas oficiales que permitan caracterizar plenamente a la economía popular, algunos trabajos han buscado estimar su composición a partir de recuperar datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Estos trabajos tienen orientaciones comunes en sus objetivos y comparten algunos aspectos metodológicos, pero no son del todo unívocos. Así, mientras que un grupo de estudios estima una composición aproximada del sector de 4,2 millones de trabajadores/as (Bertellotti, 2019; RENATEP, 2021; Wolanski Sorroche, Mate, Santín Rulfo y Fernández Álvarez, 2022), otros estiman que el universo podría ascender a 10,4 millones si se toman en cuenta a quienes son considerados inactivos/as en las estadísticas oficiales (Chena, 2022).

En relación con los registros públicos, desde junio de 2020 se puso en marcha el Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular (RENATEP) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, con el objetivo de reconocer y formalizar a estos/as trabajadores/as y producir información para la planificación de políticas públicas. Si bien el registro es de autoinscripción y se basa en la percepción de los/as trabajadores/as en lo que respecta a si se consideran o no como

parte de la economía popular, los datos relevados arrojan algunos elementos claves para la caracterización sociodemográfica de quienes integran el sector.

Desde su lanzamiento hasta abril de 2023, se registraron 3.618.606 personas que se perciben trabajadores/as de la economía popular en todo el país (RENATEP, 2023), inscribiéndose dentro de una de las ocho ramas de actividad en las que se organiza el Registro: 1) servicios personales y otros oficios, 2) servicios socio comunitarios, 3) comercio popular y trabajos en espacios públicos, 4) construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental, 5) agricultura familiar y campesina, 6) recuperación, reciclado y servicios ambientales, 7) industria manufacturera y 8) transporte y almacenamiento. El 63,1% de las inscripciones al RENATEP corresponde a servicios personales y otros oficios (36%) y servicios sociocomunitarios (27,1%). El otro 36,9% se distribuye entre el resto de las ramas, de las cuales se destaca comercio popular y trabajos en espacios públicos con el 11,7% de inscriptos/as. A partir de los datos que arroja el relevamiento se evidencia el hecho de las actividades que los/as trabajadores/as de la economía popular realizan responden a necesidades sociales fundamentales, tales como la producción y distribución de bienes y servicios esenciales a precios accesibles –entre ellos, el alimento–, la recuperación de residuos y cuidado del medioambiente, las tareas de cuidado comunitario y la construcción y mejora de viviendas e infraestructura social. Asimismo, parte de estas actividades también forman parte de distintas cadenas de valor que se articulan con la economía empresarial capitalista desde un lugar fuertemente subordinado.

Otra característica relevante es que el sector de la economía popular está altamente feminizado: del total de inscriptos/as, el 58,2%

son mujeres y el 41,8% varones. Sin embargo, si se observa la composición por sexo de las ramas de actividad surge que, en comercio popular y trabajos en espacios públicos, industria manufacturera, servicios personales y otros oficios y servicios sociocomunitarios, la diferencia es aún mayor (un promedio de 64,3% de mujeres); mientras que en construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental y en transporte y almacenamiento la proporción de varones promedia el 76,6%. Solo en los casos de agricultura familiar y campesina y recuperación, reciclado y servicios ambientales no se observan diferencias significativas por sexo. Ahora bien, al analizar las categorías ocupacionales según la distribución por sexo, se advierte que, en ciertas ocupaciones, el informe señala que la feminización de las mismas alcanza a ocho o más de cada diez inscriptos/as. Esto sucede en el caso de las tareas de cuidados, los servicios de limpieza, las ocupaciones vinculadas a cuestiones estéticas como peluquería, cosmética, etc. e indumentaria y textil. Por el contrario, las ocupaciones relacionadas a la construcción, transporte, seguridad y reparación de objetos y electrodomésticos concentran una gran mayoría de varones (alrededor del 90%). Tal como señalan Hopp y Mutuberría Lazarini (2022), la información que ofrece el RENATEP muestra que en la economía popular se mantiene la división sexual del trabajo dominante en la sociedad, en la que las mujeres realizan las tareas menos reconocidas, muchas veces no remuneradas y ligadas al ámbito doméstico o barrial. Estos son trabajos esenciales para la sostenibilidad de la vida en sectores populares, pero también para la efectiva implementación de políticas sociales, ya que estas trabajadoras, desde merenderos y comedores, tienen un rol central en la preparación de

los alimentos que provee los diferentes niveles del Estado (Muñoz, Parcero Paez y Gispert, 2022).

En cuanto a la distribución etaria, el 62,9% tiene entre 18 y 35 años, es decir que se trata de una población predominantemente joven (con un promedio de edad de 33,7 años). La información recabada da cuenta también de la desprotección y precariedad en la que estos trabajos se desarrollan: solo el 10,5% se encuentra inscripto/a de forma individual en alguna categoría tributaria, principalmente en el monotributo social, una forma de registro subsidiada para personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y en las categorías más bajas del régimen simplificado para pequeños contribuyentes (0,8%). Esto significa que la gran mayoría no cuenta con aportes para una jubilación futura ni con cobertura de salud, tampoco con la posibilidad de tener licencias o asegurarse contra otros riesgos del trabajo. En relación con la organización del trabajo, se destaca que la mayor parte de los/as trabajadores/as lleva adelante sus actividades de manera individual (60,7%) mientras que el 39,3% restante se organiza de manera colectiva. Entre las formas colectivas de trabajo, algunas unidades productivas constituyen organizaciones comunitarias/sociales (21,6%), otras son cooperativas (7,5%), también se observan pequeños emprendimientos familiares y no familiares (7,3%), proyectos productivos o de servicios inscriptos en el Ministerio de Desarrollo Social (1,7%) y núcleos de agricultura familiar (1,2%). A diferencia de lo que sucede en las relaciones laborales asalariadas, en la economía popular la organización autónoma o autogestionada del trabajo genera que en estas unidades productivas sean los/as propios/as trabajadores/as quienes tengan que darse a sí mismos/as pautas de trabajo y generar acuerdos y compromisos comunes para coordinar acciones.

Otra característica relevante en el sector está dada por el lugar en el que se desarrolla el trabajo. En este sentido, el 57,3% de los/as trabajadores/as de la economía popular declara como lugar principal de trabajo domicilios particulares, dividiéndose este total entre quienes trabajan en el propio hogar (28,9%) y quienes lo hacen en uno ajeno (28,4%). Por otra parte, el 17% de los/as inscriptos/as trabaja en el espacio público. En relación con esta característica, la realización mayoritaria del trabajo en espacios privados reafirma la dificultad de visibilizar la importancia de estas tareas y explica, también, la escasa regulación y protección de quienes las realizan. A su vez, no son pocos los casos en los cuales el propio espacio de trabajo se encuentra en conflicto, como sucede tras la quiebra de empresas y recuperación por parte de los/as trabajadores/as. Por otro lado, los datos reafirman la lógica de funcionamiento de la economía popular dada por el solapamiento de las tareas orientadas a la reproducción de la vida en los hogares con las tareas productivas y/o laborales. Asimismo, si bien la caracterización de las condiciones de trabajo en el sector de la economía popular enfrenta el desafío de que comprende un abanico importante de actividades, existen algunas condiciones compartidas que pueden destacarse. En primer lugar, dado que representan actividades que conllevan magros ingresos —que, por lo general, no superan el salario mínimo, vital y móvil y que se pagan a destajo— las jornadas laborales son extensas y muchas veces se extienden por seis o siete días a la semana, sin días de descanso. A su vez, en muchos casos las actividades conllevan un alto esfuerzo físico y se realizan a la intemperie, con un uso intensivo de mano de obra y con una escasa división del trabajo (tal como sucede en la recuperación de residuos, en la agricultura familiar o en la producción de ladrillo artesanal).

Tanto las características que asume el proceso de trabajo en este sector como los espacios donde el mismo se realiza se alejan del tradicional esquema fordista que implicaba la diferenciación de espacios productivos (“la fábrica”) y domésticos (“el hogar”), como también de la distribución de tareas y puestos a partir de un Convenio Colectivo de Trabajo que regule la actividad, con intervención de las autoridades públicas competentes.

### **EL CAMINO HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SECTOR**

Cabe destacar que, a pesar de que la CTEP surge en 2011, las primeras leyes y políticas vinculadas al sector de manera específica –es decir, aquellas que explicitan a la economía popular como objeto de su abordaje– surgieron durante el gobierno de la Alianza Cambiemos, en el marco de un proyecto político económico que llevó al sector financiero a consolidarse como nuevo eje rector del modelo de acumulación (Santarcángelo y Padín, 2019). Las políticas implementadas por el gobierno entrante implicaron un giro regresivo en materia de distribución del ingreso, empleo y trabajo adverso para las trabajadoras y los/as trabajadores/as en general y para los/as trabajadores/as de la economía popular en particular. Pese a ello, el gasto social se mantuvo constante y el asistencial aumentó en relación con el periodo anterior (Seiffer y Rivas Castro, 2017).

Entre las principales regulaciones y políticas del período, nos interesa destacar, en primer lugar, la creación del Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas a través de la Resolución N° 32/2016 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), con el objetivo de inscribir

a las entidades representativas de trabajadores/as que se desempeñaran en la economía popular. Este Registro permitía el reconocimiento de la personería social<sup>1</sup> de la organización inscripta, figura jurídica que, a partir de un régimen específico, habilitó la inscripción y formalización de las organizaciones de representación de la economía popular bajo un esquema similar al de la personería gremial, siendo esta última la que regula el accionar de los sindicatos tradicionales. En tal sentido, si bien la figura de la personería social implicó un avance en términos de institucionalización y reconocimiento del sector, se construyó como un régimen diferenciado al de los trabajadores/as formales, regidos en Argentina por la Ley de Asociaciones Sindicales (Grabois, 2017; Pasarín, 2023).

Otro hito relevante en el proceso de institucionalización del sector fue la sanción, en el año 2016, de la Ley de Emergencia Social (Ley N° 27343), votada por unanimidad en el Congreso Nacional. En ella se instruye la creación de un Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP), la formación de un Consejo de la Economía Popular y Salario Social Complementario (CEPSSC) y la creación del Salario Social Complementario (SSC). Además, impulsó la conversión de los programas sociales existentes hacia al SSC.

Con posterioridad, en el año 2017, se creó el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), mediante el Decreto N° 358/2017, con el fin de registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos

---

1. Si bien originariamente dicha personería fue otorgada por el Ministerio de Trabajo en diciembre de 2015 –un día antes de la finalización del mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner– esta actuación careció de validez al no ser publicada en el Boletín Oficial.

de las personas que las habitan, a efectos de desarrollar políticas públicas habitacionales inclusivas. Esto significa un avance significativo en el acceso a derechos habitacionales, laborales y sociales de quienes habitan estos barrios y, para las organizaciones del sector, entre ellas, la CTEP, la participación en la Mesa Nacional de Coordinación que gestiona las políticas de integración sociourbana.

Hacia finales de 2019 la CTEP se reconfiguró bajo el nombre de UTEP (Unión de Trabajadores de la Economía Popular), reuniendo a la Corriente Clasista y Combativa (CCC), la CTEP, Barrios de Pie y el Frente Popular Darío Santillán y obtuvo su personería social en 2021. El lanzamiento de la UTEP coincide con el cambio de gestión gubernamental a nivel nacional, tras el triunfo electoral del Frente de Todos y la asunción de Alberto Fernández a la presidencia. El giro entablado en la orientación política de la nueva gestión habilitó la incorporación de referentes/as de la UTEP como funcionarios en distintos organismos públicos. A pesar del cambio de perspectiva del gobierno entrante en torno al sector respecto a su predecesor y de la revalorización discursiva en torno a la importancia de la economía popular, social y solidaria para propiciar la recuperación económica y social del país, los cambios en materia de política pública no reflejaron dichos posicionamientos. En tal sentido, el período 2019-2023 —en el cual se sitúa este trabajo— estuvo más bien signado por la administración y reorganización de la institucionalidad preexistente, antes que por la creación de nuevas instituciones (Deux Marzi, 2023). Uno de los avances más relevantes en estos años resultó la implementación del RENATEP, en tanto habilitó la generación de datos públicos y oficiales en torno a la composición sociodemográfica de la economía popular y sus características productivas. Asimismo, en marzo de

2020 se creó el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, a partir de la unificación del SSC y el programa Hacemos Futuro. El programa resultó sumamente significativo en tanto que conllevó una multiplicación de los titulares receptores que alcanzó a cerca de 1,6 millones de personas en diciembre de 2023.

Por su parte, desde la organización se dio impulso a diversas iniciativas legislativas, entre las cuales se destacan aquellas orientadas al reconocimiento y valorización económica de las tareas comunitarias (siendo este uno de los sectores mayoritarios de la economía popular y altamente feminizado), tales como la propuesta de creación de un sistema integral de protección del trabajo de cuidado comunitario y la llamada “Ley Ramona” –orientada a crear un registro de comedores y merenderos comunitarios y otorgar una prestación monetaria a las trabajadoras de la actividad– finalmente implementada en diciembre de 2020.

## **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA REDUCCIÓN DE BRECHAS DE GÉNERO EN LA ECONOMÍA POPULAR**

Tal como hemos señalado previamente, el objetivo del proyecto en el cual se enmarcan los hallazgos presentados en este artículo se orientó a relevar y analizar las políticas públicas orientadas a la reducción de brechas de género en el mundo del trabajo vigentes a noviembre de 2023. En particular, este capítulo aborda aquellas vinculadas al sector de la economía popular. El recorrido presentado hasta aquí da cuenta de algunas de las tensiones existentes en las formas de abordaje del sector, que se encuentran atravesadas por concepciones

en pugna en torno a su recorte y nominación. Al respecto, durante el período estudiado es posible observar cómo el término de economía popular prevalece en algunas políticas –fundamentalmente las implementadas a nivel nacional– mientras que este se solapa con otras intervenciones que se asientan sobre las nociones de economía social y solidaria, pobreza, vulnerabilidad, marginalidad y/o emprendedurismo. Esto representó uno de los principales obstáculos al momento de construir el relevamiento del sector. Si bien una vía posible hubiera sido analizar únicamente aquellas que utilizaban el término economía popular en su abordaje, consideramos que ello dejaría por fuera un cúmulo importante de medidas que en sí se orientaban a dar respuesta a necesidades de un mismo sujeto económico y social. En tal sentido, optamos por recuperar aquellas políticas que –más allá del término utilizado– tuvieran por objetivo abordar problemáticas de los sectores populares, teniendo en cuenta para su delimitación las características estructurales del sector que se desprenden de los datos provistos por el RENATEP anteriormente referenciados. A partir de aquí relevamos un total de 49 políticas, situadas a nivel nacional y de las provincias de Santa Fe, Neuquén, Córdoba y Buenos Aires. Es decir, de aquellas jurisdicciones que durante el período de estudio construyeron ministerios de las mujeres, géneros y diversidades. El segundo recorte realizado consistió en seleccionar, entre dichas políticas, aquellas que en su formulación incluyeran los términos “mujeres” “género” o “diversidades” y que estuvieran orientadas a abordar la reducción de brechas en el mundo del trabajo, donde identificamos diez iniciativas. En relación con este recorte, nos encontramos frente a un segundo obstáculo, vinculado a cómo abordar las brechas laborales en el sector estudiado. A diferencia de lo que acontece en el mercado

de trabajo –formal o informal– el sector de la economía popular se caracteriza por el desarrollo de unidades productivas de subsistencia, con bajos niveles de capitalización y una escasa formalización de sus estructuras organizativas. Asimismo, suelen ser unidades pequeñas de carácter unipersonal, familiar o con algún grado de asociativismo –en ocasiones formalizadas bajo la figura de cooperativa–.

Una vez concluido el respectivo relevamiento y la sistematización de las acciones de políticas públicas, teniendo en cuenta los criterios y limitaciones antes presentadas, hemos encontrado que para el sector de la economía popular existen un total de diez iniciativas cuyo objetivo está vinculado al cierre de brechas sexo-genéricas, recordemos que en esta selección se contemplan las acciones o políticas públicas que de manera específica o general incorporan acciones que buscan incidir en estas desigualdades.

En el cuadro que se encuentra a continuación se presenta una sistematización de las acciones, en función de diferentes criterios que se encuentran en el abordaje metodológico señalado en el primer capítulo de esta parte del libro. En primer lugar, se las agrupó por dependencia que lo llevó adelante, ya sea Nación, provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba o Neuquén; en segundo lugar, se señala el tipo de política o acción que se propuso desarrollar, en tanto si es general o específica; luego, el tipo de brecha que aborda, ya sea de participación, promoción, recursos y, por último, cuál es el instrumento que utiliza para abordarla, el de formación, cuota, sensibilización o material.

En cuanto al tipo de política, se puede observar que existen siete iniciativas específicas destinadas al cierre de brechas laborales enfocadas en la problemática del trabajo, o sea que han sido diseñadas para alcanzar tal fin y tres de carácter general, o sea que no han estado

diseñadas teniendo por objetivo el cierre de brecha laboral, pero que incluye una acción a tales fines.

A su vez, la mitad de las iniciativas relevadas provienen del nivel nacional de gobierno (50%), seguido de la provincia de Santa Fe, que cuenta con dos iniciativas (20%), luego se posicionan Buenos Aires, Córdoba y Neuquén, cada una con una política que adopta las características requeridas según el objetivo de esta investigación (10% cada una).

Por otro lado, en relación con el tipo de brechas que abordan, encontramos que la gran mayoría de ellas se orienta a promover la participación (90%) y promover la entrega de recursos (50%). Además, se ha identificado una orientada a la brecha de promoción (10%). Es importante señalar que en esta clasificación se ha considerado la posibilidad de que una misma iniciativa pueda abordar múltiples brechas. De hecho, encontramos que la mitad de las políticas analizadas tienen como objetivo resolver más de una brecha (cinco de diez). Así la única política clasificada como de promoción no se centra exclusivamente en esa área, sino que también aborda la problemática de la participación.

En cuanto los instrumentos que emplean las políticas para alcanzar sus objetivos, se ha podido identificar que prevalecen aquellas que recurren a instrumentos económicos y de formación (40% respectivamente) por encima del resto: una iniciativa implementa instrumentos de cuota y otra de sensibilización.

Tabla 1. Sistematización de las políticas públicas para el cierre de brechas en la EP.

	OBJETO		BRECHA/OBSTÁCULOS				INSTRUMENTOS			
	Específicas	Generales	Participación	Promoción	Recursos	Formación	Cuota	Sensibilización	Material	
NACIÓN										
1	Programa Igualar (MMGyD)	X	X	X		X		X		
2	Proyectos Actualización Tecnológica de la Economía Popular (MINCyT)	X	X		X				X	
3	Fomentar Empleo (MTEYSS)	X	X				X			
4	Programa Producir (MMGyD)	X	X		X				X	
5	Sembrar Igualdad (MMGyD)	X	X						X	
PROVINCIA DE BUENOS AIRES										
6	Comunidades sin Violencias-Línea 3 (MMPGyDS)	X	X		X	X				
PROVINCIA DE SANTEA FE										
7	Futuras (MTSF)	X	X			X				
8	Proyectos Orientados a la Economía Social y la Inclusión (MPCyTSF)	X	X		X				X	
PROVINCIA DE CÓRDOBA										
9	Programa XMI (MEFP)	X	X			X				
PROVINCIA DE NEUQUÉN										
10	Concurso Mujeres Rurales 2023 (MPI)	X			X				X	
TOTAL		7	3	9	1	5	4	1	4	

Fuente: elaboración propia en base a datos PICTO Género.

## LAS POLÍTICAS ENCONTRADAS

Entre las políticas específicas, a nivel nacional, encontramos el programa Igualar, el programa Actualización Tecnológica de la Economía Popular y el programa Producir. Mientras que encontramos el programa Fomentar Empleo y el Sembrar Igualdad, en tanto políticas generales.

El programa Igualar se inscribe en el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad de la Nación y fue creado en el año 2020. Se orienta al cierre de las brechas de participación y promoción, reconociendo desde el momento mismo del diseño la disparidad existente en cuanto a los niveles de participación entre los diferentes colectivos y la disparidad para avanzar en sus trayectorias laborales. En ese sentido, se propone reducir la desigualdad en el mundo del trabajo, el empleo y la producción para mujeres y la comunidad LGBTI, centrándose en la segmentación horizontal y vertical del mercado laboral.

Está dirigido tanto al sector empresarial, público y sindical como también al sector de la economía social, solidaria y popular. Se desarrollan acciones de sensibilización, capacitación; asimismo, brinda apoyo en el desarrollo de dispositivos de abordaje de la violencia y acoso laboral.

El programa se propone, a través de acuerdos estratégicos elaborados junto a cada organización, llevar adelante acciones destinadas a reforzar las capacidades en torno a la igualdad de género generando materiales y guías que faciliten nuevos marcos de actuación al interior de cada organización.

Por su parte, los proyectos de Actualización Tecnológica de la Economía Popular, creados en el año 2022, inscriptos en el Ministerio de

Ciencia y Tecnología, en tanto política específica, reconocen y promueven iniciativas de actualización tecnológica de unidades productivas de la economía popular, articulando con distintos actores sociales, entre los que se encuentran las universidades, otras instituciones del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, la RITEP, la Unión de Trabajadores de la Economía Popular y otras organizaciones y organismos gubernamentales en sus diferentes niveles, donde las acciones propuestas aportan a la reducción de las brechas de participación y de recursos, a partir del aporte de recursos económicos.

Así, en el marco de las políticas y acciones llevadas adelante por el gobierno nacional, encontramos también el programa Fomentar Empleo, llevado adelante por el Ministerio de Trabajo que, al igual que el Programa Producir y Sembrar Igualdad ejecutados por el Ministerio de las Mujeres, son políticas que apuntan a cerrar brechas de participación, otorgando recursos económicos. El primero se propone asistir a quienes poseen dificultades de acceso a empleos formales a través de acciones que mejoren sus competencias laborales y faciliten su inserción a través de medidas de acción positiva como son las cuotas. El programa Producir, creado en el año 2021, se propone aportar a la independencia económica de las mujeres y LGBTI+ que atraviesen o hayan atravesado situaciones de violencias por motivos de género mediante el fortalecimiento de proyectos productivos y de unidades económicas a organizaciones sociales, otorgando recursos económicos. Y la iniciativa Sembrar Igualdad, o mejor conocido como el Programa nacional para el fortalecimiento de la perspectiva de género e igualdad en la diversidad en el desarrollo rural, contiene acciones para la reducción de brechas de participación con una estrategia material. Su

objetivo principal es garantizar la igualdad en la diversidad de mujeres y personas LGBTI+ que residen en contextos rurales.

Por su parte, en provincia de Buenos Aires, encontramos el programa Comunidades sin violencia, creado en el año 2021 por el Ministerio de las Mujeres y llevado adelante por la Dirección Provincial de Políticas de Fortalecimiento para la Salida de las Violencias por Razones de Género y la Dirección del Programa Comunidades sin Violencias, que promueve la participación laboral de las mujeres a través de acciones de formación. Este programa posee tres principales líneas de acción, inscribiéndose la línea tres en la promoción de una inserción laboral, la cual se aboca a la promoción para el trabajo, formación en oficios, capacitación y fortalecimiento para el trabajo asociativo.

En la provincia de Santa Fe, encontramos la iniciativa Futuras, que es un programa de empleo del Ministerio de Trabajo de la provincia de Santa Fe creado en el año 2021, que apunta al cierre de la brecha de participación, fomentando la formación. Se plantea generar instancias de formación en oficios y prácticas laborales. Así, propone que las mujeres que participen en el programa mejoren sus condiciones de empleabilidad para el acceso al mercado formal de trabajo a través de proyectos de capacitación y prácticas laborales e incentivos económicos a las empresas que incrementen su dotación con las beneficiarias del programa. Y los proyectos orientados a la economía social y la inclusión (SF POES+I) es una iniciativa ejecutada por la Agencia Santafesina de Ciencia, Tecnología e Innovación (AsaCTeI) del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la provincia de Santa Fe. Contiene acciones para el cierre de brechas de participación y recursos mediante estrategias materiales. El objetivo de esta apuesta es financiar proyectos de investigación, innovación y

vinculación territorial que tengan como meta la implementación de nuevas prácticas tecnológicas para impulsar procesos de desarrollo social y territorial con eje en poblaciones vulnerables, pequeños/as productores/as, microemprendimientos y/o regiones de la provincia con capacidades productivas a desarrollarse, es decir, con potencial a generar actividades económicas sostenibles y aumentar su productividad. En términos de las brechas de género, se plantean como condiciones de admisibilidad la perspectiva de género de los proyectos y en los equipos de trabajo. Es decir que, en el diagnóstico de la situación problemática que se busca atender, se debe identificar el impacto diferencial entre géneros y que los equipos de trabajo que lleven adelante el proyecto tengan paridad.

Por su parte, en la provincia de Córdoba, encontramos el programa de Inserción Laboral XMÍ, que es una iniciativa de la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo del Ministerio de Empleo y Formación Profesional de la provincia de Córdoba. Se trata de un instrumento de formación dirigido a reducir específicamente la brecha de participación. De esta forma, tiene como objetivo elevar las competencias de las mujeres participantes del programa a través del dictado de cursos de habilidades sociolaborales dictados en formato virtual. Algunos de estos cursos son habilidades sociolaborales, herramientas de Office, alfabetización digital, gestión de redes sociales y marketing digital, Excel, comercio electrónico, introducción a la programación, etc. Al mismo tiempo, tiene como objetivo incorporar a 10.000 mujeres en empresas y empleadores/as privados de la provincia mediante el entrenamiento laboral, con cursos y pasantías, que supone una mejora en sus habilidades y competencias para insertarse en el mundo del trabajo. Las destinatarias de esta iniciativa son mujeres de más de

25 años o menores de 25 años con hijos e hijas y hasta la edad de jubilación o percepción de la pensión universal para adultos mayores que registren domicilio en la provincia de Córdoba.

Por último, encontramos, en la provincia de Neuquén, el Concurso Mujeres Rurales 2023. Se trata de una iniciativa que lleva a cabo el Ministerio de Producción e Industria de la provincia de Neuquén, mediante el concurso se fomenta iniciativas que promuevan el desarrollo económico de mujeres rurales de la provincia del Neuquén a través de proyectos sustentables.

#### **A MODO DE REFLEXIÓN**

Para concluir, retomando lo mencionado al inicio de este capítulo, es evidente que aún queda un camino por recorrer para abordar las desigualdades sexo- genéricas en el sector, las mismas se relacionan tanto por la diversidad de perspectivas desde las cuales se aborda a la economía popular, como el poder identificar las especificidades de las brechas existentes en relación con la perspectiva en la que se inscribe. En esta línea, las políticas implementadas están alineadas con las características distintivas del sector de la economía popular, el cual está mayoritariamente compuesto por mujeres de bajos recursos, donde la participación en el mercado laboral es menor, por lo que la forma de abordar las brechas se vincula con la participación y la formación. Lo que queda en evidencia es que se estaría pensando en términos exógenos a la propia economía popular.

Por su parte, el hecho de haber identificado una sola política clasificada como de promoción, sí se alinea con que el sector se caracteriza por su estructura horizontal y comunitaria, en contraste con los esquemas

jerárquicos tradicionales de otros sectores productivos. Además, es de destacar que el cerrar las brechas de ingresos ha sido central, lo que también se condice con que muchas mujeres en este sector enfrentan una carga laboral significativa, que incluye actividades de militancia, organización comunitaria y participación en iniciativas como ollas populares y merenderos. Lo que resulta llamativo es que ninguna de ellas contempla la creación de espacios de cuidados para facilitar la participación de las mujeres en espacios laborales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bertellotti, Ariel (2019). *Estimación cuantitativa de la economía popular*. Buenos Aires: Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas. Recuperado de [https://docs.wixstatic.com/ugd/54048a\\_87f5b2dcf38f4e76bbbf5be49746f5e.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/54048a_87f5b2dcf38f4e76bbbf5be49746f5e.pdf)
- Chena, Pablo (2022). Economía Popular. Un modo de producción que puja por desarrollarse. *Realidad Económica*, 52(351), 9-32. Recuperado de <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/195>
- Deux Marzi, María Victoria (2023). La Economía Popular, Social y Solidaria en Argentina: Una institucionalidad construida entre sedimentos y oleadas. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 12(24), 312-346. Recuperado de <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/4517>
- Grabois, Juan (2017). *Personería social: perspectivas en torno al nuevo régimen de agremiación para los trabajadores de la economía popular*. Buenos Aires: Universidad de Derecho. Recuperado de [http://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/09/personeria\\_social.pdf](http://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/09/personeria_social.pdf)
- Hopp, Malena y Mutuberria Lazarini, Valeria (2022). ¿Economías transformadoras o transformar la economía? *Tekoporá. Revista Latinoamericana De Humanidades Ambientales Y Estudios Territoriales*, 4(1), 56-74.

Recuperado de <https://revistatekopora.cure.edu.uy/index.php/reet/article/view/143>

Maldovan Bonelli, Johanna (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción* (Vol. 1). Buenos Aires: UMET. Recuperado de [https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/2018\\_LIBRO\\_PEPTIS-cuadernillo-1\\_La-economi%CC%81a-popular-MALDOVAN-BONELLI.pdf.pdf](https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/2018_LIBRO_PEPTIS-cuadernillo-1_La-economi%CC%81a-popular-MALDOVAN-BONELLI.pdf.pdf)

---- (2023). Desafíos teóricos, políticos y prácticos para la organización de los/as trabajadores/as de la economía popular: los casos de vendedores/as callejeros/as y cartoneros/as de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Mirada: Investigación En Ciencias Sociales*, 15(19), 157–176. Recuperado de <https://p3.usal.edu.ar/index.php/mirada/article/view/6840>

Muñoz, María Antonia; Parceró Paez, Ivana, y Gispert, Alina (2022). De la demanda a la organización social de los cuidados fundamentales: La cuestión alimentaria. [Ponencia]. *XI Jornadas de Sociología. Sociologías de las emergencias en un mundo incierto*. Departamento de Sociología. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Ensenada. Universidad Nacional de La Plata.

Pasarín, Sebastián (2023). Crisis de la dependencia en Argentina: ¿Qué es la economía popular y por qué es importante para el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social? *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)* (7), 158-185. Recuperado de <https://revistas.uma.es/index.php/REJLSS/article/view/16862>

RENATEP (Registro Nacional de Trabajadores la Economía Popular). (2023). *Juventudes y Economía Popular en el ReNaTEP. Reporte abril 2023*. Buenos Aires: Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/08/informe\\_juventudes\\_y\\_economia\\_popular\\_en\\_el\\_rena-tep\\_28\\_sep\\_2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/08/informe_juventudes_y_economia_popular_en_el_rena-tep_28_sep_2023.pdf)

- Santarcángelo, Juan y Padín, Juan Manuel (2019). La reinstauración del neoliberalismo en Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. 2015-2019. *Realidad económica*, 48(326), 33-58. Recuperado de <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/71>
- Seiffer, Tamara y Rivas Castro, Gabriel (2017). La política social como forma de reproducción de la especificidad histórica de la acumulación de capital en Argentina (2003-2016). *Estudios del trabajo*, (54), 91-117. Recuperado de <https://aset.org.ar/docs/Seiffer%20y%20Rivas%20Castro.pdf>
- Wolanski, Sandra; Sorroche, Santiago; Mate, Ernesto; Santín Rulfo Belén y Fernández Álvarez, María Inés (2022). *La economía popular, sus números y dinámica entre el 4t-20 y el 1t-22. Análisis de la composición etaria de la población*. Buenos Aires: CITRA. Recuperado de <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2023/02/Apuntes-de-EP-N-4.pdf>