

CAPÍTULO 2

La economía popular como actor económico. La construcción de su identidad colectiva en tiempos de pandemia

MARIANA BUSSO,^{*} FEDERICO M. GONZÁLEZ^{**} y BRENDA BROWN^{***}

2.1 Introducción

El período de pandemia por COVID-19, que arribó intempestivamente en todos los rincones del mundo a inicios de 2020 y que irrumpió en Argentina a partir del mes de marzo, se dio en el marco de un incipiente cambio de gobierno. La victoria del Frente de Todos en las elecciones nacionales de 2019 implicaba una gestión de lo estatal acompañada por sectores populares organizados y un giro político-ideológico que pregonaba ir contra las políticas liberales aperturistas desarrolladas en el período inmediato anterior (2015-2019). Tras dicha etapa, que golpeó fuertemente el mercado laboral, la llegada del COVID supuso aislamiento social y parálisis económica, lo cual propició la profundización de las desigualdades sociales y económicas y exacerbó las diferencias al interior del mercado laboral^[1] (Benza y Kessler 2021; Díaz Langou *et al.* 2020).

* Investigadora independiente del CONICET, Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET-IdIHCS, CONICET/UNLP).

** Becario posdoctoral del CONICET, Laboratorio de estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET-IdIHCS, CONICET/UNLP).

*** Becaria posdoctoral del CONICET, Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET-IdIHCS, CONICET/UNLP).

[1] Acerca del impacto de la *doble crisis* sobre la estructura social y el mercado de trabajo argentino véase en el volumen 1 de esta obra los capítulos de Actis Di Pasquale y Gallo; Benza, Dalle y Maceira; y Belloni, Brown y Fernández Massi.

La pandemia, entendida como «hecho social total y global» (Assusa 2020), multiplicó entonces profundas consecuencias sociales y económicas para el conjunto de la población y particularmente para aquellos/as que dependían (y dependen) de su trabajo diario en tanto fuente de subsistencia (Bergesio y N. González 2020). Sin embargo, parece haber generado un escenario en el que la economía popular (EP) logró consolidarse como actor constitutivo del entramado económico y social. Su presencia en tanto colectivo político era visible desde la década anterior, pero durante este período crítico, ganó protagonismo en tanto actor económico. Se hizo evidente que el volumen de trabajadores y trabajadoras que generan ingresos ajenos a la lógica capitalista asalariada formal era muy superior a lo estimado hasta ese momento. En ese sentido consideramos que fueron visibilizados como claves para el desenvolvimiento social y económico, rebasando las fronteras de las organizaciones que los nuclean, lo cual genera interrogantes respecto al proceso de la construcción de su identidad colectiva.

El presente texto se propone, entonces, analizar tensiones y articulaciones en el proceso de construcción de la EP en tanto identidad colectiva, que se evidenciaron en el marco de la pandemia. En ese sentido se explicitan cuatro situaciones que emergieron en dicho contexto y que consideramos que ponen en tensión referenciales del proceso de consolidación de una identidad colectiva. En primer lugar, la visibilización de la magnitud de la fuerza de trabajo que se encontraría en la misma situación en términos laborales, y que excede ampliamente lo que el gobierno y las propias organizaciones estimaban. En segundo lugar, el hecho que referentes y militantes de organizaciones de la EP participaran como funcionarios del nuevo gobierno. En tercer lugar, la tensión entre ser destinatarios de programas sociales o beneficiarios de políticas de empleo o productivas. Por último, y en relación a ello, los debates sobre el futuro o devenir del sector. Se presentarán estas cuatro tensiones, luego de reconstruir brevemente el proceso de surgimiento de la EP en tanto actor colectivo, con presencia en las esferas social, política y económica de nuestro país. El capítulo finalizará con una síntesis de las tensiones y articulaciones abordadas en el texto.

Metodológicamente el estudio que realizamos parte de una perspectiva cualitativa y se basa principalmente en el análisis de 32 entrevistas en profundidad a referentes de la EP realizadas en 2021 en el marco del proyecto «Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC): cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y

pospandemia».^[2] Las mismas tuvieron en cuenta tres perfiles de personas a entrevistar: referentes nacionales de organizaciones de la EP, militantes barriales o territoriales de dichos movimientos, y funcionarios del Estado que abordan la problemática de la EP. Sin embargo, en los hechos, muchas de las personas entrevistadas responden a más de un perfil. A fines expositivos se citan tal como se encuentran registradas en el repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

2.2 La economía popular: una identidad colectiva en construcción

Hace décadas que se sostiene que la heterogeneización del mundo laboral, donde priman la precariedad, la informalidad y el cuentapropismo de subsistencia, promueve un desdibujamiento de las identificaciones colectivas en torno al trabajo. Se trata del proceso desalarial que caracteriza al capitalismo contemporáneo desde mediados de los años setenta a escala internacional, como así también a la profundización de la heterogeneidad estructural de los mercados de trabajo latinoamericanos (Brown 2020).

Sin embargo, es posible observar en Argentina que, más allá de dichos procesos, el trabajo continúa siendo un espacio de construcción de actores colectivos que se posicionan en la esfera social, política, además de la económica. Ello se observa tanto para quienes poseen condiciones de contratación estables, similares a las que predominaban a mediados del siglo anterior, en pleno auge de las identidades fuertes en torno al trabajo, como también para quienes desempeñan actividades laborales ajenas al modelo asalariado capitalista clásico. Incluso esto puede vislumbrarse en tiempos de pandemia, y a pesar del aislamiento y la ausencia de espacios de convivencia colectiva presencial.

El problema de la construcción de identidades colectivas en el mundo del trabajo ya se encontraba presente en los albores de las ciencias sociales en general y de la sociología en particular, siendo insoslayables las referencias a los estudios de Marx sobre conciencia de la clase proletaria. Como adelantamos, el proceso iniciado a fines del siglo XX propició que la preocupación por las identificaciones colectivas en torno al trabajo se viera multiplicada en espacios académicos y políticos. Varios autores aluden al «auge por los estudios de la identidad», como producto de la crisis de los universalismos (Arfuch 2002; Butler *et al.* 2004). Es así como proliferaron abordajes teóricos que buscaban comprender la acción colectiva, como

[2] Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID o85: «Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC): Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y pospandemia», ANPCyT.

así también perspectivas que se preguntaban por la construcción de identificaciones en torno al trabajo. Alberto Melucci y Sidney Tarrow como Claude Dubar y Stuart Hall se presentan como algunos de los exponentes más renombrados de ambos tipos de problematizaciones.

En este artículo partimos de la premisa que el proceso de construcción identitario es una necesidad implícita de los sujetos modernos: «Una vez que la identidad pierde los anclajes sociales que hacen que parezca “natural”, predeterminada e innegociable, la “identificación” se hace cada vez más importante para los individuos que buscan desesperadamente un “nosotros” al que puedan tener acceso» (Bau-man 2005, pág. 57). Ello pareciera potenciarse en tiempos de crisis, donde los referenciales se hacen indispensables para tomar posición y reconocerse frente a *otros* en contextos cambiantes.

Entendemos a las identidades no como estructuras esenciales sino a partir de actos de identificación, los cuales son estratégicos y posicionales. Son los referenciales identitarios compartidos, que se expresan a través del discurso, los que permiten dar cuenta de procesos de identificación (Busso 2009). Dichos referenciales pueden ser por aceptación o por rechazo y se enuncian en relación a un *otro*. Un breve recorrido histórico nos permitirá visualizar estos procesos de construcción en este colectivo de trabajadores/as.

2.2.1 El *nosotros* en las últimas décadas

Hacia fines de la década de los noventa e inicios del siglo XXI, en un contexto de crisis político-económica, fueron las organizaciones de desocupados las que agrupaban y representaban a amplios conjuntos de la población marginal al mercado de trabajo argentino. En ese momento se congregaban en torno a la figura de «desocupados», aunque la mayoría, para solventarse económicamente, desarrollaban actividades informales o precarias de muy bajos ingresos o recibían algún subsidio estatal, logrando lo mínimo para la supervivencia. Dichas organizaciones, conocidas como «piqueteras», demandaban aquello que en su imaginario les brinda la posibilidad de satisfacer sus expectativas: a saber, trabajo; y no cualquier trabajo, sino con adjetivos de «genuino» o «digno» (Retamozo 2006). Años después, frente a un contexto nacional de recuperación de los indicadores del mercado laboral, la crisis económica y financiera internacional de los años 2008-2009 parece haber puesto en evidencia que el capitalismo de «pleno empleo» ya era cuestión del pasado. Bajo ese escenario, distintas organizaciones y movimientos sociales comenzaron a reivindicar su lugar en tanto trabajadores de sectores populares, generadores de valor y partícipes indispensables de una lógica económica de mercado. Dichos colectivos que en los hechos nucleaban

a quienes, desde los sectores más pobres de la población, desempeñaban actividades económicas de subsistencia, iniciaron un proceso de autodefinición en tanto organizaciones de trabajadores de la EP. Estos sectores visibilizaron la existencia de una «EP» como ámbito de producción y generación de ingresos económicos para amplias porciones de la población, como así también lo concibieron como espacio de construcción política. Este proceso, plagado de dificultades y contradicciones, posibilitó la emergencia de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en el año 2011 (Muñoz y Villar 2017).

En el discurso de referentes y militantes de organizaciones sociales de la EP, el pasaje de «desocupados» a «trabajadores» aparece de manera explícita:

«Sobre todo en los años noventa se dio mucho esa discusión sobre si esos trabajadores eran desocupados, como que parecía que no hicieran nada y en realidad siguen haciendo actividades económicas por afuera de los márgenes del sistema formal, siguen generando una actividad económica que también indirectamente aporta al capital».^[3]

En el período 2015-2019 el mercado de trabajo se vio particularmente golpeado por la caída del consumo doméstico y las políticas aperturistas que afectaron la industria nacional, como así también por una lógica gubernamental (avalada por discursos y programas estatales) donde se exacerbaba al trabajo por cuentapropia bajo la figura del «emprendedor» (P. Pérez y Busso 2020). En ese contexto, que generó la caída del empleo asalariado formal y un incremento del cuentapropismo de bajos ingresos, estos sectores cobraron protagonismo en el espacio público a través de marchas y manifestaciones, y también en el espacio y la agenda política, donde lograron la aprobación de la ley de Emergencia Social (LES). La misma fue consensuada con el gobierno y apoyada por un amplio espectro político y social, y logró ser sancionada en el año 2016. Dicha normativa representó un avance en el reconocimiento formal de los trabajadores de la EP y permitió la creación del Consejo de la Economía Popular y la implementación del Salario Social Complementario (SSC). Asimismo, esta ley preveía la creación de un Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular que fue puesto en vigencia en 2020 y es conocido como ReNaTEP.

En 2019, luego de casi cuatro años de disputas con el gobierno de Mauricio Macri, es cuando distintos sectores y organizaciones que bregaban por la representación de trabajadores de barrios populares que realizaban actividades laborales no formales, lograron unificarse

[3] Funcionaria estatal, entrevista 21 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

al crear la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE). En ella confluyeron Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa (CCC), el Frente Popular Darío Santillán y la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Este nucleamiento acompañó la candidatura de Alberto Fernández a presidente de la nación, por lo que el cambio de gobierno acaecido en diciembre de 2019 se presentaba como un período promisorio para el sector, donde muchos de sus referentes y militantes ocuparían importantes cargos de gobierno a nivel nacional, pero así también a escala provincial y local, en territorios donde se había impuesto el Frente de Todos.

En resumen, así como en la década de los noventa y primeros años del siglo XXI las organizaciones de trabajadores pobres se identificaban y movilizaban tras el referencial de «desocupados», desde la última etapa del período kirchnerista (2003-2015), cobra centralidad la figura de «trabajadores/as de la EP». En el primer caso el referencial era construido en virtud de la relación con *otro* identificado como «ocupado formal, con trabajo digno». En el segundo caso la EP se posicionaba como espacio de producción y generación de ingresos que debía ser aceptado como estructural al funcionamiento de la economía argentina. A continuación analizaremos los elementos que confluyen en la construcción de ese nuevo *nosotros*.

2.2.2 El *nosotros*, la economía popular

La idea de la existencia de una EP actúa como referencial identitario para un amplio conjunto de trabajadores y trabajadoras, tal como explicitamos en la reconstrucción histórica de este actor colectivo. Su interpelación evidencia y reconoce el espacio desde el cual y por el cual se sienten parte del engranaje de la vida económica. Asimismo, busca desplazar la idea de trabajadores informales como así también tomar distancia de la «economía social y solidaria».

El concepto de «trabajo informal», que remite a la falta (a lo no-formal), tiene su momento fundacional en un informe sobre Kenia, redactado por Keith Hart para la Organización Internacional del Trabajo (OIT 1972). En el contexto de un país signado por una profunda desindustrialización y falta de desarrollo, se buscaba comprender – y denunciar – la situación socioeconómica por la que estaban atravesando miles de trabajadores/as africanos/as pobres. Lo que llamó la atención a Hart fue la cantidad de personas que se encontraban desarrollando actividades de baja productividad económica, mayoritariamente por cuentapropia, con la intención de garantizarse un ingreso monetario mínimo. La contraposición entre formal e informal se propuso como una alternativa a la distinción convencional entre sectores tradicionales y modernos, que no era relevante para la realidad del mundo del trabajo africano. Las actividades informales,

entonces, fueron descritas como una «forma de hacer las cosas», sin limitarlas a ocupaciones específicas o actividades económicas. Estas actividades fueron caracterizadas por su bajo nivel de organización a pequeña escala, con poca o ninguna división entre trabajo y capital como factores de producción (OIT 1972). Este primer debate en torno a la conceptualización ofreció visibilidad al fenómeno y generó controversias que continúan hasta nuestros días.

En las décadas siguientes los debates sobre la informalidad se concentraron en América Latina, donde tres perspectivas se posicionaron en el centro de los debates: «dualista», «estructuralista» y «legalista» (Busso 2010; Lautier 2004; Portes 1995). Estas perspectivas, criticadas por ser más descriptivas que explicativas (Brown 2020; Salas 2006), se centraron específicamente en la definición teórica del fenómeno y luego en propuestas de políticas (Longo 2018). En general las tres presentan discrepancias en las variables que intervienen en la formación del fenómeno como así también en la delimitación de las unidades de análisis (sector, empresas, unidades de producción, trabajadores independientes o asalariados, etcétera). La categoría informal sigue estando vigente en debates académicos y en organismos internacionales (OIT 2013), aunque históricamente se ha encontrado lejos de interpelar a los propios trabajadores y trabajadoras a las que alude (Busso 2009). Sin embargo, parece haber motorizado la búsqueda de referenciales comunes en la configuración de una identidad colectiva.

Otra noción en disputa, que buscaba dejar de lado la idea de la no formalidad de este colectivo, ha sido la de «economía social y solidaria», aunque no necesariamente alude exactamente al mismo fenómeno. Esta categoría, utilizada primeramente en el ámbito del cooperativismo, tiende a romper con valores y postulados básicos de la economía capitalista. Se trataría de una economía «por y para la sociedad (por eso la adjetivación como “social”) (que) no excluye las relaciones mercantiles, ni los comportamientos individuales interesados, pero los subordina al principio ético de que todos puedan vivir dignamente, sin exclusiones, sin desigualdades extremas». Esta forma de producción «requeriría cambios estructurales de todo orden y, en particular, la generalización de valores y prácticas solidarias orgánicas (por eso la adjetivación como “solidaria”)» (Coraggio 2020, pág. 4). En otras palabras, no remite necesariamente al entramado productivo en el que se inserta en la actualidad la amplia mayoría de los sectores populares de nuestro país, sino que se trata de un proyecto político que tiende a la construcción consciente de un sistema económico basado en el reconocimiento de necesidades diferenciales y bajo el precepto de la cooperación y en la no explotación del trabajo ajeno. Es decir, supone un mercado social con principios distantes de la lógica de producción y acumulación capitalista.

Sin embargo, es el término «trabajadores/as de la EP» el que en los últimos años ha logrado interpelar a un amplio colectivo, transformándolo en un actor económico, social y político. Es así como se alude en el discurso de referentes y militantes de dichas organizaciones:

«La economía popular tiene una amplitud importante, pero básicamente tiene que ver con la gente que gestiona su propio empleo, o que se crea su propio trabajo ¿No? Que es su propio patrón. (...) Con personas que van de alguna manera, ya sea con oficio o inventando cosas, pero haciendo su propio camino sin depender de otros, digamos».^[4]

«(es) toda esa red de contención que tiene que ver más con los sectores populares y que no necesariamente pasan por las instancias más formales de vinculación, de comercialización, de producción, etcétera. Me gusta definirlo como estrategias de supervivencia de los sectores populares en lo que tiene que ver con la producción, la comercialización, muchas veces el intercambio, etcétera».^[5]

La idea de EP se convierte en articuladora del proceso de construcción identitaria en la medida en que apela a (y se caracteriza por) estrategias de producción, distribución y consumo propias de sectores populares, que reproducen lógicas capitalistas de generación y apropiación del valor. En ese sentido, logró posicionar con entidad propia a un amplio colectivo de trabajadores y trabajadoras, tomando distancia de definiciones que priorizaban el carácter informal o no registrado de la mayoría de las actividades llevadas adelante, como así también de la economía social y solidaria. Y desde este posicionamiento bregan por su incorporación a la Confederación General del Trabajo (CGT).

Por todo esto, sostenemos que, en la construcción de este nuevo *nosotros*, el Estado y el movimiento obrero organizado se configuran como *otros*. Asimismo se enuncian como referenciales por rechazo las nociones de trabajadores informales y de la economía social, y como referenciales por aceptación el ser parte de sectores populares y el reconocerse como fuerza de trabajo.

2.3 La economía popular en pandemia: ¿referenciales identitarios en tensión?

Con la llegada de la pandemia, el sector de la EP fue fuertemente afectado por la debacle económica, tal como se evidencia en otros

[4] Funcionaria estatal, entrevista 22 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

[5] Funcionaria estatal, entrevista 64 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

capítulos del mismo libro. Dicho impacto también es expresado en las entrevistas a referentes y militantes:

«El principal efecto (de la pandemia), sobre todo al principio, fue, con el cierre de actividades y demás digamos, lo principal fue no poder acceder a los mercados, aunque sean locales, no poder acceder. (...) Al no poder moverse la gente (...) el parate fue total y absoluto. Bueno, hubo un fuerte impacto en el sector básicamente por el parate en la venta, digamos».^[6]

Programas y dispositivos institucionales, como también distintas estrategias colectivas e individuales se desplegaron para dar respuesta a dicha crisis. Fue así como se fue configurando un escenario que puso en tensión referenciales del proceso de construcción identitario, principalmente en relación a:

- 1) la delimitación del colectivo;
- 2) el posicionamiento frente al Estado;
- 3) el lugar ocupado en tanto destinatarios de políticas públicas;
- 4) los debates sobre el futuro del sector.

2.3.1 Entre la visibilización y las incertezas: la delimitación del colectivo

Desde el inicio de la pandemia se crearon e implementaron dispositivos dirigidos a sectores pobres, no asalariados, paralelamente a políticas destinadas a otros grupos de población, a fin de atenuar el impacto de la parálisis y shock macroeconómico. Ante la urgencia por garantizar un mínimo de ingresos a quienes hasta ese momento se autogeneraban sus propios recursos económicos, una de las primeras medidas fue la creación del «Ingreso Familiar de Emergencia» (IFE). Más allá de las tensiones que este tipo de programas pudiera generar en este colectivo de trabajadores y trabajadoras (cuestión que será analizada en el punto c), su implementación conllevó la visibilización del universo de personas que se encontraban en situación de extrema vulnerabilidad laboral y que remitiría al mundo de la EP. Tal como sostiene el *Boletín* de la ANSES:

«Las medidas de aislamiento implementadas para mitigar la propagación del COVID-19 afectan las posibilidades de la economía de generar ingresos. Si bien estas restricciones de desplazamiento afectan a toda la población en general, existe un amplio sector de la misma para el que directamente implica la imposibilidad de generar los únicos (o gran parte) de los ingresos que perciben. Al respecto, el 23 de marzo, a través del Decreto 310/2020, se creó una prestación denominada Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), liquidado a través de la

[6] Funcionaria estatal, entrevista 22 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), destinada a aquellos sectores más vulnerables de la población» (ANSES 2020).

Esta prestación, que fue implementada en el mes de abril de 2020, suponía el otorgamiento de un «bono de \$ 10.000 que busca paliar el impacto de la emergencia sanitaria sobre la economía de las familias argentinas más afectadas». Dicho bono se aplicó 3 veces (en junio, julio y agosto de 2020) y luego se discontinuó. El programa estaba dirigido a «solo un integrante por grupo familiar que esté dentro de alguno de los siguientes marcos: trabajadores informales, monotributistas sociales, monotributistas de categorías A y B, personal doméstico o beneficiarios de AUH-AUE o Progresar»; priorizando, dentro de los hogares, a las mujeres^[7] Según los cálculos gubernamentales iniciales se proyectaba alcanzar a 3.6 millones de personas. Sin embargo, el IFE fue solicitado por 13.4 millones, de las cuales fueron admitidas 8.9 millones por cumplir con los requisitos (ANSES 2020). En este sentido, esta política puso en evidencia el volumen de gente que se encontraba realizando actividades laborales en dichas condiciones y que hasta el momento se encontraba invisibilizada para los registros gubernamentales y de las organizaciones sociales.

Este hecho acaecido en los primeros meses de la pandemia, donde los desafíos eran cotidianos, puso en tensión un elemento central del proceso identitario: quiénes y cuántos conforman este colectivo denominado «trabajadores de la EP». Frente a esta situación, y dadas las dificultades para delimitar este colectivo en términos estadísticos a través de una definición operacionalizable, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), implementó en junio del 2020 el Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular (ReNaTEP). El mismo ya estaba previsto en la ley de Emergencia Social aprobada en 2016. Ello implicó no solo reconocer al sector en tanto actor económico, sino también asumir que el Estado no contaba con información clara y precisa sobre las características y alcance del mismo. Según se afirma en el Primer informe de Implementación:

[7] Asimismo debían cumplir los siguientes requisitos: ser argentino nativo o naturalizado, y haber vivido un mínimo de 2 años en el país; tener entre 18 y 65 años; y no tener otros ingresos provenientes de trabajos en relación de dependencia, monotributos de categoría C o superior, o del régimen de autónomos, prestaciones de desempleo, jubilaciones, pensiones o retiros contributivos o no contributivos nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o planes sociales, salario social complementario, Hacemos Futuro, Potenciar Trabajo u otros programas sociales nacionales, provinciales o municipales. Información disponible en sitio oficial <https://www.argentina.gob.ar/economia/medidas-economicas-COVID19/ingresofamiliardeemergencia> (consulta 02/05/2022).

«Dicho Registro se constituye como el primer paso hacia la formalización de una gran cantidad de trabajadores/as en nuestro país que viven a partir del trabajo que realizan, pero, al estar por fuera de las relaciones asalariadas tradicionales, por el tipo de trabajo o la forma de organización que adoptan, no son reconocidos y reconocidas como tales y, por lo tanto, ven vulnerados sus derechos sociales, laborales y productivos» (MDSN 2021, pág. 6).

El ReNaTEP ofreció entonces una herramienta para poder contar con una caracterización del sector. Es así como se pudo tener un primer acercamiento empírico, a pesar de no contar con rigurosidad estadística, dado que se trata de un registro voluntario.

«Cuando nosotros presentamos el registro [ReNaTEP], así en sociedad, siempre hablamos de dos objetivos a largo plazo, dos objetivos del registro como instrumento de todo el Estado, no solo del Ministerio de Desarrollo. Por un lado, conocer, conocer a toda la población, conocer qué hacen, cómo lo hacen, qué producen, dónde lo producen, cómo se organizan... esto, ¿no? Qué es la economía popular... para visibilizarlo, y para generar un insumo para diseñar políticas públicas, de vuelta, para todo el Estado, que promuevan y que tomen eso que existe, y lo promuevan para que se desarrolle económica y productivamente, con distintas herramientas».^[8]

Según el último informe publicado, que data del mes de abril de 2022, desde julio 2020 al 12 de febrero 2022 se registraron como trabajadores de la EP más de 3.225.268 personas. Su composición es feminizada (57.8% son mujeres) y juvenil (27.1% tiene entre 18 y 24 años, y 37.3% entre 25 y 35 años) y sus actividades se concentran en los servicios sociocomunitarios (28.8%) y servicios personales y otros oficios (33.6%) (MDSN 2022).

Asimismo, los datos de este último informe permitieron realizar comparaciones con el trabajo registrado del sector formal, en distintas regiones del país. Es así como se evidenció que en provincias del llamado «norte grande» (Formosa, Santiago del Estero, Chaco, Jujuy, Salta, Misiones, Catamarca, Tucumán y La Rioja), las personas inscritas en el ReNaTEP superan a aquellas con empleos formales en empresas privadas (con trabajos asalariados registrados en el Sistema Integrado Previsional Argentino [SIPA]).

En definitiva, se trató de un período en el que el aislamiento y la debacle económica potenciaron la visibilización del lugar ocupado por la EP en el conjunto de la economía. Eran millones de argentinos y argentinas quienes hasta ese momento se autogeneraban sus propios ingresos, y la pandemia cancelaba toda posibilidad de actividad. Esta realidad imperiosa se hizo evidente y el Estado no podía hacer caso omiso.

[8] Funcionaria estatal, entrevista 19 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

2.3.2 Entre la demanda y la gestión estatal: el posicionamiento frente al Estado

Dicha visibilidad fue acompañada no solo de incertezas, sino que fue parte de un proceso de múltiples tensiones. El momento político particular en el que irrumpe la pandemia, adscribe nuevos elementos para el desenvolvimiento de la EP en ese contexto.

Referentes y personas vinculadas a los actores organizados de la EP habían asumido pocos meses antes funciones en distintos organismos estatales, en el marco del triunfo del Frente de Todos a nivel nacional (y en distintas jurisdicciones provinciales). A su vez, la extrema contingencia marcada por dicho contexto implicaba, como dijimos, respuestas inmediatas para un universo de trabajadores/as que se quedaban de un día al otro sin ingresos. Ello motivó nuevos desafíos de gestión y de planificación de la política pública para este colectivo. En este marco es posible encontrar una doble posición para algunas personas que participan en el sector. La primera, vinculada a ser parte de organizaciones que desarrollan dinámicas cotidianas de trabajo en las distintas ramas de la EP y construyen demandas específicas, orientadas principalmente al Estado en sus múltiples escalas (nacional, provincial y municipal). La segunda, vislumbrada a partir de diciembre de 2019, en relación al desempeñar cargos como funcionarios del Estado, sobre todo en áreas de desarrollo social.

Retomando discusiones presentes en distintas investigaciones que han analizado los procesos de construcción de gramáticas políticas de organizaciones y partidos políticos, sus formas de interpelación al Estado y la búsqueda de intervenir, desde distintos roles, en la arena de poder y toma de decisiones (Natalucci 2008, 2011; G. Pérez y Natalucci 2012; Schuttenberg 2014) nos preguntamos: ¿cómo se piensa esta doble posición y qué referenciales es posible encontrar al momento de narrar responsabilidades vinculadas a una nueva posición? ¿Cómo la configuración de agendas de gestión se relaciona, a su vez, con la experiencia militante?

Podríamos decir que el proceso de gestión o de «hacer Estado» por parte de referentes y funcionarios que integran un conjunto de actores organizados de la EP se da en el marco de esa doble posición. En ese hacer desde las esferas estatales es posible identificar un conjunto de discusiones centradas en la problematización de la burocracia estatal y la jerarquización de la idea de territorio como una lógica que permite traccionar procesos de gestión y construir representatividad. Tal como plantea un funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación:

«Las organizaciones empiezan reivindicando, son fuertes como organizaciones políticas, primero. Luego empiezan a hablar de la base material de esa política.

Lo que pasa es que cuesta que se inserten en la política tradicional, porque (...) las organizaciones nacen haciéndole un piquete al sistema».^[9]

La tensión planteada entre el «nacimiento» de las organizaciones y la posterior incorporación «en la política tradicional» enmarca parte importante de las reflexiones sobre lo que implica gestionar desde el Estado y, a su vez, ser parte, con distintos matices, de organizaciones de la EP. En este debate, adquiere centralidad la idea de «esquema tradicional», para hacer referencia a las lógicas de organización burocrática, y un *nosotros*, marcado por la tensión planteada anteriormente y la inserción territorial.

«El mayor obstáculo fue la burocracia estatal (...) las líneas que van por debajo de lo que es el funcionario. Por ahí el funcionario define una política y dice “vamos hacia el norte” pero para ejecutar esta política o necesitas un Estado que vaya hacia el norte y muchas veces el Estado va a contramano de lo que la sociedad necesita (...) Esa fue la mayor, una de las mayores limitantes que se encontraron y las otras y es que para el sector sigue existiendo muchas ventanillas de atención y la mayoría de las ventanillas son con la lógica de la asistencia, no con la lógica de la inversión para potenciar al mismo, no hay una visión todavía desde lo estructural».^[10]

Falta de innovación, trabas burocráticas, pérdida de tiempo, son algunas de las ideas planteadas para hacer referencia al proceso de hacer Estado. Sin embargo, si la burocracia aparece como aspecto transversal que dificulta el desarrollo de proyectos, formar parte de ella constituye, también, una oportunidad que permitiría la transformación de la tradición de políticas asistenciales y las estrategias de intervención hacia el sector. Es decir, la posibilidad, al interior de la gestión estatal, de «hacer chapa» y «fortalecer la representatividad».

«Fue difícil entender, acá entre nos, los procesos burocráticos que tienen. La verdad que la burocracia que tiene el Estado es tremenda y romper con esa lógica es tremendo también, es un desgaste. Porque hay cosas que nosotros, si hubiésemos podido impulsar desde las calles, como organización, quizás hubiese sido mucho más fuerte porque nos hubieran dicho: “vamos a firmarles para que no sigan haciendo lío”. Pero ahora, siendo Estado y tratando de respetar los procesos burocráticos, los tiempos y demás, nos desespera por momentos (...). Y después es empezar a sentarte con diferentes organismos, presentarte, empezar a imponer tu voz también, que te conozcan, que sepan quién sos. Fue también eso, “hacer mucha chapa” le dicen».^[11]

[9] Funcionario estatal, entrevista 13 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

[10] Funcionaria estatal, entrevista 21 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

[11] Funcionaria estatal, entrevista 5 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

Hacer y *ser* Estado, es decir, crear y gestionar política pública implica, para estos actores, un equilibrio entre lo técnico y la participación territorial. A su vez, requiere configurar y traccionar un *nosotros* donde se tensiona la idea de asistencia, se comparten los problemas del «esquema tradicional» y del trabajar «solo desde el escritorio», para así jerarquizar la idea de un Estado «cercano» a las demandas del territorio (Perelmiter 2016; Salerno y F. González 2022). Las lecturas sobre las experiencias de gestión estatal en contexto de pandemia permiten dar cuenta de la doble posición de parte importante de los funcionarios y referentes y, también, de cómo encuentran en la idea de «las lógicas del territorio» un argumento para reflexionar sobre las transformaciones necesarias para el sector. Sobre este aspecto, analizaremos a continuación el lugar de la política pública en la intervención sobre la EP y las tensiones entre lo productivo, lo laboral y lo asistencial.

2.3.3 Entre lo asistencia y «lo no asistencial»: el lugar ocupado en tanto destinatarios de políticas públicas

La consolidación de la EP como un actor organizado de la sociedad se gestó históricamente (y primordialmente, aunque no exclusivamente) a partir de relaciones con el Estado. Como se mostró en el apartado anterior, desde el cambio de gobierno ese vínculo se estrechó pero no por ello se diluyeron las tensiones. Como también se menciona líneas arriba, durante los primeros meses de pandemia, el Estado intervino en el entramado social a partir de implementar un conjunto de dispositivos diferenciales a distintos sectores de la sociedad. A partir del análisis del corpus de entrevistas se evidencia una tensión respecto al tipo de políticas que el sector demanda y desde qué cartera deberían implementarse. Así, buscan problematizar el carácter «asistencial» de las políticas que se destinaron hacia el heterogéneo sector de la EP construyendo referenciales cercanos a un *nosotros* «productores» y «trabajadores» que los distancia de otras identificaciones como el ser «sujetos de asistencia». Esto redundante en una tensión que aporta un elemento sustantivo en el proceso de construcción identitario, y que se cristaliza en la articulación de la EP organizada con el Estado (especialmente desde esta doble función – demandantes/funcionarios – de la que se habló anteriormente) respecto a qué «tipo de sujeto» los representa y desde qué cartera deben implementarse los programas que a ellos se destinan. Esta tensión se exacerbó en tiempos de pandemia, donde la urgencia primó por sobre las convicciones y planificaciones.

En términos históricos, las políticas dirigidas al sector de la EP se caracterizaron por ser políticas sociales que se implementaron desde la cartera del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. A

partir del 2003, con la implementación del Plan de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra»,^[12] se observa lo que fue reconocido como un «giro productivista» en la política social argentina. Con este programa se inaugura un período en el que se introducen un conjunto de políticas sociales que incorporan a su léxico (y en su forma) a la economía social solidaria y popular. En 2009 el gobierno nacional profundiza la propuesta de generación de trabajo asociativo a través de la puesta en marcha del Programa de Ingreso Social con Trabajo «Argentina Trabaja» (PRIST-AT). Un año más tarde, distintos programas destinados al sector – Marca Colectiva, Microcréditos, Proyectos Socioproductivos, Manos a la Obra y el Monotributo Social – comenzaron a ganar relevancia relativa dentro de la cartera del MDSN y a unificarse como componentes del PRIST Argentina Trabaja. Este programa, junto con la línea destinada a mujeres que se abre en 2013 – PRIST-Ellas Hacen – fue la principal política destinada al sector hasta la sanción de la ley de Emergencia Social (n.º 27.345) en 2016, normativa con la que se crea el Salario Social Complementario (SSC). La misma reglamentación también estableció la creación del Consejo de la Economía Popular y del Registro Nacional de la Economía Popular.

El SSC se plantea como una compensación individual del trabajo que cada persona realiza dentro de la EP; es decir, está destinado a aquellas personas que generan su propio trabajo y reciben un ingreso menor al salario mínimo vital y móvil y no cuentan con protección social. El SSC implicó una recategorización de las personas perceptoras de la política social: el «beneficiario» comenzó a ser considerado como un «trabajador» y el «ingreso» como un «salario».

Hacia fines de 2018, las dos líneas del PRIST – Argentina Trabaja y Ellas Hacen – fueron reemplazados por el programa «Hacemos Futuro», que le dio un tinte más ligado al emprendedorismo, a las capacitaciones laborales y la finalización de la escolaridad, abandonando el perfil más socioproductivo que otrora había imperado en las políticas destinadas al sector (Vitali y Brown 2021).

[12] Este programa se propuso tres objetivos principales: 1) incrementar los ingresos de las personas en situación de vulnerabilidad económica y social en todo el territorio nacional; 2) apoyar técnica y financieramente aquellos emprendimientos que se desarrollan en el marco de procesos de desarrollo local con el objetivo de impulsar lo que denominan en la reglamentación como «economía social»; y 3) generar desarrollo local y estimular redes de acumulación de capital social al promover la descentralización de actores que operan en cada localidad, con el fin de fortalecer las organizaciones públicas y privadas y los espacios asociativos que se gestaron al calor de la crisis de 2001.

Cuando asume el gobierno del Frente de Todos, en diciembre de 2019, el Ministerio de Desarrollo Social implementaba tres programas desde la Secretaría de Economía Social: Hacemos Futuro, Proyectos Productivos Comunitarios y Salario Social Complementario. El nuevo ministro de Desarrollo Social de Nación crea el «Programa Nacional de Inclusión socio productiva y desarrollo local-Potenciar Trabajo» (en adelante, Potenciar Trabajo), que sintetiza a estos tres programas.

El Potenciar Trabajo, nace a inicios del año 2020, para «la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y el mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica» (resolución 120-2021-APN-MDS). Aquellas personas que perciben el Potenciar Trabajo cobran una transferencia monetaria (el Salario Social Complementario), ejecutada desde el mismo Ministerio, que equivale al 50 % del salario mínimo vital y móvil.

Sobre este esquema de políticas destinadas al sector se asentaron los distintos programas de emergencia que se implementaron durante la pandemia generada por COVID-19. Los dos dispositivos más importantes que se ejecutaron fueron: el Ingreso Familiar de Emergencia – programa de carácter excepcional al que ya nos referimos líneas arriba –^[13] y el SSC – a través del Potenciar Trabajo – que, a la prestación tradicional, incorporó distintos bonos para compensar ingresos.^[14] En 2020, el 30 % del presupuesto del MDSN se destinaba al sector, mientras que en 2021 este número ascendía al 41 %.

El Programa Potenciar Trabajo y el Salario Social Complementario son valorados en las entrevistas, en tanto se lo considera una «política social con tinte laboral» que deja atrás a los programas más

[13] Si bien, como se mencionó líneas arriba el IFE fue el programa que mostró la envergadura del sector de la EP, las entrevistas relevadas señalan que «en general no es una medida que se haya sentido mucho, al menos con las personas de las unidades productivas porque la gran mayoría recibe el potenciar trabajo» (Funcionaria provincial, Entrevista 20 del repositorio PIRC-ESA, 2021) y el cobro de ambos programas era incompatible. El IFE llegó en mayor medida a la EP no organizada y a quienes cobraban prestaciones por AUH y/o AUE. Por su parte, el carácter «excepcional» que se menciona se debe relativizar en tanto, al momento que se escribe este documento, se implementa el IFE 4 – casi a dos años de la implementación del primero –.

[14] Se destinaron tres bonos de 3 000 pesos (en marzo, junio y julio de 2020), un bono de 9 450 pesos (en diciembre de 2020), un bono de 6 000 pesos en julio de 2021 y un último bono de 8 000 pesos en diciembre.

tradicionales de distribución de ingresos como la Asignación Universal por Hijo. En este sentido, se entiende que dos de los referenciales que se consolidan con la EP organizada durante la pandemia es el de reconocerse como trabajadores y como productores. Por ello, desde el sector se sigue valorando positivamente la incorporación en el léxico discursivo de esta política la idea de «salario» que habilita el reconocimiento del «trabajo» que realiza el sector de la EP dentro de distintas «ramas y unidades productivas».

«El SSC reconoce con un salario parte de esa fuerza de trabajo y que se complementa con otras actividades que los trabajadores y trabajadoras tienen en sus distintas ramas productivas».^[15]

«Veo que ahora están más conscientes, tomaron conciencia qué es un Potenciar Trabajo, donde estamos trabajando, donde todos trabajamos, los de construcción o la mayoría de los compañeros trabajan, si no está en el comedor, está en la construcción, en el área de género, textil o de vendedores ambulantes, (...) no vamos a marchar para pedir un bolsón, un plan, ni para pedir un trabajo porque ya lo tenemos».^[16]

En este marco, ya desde 2011 con la formación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) se evidencia una disputa promovida desde el sector respecto a cómo deben comprenderse las actividades que realizan y cuál es la esfera idónea de actuación del Estado sobre el colectivo. El principal nudo problemático se encuentra en querer distanciarse de «lo asistencial», en tanto se considera que se contrapone con «lo laboral» y «lo productivo». Por este motivo, se reclama desde el sector una mayor participación en las políticas que se implementan desde otras esferas del Estado, y principalmente desde el Ministerio de Producción y el Ministerio de Trabajo.

En lo que respecta a las demandas por políticas y derechos laborales, se reivindica la importancia de tener un sindicato y la necesidad de seguir demandando desde las organizaciones y como parte del mismo Estado por el acceso a la protección social básica^[17] (obra social, jubilación, fondo por desempleo que les permita acceder a un seguro,

[15] Militante barrial o territorial de organización de la EP, entrevista 6 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

[16] Referente nacional de organización de la EP, entrevista 24 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

[17] Cabe señalar que parte del acceso a estos derechos se garantiza con el Monotributo Social que se implementó durante la gestión de Alicia Kirchner. Sin embargo, las organizaciones señalan que si bien existe el derecho, «hay muchas dificultades para que la gente termine accediendo efectivamente». Funcionaria del Registro Nacional de Efectores Sociales, Ministerio de Desarrollo Social, entrevista 19 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

ropa y herramientas de trabajo). En lo que respecta a las demandas por políticas productivas, en las entrevistas se hace énfasis respecto a la necesidad de tener un mayor registro y formalización fiscal para poder facturar, acceso a programas de bancarización, crédito productivo y tarjetas de crédito. También se reconoce como importante tener protección jurídica contra terceros (en caso de accidentes laborales, por ejemplo) y políticas específicas de comercialización.

En resumidas cuentas, estas demandas deben enmarcarse en una tensión principal que es por la visibilización del sector, por su reconocimiento como trabajadores y productores y, por tanto, como sujetos de política productiva y laboral. Según señalan las personas entrevistadas, y, cómo se profundiza en el próximo apartado, la pandemia coadyuvó en este sentido, en tanto permitió mostrar que el trabajo que realiza el sector de la EP no solo es la única fuente de ingresos de un amplio colectivo de trabajadores y trabajadoras, sino que es mayoritariamente *esencial* para la reproducción social en su conjunto.

«¿Qué dejó la pandemia? dejó en muchos casos una demostración de la esencialidad que tienen muchas de las ramas de la economía popular».^[18]

«¿Lo bueno? Fue declarada por primera vez como actividad esencial la del recupero de sólidos urbanos, porque puso en relevancia la importancia del trabajo del sector así que eso fue lo más positivo (...) se puso relevancia el trabajo del sector. Lo más positivo».^[19]

A su vez, la pandemia también habilitó y/o magnificó debates que estaban presentes en la sociedad haciéndolos más evidentes. Esto implicó una problematización – en determinados sectores de la sociedad – respecto a qué se consume y cómo se produce aquello que se utiliza, revalorizando productos y formas de producción asociadas a la manera en la que se trabaja en algunas ramas dentro de la EP.

«Nuestro sector específico que es la agricultura familiar que, con la pandemia, se ha magnificado vamos a decir. Porque la gente está mucho más preocupada por lo que come, o sea, la agricultura familiar es productora de alimentos, básicamente, y la gente está mucho más preocupada de que es lo que come, (...) la pandemia también (...) ha abierto justamente esa todavía más amplia posibilidad de poder ofrecer productos más frescos, más sanos, más caseros (...). Pero también necesitamos que el Estado vaya dando pasos para que esto sea cada vez más grande».^[20]

[18] Funcionario estatal, entrevista 13 del repositorio PIRC-ESA.

[19] Militante barrial o territorial de organización de la EP, entrevista 1 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

[20] Funcionaria estatal, entrevista 22 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

La tensión respecto a cuál es el ámbito de actuación del Estado hacia la EP tiene en sus entrañas una disputa también simbólica en relación a cómo nomenclatura – o qué exige – el MDSN hacia las personas/organizaciones que quieren ingresar a los programas de su cartera, lo que entra también en tensión a la hora de observar cómo se construyen sus referentes identitarios. Como se señaló más arriba, el Potenciar Trabajo está destinado a «personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica». La tensión respecto a este referencial es por el sentido de la vulnerabilidad: «la vulnerabilidad no es social, es socioproductiva»; las personas que trabajan en la EP no son vulnerables, están «vulnerabilizadas».

«Tratamos de despegar la definición de economía popular de... de una economía de los pobres, para decirlo de alguna manera. Tratamos de despegarla porque marcamos que nace de ahí, que surge en el seno del pueblo y en las necesidades de subsistencia, pero que con el tiempo se fueron desarrollando y hay diferentes experiencias de muy distintos tipos de desarrollo, o sea es muy heterogéneo (...) nosotros un poco tratamos de resolver eso diciendo bueno, tratemos de no mirar la vulnerabilidad social en términos de ingreso, o patrimonio, o acceso a otros derechos, y tratemos de poner el eje en la situación de vulnerabilidad socioproductiva».^[21]

«Acá las compañeras y compañeros se inventan este trabajo para poder sobrevivir y además es un laburo sin patrón y sin derechos. Hay una cosa que a mí siempre me hace ruido, cuando dicen: “la población vulnerable”, no es vulnerable, es vulnerabilizada porque (...) carecen de derechos laborales, de protección laboral, de condiciones mínimas de seguridad».^[22]

Como se desprende de estos fragmentos de entrevistas, el giro que se propone desde la EP organizada es que la vulnerabilidad es principalmente productiva y laboral; por lo tanto, las políticas que le conciernen son productivas y laborales, no asistenciales. Esta disputa se asienta sobre cuatro ideas-fuerza que estaban presentes antes de la pandemia pero que con ella se hacen más evidentes:

- 1) el reconocimiento de las tareas que realiza el sector como actividades socialmente útiles y por tanto como un trabajo;
- 2) que este trabajo genera valor social y garantiza la reproducción de la sociedad en su conjunto aunque las personas que trabajan en él tengan ingresos bajos;
- 3) que la organización y el reclamo por más y mejores derechos laborales y productivos podría permitirle al sector convertirse en «la alternativa».

[21] Funcionaria estatal, entrevista 19 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

[22] Militante barrial o territorial de organización de la EP, entrevista 6 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

Sin embargo, en tiempos de pandemia la urgencia priorizó lo asistencial, poniendo un freno a planificaciones de políticas que buscaban potenciar el aspecto productivo del sector.

«Lo que hubo fue un acompañamiento (...) con presupuesto. Mucha compra de alimentos destinada a los comedores (...) una política muy abierta de atención a la crisis de manera solidaria. Y ahí se jugó un rol muy importante. (...) Y después se buscó intentar avanzar en donde más atrasado estamos, que era nuestra agenda, que era justamente laboralizar la economía popular, empezar a reivindicar su perfil productivo. El acompañamiento del Estado en lo productivo ha sido mucho menor que en lo asistencial. Yo creo que ahí tenemos una deuda».^[23]

Luego de los primeros meses de pandemia, donde la urgencia y el desconcierto se imponían a las planificaciones, se abrió una nueva etapa donde se buscó empezar a saldar las «deudas» a las que hacía mención el entrevistado. En la configuración de una nueva agenda los debates sobre el futuro cobran importancia dentro del sector. En este marco, la cuestión de la formación – que se aborda en el próximo apartado – cobra singular relevancia.

2.3.4 Entre la formación y la producción: los debates sobre el futuro del sector

El debate sobre lo asistencial y «lo no asistencial» permite identificar discusiones sobre el futuro del sector, y el lugar que ocupa en él lo educativo y la formación profesional (es decir, cursos y talleres en el marco de la Enseñanza Técnico Profesional, que capacitan en saberes específicos para el trabajo, muchas veces asociados a conocimientos relativos a oficios). Si bien este aspecto no fue constitutivo de una línea de política pública específica durante la pandemia, este período sí constituyó un momento de configuración de una «nueva agenda», tal como surge de las entrevistas. Encontramos aquí un vínculo muy estrecho con lo desarrollado en la sección anterior. Los debates, tensiones y propuestas en torno a la enseñanza técnica profesional (ETP) por parte de referentes y funcionarios no se encuentran enmarcados en debates abstractos sobre el sistema educativo, la educación básica y las posibilidades de desarrollo, sino que se presentan como herramientas claves para potenciar el carácter productivo de la EP en detrimento de una tradicional manera de intervención estatal: las políticas asistenciales. Las reflexiones sobre la construcción de una nueva agenda se enmarcan en el siguiente interrogante: ¿cómo reivindicar el perfil productivo de la EP?

Frente a este interrogante, es posible recuperar distintos enfoques (y controversias) sobre el vínculo entre las políticas educativas y

[23] Funcionario estatal, entrevista 13 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

el mundo del trabajo, a partir de las cuales es posible enmarcar las narrativas aquí recuperadas. Brevemente podemos mencionar dos de ellas que, de alguna manera, funcionan como polos de discusión. La primera pone el acento en la relación lineal entre estas, sosteniendo que la ampliación de la formación educativa de la fuerza de trabajo (principalmente en su nivel básico) llevaría a mayores niveles de desarrollo. Discusión que históricamente se ha centrado en niveles educativos básicos (primario y, posteriormente, secundario) y que en la actualidad se ha complementado con un debate enfocado en la idea de competencias blandas y desarrollo de habilidades tecnológicas-digitales (UNESCO 2017, 2018). La segunda, desde un enfoque crítico, sostiene que el foco exclusivo en la formación del sujeto produce una individualización de responsabilidades y de «faltas», tornándose necesario jerarquizar el debate sobre el modelo de desarrollo de los países latinoamericanos y las limitaciones de los mercados de trabajo en la creación de empleo (Adamini y Brown 2016; Brown 2019; Riquelme 2006).

Ahora bien, si bien existen distintas lecturas sobre esta relación, desde la gestión de lo estatal y desde las gramáticas de distintos actores organizados de la EP, lo educativo, y especialmente la formación técnica profesional, constituye un aspecto central en la construcción de su perfil productivo. La organización de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en ramas productivas y áreas transversales vinculadas a la formación dan cuenta de dicha centralidad. Estas últimas hacen foco en, por un lado, la terminalidad de los niveles educativos obligatorios desde el año 2006 y, por otro lado, la capacitación y formación profesional. Si ponemos el foco en la pandemia, la emergencia y lo extraordinario que implicó este contexto provocó un suspenso en el desarrollo inmediato no solo de la agenda de política pública orientada a la producción, sino también a la formación específica para el sector. Sin embargo, la puesta en pausa de ciertas planificaciones prepandemia no impidió seguir apostando a la construcción de una agenda de debate sobre el futuro de la EP. Entre lo inmediato y una temporalidad más lejana, la idea de proyección adquirió centralidad:

«Pero lo cierto es que las organizaciones empezaron a pedir alimentos por la necesidad. La crisis te llevó muy para atrás. Si vos me decís ahora, ¿qué agenda tenemos que retomar? Que es la que se está retomando desde las organizaciones, es la de volver a la agenda prepandemia en términos conceptuales».^[24]

Los diálogos establecidos entre las experiencias militantes y la preocupación (y nueva responsabilidad) en el desarrollo de políticas

[24] Funcionario estatal, entrevista 13 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

públicas orientadas al sector, permite comprender cómo en la proyección de una «agenda prepandemia» se condensan diagnósticos contruidos por los propios actores, especialmente aquel vinculado al desafío de jerarquizar el carácter productivo. En este sentido, y recuperando distintas escalas de la gestión de la política pública, aparece con mucha fuerza la idea de la formación profesional como estrategia de fortalecimiento de las unidades productivas.

«Eso es una gran discusión de cómo insertamos tecnología al proceso productivo de la economía popular para generar una mayor producción por ejemplo en la cuestión productiva (...) y ahí es donde entra a jugar esto de la necesidad de que el Estado tenga políticas concretas para este sector que justamente no son políticas de asistencia. A lo largo de los años el Estado al interpretar... el Estado como producto de gobiernos que interpretaron que era un sector de transición, las políticas siempre fueron asistenciales o de emergencia y no estructurales y eso es una limitante para el desarrollo de este sector».^[25]

En diálogo con la segunda sección de este apartado, donde se abordaron las disputas en torno a la idea de hacer Estado, la noción de territorio adquiere centralidad: es allí donde se comprende la necesidad de una «nueva» formación profesional. Este debate es esencial para comprender cómo los funcionarios y los propios actores plantean un conjunto de tensiones al interior de los espacios de gestión, pero también con otros ministerios, específicamente con aquellas áreas relativas a temas educativos o de formación. Retomaremos algunas narrativas sobre el Potenciar Trabajo para dar cuenta de lo planteado.

La implementación de distintas medidas, como las mencionadas anteriormente, Potenciar Trabajo y Salario Social Complementario, establecieron una lógica de reconocimiento e inclusión de instrumentos vinculados a un proyecto más amplio: el fortalecimiento de las unidades productivas por medio del desarrollo técnico y el aumento de productividad.

«Nosotros desde el área de formación, a partir de este año desarrollamos una línea de formación específica para el Potenciar trabajo. Dentro de esa línea lo que desarrollamos fue una serie de formaciones y capacitaciones alrededor de cursos que están ordenados por las distintas ramas productivas (...) la idea es que pudieran dar cuenta del desarrollo y el fortalecimiento de esas ramas productivas».^[26]

En este vínculo entre formación y potenciar el carácter productivo de la EP, se da una problematización mayor que tiene que ver con el

[25] Funcionario estatal, entrevista 21 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

[26] Militante barrial o territorial de organización de la EP, entrevista 6 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

lugar de la formación profesional tradicional. Una funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a cargo de la gestión de propuestas de capacitación, sostenía la importancia de «mirar para otros sectores» y, así, tensionar el vínculo histórico entre la formación profesional y el sector industrial. Esta «nueva» agenda de política pública plantea, entonces, un conjunto de discusiones sobre los sujetos tradicionales del sistema educativo, los saberes que allí se legitiman y el sector del mercado de trabajo que busca dinamizar.

«Es una línea que tiene como objetivo principal poder hacer ese desarrollo de formación técnica en algún punto y profesional con una cuestión principal que es poder también recuperar los saberes que tienen los trabajadores y trabajadoras porque en muchos casos hay formaciones en donde hoy por hoy la formación profesional no da respuesta, pero no da porque también son sectores nuevos (...) todo este trabajo de construcción de cursos y capacitaciones que se vino haciendo, se hizo en conjunto con muchas organizaciones que son parte de la Secretaría de Economía Social y organizaciones que vienen desarrollando en territorio».^[27]

Estas proyecciones, ligadas a la formación y a la enseñanza técnica, no solo se vinculan con una forma de hacer Estado y con el debate en torno a lo asistencial y a lo productivo, sino que también permiten recuperar, en una doble dimensión, un conjunto de discusiones clásicas del campo educativo. Por un lado, la definición de saberes socialmente reconocidos (en donde la preocupación por la certificación es central) y, por otro lado, el vínculo con otros sectores de la economía y la problematización de la relación excluyente entre formación profesional y sector industrial.

Para finalizar, la construcción de una «agenda de la EP», especialmente en su dimensión educativa, permite comprender que la concepción de la formación como herramienta para jerarquizar y potenciar su carácter productivo se configura en un diálogo entre la gestión de la política y la experiencia militante. En este caso, la definición de la terminalidad educativa y la enseñanza técnica profesional como áreas transversales de este sector, se articulan con un conjunto de debates de larga data que en la pandemia se enmarcaron en un proceso de configuración de líneas de trabajo a futuro. En estas se visualizan las ideas de reconocimiento de saberes productivos, la ampliación de los sujetos y la potencialidad en el desarrollo de las ramas y unidades productivas.

[27] Militante barrial o territorial de organización de la EP, entrevista 6 del repositorio PIRC-ESA, 2021.

2.4 Conclusiones

En este texto hemos abordado las tensiones y articulaciones en el proceso de construcción de la EP como identidad colectiva en tiempos de pandemia. Para ello, partimos de una perspectiva conceptual que concibe a la misma como un proceso en donde se articulan y ponen en tensión referenciales identitarios por aceptación y por rechazo que se expresan desde lo discursivo (Hall 2010) y se enuncian en relación con *otro/s*.

Para comprender el carácter histórico de la configuración del *nosotros*, recuperamos, en primer lugar, los debates que a fines de los noventa y principios de los años 2000 se desarrollaron en torno a las organizaciones de desocupados. En segundo lugar, observamos que, años más tarde, la desocupación fue perdiendo centralidad como referencial para dar paso a la consolidación de un conjunto de organizaciones y movimientos sociales que reivindicaban su carácter de trabajadores y su particular inserción en el sistema de reproducción social. Esto sucedía en un contexto sociohistórico que evidenciaba la imposibilidad de alcanzar un capitalismo de pleno empleo formal, incluso en momentos de crecimiento económico.

El proceso de autodefinición de trabajadores y miembros de organizaciones de la EP permitió construir un *nosotros* que buscaba jerarquizar la idea de participación en la economía de mercado. Este período y espacio de construcción política posibilitó, entonces, la configuración de una identidad colectiva y la sistemática búsqueda de intervención en la arena pública, en la cual se configuró como un actor político ineludible. A partir del breve recorrido histórico, es posible comprender el mayor protagonismo y las disputas en torno a la Ley de Emergencia Social, la implementación del Salario Social Complementario y, posteriormente, la creación del ReNaTEP.

De esta manera, afirmamos que la EP se constituyó como un referencial identitario para un actor político que movilizaba y representaba un conjunto de trabajadores que reconocieron que sus actividades laborales contribuían al entramado económico, especialmente vinculado a estrategias de producción, distribución y consumo de sectores populares. Esta identificación implicó un conjunto de discusiones con la categoría de trabajo informal y el alejamiento de la denominada economía social y solidaria (Coraggio 2020).

Ahora bien, la pandemia y el triunfo del Frente de Todos en el año 2019, con el apoyo importante de dichos actores organizados de la EP, configuraron un contexto novedoso, donde este sector fue objeto de embates y al mismo tiempo de una relevancia particular.

En este escenario, tal como hemos analizado a lo largo del texto, se tensionaron y articularon un conjunto de referenciales que intervienen en el proceso de construcción de esa identidad colectiva. En

primer lugar, los efectos de visibilización que tuvo la implementación de un conjunto de políticas y dispositivos dirigidos a sectores pobres no asalariados, dando cuenta de la magnitud del universo de personas que se encontraban insertos, de distintas maneras, en el mundo de la EP. En segundo lugar, las tensiones en el hacer y *ser* Estado, en donde se vislumbró el doble rol de referentes de organizaciones de la EP, y el necesario equilibrio entre lo técnico y la participación territorial. En tercer lugar, las disputas entre lo asistencial y lo productivo. Allí, se dio cuenta de la definición histórica del sector en tanto sujeto de políticas asistenciales y las tensiones implícitas en el proyecto de jerarquizar el carácter productivo de la EP. En cuarto lugar, y en estrecho diálogo con las dimensiones anteriores, los debates sobre el futuro del sector y el necesario desarrollo de una agenda de trabajo que se alejara de las emergencias vinculadas al contexto sociosanitario.

Por último, lo analizado en este capítulo nos permite comprender que, a pesar de que la identidad colectiva en torno a la EP tiene una raíz histórica en donde se conquistaron logros y posiciones políticas, fue en el marco de la pandemia que logró posicionarse como actor económico ineludible para la economía del país. A su vez, la pandemia y la participación de algunas organizaciones de la EP en el gobierno del Frente de Todos generaron un escenario en el que se tensionaron y articularon un conjunto de referenciales identitarios que posibilitaron el desarrollo de diagnósticos y políticas públicas dirigidas al sector. Si bien las urgencias en torno a las condiciones de vida de las personas que trabajan en este sector implicaron, como sostienen las narrativas analizadas, retroceder en el desarrollo de una agenda propia, también es cierto que la pandemia mostró y visibilizó la centralidad, la esencialidad y la magnitud de la EP y las potencialidades del proceso de construcción de su identidad colectiva, ya no solo como actor político.

Referencias

ADAMINI, MARINA y BRENDA BROWN

- 2016 «Sentidos comunes detrás de las políticas estatales destinadas a jóvenes en la etapa kirchnerista. Un análisis discursivo del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el nuevo sistema de pasantías», en *Caminos al trabajo: El mundo laboral de los jóvenes durante la última etapa del gobierno kirchnerista*, Buenos Aires: Miño y Dávila, págs. 143-164, referencia citada en página 51.

ANSES

- 2020 *Boletín IFE I-2020. Caracterización de la población beneficiaria. Dirección General de Planeamiento*, referencia citada en página 40.

ARFUCH, LEONOR

- 2002 «Problemáticas de la identidad», en *Identidades, sujetos y subjetividades*, Buenos Aires: Prometeo, referencia citada en página 33.

ASSUSA GONZALO Y KESSLER, GABRIEL

- 2020 «Reactivación de desigualdades y vulneración de derechos en tiempos de pandemia», en *Covid-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad*, comp. por Juan Pablo Bohoslavsky, Buenos Aires: Biblos, referencia citada en página 32.

BAUMAN, ZIGMUNT

- 2005 *Identidad*, Buenos Aires: Losada, referencia citada en página 34.

BENZA, GABRIELA Y GABRIEL KESSLER

- 2021 «El impacto de la pandemia en América Latina: retrocesos sociales e incremento de las desigualdades», en *Laboratorio*, n.º 31, págs. 11-33, referencia citada en página 31.

BERGESIO, LILIANA Y NATIVIDAD GONZÁLEZ

- 2020 «Economía popular y herramientas estatales: la (in)habilitación de ganarse la vida en tiempos de pandemia», en *Pensando la pandemia en/desde Jujuy: reflexiones situadas*, coord. por Liliana Bergesio y Lucas Perassi, San Salvador de Jujuy: Tiraxi Ediciones, págs. 163-169, referencia citada en página 32.

BROWN, BRENDA

- 2019 «Paradigma de activación y políticas sociales en América Latina», en *Relacso-Flacso*, vol. 8, n.º 14, págs. 1-26, referencia citada en página 51.
- 2020 *Mercados de Trabajo segmentados y políticas sociales. Un estudio sobre la (re)configuración de la matriz socio-asistencial en Argentina (2003-2015)*, Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, referencia citada en páginas 33, 37.

BUSSO, MARIANA

- 2009 «La construcción de identidades colectivas en el mundo del trabajo informal», en *Los trabajadores en la nueva época capitalista. Entre el ser y el saber*, comp. por Osvaldo Battistini; Alberto Biakowsky; Mariana Busso y María Ignacia Costa, Buenos Aires: Teseo, referencia citada en páginas 34, 37.
- 2010 «Trabajo informal: una categoría en tensión(es)», en *La corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral*, coord. por Mariana Busso y Pablo Pérez, Buenos Aires: Miño y Dávila, referencia citada en página 37.

BUTLER, JUDITH; ERNESTO LACLAU y SLAVOJ ZIZEK

- 2004 *Contingencia, hegemonía, universalidad: Diálogos contemporáneos en la izquierda*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, referencia citada en página 33.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS

- 2020 «Economía social y economía popular: Conceptos básicos. Contribuciones de Consejeros», en *Documentos INAES*, n.º 1, referencia citada en páginas 37, 54.

DÍAZ LANGOU, GALA *et al.*

- 2020 «Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre de 2020», en *Documento de Trabajo CIPPEC*, n.º 197, referencia citada en página 31.

HALL, STUART

- 2010 «Sobre postmodernismo y articulación», en *Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*, ed. por Eduardo Restrepo; Catherine Walsh y Victor Vich, Quito: Envión, referencia citada en página 54.

LAUTIER, BRUNO

- 2004 *L'économie informelle dans le tiers monde*, París: La Découverte, referencia citada en página 37.

LONGO MARÍA EUGENIA Y BUSSO, MARIANA

- 2018 «L'informalité du travail : genèse, usages, processus», en *Quels concepts pour penser le monde du travail*, ed. por Daniel Mercure y Mircea Vultur, Montreal: PUL, referencia citada en página 37.

MDSN

- 2021 *RENATEP. Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer informe de implementación*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, referencia citada en página 41.
- 2022 *RENATEP. Características laborales y productivas en la economía popular. Informe abril 2022. Datos a febrero 2022*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, referencia citada en página 41.

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 35.

NATALUCCI, ANA

- 2008 «De los barrios a la plaza. Desplazamientos en la trayectoria del Movimiento Evita», en *La Huella piquetera: Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*, ed. por Sebastián Pereyra; Germán Pérez y Federico Schuster, Buenos Aires: Editorial Al margen, referencia citada en página 42.
- 2011 «Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010)», en *Polis*, n.º 28, referencia citada en página 42.

OIT

- 1972 *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Ginebra, referencia citada en páginas 36, 37.
- 2013 *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*, Ginebra, referencia citada en página 37.

PERELMITER, LUISINA

- 2016 *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, Buenos Aires: UNSAM Edita, referencia citada en página 44.

PÉREZ, GERMÁN y ANA NATALUCCI

- 2012 «El kirchnerismo como problema sociológico», en *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires: Nueva Trilce, referencia citada en página 42.

PÉREZ, PABLO y MARIANA BUSO

- 2020 «Jóvenes y emprendedurismo: discursos, políticas y trabajo independiente en la Argentina de Cambiemos», en *Pilquen*, vol. 23, n.º 3, págs. 75-88, referencia citada en página 35.

PORTES, ALEJANDRO

- 1995 *En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*, Quito: FLACSO, referencia citada en página 37.

RETAMOZO, MARTÍN

- 2006 «El movimiento de los trabajadores desocupados en Argentina: cambios estructurales, subjetividad y acción colectiva en el orden social neoliberal», en *Argumentos*, vol. 19, n.º 50, págs. 145-166, referencia citada en página 34.

RIQUELME, GRACIELA

- 2006 «La relación entre educación y trabajo: continuidad, rupturas y desafíos», en *Anales de la educación común*, vol. 5, n.º 2, págs. 68-75, referencia citada en página 51.

SALAS, CARLOS

- 2006 «El Sector informal: auxilio u obstáculo para el conocimiento de la realidad social en América Latina», en *Teorías Sociales y Estudios del Trabajo: Nuevos Enfoques*, comp. por Enrique De la Garza, Ciudad de México: Antrophos, referencia citada en página 37.

SALERNO, AGUSTÍN y FEDERICO GONZÁLEZ

- 2022 «Gobernar lo social en la provincia de Buenos Aires: narrativas, diagnósticos y atributos de gestión durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)», en *Studia Politicae*, n.º 52, págs. 129-159, referencia citada en página 44.

SCHUTTENBERG, MAURICIO

- 2014 *Las identidades nacional-populares. De la resistencia noventista a los años kirchnerista*, Villa María: Editorial Universitaria Villa María, referencia citada en página 42.

UNESCO

- 2017 *Declaración de Buenos Aires. Reunión General de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Argentina*, Buenos Aires, referencia citada en página 51.
- 2018 *Acuerdos de Cochabamba. Solidaridad Regional para el logro del OSD4-E2030 en América Latina y el Caribe. Bolivia*, Cochabamba, referencia citada en página 51.

VITALI, SOFÍA y BRENDA BROWN

- 2021 «Las políticas de “Economía Social, Solidaria y/o Popular” en Argentina, 2001-2019», en *Reflexiones*, n.º 101, págs. 1-22, referencia citada en página 45.