ESTRUCTURA SOCIAL DE ARGENTINA EN TIEMPOS DE PANDEMIA 2

Pablo Dalle (compilador)

Respuestas estatales, experiencias de trabajadoras/es y estrategias colectivas de resistencia en tres sectores estratégicos

ediciones IMAGO MUNDI

IIGG GINO GERMANI

AGENCIA

Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia

VOLUMEN 2

Pablo Dalle (compilador)

Cora Arias, Pablo Barbetti, Liliana Bergesio, Gastón Bordarampé, Brenda Brown, Mariana Busso, Pablo Dalle, Álvaro Del Águila, Nicolás Diana Menéndez, Sergio Emiliozzi, María Inés Fernández Álvarez, Lucio Fernández Mouján, Alina Gispert, Federico González, Natividad González, Julieta Haidar, Denise Kasparian, Ignacio Kesque Hreñuk, Eugenia Labrunée, María Paz Laurens, Ernesto Mate, Gabriela Merlinsky, Cinthia Naranjo, Ana Natalucci, Florencia Nieva, Valeria Ojeda, Héctor Palomino, Evangelina Patagua, Guiomar Sakamoto, Gabriela Sala, Mariana Schmidt, Camila Stefanetti, Agustina Súnico, Melina Tobias, Andrea Torricella, Fernando Toyos, Martín Unzué, Agustina Zeitlin, Carla Zibecchi y Sabrina Zinger.

Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia

VOLUMEN 2

Respuestas estatales, experiencias de trabajadoras/es y estrategias colectivas de resistencia en tres sectores estratégicos

ediciones IMAGO MUNDI

Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia, vol. 2: Respuestas estatales, experiencias de trabajadoras/es y estrategias colectivas de resistencia en tres sectores estratégicos. 1a ed. Buenos Aires: 2022
428 p.; 15.5x23 cm.
ISBN de la obra: 978-950-793-409-4
ISBN del volumen 2: 978-950-793-412-4
1. Análisis Sociológico. I. Dalle, Pablo, comp.
CDD 303.480982
Fecha de catalogación: 05/10/2022
© 2022, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
© 2022, Ediciones Imago Mundi
Diseño de tapa: Diana Cricelli
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Los capítulos del presente libro fueron sometidos a un proceso de evaluación interna entre investigadores de la red.
Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo por escrito del editor.
Este libro se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2022 en San Carlos Impresiones, Virrey Liniers 2203, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Director del Instituto
Dr. Martín Unzué

Comité Académico 2021-2023
Claustro de Investigadores
TITULARES
Dr. Pablo Dalle
Dra. Ana Clara Camarotti
Dra. María Carla Rodríguez
Dr. Jorge Daniel Castro Rubel
SUPLENTES
Dra. María Gabriela D'Odorico
Dr. Ricardo Jesús Laleff Ilieff
Dra. Analía Inés Meo
Dr. Marcelo Raffin
Claustro de Auxiliares
TITULARES
Mg. Rosana Abrutzky
SUPLENTES
Mg. Vanina Inés Simone
Claustro de Becarios
TITULARES
Dr. Martín Hernán Di Marco
Lic. María Victoria Imperatore
Lic. Agustina Trajtemberg
SUPLENTES
Lic. Sebastián Lemos
Lic. Mirna Lucaccini
Lic. Luca Zaidan
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires
Pte. J. E. Uriburu 950, 6to
(C1114AAD) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
http://www.iigg.sociales.uba.ar
PESUP/IIGG/UBA Programa de Estudios Sobre Universidad Pública
http://pesupiigg.sociales.uba.ar

Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación
Presidente del Directorio
Lic. Fernando Peirano

Sumario

El diseño teórico-metodológico del proyecto PIRC-ESA. El análisis de la estructura social para repensar las políticas de desarrollo en Argentina. **Pablo Dalle** XIII

1 **Héctor Palomino y Pablo Dalle**
Trabajadores en la salida de la pandemia: convergencia a partir de la diversidad 1
1.1 Introducción 1
1.2 Composición y localización de los trabajadores en la estructura social: enumeración de las principales tendencias 2
1.3 Movilización colectiva 7
1.4 Desigualdades de ingresos y condiciones de vida . . . 15
1.5 Cambios en el rol del Estado 21
1.6 La crisis como oportunidad. Repensar el desarrollo . . 22
1.7 Principales conclusiones 25

Parte 1 Economía popular

2 **Mariana Busso, Federico M. González y Brenda Brown**
La economía popular como actor económico. La construcción de su identidad colectiva en tiempos de pandemia 31
2.1 Introducción 31
2.2 La economía popular: una identidad colectiva en construcción 33
2.3 La economía popular en pandemia: ¿referenciales identitarios en tensión?. 38
2.4 Conclusiones 54

3 **Carla Zibecchi y Pablo Barbetti**
Procesos de institucionalización de la economía social y popular. Respuestas estatales y estrategias de reconversión en el contexto de pandemia 61
3.1 Introducción 61
3.2 Aproximaciones en torno a la EP: la mirada de sus referentes 64
3.3 Impactos de la pandemia en la EP y estrategias de reconversión y adaptación. 68

3.4 Respuestas emergentes y transformaciones estatales . 72
3.5 Reflexiones y aportes para una agenda en construcción 82

4 **Natividad González, Florencia Nieva y Liliana Bergesio**
Las voces de la economía popular: problemáticas en pandemia y desafíos ante el Estado 91
4.1 Introducción 91
4.2 Metodología 93
4.3 Caracterización del sector y sus actores 95
4.4 Problemáticas en pandemia 97
4.5 Iniciativas en pandemia 100
4.6 Aprendizajes y desafíos. 103
4.7 Relación con el Estado 104
4.8 Comentarios finales 108

5 **María Inés Fernández Álvarez, María Paz Laurens y Camila Stefanetti**
Sostener la vida: las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de la economía popular más acá y más allá de la pandemia del COVID-19 113
5.1 Introducción 113
5.2 (Re)inventarse para ganarse la vida 119
5.3 Cuidar(se) y cuidar de otros y otras 122
5.4 A modo de cierre 128

6 **Ana Natalucci, Lucio Fernández Mouján y Ernesto Mate**
La intervención del Estado frente la crisis de COVID-19 para el sector de la economía popular (AMBA, 2020-2021) 137
6.1 Introducción 137
6.2 Los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular 140
6.3 La intervención del Estado durante la pandemia . . . 141
6.4 Demandas y percepciones sobre la intervención estatal. 154
6.5 Palabras finales 157

7 **Denise Kasparian, Agustina Súnico y Cinthia Naranjo**
Estrategias, demandas y desafíos de las empresas recuperadas frente a la pandemia del COVID-19 163
7.1 Introducción 163
7.2 Estrategia metodológica 165
7.3 Situación socioeconómica y principales problemáticas . 167
7.4 Estrategias productivas y asociativas frente al COVID-19 172
7.5 Demandas al Estado y planteo de políticas públicas . . 178
7.6 Conclusiones 181

8 **María Eugenia Labrunée y Alina Gispert**
Estrategias colectivas e individuales en la economía popular. La recuperación de materiales en vía pública en Mar del Plata. 187
8.1 Introducción 187

8.2 La economía popular, una forma de resistencia frente a los procesos de exclusión 189
8.3 La economía popular en Argentina. 191
8.4 La actividad de recupero de materiales urbanos en Argentina 193
8.5 La recuperación de materiales en Mar del Plata. Características y condiciones de trabajo en la prepandemia 195
8.6 Procesos de trabajo colectivo para la recuperación de materiales en vía pública en Mar del Plata 201
8.7 El impacto de la pandemia para los y las recuperadoras urbanas 203
8.8 Estrategias de organización del trabajo a partir de la pandemia desde la cooperativa RUM 204
8.9 Reflexiones acerca de la potencialidad de la economía popular para acompañar la recuperación económica en la pospandemia 206

9 **V. Ojeda, S. Zinger, J. Kesque Hreñuk, E. Patagua y G. Sakamoto**
La esencialidad de y en la economía popular. Organizaciones, estrategias y dinámica de las relaciones mediatizadas por el trabajo en tiempos de pandemia en Chaco, Corrientes y Jujuy 215
9.1 Introducción 215
9.2 Matrices productivas, trabajo y economía popular . . 218
9.3 Construcción de «otras» esencialidades 229
9.4 Reflexiones finales 243

Parte 2 Universidades y sistema científico-tecnológico

10 **Martín Unzué, Sergio Emiliozzi, Agustina Zeitlin y Liliana Bergesio**
Cambios, reorganizaciones y mutaciones en el trabajo productivo ante la pandemia de COVID-19. Su impacto en organismos científicos y tecnológicos y universidades de Argentina 253
10.1 Introducción 253
10.2 La situación en los organismos científicos-tecnológicos 256
10.3 Las Universidades desde las voces de sus autoridades . 261
10.4 Las voces de los representantes gremiales 264
10.5 Las voces de los/as trabajadores/as. 268
10.6 Conclusiones 271

11 **Andrea Torricella y Fernando Toyos**
Trabajar en casa, el trabajo de la casa y el trabajo de cuidados en tiempos de pandemia de COVID-19: articulaciones, conflictos y estrategias del sector ciencia y universidad 277
11.1 Impacto de la pandemia y las medidas implementadas a partir de ella en el ámbito doméstico, familiar y personal 280
11.2 Estrategias individuales, colectivas e institucionales en torno a la articulación de trabajo, espacio doméstico y trabajo de cuidado 288

11.3 Diagnóstico y balance 294

Parte 3 Logística, construcción e infraestructura

12 **Julieta Haidar y Gastón Bordarampé**
La logística de última milla: impactos de la pandemia en las plataformas de reparto en Argentina 299
12.1 Introducción 299
12.2 El trabajo en las plataformas de reparto 302
12.3 El mercado gastronómico y las plataformas de reparto . 306
12.4 Reflexiones finales 312

13 **Nicolás Diana Menéndez y Cora C. Arias**
Las plataformas de reparto en Argentina durante la pandemia: experiencias de organización colectiva e iniciativas de regulación . 317
13.1 Introducción 317
13.2 Conflictividad laboral en las plataformas de reparto durante la pandemia 319
13.3 Iniciativas de regulación en la Argentina reciente . . 330
13.4 Comentarios finales 339

14 **Gabriela Sala y Álvaro Del Águila**
Después del temporal. Ocupaciones de la construcción hacia el final del ASPO 345
14.1 Introducción 345
14.2 Cambios en la estructura de edades 346
14.3 La diversidad del universo de la construcción 348
14.4 Los ocupados en la construcción en 2020 y 2021 . . . 351
14.5 Informalidad y cuentapropismo 351
14.6 El perfil de la informalidad según edad 355
14.7 El impacto de las ASPO 358
14.8 La doble crisis desde la perspectiva de los actores . . . 361
14.9 Reflexiones finales 365

15 **Mariana Schmidt, Melina Tobías y Gabriela Merlinsky**
Infraestructura hídrica y desigualdades sociales en el marco de la pandemia: barrios populares del Gran Buenos Aires y zonas rurales y periurbanas del Chaco salteño 371
15.1 Introducción 371
15.2 Desigualdades hídricas en el contexto del COVID-19 . 374
15.3 Políticas y programas de infraestructura hídrica en el marco del COVID-19 380
15.4 Reflexiones finales 393

El diseño teórico-metodológico del proyecto PIRC-ESA. El análisis de la estructura social para repensar las políticas de desarrollo en Argentina

PABLO DALLE*

Organización del tomo 2 y descripción de los capítulos

Este volumen 2 aborda el estudio de los efectos de la emergencia sociosanitaria por la pandemia de COVID-19 en las condiciones ocupacionales y las estrategias de organización que desplegaron las y los trabajadores para sostener el empleo y reproducir sus condiciones materiales de vida en tres sectores de actividad: el sistema científico y universitario, construcción y logística y economía popular. Una dimensión central de análisis fue en qué medida y cómo las demandas de cada sector fueron canalizadas (o no) por políticas públicas y si las respuestas estatales contemplaban sus aspiraciones y reclamos. Estos sectores fueron seleccionados en el diseño del proyecto debido a que permitían acercarnos a las experiencias de cambios en las condiciones de desempeño ocupacional de trabajadoras/es con distinto nivel de calificación y, a su vez, considerábamos – durante los meses más arduos del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio – que eran sectores estratégicos por sus posibilidades de impulsar la expansión de empleo calificado y formal en distintos niveles de la estructura social.

* Investigador del CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani-UBA.

1) El sistema científico y universitario constituye un ámbito para la generación de empleos de clase media altamente calificados y de calidad en términos de niveles de ingresos y condiciones de trabajo.
2) El sector construcción constituye un posible canal de acceso a empleo formal para vastos contingentes de personas que trabajan actualmente de manera informal, con amplias posibilidades de crecimiento a través de la inversión estatal en la renovación urbana, desarrollo de infraestructura y provisión de servicios básicos, y por su potencialidad para articularse con la economía popular y programas de empleo. Asimismo, la expansión de este sector es estratégico por su efecto dinamizador sobre un conjunto amplio de actividades primarias, secundarias y terciarias y, por lo tanto, multiplicador de oportunidades ocupacionales. Junto al sector de la construcción seleccionamos el sector de logística que por la excepcionalidad de la pandemia sostuvo un crecimiento importante vinculado con la notable expansión de redes de comercio y distribución organizadas por medios digitales.
3) Por último, el análisis de la dinámica del ámbito socioproductivo de la economía popular tuvo como meta estudiar experiencias de organización que podían desempeñar un papel relevante para mitigar la crisis, y constituir puentes de acceso a una «ciudadanía social» vertebrada en base al reconocimiento de su trabajo. La expansión de la denominada «economía popular» durante la doble crisis, prepandemia y pandemia, por medio de la incorporación progresiva en organizaciones que orientan las demandas y reclamos de un vasto sector de las clases populares, expresaba la aspiración legítima a disponer de un ingreso regular, aportes al sistema de seguridad social, cobertura de salud por una obra social, en suma, derechos y garantías del que disponen los/as asalariados/as registrados/as en el sistema de seguridad social.

En relación con el enfoque transversal de género del proyecto, la elección de estos tres sectores se basaba en que el primero y el tercero muestran una mayor cantidad de mujeres en su composición y tienen posibilidades de expansión de empleo formal y de incrementar la calificación laboral: el complejo educación universitaria/sistema científico, para las mujeres profesionales y con estudios de posgrado, y el ámbito de la economía popular, para las mujeres de menores niveles de educación cuya inserción actual más relevante es el empleo en casas particulares, con fuertes limitaciones para su regularización. En contraste, el desarrollo de experiencias cooperativas en distintos sectores, incluyendo la economía del cuidado, pueden significar un

puente hacia procesos de capacitación y formalización de la fuerza de trabajo a la vez que cuentan con potencial para disminuir la desigualdad de género.

La estrategia metodológica para abordar estas dimensiones del proyecto fue cualitativa, específicamente se aplicaron cincuenta entrevistas a informantes clave (referentes sindicales y de los movimientos sociales afines a estos sectores, representantes de cámaras empresarias así como a quienes desempeñan funciones públicas de distinto nivel de gestión vinculados con el diseño e implementación de políticas relacionadas). Complementariamente, se realizaron entrevistas a trabajadoras/es típicos de cada sector para conocer sus experiencias de reconfiguración de las condiciones laborales y las de la vida cotidiana en sus hogares, así como sus estrategias individuales y colectivas de adaptación y resistencia en el nuevo contexto de la emergencia sociosanitaria. La selección de entrevistadas/dos tuvo en cuenta los criterios de representatividad con respecto al sector, paridad de género y diversidad regional.

El enfoque federal en el diseño metodológico de esta parte del proyecto fue muy enriquecedor y fructífero en varios sentidos:

1) se diseñaron guías de entrevista teniendo en cuenta diversidades regionales;
2) el trabajo de campo cubrió todas las regiones del país;
3) se intercambiaron y complementaron miradas, técnicas y acervos de conocimiento de los diferentes equipos de investigación en la fase de análisis.

A continuación, exponemos en forma resumida un recorrido por los contenidos del tomo 2. El libro está organizado en tres partes en relación a los tres sectores mencionados:

1) Economía popular;
2) Universidades y sistema científico-tecnológico;
3) Logística, construcción e infraestructura.

El capítulo 1, anterior a estas secciones, brinda una mirada global de cambios recientes en la estructura social desde un enfoque del desarrollo que busca integrar el papel estratégico de dichos sectores.

El capítulo 1 de Palomino y Dalle analiza reconfiguraciones de la clase trabajadora y dinámicas de clase en Argentina en el período 2016-2021. La indagación se centra en el impacto de la doble crisis de la prepandemia y la pandemia en la composición y condiciones de vida de la clase trabajadora en el marco de un contexto más amplio (2003-2021) que permite dar cuenta de la relación entre cambios en la estructura de clases, procesos de movilización de clase y la direccionalidad del modelo de desarrollo económico y las políticas laborales y sociales del Estado. La evolución de las posiciones ocupacionales muestra bruscas transformaciones de corto y mediano

plazo, destacables algunas por su dimensión y otras por el giro en su orientación. Durante la salida de la pandemia, a través del impulso de las políticas estatales de industrialización y de la movilización colectiva orientada por organizaciones sindicales y movimientos sociales, paulatinamente se va reintegrando el mundo de trabajadoras/es de las clases populares con el de la clase obrera y el de las clases medias asalariadas. En contraste con los quiebres del centro de la estructura social que se vinieron generando desde mediados de los setenta del siglo pasado en los ciclos de políticas de apertura económica, endeudamiento y fuga de capitales, en la pospandemia va recomponiéndose un perfil diverso, pero más integrado de la estructura de clases que en el período previo. Este proceso de recomposición social evidencia limitaciones porque a pesar de la fuerte recuperación de la tasa de crecimiento económico y de empleo, los beneficios generados en la salida de la pandemia fueron apropiados mayormente por los empresarios del sector más concentrado de la economía. El rol del Estado fue decisivo para impulsar cierta convergencia entre los segmentos formal e informal de la clase trabajadora orientando el crecimiento económico hacia el sector productivo, mediante políticas industriales y de inversión, y por su centralidad en las instituciones laborales y de protección social. Estas políticas son claves para avanzar hacia la redistribución progresiva de ingresos aún pendiente.

Busso, González y Brown analizan tensiones y articulaciones en el proceso de construcción de la identidad colectiva de la economía popular durante la pandemia. Específicamente, indagan cuatro situaciones nodales en la conformación de la identidad colectiva de este sector de las clases populares:

1) la visibilización de la magnitud de la fuerza de trabajo en el sector informal de la economía;
2) la participación de referentes y militantes de organizaciones de la EP en el nuevo gobierno;
3) la tensión entre ser destinatarios de programas sociales vs. su carácter de beneficiarios de políticas de empleo o productivas;
4) los debates sobre las perspectivas futuras del sector.

El estudio se basa en el análisis de entrevistas en profundidad a referentes nacionales de organizaciones de la EP, militantes territoriales y funcionarios del Estado en áreas estratégicas donde se despliegan políticas hacia este ámbito socioproductivo. El enfoque teórico parte de concebir al proceso de construcción identitario a partir de actos de identificación: estratégicos y posicionales, que reconoce y define un «nosotros» frente a «otros» a través de prácticas discursivas. El estudio desarrolla los cambios en la construcción de la

identidad colectiva desde las organizaciones de trabajadores desocupados a la conformación de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP). En ese recorrido, la EP se fue posicionando como espacio de producción y generación de ingresos que debía ser aceptado como estructural en el funcionamiento de la economía argentina. El estudio muestra que las demandas de los miembros de la EP se centran en su reconocimiento como trabajadores y productores y no como destinatarios de políticas asistenciales. Como trabajadores enfatizan la importancia de tener un sindicato (UTEP) y continuar avanzando en el acceso a derechos sociales: obra social, jubilación, seguro de desempleo, herramientas de trabajo; como productores demandan reconocimiento fiscal para facturar, bancarizarse, acceder a créditos y políticas específicas de comercialización. En los debates sobre las perspectivas futuras del sector se destaca la necesidad de potenciar la formación técnico-profesional (centrada en oficios y saberes productivos) no tanto (o no solo) en su vínculo tradicional con el sector industrial, sino como estrategia de fortalecimiento en sí misma de las unidades productivas de la economía popular (capítulo 2).

En el capítulo 3 Zibecchi y Barbetti indagan el proceso de construcción de la institucionalidad social de la economía popular como una forma de orientar la acción estatal desde la mirada interpretativa de sus referentes que ocupan cargos en las oficinas estatales de decisión. Específicamente, el análisis se centra en tres dimensiones:

1) las demarcaciones de la autodefinición de «economía popular»;
2) sus interpretaciones sobre el impacto de la pandemia en el sector;
3) sus lecturas sobre las necesidades de la población, sus demandas y las medidas implementadas desde el Estado para buscar contenerlas.

El estudio se basa en el análisis de entrevistas realizadas a referentes estatales nacionales y subnacionales que tienen militancia previa en organizaciones y movimientos sociales de la economía popular. El concepto de economía popular surge de las organizaciones sociales del campo social y popular y se construye de forma conjunta con referentes del campo académico y político. El mismo busca visibilizar y revalorizar el autoempleo de vastos sectores de las clases populares frente a la desvalorización social que deriva de una lógica de acumulación hegemónica del capital. Se remarca el carácter «inventivo/creativo» de los trabajadores de este sector, que se vieron obligados a crear formas de trabajo e ingresos, de manera territorialmente situada, en áreas donde el mercado no llega. La EP se construye así como un mecanismo de inclusión productiva creativa, de generación de riqueza y de distribución más igualitaria entre

trabajadores de la economía informalizada – no informal, porque no se esencializa al sector –, es producto de la dinámica histórica del capitalismo y del carácter de los modelos de desarrollo económico. Desde esta concepción, los instrumentos, dispositivos y respuestas estatales deben apuntar a que se formalice este ámbito socioproductivo. El estudio muestra cómo la economía popular establece puentes con la economía del cuidado y feminista y cómo esto fue potenciado en la pandemia por el proceso de visibilización del cuidado como un trabajo que produce valor social y económico. El estudio muestra estrategias de reconversión de la EP en varias ramas de actividad durante la pandemia: las más afectadas durante la vigencia de las medidas de aislamiento preventivo (venta ambulante, ferias, sector de reciclados) en la medida en que dependen de la circulación en el espacio público, las que más pudieron adaptarse (producción de alimentos y textiles) y el crecimiento exponencial de tareas de cuidado, de prevención y alimentarias de tipo colectivo y comunitarias, para contener/acompañar y generar respuestas territorialmente situadas. Los referentes estatales destacan avances en la importancia asignada a la EP en términos presupuestarios y su jerarquización en el Ministerio de Desarrollo Social; sin embargo, comparten el diagnóstico de que es necesario «rediseñar al Estado para que incluya productivamente a la economía popular». En las conclusiones se plantean acciones, estrategias y desafíos señalados por los referentes para conformar una agenda de trabajo en esta dirección.

Fernández Álvarez, Laurens y Stefanetti analizan las estrategias colectivas de la economía popular desde las que fue posible sostener la vida durante la profunda crisis provocada por la situación de emergencia sociosanitaria. Específicamente, se abordan dos dimensiones: cómo las organizaciones reinventaron las formas de ganarse la vida y las iniciativas desarrolladas para cuidarse y cuidar a otros y otras desplegando redes y lazos comunitarios, afectivos y políticos. El estudio combina el análisis de entrevistas en profundidad y estudios etnográficos desde una perspectiva antropológica que destaca la colaboración como principio que organiza la totalidad de la investigación. El enfoque teórico parte de poner en el centro a las formas en que las personas construyen modos de vida dignos para sí mismos y para las generaciones futuras, tanto en su dimensión material (trabajo remunerado, alimentación, vestimenta, vivienda) como el sentido social, espiritual, afectivo y político de estas prácticas. Las respuestas colectivas de las organizaciones de la EP son analizadas en base a una temporalidad que excede a la crisis de la pandemia y la crisis económica previa, y se asienta en experiencias más profundas de precariedad y en un *saber hacer* aprendido en décadas de crisis, *con, contra y desde* el Estado, produciendo dispositivos de bienestar colectivo y proyectando nuevos horizontes de

lucha. El estudio muestra como la multiplicación de redes de apoyo y contención permitió resolver tanto cuestiones materiales como las de reconvertir y/o sostener la producción en las cooperativas o espacios de trabajo, articularse entre distintas ramas de la economía popular, por ejemplo entre actividades de producción y comercialización, organizar la asistencia alimentaria abriendo nuevos comedores y merenderos reconvirtiendo espacios que funcionaban como ámbitos productivos, el cuidado de niños, enfermos y ancianos, participar en campañas de vacunación, atender a situaciones de violencia de género así como acompañar en situaciones críticas de sufrimiento y soledad. El estudio muestra que ante las medidas de aislamiento social preventivo como principal forma de protección, las organizaciones de la EP no se replegaron sino que desarrollaron estrategias efectivas para mitigar los efectos de la crisis en base a su acervo de saberes acumulados de trabajo *en* y *desde* el barrio (capítulo 4).

Natalucci, Fernández Moujan y Mate analizan cómo la intervención del Estado sobre la economía popular buscó mitigar o amortiguar los efectos de la doble crisis, qué efectos tuvo esta intervención y de qué manera se abordaron cuestiones estructurales y coyunturales de este ámbito socioproductivo. El enfoque teórico parte de la necesidad de concebir la política social no solo desde sus etapas de formulación sino también de las demandas que generaron las condiciones para su producción y de lo que hacen luego los agentes sociales con ella durante la implementación. Tienen la capacidad de fortalecer a través de recursos pero también de otorgar legitimidad de líneas de acción o, por el contrario, de limitarlas y con ello de potenciar o desgastar la capacidad organizativa de los sectores populares. El estudio muestra que la intervención del Estado estuvo centrada principalmente en la contención de los efectos negativos del aislamiento preventivo a partir de políticas de transferencia de ingresos como el IFE, el fortalecimiento de la AUH, la tarjeta alimentaria y programas específicos para apuntalar la economía popular como el Potenciar Trabajo y el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA). Estas políticas fueron complementadas con algunas otras destinadas a proveer de recursos de distinto tipo a las organizaciones. Sin embargo, el carácter de contención de las medidas y la desarticulación al interior del Estado socavaron la capacidad del mismo para abordar las problemáticas de largo plazo del sector de la economía popular, agudizadas como consecuencia de la política económica del gobierno de Cambiemos. Si bien las organizaciones tuvieron una valoración muy positiva del IFE, realizaron críticas sobre ciertas dificultades para acceder al mismo, su bajo monto y su discontinuidad abrupta pese a la continuidad de la pandemia y la crisis económica. La insuficiencia en la respuesta estatal desde la perspectiva de las organizaciones también se centró en la desarticulación ministerial

en la gestión de recursos y subsidios dificultando la asistencia. Bajo la demanda de reconocimiento del sector, las organizaciones de la economía popular plantean reclamos transversales asociadas a la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de las y los trabajadores: entre ellas se destacan el acceso a derechos laborales, el acceso a créditos sin tasa de interés, equipamiento, asegurar precios mínimos para los productores de agricultura familiar campesina e indígena, una mayor asociación con el Estado por ejemplo en el desarrollo de infraestructura en los barrios a través de cooperativas, ser proveedores del mismo, entre otras. Por último, el estudio delinea cómo la valoración positiva del IFE por parte de las organizaciones de la EP implicó ampliar el horizonte de lucha hacia el ingreso básico universal (capítulo 5).

En el capítulo 6 Kasparian, Súnico y Naranjo analizan las principales problemáticas de las empresas recuperadas durante la emergencia sociosanitaria haciendo hincapié en las prácticas y estrategias desplegadas por sus trabajadores/as para aminorar sus impactos. El estudio se basa en un estudio cualitativo con entrevistas a referentes del sector y a funcionarios complementado con análisis documental. La construcción de la muestra de empresas recuperadas procuró un abordaje con representatividad federal. Las políticas del gobierno de Juntos por el Cambio orientadas hacia un mayor protagonismo del mercado en la distribución de recursos y la crisis a la que condujeron estas políticas, condicionó de forma particular a las empresas recuperadas que, al depender del mercado interno se vieron muy perjudicadas por la apertura de importaciones de bienes de consumo, aumento de servicios básicos, dolarización de los precios de la materia prima y caída del consumo. Luego, el aislamiento y el distanciamiento social repercutieron con fuerza en el sostenimiento de las empresas y las condiciones de vida de sus trabajadores/as. Frente a este contexto muy adverso, el estudio muestra una alta capacidad de respuesta y adaptación de las empresas recuperadas, destacándose las cualidades propias del trabajo asociativo y autogestionado. Si bien el impacto fue heterogéneo según la rama de actividad, de los impactos, las empresas adoptaron o reconvirtieron sus producciones, reorganizaron procesos de trabajo con una direccionalidad inclusiva. Para contener la merma en la participación de sus integrantes, se promovieron espacios virtuales de intercambio de información y asambleas. Las demandas hacia el Estado se concentraron en acceder a un programa similar al ATP dirigido al sector del empleo privado registrado en relación de dependencia. Con la llegada al gobierno del Frente de Todxs, ingresaron referentes/as del sector a organismos públicos, si bien esta participación es valorada positivamente, se entremezcla con la falta de celeridad en la llegada de las políticas públicas. El contexto de la pandemia fue un contexto de oportunidad

para plantear reivindicaciones de más largo plazo orientadas hacia una mayor integración del sector en las cadenas productivas del país.

González, Nieva y Bergesio indagan la articulación entre actores de la economía popular (organizaciones, cooperativas y asociaciones) y el Estado en distintos ámbitos y niveles de intervención. El estudio hace hincapié tanto en problemáticas estructurales como aquellas propias del contexto de emergencia sociosanitaria y las iniciativas y aprendizajes de los actores de la economía popular. Estos son recuperados a través de los testimonios de voces, necesidades y saberes de grupos subalternos que fueron acalladas por los medios hegemónicos y el Estado y que podrían haber representado una alternativa ante la crisis. Las demandas del sector se centran en el reconocimiento, como una base para la conquista de derechos, siendo la formalización de las actividades y ámbitos de trabajo una de las principales preocupaciones (ley de acceso a la tierra, acceso a obra social y jubilación, conexiones estables de luz y agua en sus emprendimientos productivos, etcétera). El estudio muestra que la relación con el Estado varió dependiendo de la etapa de pandemia y los actores e interlocutores en los distintos niveles de diálogo y negociación. La relación con funcionarios y técnicos así como los canales de comunicación con ámbitos nacionales en contraposición a las provinciales o municipales implicaron diferencias en el tipo de iniciativas y estrategias desplegadas por los actores de la economía popular y las respuestas obtenidas. En general, se advierte que las urgencias y necesidades de la economía popular contrastaron con los tiempos burocráticos del Estado. Por ejemplo, el incremento de situaciones de violencia de género fue escasamente abordado por los organismos estatales, encontrando mayor contención en las redes comunitarias de las organizaciones (capítulo 7).

Labrunee y Gispert analizan estrategias individuales y de organización colectiva de trabajadores y trabajadoras de reciclado de materiales Mar del Plata durante la crisis previa y la emergencia sociosanitaria. El estudio aborda el concepto de economía popular, su composición demográfica y socio-ocupacional, su crecimiento y reivindicaciones en los últimos años, tanto en términos generales como las particularidades de la rama de recolección y reciclado de materiales. La caracterización sociodemográfica y socio-ocupacional de la economía popular se apoya para ello en datos secundarios actualizados a nivel nacional generados por Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP), de la Secretaría de Economía Social y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Encuesta ESAyPP/PISAC-COVID-19. El reciclado constituye una estrategia frente a situaciones de desempleo e inestabilidad laboral de amplios franjas de trabajadores/as, desarrollando

un servicio urbano de importancia para la sustentabilidad ambiental de Mar del Plata. Las y los trabajadores resaltan las dificultades vividas que se embarcaron en una organización colectiva del trabajo derivadas de acciones u omisiones del Estado a nivel municipal, actor responsable de la gestión de residuos. La pandemia permitió visibilizar la importancia del sector para la economía y su potencial para avanzar en procesos de mejoras en las condiciones de trabajo. El hecho de que la actividad de recupero de sólidos urbanos fuera declarada como esencial desde el Estado, a nivel nacional, les dio a estos trabajadores fuerza y reconocimiento como colectivo y les otorgó una plataforma para avanzar hacia la conquista de derechos (capítulo 8).

El capítulo 9 de Ojeda, Zinger, Kesque Hreñuk, Patagua y Sakamoto se centra en las estrategias que despliega la economía popular para la construcción de saberes socialmente productivos y las reconfiguraciones y los modos que asumió la relación entre las organizaciones y el Estado durante la pandemia. En su análisis enfatizan la resonancia que ese vínculo provocó en el nivel de la sociedad en tres provincias del Norte Grande (Jujuy, Chaco y Corrientes), que comparten registros elevados en los indicadores de pobreza, esquemas productivos fuertemente vinculados a la producción primaria, porcentajes mayores de precariedad e inestabilidad laboral e instituciones políticas de corte tradicional conservador. El estudio da cuenta de estrategias de sostenimiento de sus labores en el contexto adverso de la emergencia sociosanitaria, fuertemente caracterizadas por la creatividad, la resiliencia comunitaria y la acción colectiva. Se destacan el aprendizaje y puesta en valor de nuevos oficios, adoptar nuevos saberes, y generación de múltiples interrelaciones con el Estado, incluso el desarrollo de acciones colectivas de resistencia, muchas veces sutiles, que aportan a la consolidación de las organizaciones de la EP como actores políticos. La disputa del sentido por la esencialidad del trabajo permitió condensar el carácter «socialmente productivo» y «político» del trabajo de la economía popular.

La pandemia del COVID-19 condujo al cierre físico de todas las instituciones educativas y de investigación por un prolongado período de tiempo. En el capítulo 10 Unzué, Emiliozzi, Zeitlin y Bergesio abordan el impacto que tuvo el contexto de la pandemia en las condiciones, los procesos y la reorganización del trabajo en las universidades y los organismos científicos. Se trata de un sector cuyo colectivo de trabajo se caracteriza por altos niveles educativos y que tiene además una preeminencia del empleo regulado, aun cuando parte del mismo se realiza a tiempo parcial. El forzado proceso de reconfiguración de las actividades laborales en el sistema científico-tecnológico y las universidades implicó la virtualización de gran

parte de las tareas (administrativas, científicas y de formación) que implicó las siguientes problemáticas:

1) la necesidad de aceleradas capacitaciones y adaptaciones en esa dirección que no siempre fueron propuestas por las universidades/organismos;
2) la adecuación y adquisición de equipos y conexión para este proceso supuso una inversión que solo muy parcialmente estuvo a cargo del empleador. En las universidades esto generó conflictos que condujeron a un tardío acuerdo paritario de reconocimiento de gastos de conectividad pero sin asistencia para el acceso a equipamiento;
3) las dificultades de conciliación entre el trabajo extradoméstico y el doméstico (habida cuenta del traslado de la actividad laboral al hogar junto al incremento de tareas de cuidado de niños/as y en algunos casos de adultos mayores), profundizando desigualdades estructurales de género;
4) los/las investigadores tuvieron la demanda de reperfilar sus líneas de investigación para atender la excepcionalidad de la crisis sociosanitaria así como de «traducir» los resultados de investigación a recomendaciones que pudieran ser tomadas desde la intervención estatal con urgencia, acortando tiempos y aumentando la intensidad del trabajo.

Se destaca que el sector científico-tecnológico pudo responder a los desafíos de la situación excepcional de pandemia a costa del sobre-esfuerzo y en un contexto signado por la depreciación salarial producto de la desvalorización de la investigación y docencia en instituciones públicas durante el período anterior (2016-2019).

En el capítulo 11 Torricela y Toyos indagan en profundidad la organización del trabajo doméstico y la distribución de las tareas del hogar en Argentina durante la pandemia de COVID-19 en las universidades y en el sector científico. El trabajo remoto y virtual desde los hogares por parte de las y los trabajadores del sector se interactuó con escenarios domésticos marcados por desigualdades materiales y de género preexistentes. El estudio toma en cuenta las siguientes dimensiones como relevantes para indagar la reorganización del trabajo doméstico y de cuidados:

1) la región debido a que en cada una la propagación de la pandemia tuvo sus temporalidades y las restricciones y políticas públicas tuvieron sus propias características;
2) la presencia o ausencia de hijas/os en el hogar y la de otras personas con necesidades específicas de cuidado.

La pandemia implicó una disrupción total en la organización de la vida social, laboral, educativa y personal, y más aún puso en cuestión la base sobre la cual lxs sujetxs afianzamos nuestra seguridad

ontológica. La virtualización de la tarea docente en el espacio doméstico erosionó la separación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo, que sumado a la virtualización de las actividades en la escuela primaria y secundaria implicó una sobrecarga de tareas de cuidado de las mujeres docentes/investigadoras y administrativas del sector. El estudio muestra que la política de licencias, al recaer sobre estructuras con una distribución desigual, profundizó la feminización del cuidado. En las parejas más jóvenes, se advierte una distribución más equitativa de tareas. En el sistema científico que implica carreras exigentes en términos de productividad y meritocracia, emergió la preocupación de cómo se evaluará en el futuro la disminución de la productividad de las mujeres que asumieron mayores cargas de reproducción social de los hogares durante este período excepcional. Por último, el estudio muestra las demandas recurrentes en el sector por el retraso salarial y las respuestas parciales o la falta de las mismas por parte del Estado.

Haidar y Bordarampé analizan las transformaciones producidas en el sector del delivery de plataformas durante la pandemia en Argentina haciendo hincapié en la composición sociodemográfica de las y los trabajadores de reparto, las dinámicas de trabajo durante la pandemia y los vínculos de las plataformas con las y los proveedores o comercios. La pandemia implicó un punto de inflexión en el desarrollo del servicio del delivery que fue declarado servicio esencial, por su lugar estratégico en la reproducción social, expandiéndose un sector con características de alta concentración a través de plataformas digitales, promovido por las disposiciones de aislamiento preventivo en el marco del cual la población se volcó a pedir a domicilio, procurando minimizar el riesgo de contagio. Por otro lado, aumentó la masa de mano de obra disponible que fue captada por las plataformas debido a la pérdida de empleo y de ingresos sobre todo en el sector informal. Las plataformas de reparto se constituyen como actividad refugio para el trabajo de carácter informal y en condiciones de sobreexplotación. El estudio permite observar que en un primer momento los migrantes – sobre todo de origen venezolano – tuvieron una presencia decisiva en el desarrollo del sector. Luego con la crisis sociosanitaria aumentó la población excedente de origen nativo, y con ello su incorporación a este colectivo de trabajo, incrementándose incluso la cantidad de mujeres en su composición. El contexto de crisis fue también un momento de intensificación del trabajo de las/los repartidores, quienes aumentaron el número de pedidos entregados pero no así sus ingresos, por una mayor captación de ganancias por parte de las empresas de plataforma. El capítulo avanza también sobre la relación de las plataformas con los locales gastronómicos con los que operan e intensifican el ejercicio de poder que ejercen sobre ellos a través de diversos mecanismos:

1) comisiones abusivas;
2) gestión algorítmica;
3) intromisión en los procesos productivos, generando mayores condicionamientos sobre las empresas más pequeñas.

El estudio muestra un diagnóstico riguroso del funcionamiento del sector y llama la atención sobre la necesidad de avanzar en regulaciones de la actividad tanto en el plano laboral como comercial e impositivo (capítulo 12).

Durante la pandemia las prácticas de explotación ejercidas por las plataformas se intensificaron. El capítulo 13 de Diana Menéndez y Arias indaga en las acciones de resistencia de los repartidores, haciendo hincapié en el tipo de organizaciones desarrolladas, las demandas manifestadas, los repertorios de acción colectiva y las herramientas utilizadas. Asimismo, analizan respuestas estatales a las demandas de las y los trabajadores a través de las iniciativas de regulación impulsadas desde el gobierno nacional y subnacional. Se destaca que la expansión de organizaciones de repartidores no se restringe a la búsqueda de derechos laborales y el reconocimiento como trabajadores en el plano sindical, sino que en varias ciudades del país surgieron agrupaciones que aunque tienen reivindicaciones en torno a condiciones de trabajo su aspiración es defender su posición de «independientes». Los ejes de las reivindicaciones de las organizaciones sindicales y no sindicales enfocan la regulación de la jornada laboral, los descansos, la cobertura de salud y los riesgos de trabajo, el aumento de salarios y la transparencia de estos. Las medidas de fuerza contribuyeron a la conformación de una identidad colectiva y la visibilización de las reivindicaciones laborales que abrieron un espacio de diálogo y algunas respuestas estatales. Sin embargo, más allá de una voluntad política de atender al problema de la desprotección laboral de las y los trabajadores de reparto no se avanzó sustantivamente en las garantías del ejercicio de los derechos del trabajo.

Sala y Del Águila analizan los efectos de las medidas del ASPO en los trabajadores de la construcción y buscan comprender cómo fue experimentado por trabajadores de distintos grupos de edad. Se destaca el análisis del sector por su capacidad distintiva de promover el encadenamiento productivo «hacia adelante» (financiarización y comercialización) y «hacia atrás» (industrias básicas de insumos) y de traccionar el empleo en otros sectores de la economía. Sin embargo, el funcionamiento del sector se destaca por los altos niveles de informalidad y precariedad laboral. La informalidad es mayor entre los jóvenes, los migrantes y quienes tienen menor nivel educativo. El análisis de trayectorias muestra que los jóvenes que comienzan a trabajar en la construcción mayoritariamente lo hacen como asalariados no registrados y luego de los 25 años una parte importante

deja la actividad, otra parte continúa trabajando en la construcción como cuentapropista y un porcentaje muy bajo logra acceder al segmento formal dentro de la actividad. El ASPO redujo los niveles de empleo y remuneración de los trabajadores informales, pero este impacto no fue homogéneo, sino que fue mayor en los trabajadores que se desplazaban del Gran Buenos Aires a CABA. En términos generales, la pandemia del COVID-19 y el ASPO agravaron la pobreza que caracteriza a los trabajadores de la construcción. En este contexto adverso, los trabajadores desplegaron estrategias ligadas al autoempleo en trabajos que no requerían grandes desplazamientos interjurisdiccionales.

En el capítulo 15 Schmidt, Tobías y Merlinsky indagan en los efectos de las infraestructuras hídricas en la producción y reproducción de desigualdades socioespaciales, sanitarias y ambientales, en el marco de la emergencia y expansión del virus COVID-19. La pandemia visibilizó la crítica situación sanitaria que históricamente presentan barrios populares de la periferia urbana y zonas rurales de regiones históricamente postergadas, sin cobertura formal de redes de servicio de agua potable y saneamiento, expuestas a diversos tipos de contaminación y degradación ambiental y con limitaciones de acceso a los sistemas de salud. En estos territorios, la falta de acceso a servicios básicos como el agua y otros déficits estructurales de habitabilidad, incrementan la exposición a riesgos sanitarios y ambientales y se traducen en determinantes sociales de la salud. El estudio indaga en políticas que se emprendieron en dos regiones en materia de accesibilidad a servicios de redes de agua y saneamiento frente a la crisis sanitaria: el Plan Agua + Trabajo y Cloacas + Trabajo en el AMBA y el proyecto Agua Segura en Comunidades indígenas en la provincia de Salta, haciendo hincapié en el modo en que estas intervenciones han impactado en la dinamización del mercado de trabajo, a través de la contratación de mano de obra local y/o regional. Aún con limitaciones en relación con la ejecución, gestión y mantenimiento de las obras en el mediano plazo, estos programas promueven la generación de puestos de trabajo local – contemplando cupos de género y de población indígena – y el involucramiento de las poblaciones en la construcción de las obras.

El recorrido de los capítulos presentados aborda la incidencia de nuevas problemáticas emergentes en la estructura social durante un período muy breve en el que se produjeron cambios vertiginosos en la vida cotidiana de los hogares. Fue un período en el que, entre otros cambios, estuvo en riesgo la salud, se perdió el empleo o se modificó sustancialmente la forma de trabajar, cayeron los ingresos, y se incrementó el trabajo de cuidados. Por eso no se buscó conformar un libro tradicional sobre estructura social que reconstruyera su fisonomía y la evolución de su composición, sino que se centró en

las experiencias laborales y respuestas de organización de grupos afectados de distintos segmentos de clase. En este contexto, las y los trabajadores de los sectores analizados desarrollaron estrategias de adaptación y resistencia, enfrentando a la vez la hostilidad de la pandemia y del crecimiento de desigualdades preexistentes. En la salida de la pandemia, estas y estos trabajadores, siguiendo las huellas de un pasado de mayor integración social, se resisten a ser relegados en un proceso de acumulación sin distribución del ingreso.

CAPÍTULO 1

Trabajadores en la salida de la pandemia: convergencia a partir de la diversidad

HÉCTOR PALOMINO[*] Y PABLO DALLE[**]

1.1 Introducción

El objetivo del capítulo es analizar reconfiguraciones de la clase trabajadora y dinámicas de clase en Argentina en el período 2016-2021. La indagación se centra en el impacto de la doble crisis de la prepandemia y la pandemia en la composición y condiciones de vida de la clase trabajadora. Sin embargo, para interpretar el significado de las tendencias recientes, las insertaremos en un contexto más amplio (2003-2021) que permita dar cuenta de la relación entre cambios en la estructura de clases, procesos de movilización de clase y la direccionalidad del modelo de desarrollo económico y las políticas laborales y sociales del Estado.

Siguiendo el enfoque de un estudio previo (Palomino y Dalle 2016) nos aproximamos a las transformaciones de la estructura de clases a través de indicadores ocupacionales y de ingresos, puestos en relación con algunas dinámicas sociales recientes como la evolución de conflictos laborales y convenios colectivos de trabajo. Esto nos permite reflexionar sobre el tipo de compromiso social y de clase que podría motorizar el desarrollo económico-social y la reconstrucción de un Estado de Bienestar.

El esquema de clases utilizado fue especialmente elaborado en el marco del proyecto PIRC-ESA en base a una perspectiva neomarxista que incorpora aportes weberianos y herramientas del debate sobre «marginalidad» en América Latina (Benza, Dalle y Maceira,

* Investigador del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe - UBA.
** Investigador del CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA.

2022). La reconstrucción de la evolución de la estructura de clases se realizó utilizando micro-datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), relevada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para el cuarto trimestre de años seleccionados desde 2003 al 2021. Los cálculos los realizamos para la población económicamente activa de 15 a 64 años. Asimismo, se analizan datos sobre distribución funcional del ingreso, distribución secundaria del ingreso (índice de Gini), ambos en base al INDEC, y por último, se analizan las fuentes sobre evolución de los convenios colectivos de trabajo y los conflictos laborales elaborados por la Dirección de Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

1.2 Composición y localización de los trabajadores en la estructura social: enumeración de las principales tendencias

La inserción diferencial de los trabajadores en la estructura social, los impactos en su configuración inducidos por las políticas estatales implementadas para compensar los efectos negativos de la pandemia y del período recesivo previo, así como las distintas formas que asumen las movilizaciones colectivas, se articulan de manera original en el contexto actual. Un contexto en el que prevalece una tendencia de crecimiento sostenido de la actividad económica, en especial de la industria, la construcción y los servicios básicos.

La composición de los trabajadores muestra las desigualdades generadas por los cambios ocupacionales desde finales de los setenta y en años recientes. La pandemia acentuó estas desigualdades, ya que la paralización de numerosas actividades económicas afectó negativamente a gran parte de quienes padecen una inserción informal en el mercado de trabajo, mientras que los trabajadores registrados en la seguridad social tuvieron una mayor continuidad laboral. Si bien en la salida de la pandemia estos contrastes se agudizaron, al mismo tiempo emergieron nuevas articulaciones en el seno de tendencias preexistentes.

En primer lugar, el núcleo de la clase obrera tendió a crecer en la salida de la pandemia. Dos factores básicos inciden en esta evolución. Uno de ellos es la fuerte y temprana expansión de la industria y la construcción, que se agregó a la continuidad de la prestación de los servicios básicos de agua, energía, transporte y logística (y de otros como los financieros) durante la pandemia. El otro factor que impone revisar la composición de este núcleo básico, es que en el seno de la pandemia surgió con fuerza la figura de «trabajadores esenciales», que colocaron en primer plano a los trabajadores de la salud, a los nuevos trabajadores de distribución de «la última milla» incorporados en algunas economías de plataforma y a los de recolección. Los trabajadores de la salud adquirieron una centralidad

de tal dimensión, que obligan a revisar su inclusión en una categoría tan genérica como la de «servicios» o, por lo menos, de readecuar los sentidos de las actividades comprendidas bajo esa denominación.

En segundo lugar, se expandió considerablemente el número de trabajadores de la denominada economía popular. Esta expansión muestra, más que un crecimiento demográfico, la consolidación política de los movimientos sociales que organizan y orientan los reclamos de un vasto sector de las clases populares. Se trata principalmente de una mayor *densidad dinámica*[1] – en el sentido de Durkheim – de estos trabajadores, su incorporación progresiva en organizaciones. Lo que impulsa la incorporación de estos trabajadores es la aspiración a disponer de un ingreso regular, aportes y contribuciones al sistema de seguridad social, cobertura de salud por una obra social. En suma, de lo que en Argentina se configura como un status de ciudadanía social, un trabajo con derechos y garantías del que disponen los asalariados formales registrados en el sistema de seguridad social.

En tercer lugar, con la pandemia se expandió de manera considerable el reconocimiento de lo que se denomina actualmente la economía de cuidado y, con ella, la posición de las mujeres en la sociedad. Precisamente, el mayor contraste entre la situación inicial de la pandemia y la salida posterior que se observa en los indicadores agregados del mercado de trabajo, reside en el comportamiento de las tasas de actividad económica y de empleo por sexo: mientras que las mujeres fueron más afectadas por la caída de la tasa de actividad y de empleo que los hombres, se observa luego, precisamente a la inversa, su fuerte incorporación al mercado de trabajo en el período de salida de la pandemia, cuando llegó a alcanzar una participación económica récord de 46.3 % (en el IV trimestre de 2021). Pero la continuidad entre ambos períodos estuvo dada por las tareas de la economía de cuidado: prácticamente la totalidad de las mujeres realiza actividades no remuneradas vinculadas con quehaceres domésticos, cuidado y crianza de niños y niñas, cuidado de adultos y, además, dedican en promedio más horas que los hombres a estas actividades.

Las dinámicas emergentes descritas presentan un aspecto común: fueron impulsadas por las políticas públicas y el Estado, más allá de sus raíces sociales, que se reflejan en las demandas de recursos y derechos por parte de los trabajadores.

[1] Germani (1955) utilizó el concepto para dar cuenta del crecimiento del volumen y la gravitación de la clase obrera industrial en la etapa de industrialización por sustitución de importaciones previa a los orígenes del peronismo.

1.2.1 Expansión del núcleo de la clase obrera

El empleo manufacturero, el de la construcción y el de las actividades vinculadas con esos sectores, desde servicios básicos hasta los realizados para las empresas, muestran actualmente una fuerte expansión luego de un declive pronunciado entre 2015 y 2020. La importancia de la expansión del empleo en esas actividades, es que proporcionan el núcleo central que configura la inserción de trabajadoras/es en la estructura social, un eje decisivo para la protección social y la movilización colectiva en Argentina.

Las nuevas dinámicas emergentes durante la pandemia en este núcleo se relacionan con tres tendencias.

1) los cambios en el lugar de trabajo, dada la expansión del teletrabajo y el trabajo en el hogar, un cambio de orden civilizatorio en relación con los orígenes del capitalismo, en el período previo a la generalización de la industria fabril;
2) una tendencia transversal vinculada con el reconocimiento de los trabajos no remunerados desempeñados principalmente por las mujeres en la sociedad, así como con el reconocimiento institucional de las mujeres y de la necesidad de incorporarlas en los niveles de toma de decisiones de las organizaciones públicas;
3) finalmente, aunque no de menor importancia, los cambios organizativos vinculados con el fortalecimiento de los lazos de representación de las bases sociales con sus dirigentes.

Una parte importante de los «trabajadores esenciales» se incorporaron en ese núcleo durante la pandemia, entre quienes se destacan las/os trabajadoras/es de la salud y de la educación, que en su mayoría cuentan con protección social, aunque algunas/os carecen de ella, en especial en el sector salud, que impulsaron fuertes movilizaciones en el período.

1.2.2 Transformación y expansión de las clases populares

Los cambios ocupacionales que se registraron desde mediados de los setenta hasta principios de este siglo, y luego entre fines de 2015 y 2019, fueron erosionando el anterior perfil integrado de la estructura social, en el que coexistían obreros industriales y de servicios básicos, empleados de empresas industriales, de servicios y comerciales, e importantes capas de profesionales y comerciantes independientes. Junto a la disminución del peso relativo de esos estratos en la estructura social, y a contramano de su integración institucional, fue consolidándose el perfil de una sociedad fuertemente polarizada entre una minoría que concentra riqueza e ingresos, y vastas capas de trabajadoras/es pobres con una inserción inestable

en el mercado de trabajo, dadas por sus dificultades de conseguir empleo, su inserción intermitente e inestable como cuentapropistas o asalariados sin protección social, con muy bajos ingresos.

Sin embargo, tanto durante la pandemia como a partir de las dinámicas que se afrontan en la salida de la misma, se establecieron puentes institucionales entre ambas configuraciones, tendidos entre el Estado y la política, por un lado, y lo que podríamos denominar aspiraciones sociales, por otro. Entre estas aspiraciones figura una ya mencionada que, sin duda, es decisiva: la de alcanzar una ciudadanía social, cuyo eje es el trabajo articulado con la protección social y con el reconocimiento institucional. Aunque de manera incipiente, al menos una parte de las/os trabajadoras/os de la economía popular, quienes se incorporaron al Programa Potenciar Trabajo, lograron acceder a varios de los derechos cuya pérdida define, por contrapartida, la situación de precariedad formulada por Standing (2013, 2021).

1.2.3 El rol del Estado y la política en la estructura social

Las políticas implementadas por el Estado para combatir los efectos de la pandemia pusieron de relieve su rol en la configuración de la sociedad argentina. En estas circunstancias, así como las desigualdades de la Argentina contemporánea fueron agravadas por la pandemia, el rol estatal fue, centralmente, compensar estas desigualdades. Pero la capacidad estatal de configurar la estructura social trasciende este rol compensador, tal como lo revelan las políticas implementadas para impulsar el rápido crecimiento de la producción y del empleo en la salida de la pandemia. Esta expansión se basa en buena medida en las políticas industriales y de inversión pública, que son la que lideran actualmente la orientación económica de la Argentina, al igual que en muchos otros países. Esta reorientación estatal luego de cuatro años de políticas neoconservadoras suscita numerosos interrogantes.

¿En qué medida la expansión estatal y el contenido económico-social de sus políticas, configura un sendero de construcción de una forma de Estado de Bienestar? Y si tal fuere su orientación, ¿cuáles serían las bases sociales de esa construcción? Estos interrogantes son suscitados por el tipo de compromiso social y de clase sobre el que se apoyan las políticas públicas desde fines de 2019, que llevó al gobierno a sostener a la vez a empresas y trabajadores y, entre estos, tanto a quienes cuentan con empleo formal, protección social y representación sindical, como a los incorporados en los movimientos sociales que promueven una economía popular basada en asociaciones de trabajadores independientes.

En términos comparativos, el tipo de compromiso de clase que sustenta la actual coalición de gobierno, difiere del neocorporativismo descripto por Streeck y Schmitter (Streeck y Schmitter 1985, citado por Wright 2018), como formas típicas de gobernanza de intereses configuradas por el Estado en alianza con grandes asociaciones empresarias y sindicales, que hacia fines del siglo pasado prevaleció en algunos países del norte europeo y Alemania. El compromiso de clases vigente actualmente en Argentina presenta notorias diferencias con ese modelo, porque en nuestro país el rol del Estado es mucho más central que en aquellas experiencias. Posiblemente, esto se deba tanto a factores históricos y de contexto, vinculados con las sucesivas crisis que atravesó nuestro país en las últimas décadas, como a las características particulares de los actores socioeconómicos locales.

En relación con estas crisis (la del modelo de Martínez de Hoz de la dictadura militar de 1976-1983, la de la convertibilidad en 2001, y la provocada por el modelo neoconservador de 2015-2019 que precedió a la pandemia iniciada en marzo de 2020) tuvieron en común la aplicación de políticas económicas neoliberales, que buscaron impulsar reformas laborales y previsionales, produjeron desindustrialización y, a través de la apertura al sistema financiero internacional, generaron una voluminosa deuda externa. Estas políticas fueron impulsadas por una clase empresaria fuertemente concentrada que además de constituir una clase dominante (en el sentido que en las anteriores experiencias debió compartir el gobierno con los militares – 1976/83 – o con partidos políticos populares – 1991/2001 –), en particular en el último período de 2015 a 2019, pretendió ser además una clase dirigente, encabezada por una fracción financiera. Esta pretensión de constituirse como clase dirigente no fue suficiente como para evitar que su gestión culminara, como en las experiencias previas, en un caos económico.

El compromiso de clases que orienta actualmente – desde diciembre de 2019 – la contribución de intereses divergentes en favor de la gobernanza política y la reconstrucción de un determinado orden socioeconómico muestra que, para hacer efectivas ambas, se requiere como condición necesaria una fuerte intervención estatal. Por un lado, las representaciones de los trabajadores sindicalizados presentan divisiones en centrales y corrientes gremiales diversas y, por otro lado, una parte importante de los trabajadores se sitúa en condiciones de cuentapropismo pobre o de precariedad salarial y solo una parte se incorpora en movimientos sociales, también diversos. Solo el Estado tiene la capacidad de incorporar estos sectores en sus políticas e, incluso, en la gestión de las políticas laborales y sociales, así como de garantizar el funcionamiento de las instituciones laborales y sostener y ampliar el sistema previsional.

Además, durante la pandemia el Estado debió auxiliar a las empresas como condición para superar rápidamente el colapso del funcionamiento económico originado en el control de los contagios. En la salida de la pandemia, algunas de las empresas más concentradas, sujetas al control de la clase dominante, mostraron renuencia a incorporarse en instancias institucionales de cooperación y de compromisos de clase e, incluso, aparecen como proclives a reproducir las experiencias que condujeron a las sucesivas crisis mencionadas, o de sostener a los partidos políticos que promueven las políticas que llevaron a ellas (reformas laborales, previsionales, impositivas).

En estas circunstancias solo el Estado parece capaz de orientar una salida económica sustentada en el crecimiento y el desarrollo económico, y en garantizar que los acuerdos externos requeridos para esa salida no los obstaculicen. He aquí otra diferencia crucial con las experiencias neocorporativas europeas: cualquier compromiso de clases sociales locales está sujeto a las presiones de acreedores externos, es decir, actores poderosos que no están sujetos a las reglas que puedan definir actores locales. Esto resulta determinante, a su vez, para que «todos los caminos conduzcan al Estado», incluidos los de los actores externos. En este sentido, el tipo de compromisos de clases que pueda lograrse en Argentina supone, casi por definición, el rol preponderante del Estado. Y la búsqueda de ese compromiso está sostenida por partidos y fuerzas sociales populares, trabajadores y pequeñas y medianas empresas, mientras que encuentra renuencia en los sectores empresarios más concentrados.[2]

1.3 Movilización colectiva

La movilización colectiva actual consolida las tendencias enunciadas por el título de este capítulo: convergencia a partir de la diversidad. Con la recuperación económica y del empleo iniciada a fines de 2020, la expansión de los sindicatos, en términos de su densidad dinámica y capacidad de acción, tiende a equiparar la evolución similar sostenida por las organizaciones de base territorial que nuclean a los movimientos sociales, desde hace ya varios años. Lo novedoso es que en este período de salida de la pandemia, la convergencia entre movimientos sociales y sindicatos ya no es solo política, en términos de su integración en partidos o coaliciones y frentes partidarios, sino también organizativa.

[2] Para profundizar sobre este tema, véase Elbert y Morales (2022) en el cual desarrollan un análisis empírico de la fuerza social que apoya un papel activo del Estado en la redistribución de recursos.

1.3.1 Movilización de los sindicatos

La movilización actual de los sindicatos, típicamente observable a través de la negociación colectiva y los conflictos laborales, viene acompañada actualmente por cambios en las organizaciones sindicales mismas. En esos cambios prevalecen los que se vinculan con los sindicatos industriales, que reflejan el nuevo mapa del sector en la Argentina, en términos de localización territorial y de perfil socioeducativo y de ingresos elevados de los obreros, que se fue configurando entre 2003 y 2015, y que – luego del interregno desindustrializador de fines de 2015 a 2019 – vuelve a recuperar vigor desde mediados de 2020 hasta hoy.

Tal vez el más importante de estos cambios es el que se manifiesta en el principal sindicato de industria, la Unión Obrera Metalúrgica (que nuclea casi la cuarta parte de obreros industriales). En esta organización se produjo en 2022 un giro en su conducción a través de la elección de un nuevo secretario general proveniente de la seccional de Campana, situada a orillas del río Paraná, en una región en la que se localizan grandes plantas fabriles y que constituye, probablemente, uno de los núcleos territoriales más dinámicos de la industria en Argentina. Este giro fue sostenido por los vínculos de representación entre dirigentes y cuerpos de delegados de grandes establecimientos, que desplazó a viejos liderazgos asentados por más de cinco décadas en la dirección nacional del sindicato, localizados en el área metropolitana. La continuidad de esos viejos liderazgos reflejaba el ejercicio de un control burocrático en la cúspide de la organización, basado principalmente en la prestación de servicios a los afiliados de pequeños y medianos talleres metalúrgicos que cuentan con pocos delegados.

La fortaleza actual de los sindicatos hace posible esta conjunción entre democracia interna – la elección de la nueva conducción siguió las reglas del estatuto de la organización – articulación política de los dirigentes sindicales – ya que quienes rivalizaban estaban alineados en corrientes afines pero con orientaciones estratégicas en pugna – en un contexto de fuerte expansión industrial. Esta fortaleza sindical se origina en una medida considerable en las instituciones que regulan las relaciones laborales, que se fueron construyendo desde mediados del siglo pasado en nuestro país. Aunque el funcionamiento de estas instituciones muestra discontinuidades históricas pronunciadas, la vigencia actual de las mismas puede ser fechada claramente a partir de 2003: tal como puede observarse en el gráfico siguiente entre 1991 y 2002 el promedio anual no superaba los 200 convenios y acuerdos colectivos (se refiere a los establecidos según la ley 14.250 promulgada originalmente en 1953, y que cubre prácticamente la totalidad de los concertados entre empresas privadas

y sindicatos). Pero a partir de 2003 su número se multiplicó hasta alcanzar en 2010 los 2000 convenios y acuerdos anuales, una evolución que reflejó sustancialmente el crecimiento de la producción y del empleo, en el contexto de lo que puede denominarse un modelo productivo que se prolongó hasta 2015.

La figura 1.1 muestra la escasa negociación entre 1991 y 2021, en el período de la convertibilidad. Este fue el período de mayor desindustrialización registrada en el país desde mediados de los setenta, y la falta de negociación durante esos años refleja la desindexación de los salarios en relación con el alza del costo de vida, una norma legal impuesta por la ley de Convertibilidad de 1991. El potente crecimiento de la negociación colectiva entre 2003 y 2015, cuando creció de 200 a 2000 acuerdos convenios anuales aproximadamente, reflejó el fuerte crecimiento económico y del empleo durante ese período, en que prevaleció un modelo económico productivo. Posteriormente, entre 2016 y 2019, la negociación colectiva se sostuvo con fuertes altibajos, producto del fuerte enfrentamiento del gobierno neoconservador del período con las principales direcciones sindicales, y a pesar de las divisiones organizativas de estas. Finalmente, tanto durante la pandemia como en el inicio de salida de la misma, en 2020 y 2021, la negociación colectiva se sostuvo e, incluso, retomó los niveles previos al período de predominio del modelo neoconservador.

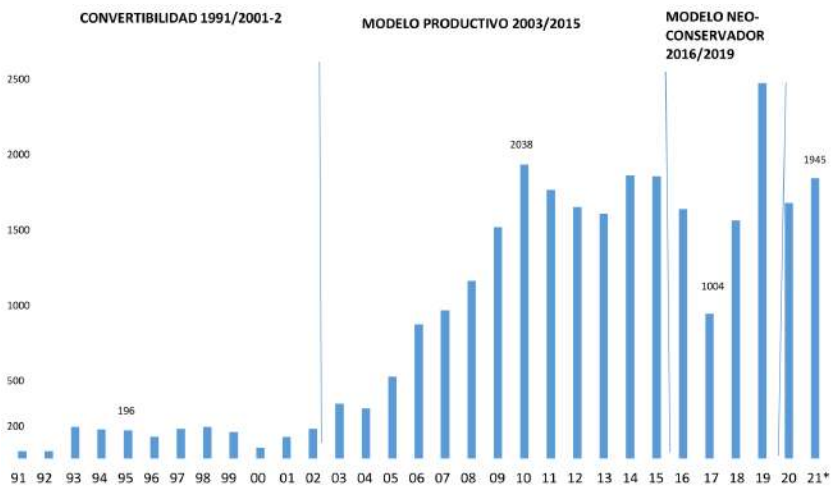

Figura 1.1. Convenios y acuerdos colectivos homologados. Argentina: 1991-2021. Fuente: Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo. Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales. Boletín de Estudios Laborales (BEL) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2022. https://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/index.asp. * 2021: estimación propia del total anual, en base a la información de los Trimestres I, II y III del BEL.

La figura 1.2 muestra la evolución de los conflictos laborales medidos en su dimensión vinculada con las jornadas no trabajadas por paros y huelgas, y refleja sobre todo la fuerza de la movilización sindical entre 2006 y 2021. Esta evolución muestra períodos y fenómenos muy diversos, de los cuales quisiéramos señalar brevemente dos. En primer lugar el contraste entre la fuerte protesta laboral y sindical del período neoconservador 2016-2019, con el período previo de vigencia del modelo productivo cuando, si bien la protesta fue intensa, los conflictos fueron menores en cantidad de jornadas no trabajadas por paros. En segundo lugar, la evolución entre 2020 y 2021 muestra dos fenómenos contrastantes: la intensa conflictividad registrada en el período inicial de la pandemia (2020), y la brevedad de las protestas durante 2021, en el comienzo de salida de la pandemia. Esta disminución de 2021 expresa que si bien los conflictos laborales aumentaron simultáneamente con el crecimiento de la actividad económica de ese año, las empresas y empleadores aceptaron rápidamente las demandas de los trabajadores sindicalizados. Es decir, los conflictos laborales, medidos en jornadas no trabajadas, fueron más breves que en el período neoconservador.

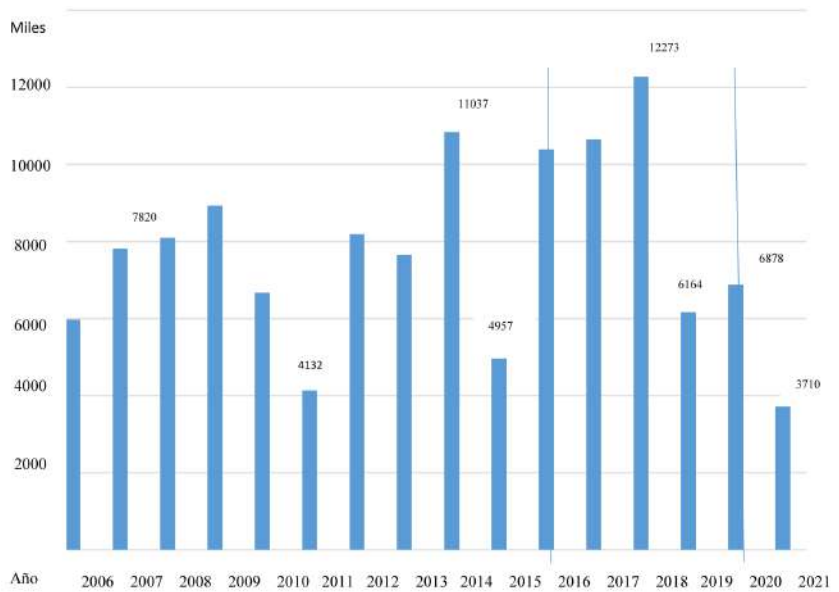

Figura 1.2. Conflictos laborales: Argentina: 2006-2021. Jornadas individuales no trabajadas por paros (en miles). Fuente: Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo (DERT) y BEL, MTEySS 2022.

Este comportamiento de los conflictos laborales de 2021, alcanza más relieve si se lo relaciona con la evolución de la distribución del

ingreso en el período 2016-2021, lo cual puede apreciarse en la figura 1.3 (el gráfico de la participación de los asalariados en el ingreso entre 2016 y 2021). La evolución de la distribución muestra tres períodos sumamente disímiles, que resultan elocuentes de fenómenos muy diferentes:

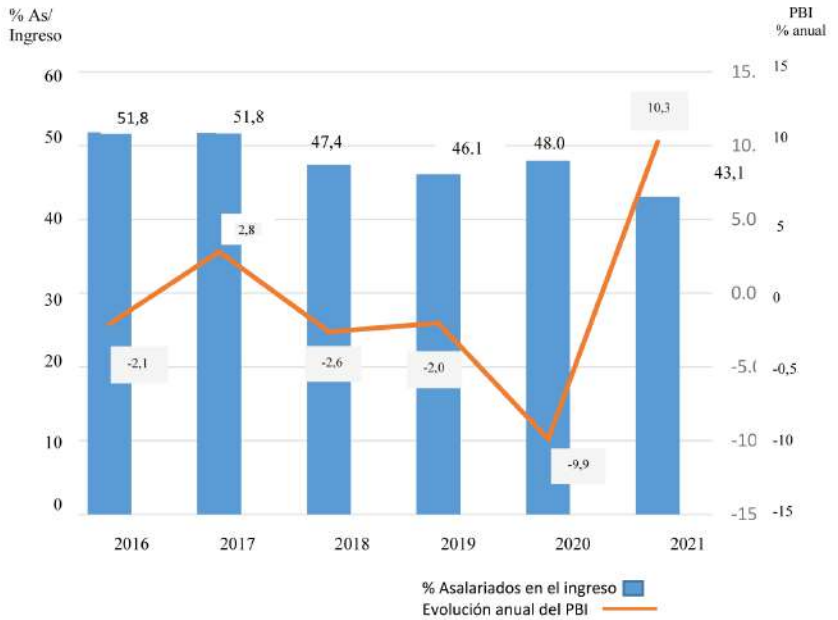

Figura 1.3. Porcentaje de la remuneración de los trabajadores asalariados en el ingreso y evolución del PBI. Argentina: 2016-2021. Fuentes: Cuenta Generación del Ingreso (Distribución Funcional) y Evolución Anual del PBI según Valor Agregado (INDEC 2022). Se agradece a Soledad Villafañe de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires el tratamiento de los datos.

En primer lugar, la fuerte caída de la participación de los asalariados en el ingreso entre 2016 y 2019, cuando disminuye desde 51 % a 45 % del total: el impacto del modelo neoconservador sobre los salarios implicó una pérdida significativa de su incidencia en el ingreso. No cabe duda que el relativamente elevado punto de partida se relaciona con la evolución previa, 2003-2015, durante la cual la participación del salario en el ingreso creció sistemáticamente. Además, obsérvese que la caída de participación del salario se produjo sobre todo en 2018 y 2019, años en los que además disminuyó la producción (–2,6 % en 2018 y –2 % en 2019), lo que en términos reales supone una caída mucho más considerable aun de los salarios.

En 2020, la recuperación de la participación de los salarios en el ingreso refleja sobre todo los esfuerzos estatales para sostener las

condiciones de vida de los trabajadores en plena pandemia. La acción estatal no se orientó solamente hacia los trabajadores asalariados, sino que asistió también a los no asalariados y a las empresas. Fue tan intensa la caída de la producción ese año, –9,9 %, que los ingresos de los trabajadores disminuyeron considerablemente.

En 2021 se produjeron dos fenómenos contrastantes. En primer lugar, la fuerte caída de la participación salarial al 43 % del total en 2021, que se produjo a pesar de la fuerte recuperación de la economía argentina en ese mismo año, cuyo PBI creció 10.3 %, a la vez que se produjo una fuerte recuperación del empleo. En efecto, en 2021 el empleo asalariado registrado prácticamente recuperó todos los puestos perdidos durante la pandemia, el empleo de los asalariados no registrados también se encuentra en recuperación, al igual que el de los monotributistas y autónomos – registrados en la seguridad social – y cuentapropistas informales, en un contexto de caída de la tasa de desocupación abierta. Precisamente se localiza aquí uno de los principales problemas políticos actuales: la pérdida de la participación de los salarios en el ingreso, a pesar de la muy fuerte recuperación de la tasa de crecimiento económico, Es decir, los beneficios generados en la salida de la pandemia fueron apropiados mayormente por los empresarios del sector más concentrado de la economía.

En la base de la evolución descripta se localiza un crecimiento muy fuerte del índice de precios al consumidor, que supera al incremento nominal de los salarios obtenidos a través de la negociación colectiva y de los conflictos laborales.

1.3.2 Movilización de trabajadores pobres organizados en movimientos sociales

La articulación del salario con la protección social fue el eje del desarrollo de los sindicatos durante el siglo XX en Argentina, que fueron incorporando desde muy tempranamente a la clase obrera industrial y de los servicios básicos (transporte, distribución, energía, provisión de agua, etcétera), y desde mediados de siglo a vastos sectores de las clases medias asalariadas. La atención de la salud, a través de obras sociales, y los aportes y contribuciones para el sistema previsional, que garantizan los ingresos para la jubilación cuando los trabajadores se retiren de la actividad laboral, constituyen los dos componentes básicos de protección social articulados a través del salario.

En la movilización de los trabajadores de la denominada economía popular, se constata un factor decisivo: la aspiración de acceder a la protección social. Sin embargo, este acceso está disponible a través

de un instituto fiscal, el monotributo, que articula la protección social – salud y jubilaciones – con un componente impositivo al valor agregado (IVA) y a las ganancias (ingresos brutos). Esta condición de acceso a la protección social a través de un instituto fiscal, implica una doble identidad para estos trabajadores, ya que el monotributo fusiona sus ingresos como salarios y a la vez como ganancias. En la base de esta doble identidad se encuentran movimientos sociales y políticos que impulsaron una construcción histórica singular de casi tres décadas, y un horizonte de demandas y reclamos hacia el Estado y la sociedad.

En su origen pueden situarse, por un lado, los movimientos de desocupados surgidos de la crisis del mercado de trabajo de mediados de los 90, que se multiplicaron con el colapso de la Convertibilidad en 2001 y 2002. Por otro lado, las respuestas institucionales para compensar la carencia de ingresos de una parte importante de la población, como el Plan Jefas y Jefes de hogar desocupados (PJJHD) instalado en 2002. Esta política se basaba en la transferencia de ingresos a familias con hijas/os menores de 18 años, a cambio de una contraprestación laboral, y llegó a cubrir en 2003 a más de dos millones de personas.

Con el paulatino restablecimiento del mercado de trabajo, el PJJHD fue sustituido a través de la aplicación de políticas sociales por un lado, y por otro por políticas de empleo específicas. En 2009 se instaló la Asignación Universal por Hija/o (AUH) a desocupados, trabajadores no registrados por sus empleadores en la seguridad social y trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos, con hijas/os menores de 18 años o a cargo por discapacidad. Esta asignación es equivalente al salario familiar que perciben los trabajadores asalariados registrados en la seguridad social y no requiere una contraprestación laboral. La AUH amplió el universo de beneficiarios del PJJHD, pero dejó de exigir contraprestaciones laborales (aunque impuso otras como la de asistencia escolar y cumplimiento de los planes de vacunación). Por otro lado, una parte de los trabajadores que inicialmente se habían incorporado al PJJHD, fueron incorporados en otros programas que promovían la capacitación laboral e impulsaban emprendimientos de trabajo asociado en cooperativas. En algunos de esos programas los ingresos transferidos fueron instituidos como «salario social complementario», con el objetivo de asimilarlos al salario de los trabadores registrados por sus empleadores en el sistema de seguridad social

La institución que vincula actualmente a las/os trabajadoras/es de la economía popular con quienes se insertan como asalariados formales en el mercado de trabajo, es el salario mínimo, que en los programas de transferencias de ingresos (como el Potenciar Trabajo, descripto en otros capítulos) posibilita que además de remunerar

el trabajo, financie la protección social (sistema de salud de obras sociales y jubilaciones) y aportes tributarios. El monto de estas transferencias equivale al 50 % del salario mínimo, constituyendo tal como se señaló previamente lo que los movimientos sociales denominan «salario social complementario», que alude directamente y busca incluso ser fundamentada teóricamente, como un ingreso salarial, similar al de la condición de trabajador asalariado.

El problema surge cuando esta condición salarial se vincula con el componente impositivo del monotributo: desde el punto de vista fiscal, los ingresos no salariales son conceptualizados por la AFIP en vinculación con la noción de empresa, que se atribuye tanto a quienes perciben ingresos como independientes o cuentapropistas, como a quienes integran cooperativas y cuyo ingreso proviene de la distribución de los excedentes generados por la cooperativa. Por otra parte, varios de quienes integran estos movimientos, sea como miembros de cooperativas o como independientes, buscan acceder a sistemas de créditos para la producción, comúnmente diseñados para financiar empresas.

En síntesis, los autodenominados trabajadores de la economía popular, incorporados políticamente en diversos movimientos sociales, adscriben a diversas identidades ocupacionales, fiscales e institucionales. Como trabajadores, buscan organizarse en sindicatos. De hecho, han logrado acceder a una personería social otorgada en 2021 por el Ministerio de Trabajo, figura que alude (en el fundamento de la norma) a las nociones de «autoempleo» y «autoproducción». Sobre este eje institucional, los movimientos identificados con su inserción en la economía popular impulsan su reconocimiento como sindicato por la CGT, la principal central sindical de Argentina.

La caracterización de estos actores como trabajadores pobres en este capítulo, alude a la combinación entre sus magros ingresos regulares, su inserción informal en el mercado de trabajo y su residencia en barrios populares, con pésimas condiciones de hábitat y de acceso a servicios públicos, y a su condición de monotributistas, a través de la cual acceden a la protección social, similar a la que se articula con la condición salarial de las/os trabajadoras/es formales. Sin embargo, el horizonte de reclamos y demandas de estos actores es más amplio que el de los trabajadores sindicalizados:

1) como cooperativistas, exploran formas de trabajo asociado y colectivo en la producción de bienes y servicios, así como demandan recursos materiales y financieros para sostener y desarrollar su organización;
2) como emprendedores independientes buscan ampliar el mercado para los bienes y servicios que producen, el acceso a créditos

y recursos de capital para desarrollar su producción, el desarrollo de formas de comercialización que logren desvincularse de las formas de intermediación parasitaria;
3) como actores sociales inmersos en los territorios carenciados denominados «barrios populares» buscan también impulsar la mejora de su hábitat, la provisión de servicios públicos de energía, agua y desagües cloacales, transporte, comunicación, la construcción de viviendas y la configuración de instancias comunitarias para la atención de la salud, la educación y la alimentación.

1.4 Desigualdades de ingresos y condiciones de vida

En relación con las desigualdades, desde fines de los setenta se fue modificando considerablemente el perfil de la estructura social. Como ha sido exhaustivamente estudiado, ese perfil se había configurado desde la segunda mitad del siglo XIX a partir de un modelo económico agroexportador que incorporaba mano de obra provista por su población nativa y por intensas corrientes migratorias que impulsaron tempranamente una fuerte concentración urbana. Ese perfil se modificó desde mediados de los treinta del siglo pasado a través de una industrialización que impulsó la conformación de una clase obrera que, a través de su organización en sindicatos y su incorporación en importantes movimientos políticos, fue consolidando una estructura social integrada. Un perfil caracterizado por una importante clase obrera industrial y por clases medias diferenciadas en su inserción laboral como asalariadas e independientes, pero con similares condiciones de vida. Los cambios que se registran desde mediados de los setenta hasta hoy fueron erosionando ese perfil y consolidando una sociedad fuertemente polarizada entre una minoría que concentra riqueza e ingresos, y vastas capas de trabajadoras/es pobres con una inserción inestable en el mercado de trabajo. Sin embargo, dado que entre 2003 y 2015 la instalación de un modelo productivo impulsado por el crecimiento industrial fue recomponiendo el perfil previo de la estructura social – tendencia que se revirtió entre 2015 y 2019 por la instalación de un modelo opuesto, y se agudizó en 2020 por la pandemia – surge el interrogante de hasta qué punto la pobreza y la polarización social actual pueden ser revertidas, lo que origina hipótesis contrastantes. Estas surgen de los pronósticos suscitados por situaciones como las expuestas en la figura 1.4.

Como puede observarse, entre 1974 y 2002/03, el peso relativo de los trabajadores no registrados en la seguridad social creció de 22,2 %

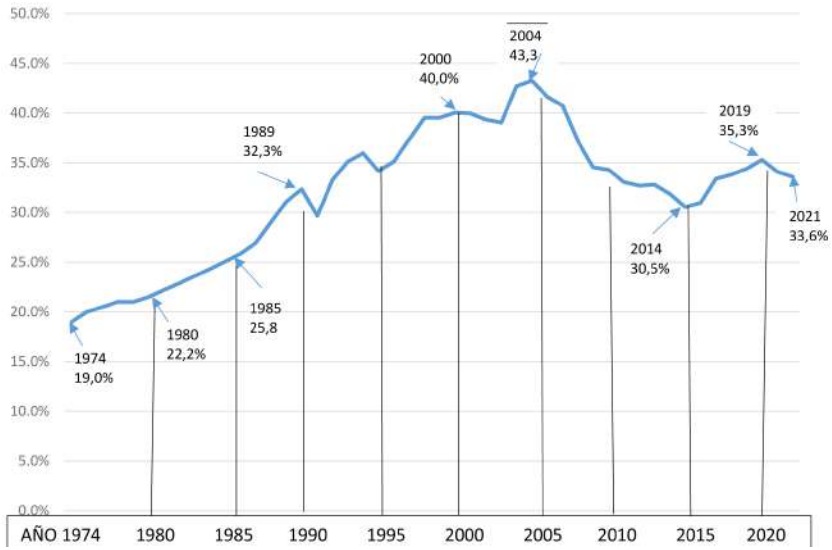

Figura 1.4. Porcentaje de asalariados no registrados en la Seguridad Social. Aglomerado Gran Buenos Aires: 1974-2021. Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (INDEC). En base al empalme de las diferentes ondas de la EPH entre 1980 y 2021 realizada por la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS.

al 43,3 % del total de asalariados.[3] En ese período, cabe destacar la fuerte expansión del trabajo no registrado durante la convertibilidad, que pasó de 32,3 % a 43 %. Pero también debe observarse la fuerte disminución del trabajo no registrado entre 2003 y 2015, cuando bajó su peso relativo de 43,3 % a 30,5 % de los asalariados. La instalación del modelo neoconservador volvió a impulsar hacia arriba la tasa de empleo no registrado: en 2019 alcanzó a 35,3 % de los asalariados. Finalmente, en el IV trimestre de 2021 la tasa de empleo no registrado volvió a descender a 33,6 % de los asalariados. En síntesis, la figura 1.4 expuesta muestra dos fenómenos contrastantes: un extenso crecimiento del no registro laboral entre 1980 y 2003, y un descenso considerable entre 2003 y 2015. El dato más reciente muestra que actualmente la tasa se encuentra en descenso, en niveles similares a los que presentaba en 2008/2009

Los pronósticos que surgen de este tipo de indicadores sobre la evolución futura del mercado de trabajo son dispares, y orientan estrategias de política social y económica muy diferente: una de

[3] Los datos del gráfico corresponden al GBA, ya que la fuente utilizada (EPH) fue ampliando su cobertura a lo largo del período, lo que dificulta la construcción de una serie similar para el total de los aglomerados urbanos.

ellas está asociada a una hipótesis de desigualdad persistente: si en cuatro décadas la tasa de empleo no registrado no disminuyó por debajo del 30 % de asalariados, esto «muestra» el predominio de una desigualdad estructural.

Frente a la hipótesis expuesta surge una contraria: la fuerte reducción del trabajo no registrado que se produjo entre 2003 y 2015, muestra la capacidad de incorporación al empleo con protección social de un modelo económico productivo, basado en la expansión del mercado interno además de las exportaciones.

1.4.1 Hipótesis de la desigualdad creciente

Para quienes sostienen que la desigualdad actual es irreversible en el corto y mediano plazo, comúnmente apelan a enfoques que privilegian el carácter estructural de la heterogeneidad productiva en Argentina, o bien al tipo de capitalismo financiero que prevalece actualmente en el plano global, y que induce una creciente precariedad laboral, debilitando a los actores que podrían oponerse al funcionamiento de este sistema económico. Estos enfoques están anclados no solo en teorías económicas sino también en constataciones empíricas (niveles de pobreza y desocupación mucho más elevados que cinco décadas atrás) y, al mismo tiempo, buscan fundamentar orientaciones de política pública y promover mecanismos institucionales de asistencia permanente de la población afectada (como el de un ingreso básico).

1.4.2 Hipótesis de la reducción paulatina de la desigualdad económica

Esta hipótesis se asienta en la posibilidad de reversión paulatina de las desigualdades a través del desarrollo económico y la redistribución progresiva del ingreso, y se apoya sustancialmente en la experiencia de implantación de un modelo productivo con inclusión social como el que prevaleció entre 2003 y 2015. Este enfoque ubica en primer plano la política estatal y su articulación social con organizaciones representativas de trabajadores – tanto de la clase obrera como trabajadores nucleados en movimientos sociales y asalariados de clase media – y de empresarios pequeños y medianos, la promoción del desarrollo económico basado en la incorporación de la ciencia y la tecnología como motores para ese desarrollo, y en la dinámica institucional del sistema de relaciones laborales.

1.4.3 Evidencias sobre la desigualdad: evolución de la desigualdad familiar *per cápita* en el largo plazo

Un panorama de la evolución de la desigualdad per cápita familiar en el largo plazo puede ser relevado a través de la Encuesta Permanente de Hogares (véase figura 1.5). Aunque resulta difícil reconstruir una medida precisa de la desigualdad en un plazo extenso por razones metodológicas (cambios en la cobertura de población y de los métodos de relevamiento de la información), la evidencia disponible permite observar que entre 1992 y 2022, se sucedieron procesos muy diferentes:

1) Entre 1992 y 2002 el coeficiente de Gini ascendió de 0.44 a 0.54, un incremento considerable de la desigualdad.
2) Entre 2003 y 2015 el coeficiente de Gini disminuyó de 0.527 a 0.415, una disminución considerable de la desigualdad.
3) Entre 2016 y 2019 el coeficiente de Gini muestra fuertes oscilaciones trimestrales entre 0.42 y 0.45, un reflejo indudable de una situación de intensa puja distributiva.
4) En la salida de la pandemia, en el IV trimestre de 2021 el coeficiente de Gini vuelve al nivel de 2015, 0.41, mostrando un claro descenso de la desigualdad, pero en el I trimestre de 2022, vuelve a agudizarse la desigualdad ascendiendo a 0.43.

En síntesis, la evolución de la desigualdad en el largo plazo, muestra fortísimas fluctuaciones en cuyo origen pueden identificarse períodos de aplicación de políticas económicas sociales muy diferentes. Tal como se observa en los últimos años de la serie, son importantes también las fluctuaciones de corto plazo, originadas en una persistente inflación que busca ser contrarrestada por el incremento nominal de los salarios, evidencias de una fuerte puja distributiva.

1.4.4 Evolución de la estructura de clases entre 2003 y 2021

Consideremos las transformaciones que se produjeron en el perfil y composición de la estructura de clases durante el período 2003-2021. En el cuadro 1.1, comparamos la distribución de las posiciones de clase agregadas, fracciones de clase y grupos socioocupacionales que las componen. El análisis hace hincapié en los cambios en la clase trabajadora.

Entre 2003 y 2015, la clase trabajadora disminuyó 2,5 puntos porcentuales su participación relativa pero el hecho más destacable es que se produjeron cambios significativos en su composición interna. En el período 2003-2015 se produjo un crecimiento sustantivo de más de 10 puntos porcentuales en la PEA del segmento asalariado formal de la clase trabajadora (de 20.4 % a 31.1 %). Esta tendencia

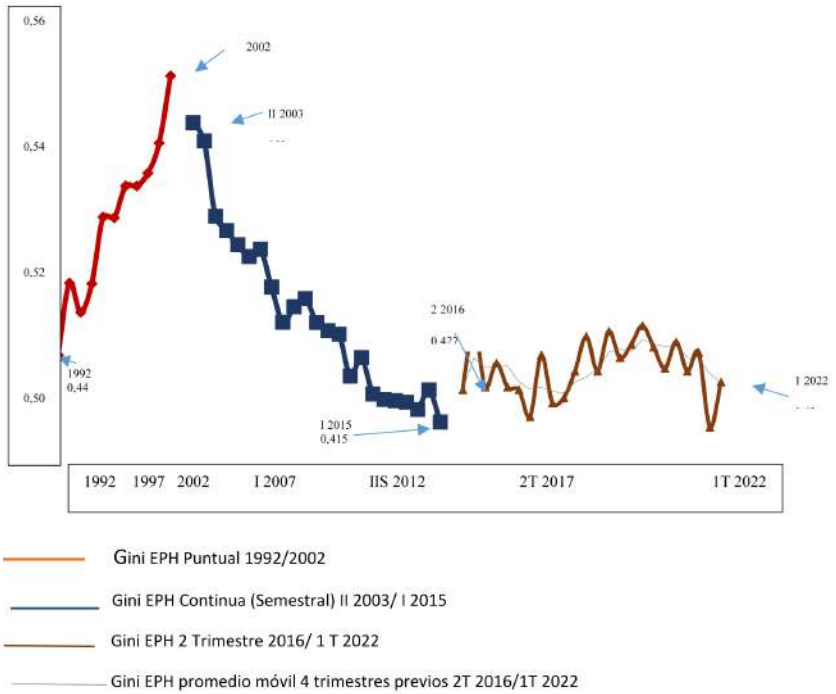

Figura 1.5. Evolución de la desigualdad en el largo plazo. Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar. Argentina urbana: 1992-2022. Fuente: Elaboración de Soledad Villafañe de CEPAL (Buenos Aires) en base a EPH-INDEC.

implicó un mayor crecimiento (de casi 7 puntos porcentuales) de los trabajadores/as asalariados formales de la producción y la circulación tradicionalmente asociados a la clase obrera y en menor medida del estrato asalariado administrativo y de los servicios sociales (casi 4 pp), caracterizados como trabajadores de «cuello blanco». En contraste, la clase trabajadora informal o precarizada disminuyó fuertemente su peso relativo (–13.2 pp) y también disminuyeron sustancialmente (–4.8 pp) los trabajadores desocupados de larga duración (que en gran medida percibían planes sociales con un ingreso condicionado a la realización de una contraprestación de trabajo) quienes se reabsorbieron en distintas categorías ocupacionales. Estas pautas favorecieron una recomposición del centro de la estructura de clases que caracterizó al país a mediados del siglo XX, sin embargo, el nivel de informalidad y precariedad laboral se mantuvieron en niveles altos en términos históricos (Benza 2016; Dalle 2012; Maceira 2016; Palomino y Dalle 2016).

Cuadro 1.1. Distribución de la población económicamente activa según posición de clase social. Argentina, 31 aglomerados urbanos. Evolución 2003-2021, años seleccionados.

Posición de clase	2003	2006	2010	2014	2016	2019	2021
Empresarios y directivos de nivel alto	*1,7*	*1,8*	*1,8*	*1,6*	*1,9*	*1,9*	*1,6*
Clases medias / posiciones intermedias o contradictorias	*29,8*	*30,6*	*33,5*	*32,3*	*34,0*	*36,5*	*36.9*
Capas superiores Pequeños empleadores y cuentapropistas profesionales	2,2	1,9	2,4	2,3	2,7	2,7	2,8
Directivos medios y asalariados profesionales	4,6	4,6	5,5	5,1	5,4	6,0	5,8
Capas inferiores Jefes intermedios y asalariados de calificación técnica	12,0	12,5	13,9	12,7	13,6	13,6	14,5
Pequeños empleadores y cuentapropistas de calificación técnica y operativos con capital	11,0	11,6	11,7	12,2	12,3	14,2	14,1
Clase trabajadora	*68,5*	*67,6*	*64,8*	*66,0*	*64,2*	*61,4*	*61,4*
Clase trabajadora formal	*20,4*	*26,6*	*31,3*	*31,1*	*29,6*	*25,1*	*27,1*
Asalariados formales administrativos y de los servicios sociales de baja calificación	6,9	9,3	10,1	10,8	10,6	8,6	9,7
Asalariados formales de la producción y la circulación de baja calificación	13,5	17,3	21,2	20,3	19,0	16,5	17,4
Clase trabajadora informal / precarizada	*48,1*	*41,0*	*33,5*	*34,9*	*34,6*	*36,3*	*34,3*
Cuentapropistas operativos sin capital	6,6	6,2	5,2	6,0	6,3	6,8	7,0
Asalariados no formales de baja calificación	18,5	19,4	16,9	17,2	15,9	16,6	15,6
Cuentapropistas sin calificación, trab. en casas particulares, y trab. fliares y programas de empleo	15,0	11,8	8,4	8,5	8,7	8,2	7,6
Desocupados de larga duración	8,0	3,6	3,0	3,2	3,7	4,7	4,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PEA urbana sin contar desempleados recientes	9791042	10521157	10863001	11544218	11820970	12716605	13044312

Fuente: elaborado por Verónica Maceira, Gabriela Benza y Pablo Dalle con datos de la EPH en base al esquema de clases PIRC-ESA, véase el de capítulo 1 del volumen 1 de Benza, Dalle y Maceira.

Lo sustancial de esta transformación se produjo entre 2003 y 2011; luego entre 2012 y 2015 la proporción de las posiciones de clase se mantuvo relativamente constante, con una leve caída de posiciones

asalariadas de clases medias y clase trabajadora formal y un pequeño aumento de trabajadores cuenta propia de clases populares. El modelo de desarrollo económico centrado en la expansión del mercado interno mostraba limitaciones, en particular oscilaciones de crecimiento y caída de la actividad económicas cuyas raíces se encuentran en la «restricción externa» que periódicamente se produce en una estructura productiva desequilibrada, pero en lo sustancial no había devenido en un impacto regresivo sobre el mercado de trabajo (Dalle y Actis Di Pasquale 2021) y la estructura de clases.

Durante el período 2016-202, la reorientación del modelo de desarrollo hacia actividades primarias y de tipo financiero, provocó un impacto regresivo en la estructura de clases. En línea con estudios previos (Chávez Molina y Rodríguez de la Fuente 2021; Maceira 2021) se observa una caída de la clase trabajadora formal de 6 pp siendo el epicentro de estas transformaciones regresivas la disminución del volumen del núcleo de la clase obrera conformada por los trabajadores asalariados de la producción y la circulación (–3.8 pp). Este segmento de clase se inserta principalmente en el sector privado de la economía en actividades intensivas en el uso de fuerza de trabajo que fueron afectadas por la apertura comercial, la liberalización de precios internos (como las tarifas de servicios públicos) y las sucesivas devaluaciones. La contracara de esta pauta fue el crecimiento del segmento informal/precarizado de la clase trabajadora y del segmento menos capitalizado y calificado de la pequeña burguesía, que suele reconocerse como la pequeña burguesía pobre (Maceira 2021), sumado a un aumento sustantivo de la desocupación y la caída del salario real (Dalle y Actis Di Pasquale 2021).

La crisis de la pandemia de COVID-19 (2020), provocó una fuerte caída del empleo afectando sobre todo al segmento informal/precarizado de la clase trabajadora y segmentos autónomos de clases medias vinculadas a actividades económicas que dependen de la circulación cotidiana y fueron muy afectadas por las políticas de ASPO y DISPO para evitar la propagación mayor de la pandemia. Aún en un contexto muy adverso como la crisis de la pandemia, la evolución del empleo asalariado registrado en la seguridad social en la industria y la construcción mostró signos de recomposición, y de la mano de éste creció también el empleo en actividades de servicios vinculadas a la producción. En conjunto, estas tendencias evidencian una recomposición parcial – y en disputa con sectores del capital concentrado – orientada hacia el centro de la estructura de clases.

1.5 Cambios en el rol del Estado

En relación con el cambio del rol del Estado y las políticas aplicadas durante la pandemia, cabe diferenciar dos aspectos.

1.5.1 Transferencias directas y formalización laboral

El primero prevaleció durante 2020, y se orientó por la aplicación de políticas orientadas a sostener, a través de transferencias directas, los ingresos de la población, tanto de quienes se insertan formalmente en el mercado de trabajo como trabajadoras/es informales, y de quienes se sitúan fuera del mercado de trabajo – como los jubilados que pudieron recibir medicamentos gratis o en forma parcial subsidiados – o padecen condiciones de pobreza extrema, mediante el acceso gratuito a una parte de su alimentación cotidiana. Entre estas medidas ocupan un lugar destacado las orientadas a impulsar el empleo en las clases populares, a través de programas que promueven a la vez transferencias de ingresos y formalización de la inserción laboral.

1.5.2 Política industrial y productiva

El segundo componente del cambio del rol del Estado, y una muestra evidente de su capacidad de configuración de la sociedad, fue su política industrial, cuyo impacto se hizo evidente en 2021, con el notable crecimiento del PBI al 10.3 % anual, superior a la caída registrada el año anterior (como se observó en la figura 1.3). Debe tenerse en cuenta que a lo largo de 2021 fueron evidentes aún los efectos sostenidos de la pandemia, lo cual redujo la actividad económica durante algunos meses del año (no se mencionan la producción y las exportaciones agropecuarias, ya que se sostuvieron durante los dos años de pandemia). Si aun así se logró recuperar casi todo el empleo registrado perdido durante la pandemia, el desempeño productivo ofrece indicios de un crecimiento sostenido, (más que una mera «recuperación» o «rebote» como lo denominan algunos economistas), como consecuencia de un fuerte impulso dado por las políticas industriales y de impulso a la obra pública y privada. De allí que los niveles actuales de empleo industrial y el de la construcción se sitúan por encima de los que registraban antes de la pandemia.

1.6 La crisis como oportunidad. Repensar el desarrollo

La crisis constituye una oportunidad para repensar el desarrollo. El tipo de desarrollo económico-social depende de la articulación entre fracciones de clase, de la correlación de fuerzas y su capacidad de construir hegemonía que permite dotar de una determinada direccionalidad a la sociedad y con ello la capacidad de incidir sobre el perfil de la estructura de clases y el nivel de desigualdad (Gramsci 1984; Wright 2018).

En Argentina, el sendero del desarrollo económico-social durante el período 2003-2015 fue orientado por un Estado activo que impulsó la expansión de empleo registrado en la seguridad social, la ampliación de los estratos de clases medias y de clase obrera calificada, y la redistribución progresiva del ingreso, todo lo cual favoreció procesos de movilidad estructural de tipo ascendente, sobre todo desde las capas precarizadas de las clases populares hacia la clase trabajadora consolidada (un sector amplio que incluye a obreros/as de la industria, de los servicios pero también empleados/as, docentes y trabajadoras/es de la salud). Este proceso tuvo limitaciones y mostró signos de estancamiento hacia el final del período, pero estableció, sin duda, una estructura social más integrada en torno al empleo asalariado y la extensión de derechos sociales.

La movilización de la clase obrera, que se manifestó tanto en el crecimiento de los conflictos laborales, como en su canalización a través de la negociación colectiva, fue catalizadora pero a la vez limitante de este proceso de recomposición colectiva. Para explicar mejor este punto retomamos el planteo de Wright (2018) sobre lo que denomina la estrategia simbiótica hacia la construcción de sociedades más igualitarias y democráticas que implica la utilización del Estado en favor de dicho proceso. El pacto entre clases puede asumir la forma de un compromiso negativo que implique concesiones reales pero asimétricas – en general a favor del capital – manteniendo privilegios corporativos que imponen trabas para el desarrollo conjunto o centrándose casi exclusivamente en demandas vinculadas a la redistribución del ingreso. Existe, en cambio, otra posibilidad de compromiso positivo entre capital y trabajo en el que ambas partes pueden motorizar el desarrollo económico-social a través de coordinar acciones en la esfera del intercambio, de la producción y de la política. Si bien a corto plazo este tipo de pactos favorecen los intereses de la clase dominante, a largo plazo puede incrementar el poder social en decisiones estratégicas sobre el desarrollo.

En Argentina, la profundización del proceso de industrialización por sustitución de importaciones y del desarrollo de actividades económicas vinculado al complejo científico-tecnológico (previamente trabajado) requiere de una mayor coordinación tripartita (Estado, sindicatos y empresariado). Un plan de desarrollo de mediano/largo plazo para avanzar en la producción nacional de insumos estratégicos, la codeterminación de procesos de trabajo que complemente seguridad en el empleo, perspectivas de mejoras salariales y de condiciones de empleo, así como incentivar la formación profesional vinculada al cambio tecnológico para incrementar la productividad. La disociación de la alianza estratégica entre un sector del movimiento obrero y el gobierno del Frente para la Victoria entre 2011-2015 fue un obstáculo para establecer acuerdos en las esferas del intercambio

y la producción; esta última, pieza angular para avanzar sobre la restricción externa, a través de incrementar la producción nacional de bienes de capital y energía.

El desarrollo de políticas de tipo socialdemócrata – o nacional-populares en el caso de los países latinoamericanos – constituyen asimismo un terreno más propicio para el avance de lo que Wright (2014) denominó estrategias intersticiales, experiencias de transformación que se dan en espacios o grietas de la estructura social dominante de poder. Estas configuran organizaciones diversas: cooperativas, consejos fabriles, asambleas vinculadas al cuidado del medio ambiente, servicios de economía social, un vasto conjunto de prácticas que tienen en común la idea de construir instituciones alternativas y formas de sociabilidad que incorporen ideales emancipadores.

¿Cómo potenciar la creación de empleo que permita mejorar las condiciones de vida de las clases populares? El análisis desarrollado aporta elementos para discernir qué tipo de políticas macroeconómicas nos acercan más a esta meta societal. El contexto de la pandemia abre intersticios de oportunidad para una mayor participación del Estado en la planificación del desarrollo. En este marco, la profundización del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (para evitar el retorno de los vaivenes económicos del período 2011-2015) y del desarrollo de actividades económicas vinculado al complejo científico-tecnológico implica una mayor coordinación tripartita entre el Estado, el empresariado y los sindicatos, como ya indicamos. Iniciativas como la creación de un Consejo Económico y Social podría ser un avance en este sentido, aunque requiere vitalidad en la práctica y continuidad en el tiempo. Este programa implica avanzar en la producción nacional de insumos estratégicos, la inversión en infraestructura y saneamiento en barrios populares y regiones históricamente postergadas, la construcción de escuelas y hospitales, producción de energías renovables, la codeterminación de procesos de trabajo entre trabajadores y empresarios que impliquen perspectivas de mejoras salariales, la formalización laboral y mejores condiciones de empleo que amplíen el acceso a derechos sociales. Esta estrategia puede complementarse con la consolidación de experiencias organizativas de la economía social y solidaria (cooperativas de trabajo, fábricas recuperadas gestionadas por sus trabajadores, asambleas vinculadas al cuidado del medio ambiente, organizaciones de cuidado, agricultura familiar, bachilleratos populares, entre otras), que constituyen otras tantas vías para alcanzar derechos sociales y condiciones materiales para una vida digna, a la vez que contienen formas de sociabilidad alternativas al capitalismo neoliberal.

¿Cuál es el sujeto social de este tipo de políticas? En Argentina, dado el perfil actual de la estructura de clases el pacto social implica

la articulación entre la clase trabajadora formal que históricamente tuvo un volumen amplio y fortaleza en sus organizaciones para defender derechos adquiridos y la clase trabajadora informal cuyas prácticas de organización buscan emular a los sindicatos y conquistar derechos. La contraparte de dicho pacto es el Estado, único garante en la actualidad del desarrollo de fuerzas productivas (incorporando la inversión privada), de promover procesos de acumulación de capital con redistribución del ingreso y de direccionar el desarrollo hacia una mayor integración federal, a la vez de incorporar medianos y pequeños empresarios cuya lógica de acumulación se deriva en gran medida de la expansión del mercado interno y la integración regional.

1.7 Principales conclusiones

En síntesis, a través del impulso de las políticas estatales de industrialización y de la movilización colectiva orientada por organizaciones sindicales y movimientos sociales, en la salida de la pandemia se va configurando un perfil de la estructura social argentina que paulatinamente va reintegrando el mundo de trabajadoras/es de las clases populares con el de la clase obrera y el de las clases medias asalariadas. Frente a los quiebres de la estructura social que se vinieron generando desde mediados de los setenta del siglo pasado, en la salida de la pandemia va recomponiéndose paulatinamente un perfil diverso, pero mucho más integrado de la estratificación social. El rol del Estado en esta reconfiguración es decisivo, dadas sus políticas industriales y de inversión, su centralidad en las instituciones laborales, de protección social y en las políticas de ingresos, entre las que se destacan las que se articulan con el salario mínimo y el sistema de seguridad social. Esta expansión implica que tanto los obreros industriales como de servicios básicos y de la construcción, así como clases medias asalariadas, y de manera creciente trabajadoras/es de barrios populares, van compartiendo no solo opciones de orientación política, sino también instituciones que regulan los ingresos y la protección social.

La dinámica de evolución de las posiciones de clase en Argentina muestra bruscas transformaciones de corto y mediano plazo, destacables algunas por su dimensión y otras por el giro en su orientación. La envergadura de estas transformaciones es muy notoria en la primera década del siglo, ya que en un breve lapso (entre 2003 y 2010) la clase trabajadora formal incrementó en un 50 % su peso relativo en la estructura social, en tanto que la clase trabajadora informal/precarizada disminuyó en casi un tercio su participación relativa en ese mismo período. A esto cabe agregar, finalmente, el giro reciente en la dirección de las tendencias de transformación en

el corto plazo, ya que en apenas un lustro la clase trabajadora formal disminuyó fuertemente sus efectivos, para luego, en la salida de la pandemia, iniciar un período de intensa recuperación. Este giro no solo modifica la composición de la clase trabajadora, sino que incide políticamente en la configuración de un nuevo compromiso social y en la reorientación del desarrollo económico de nuestro país.

Referencias

BENZA, GABRIELA

2016 «La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013», en *La Sociedad Argentina Hoy. Radiografía de una nueva estructura*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en página 19.

CHÁVEZ MOLINA, EDUARDO Y JOSÉ RODRÍGUEZ DE LA FUENTE

2021 «Clases sociales y desigualdad en la Argentina contemporánea (2011-2019)», en *Realidad Económica*, n.º 51, referencia citada en página 21.

DALLE, PABLO

2012 «Cambios recientes en la estratificación social en Argentina (2003-2011). Inflexiones y dinámicas emergentes de movilidad social», en *Argumentos. Revista de Crítica Social*, n.º 14, referencia citada en página 19.

DALLE, PABLO Y EUGENIO ACTIS DI PASQUALE

2021 «El impacto de la doble crisis de la prepandemia y la pandemia en las tendencias ocupacionales en Argentina (2003-2020)», en *Tramas*, n.º 15, págs. 30-48, referencia citada en página 21.

ELBERT, RODOLFO Y FLORENCIA MORALES

2022 «Clase social y evaluación de políticas públicas», en *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia*, vol. 1: *Efectos de la doble crisis y recomposición social en disputa*, comp. por Pablo Dalle, Buenos Aires: IIGG, referencia citada en página 7.

GERMANI, GINO

1955 *Estructura Social de la Argentina*, Buenos Aires: Raigal, referencia citada en página 3.

GRAMSCI, ANTONIO

1984 *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, referencia citada en página 22.

MACEIRA, VERÓNICA

2016 «Una aproximación a los cambios en la estructura de clases y la diferenciación social de los trabajadores del Área Metropolitana de Buenos Aires, en la post-convertibilidad», en *Revista ASET*, n.º 52, referencia citada en página 19.

2021 «Cambios en la estructura socio-ocupacional en Argentina en el período 2016 -2020: entre la restauración neoconservadora y la crisis socio-sanitaria», en *Realidad Económica*, vol. 51, n.º 344, referencia citada en página 21.

PALOMINO, HÉCTOR Y PABLO DALLE

2016 «Movilización, cambios en la estructura de clases y convergencia de ingresos en Argentina entre 2003 y 2013», en *Desarrollo Económico*, vol. 56, n.º 218, págs. 59-100, referencia citada en páginas 1, 19.

STANDING, GUY

2013 *El precariado, una nueva clase social*, Barcelona: Pasado y Presente, referencia citada en página 5.

2021 «Para rescatar el concepto de precariedad», en *Revista Sin Permiso*, recuperado de <https://www.sinpermiso.info/textos/para-rescatar-el-concepto-de-precariedad>, referencia citada en página 5.

STREECK, WOLFGANG Y PHILIPPE SCHMITTER

1985 «Community, Market, State-and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order», en *European Sociological Review*, vol. 1, n.º 2, págs. 119-138, recuperado de <https://www.jstor.org/stable/i222690>, referencia citada en página 6.

WRIGHT, ERIK OLIN

2014 *Construyendo utopías reales*, Madrid: Akal, referencia citada en página 24.

2018 *Comprender las clases sociales*, Madrid: Akal, referencia citada en páginas 6, 22, 23.

Parte 1

Economía popular

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 085: «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» (Bauman 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 ingreso, 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 (UTEP). 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 africana. 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 todes 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 redunda 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.° 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 nomencla – 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 referenciales 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 construidos 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 *Lavboratorio*, 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 Bialakowsky; 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 Consejeres», 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 BUSSO

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 kirchenerista*, 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.

CAPÍTULO 3

Procesos de institucionalización de la economía social y popular. Respuestas estatales y estrategias de reconversión en el contexto de pandemia

CARLA ZIBECCHI [*] Y PABLO BARBETTI [**]

3.1 Introducción[†]

La economía social y popular (EP) ha tomado un lugar protagónico en las investigaciones académicas como objeto de indagación y en su vínculo con las estrategias de desarrollo (Altschuler y Pastore 2015; Coraggio 2015), con las políticas sociales y la promoción de las formas asociativas del trabajo (Deux Marzi e Hintze 2022; Ferrari Mango 2021; Hopp 2017a,b; Señorans 2021; Vitali Bernardi y Brown 2022); desde su forma de organización colectiva, social y política (Fernández Álvarez 2016; Pacífico 2019; Pérez y Natalucci 2012). También existen trabajos dedicados específicamente a centrarse en: las demarcaciones y fronteras entre lo que en términos clásicos se entiende como economía social y solidaria, la economía social y la economía popular (Chena 2017; Coraggio 2020; Grabois y Pérsico 2015; Maldovan Bonelli 2018); en la participación creciente de sus referentes en las estructuras estatales (Longa 2019); y en el impacto de la pandemia en el sector (Fernández Álvarez *et al.* 2020; Maldovan Bonelli *et al.* 2020, 2021).

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad de Tres de Febrero (CONICET-UNTREF).
** Centro de Estudios Sociales - Universidad Nacional del Nordeste (CES-UNNE).
† Hemos omitido deliberadamente el uso de vocabulario inclusivo – uso de x, e, los/as – solo a los fines de facilitar su lectura.

A la luz de estos aportes, en este capítulo nos proponemos indagar el lugar de la economía popular (EP) como un principio orientador de la acción estatal y desde la mirada interpretativa de sus referentes que ocupan cargos en las oficinas estatales de decisión en calidad de burócratas. Como destacamos en otro trabajo (Paura *et al.* 2022), se observa un sostenido proceso de *institucionalidad social*[1] de la economía social, solidaria y popular (ESSP)[2] en la acción estatal que puede ser abordado desde ciertas expresiones programáticas enfocadas en promover al sector (medidas específicas, programas, registros); mutaciones de los organigramas que ha dado lugar a áreas y oficinas que promocionan la ESSP; y desde sus burocracias especializadas en el marco de un proceso en el cual sus principales referentes comienzan a ser responsables de secretarías y áreas de coordinación en los niveles más altos de la administración nacional y subnacional.

En este capítulo, nos interesa un recorte analítico que ponga en un primer plano la mirada de los referentes – muchos devenidos en *burócratas especializados* – que ocupan cargos en áreas y oficinas estatales destinadas a la promoción del sector. El estudio de las burocracias ocupó históricamente un lugar neurálgico en las ciencias sociales. Desde el abordaje clásico de Weber (1992), las burocracias fueron definidas como cuadros administrativos que se ocupan de gestionar asuntos públicos en las sociedades modernas como parte de la ampliación y especialización creciente de las esferas de actuación del Estado. En los últimos años se han puesto en tensión algunos atributos de las burocracias en la medida que han sido indagadas en íntima relación con sus «clientelas», desde diversos puntos de

[1] Entendiéndola como el conjunto de reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y la dinámica de las políticas, programas y proyectos de carácter social que queda comprendido en un orden institucional superior. La institucionalidad estructura los límites y las oportunidades de negociación y acción de los actores involucrados en el proceso (Repetto 2014).

[2] Utilizaremos la expresión economía social solidaria y popular (ESSP) para poder abarcar diversas políticas que apuntan a la promoción del sector y las transformaciones de las oficinas estatales. En el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, desde 2003 con la puesta en marcha del Plan Manos a la Obra, la definición de nuevas áreas y las jerarquizaciones expresadas en la transformación de direcciones en subsecretarías y en secretarias de Estado dan cuenta de una relativa continuidad de la cuestión de la ESSP como principio orientador de la acción estatal, más allá de las gestiones de gobierno y de los giros sustantivos en términos de concepción del problema que cada gestión imprimió al espíritu de los programas (cfr. Paura *et al.* 2022).

encuentro y prácticas situadas: en los pasillos de las oficinas de atención al público y en las esperas (Auyero 2013); como «burócratas de calle» (Lipsky 1980); de «ventanilla» (Schijman y Laé 2011); o «desde el mostrador» en los encuentros con las organizaciones de la EP (Señorans 2021). Entonces, la apuesta analítica de este capítulo se ubica privilegiando la perspectiva de los referentes consultados a partir de tres dimensiones: primero, desde las demarcaciones que construyen para elaborar definiciones de la «economía popular», en cuanto se trata de un espacio polifónico – donde confluyen categorías nativas, políticas-estatales y académicas – que se caracteriza en su conjunto por una fuerte heterogeneidad, reflejada tanto en sus formas de trabajo como en sus valores y prácticas. Segundo, considerando sus *interpretaciones* sobre el impacto de la pandemia en el sector en donde se registran similitudes pero también ciertas variaciones entre los referentes del estado nacional y los estados subnacionales. Tercero, atendiendo sus lecturas sobre las *necesidades* de la población (Haney 2002) – y en consecuencia, sus demandas – y las medidas puestas en marcha. Entendemos que el vínculo entre estas dimensiones aporta pistas para comprender la complejidad del proceso de construcción de la institucionalidad social en este sector, como una forma de orientar la acción estatal al mismo y como un principio organizador de una agenda dinámica y en construcción.

El enfoque metodológico es cualitativo y se basa en diversas fuentes de información: se sistematizan datos primarios cuyo origen son las entrevistas efectuadas en el marco del Proyecto PISAC-COVID 085,[3] documentos gubernamentales, bibliografía especializada, resoluciones y normativas de diversas políticas, entre otras. Trabajamos con un total de 13 entrevistas realizadas a referentes estatales nacionales y subnacionales (de distritos provinciales – Jujuy, Chaco, Corrientes, Córdoba, Mendoza – y/o municipales: Mar del Plata). En relación con sus perfiles la mayoría posee una trayectoria en el campo político (específicamente vinculada a la militancia en el peronismo) y algunos combinan su trayectoria profesional/académica con la militancia política.

El capítulo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, tras la introducción, presentamos algunas construcciones de sentido elaboradas por los entrevistados sobre la EP. Dado el tema que convoca a este capítulo, daremos cuenta de cómo ciertas iniciativas estatales que promueven la EP han sido leídas por los referentes y, a su vez, cómo estas concepciones y posiciones dialogan en mayor o en menor medida con la puesta en marcha de las medidas dirigidas

[3] Proyecto PISAC-COVID 085: «Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC): cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y pospandemia».

– de manera directa o indirecta – al sector. Segundo, se considera el impacto particular que la pandemia tuvo en la EP considerando también la perspectiva de los referentes. En tercer lugar, se presenta la puesta en marcha de diversas medidas y dispositivos (programas, registros) implementados en un contexto particular, dramático e inédito. Es decir, en la «bisagra» de gestión de dos gobiernos nacionales de distinto signo político con posiciones diferentes en torno a las políticas destinadas a la EP y al lugar que ocupa la temática en el organigrama estatal; cruzada por la agenda de la emergencia sanitaria, social y económica de la pandemia. En las conclusiones, sistematizamos reflexiones y algunos aportes que permiten visibilizar la problemática.

3.2 Aproximaciones en torno a la EP: la mirada de sus referentes

La EP, desde las definiciones elaboradas por los entrevistados, aparece descripta a partir de ciertos rasgos comunes a lo que algunas autoras (Vitali Bernardi y Brown 2022) denominan genéricamente Economía Social, Solidaria y Popular.[4] Sin embargo, en sus discursos también encontramos expresiones que puntualizan cuestiones distintivas. Se trata de aquellas visiones cercanas a enfoques novedosos de la EP, entre los que se encuentran los planteos como los de Arango *et al.* (2017) y Chena (2017) quienes en sus definiciones ponen el foco en el tipo de relaciones (comerciales, financieras y monetarias) en las que se enmarcan quienes integran al sector, resaltando su posición subordinada (pero no aislada) de la economía capitalista tradicional. En este marco, estos autores, sostienen que uno de los principales problemas que enfrentan los trabajadores de la EP es la subvalorización de su trabajo y la mala redistribución de la riqueza (Maldovan Bonelli 2018).

La EP se trata de un concepto nativo que surge con el objetivo de visibilizar y revalorizar el (elevado volumen de) trabajo que realizan las personas que pertenecen a los sectores populares. Con este concepto se intenta reflejar las formas particulares que adquiere el trabajo en este sector y de su desvalorización social, frente a la valoración hegemónica del capital. De hecho, el eje diferenciador

[4] Estas autoras, con esa denominación integran las nociones de «economía social», «economía solidaria» y/o «economía popular». Las mismas constituyen categorías nativas presentes discursivamente tanto en el diseño e implementación de políticas sociales orientadas a la promoción del empleo y el trabajo asociativo a nivel nacional, como también parte de la retórica de diferentes organizaciones y movimientos sociales que desarrollan experiencias productivas y de servicios.

entre trabajo y empleo,[5] continúa siendo un ordenador para explicar las características definitorias del sector. Más allá de los diversos matices un elemento emergente de las definiciones es el carácter altamente heterogéneo.

Ahora bien ¿quiénes lo integran? ¿Cómo son sus relaciones con los otros y con lo que producen? Desde la perspectiva de los entrevistados, la EP está integrada mayoritariamente por quienes, producto de las transformaciones económicas y en el mundo del trabajo en las sociedades occidentales contemporáneas en general y en la sociedad Argentina en particular,[6] quedaron excluidos de las formas de empleo y relaciones salariales más tradicionales. Otro rasgo mencionado es el carácter relativamente «permanente» de este núcleo de trabajadores debido al modo en que se configura el capitalismo actualmente en nuestra región (esta idea se contrapone al imaginario de cierta «transitoriedad» que puede ser contenida con medidas asistenciales).

De allí, la necesidad de que se le otorgue una entidad, se lo nombre, se lo institucionalice. Al «nombrarlos» se los reconoce como trabajadores, como «parte de», se genera una suerte de inclusión (al menos nominal e indirecta) que otorga un estatus de trabajador, al mismo tiempo que obliga algunas agencias estatales a intentar darles una respuesta:

> «...una de las discusiones que empezábamos a plantear ya por el año 2011 a nivel nacional y 2013 lo que es la provincia era la necesidad de poder ir hacia la institucionalización de este sector, porque entendíamos y entendemos que no es un emergente transitorio como algunos lo piensan que es como una transición de trabajadores que están desocupados y que en algún momento van a volver a reinsertarse en el mundo del empleo sino que es una nueva reconfiguración del trabajo».[7]

> «...Ya cambia la mirada, esa estigmatización de la persona. (...) si hoy aparece una persona que nunca comercializó nada y va a la Secretaría de Producción ya no le dicen "nosotros no". ¿Qué hace? ya tiene un lugar a donde esa persona,

[5] Neffa (1999) realiza una distinción entre ambos conceptos. El trabajo es una actividad que, además de satisfacer una necesidad personal, se caracteriza por tener una finalidad con una utilidad social (para otros) y se concreta tanto en la esfera mercantil como no mercantil. El empleo, en cambio, es un tipo de trabajo, pero realizado con el objetivo de tener un ingreso como asalariado, empleador o por cuentapropia.

[6] En varias entrevistas se da cuenta de cierta historicidad en la construcción del sector y del concepto en Argentina, marcando como punto de inicio los últimos años de la década del noventa y crisis del 2001/2, la emergencia de los planes y movimientos sociales (entrevistas n.° 16, 17, 13 y 21 del Repositorio PIRC-ESA.).

[7] Entrevista n.° 21. Referente estatal provincial. Repositorio PIRC-ESA.

> por lo menos, pueda contactarse. Ya no la mandan a la casa, no le dicen que "no, por no cumplir requisitos"».[8]

Otra característica que distingue a la EP, se vincula con sus particularidades en torno a las Relaciones Laborales en las que se enmarca, ya que está conformado por trabajadores «sin patrón». Las personas que lo integran «crean su propio trabajo», «son sus propios jefes», aunque existen ocasiones en que las se encuentran encubiertos para quienes producen. En este sentido, los referentes consultados, remarcan el carácter «inventivo/creativo» de los trabajadores de este sector, no asociado necesariamente a una innovación en términos tecnológicos, sino al hecho de que se vieron de alguna manera obligados a salir, a crear formas de trabajo e ingresos, de forma territorialmente situada, allí donde ni el Estado ni el mercado llegan. Tal característica, como veremos más adelante, tiene su correlato en las estrategias y en la capacidad de reconversión del sector frente a la pandemia.

Además, las principales motivaciones iniciales de quienes forman parte de la EP no se asocian al interés de crear una empresa o negocio, si no que se configuran como una de las múltiples «estrategias de supervivencias», donde la dimensión «colectiva» frecuentemente se encuentra presente y la «comunitaria» ocupa un lugar central, al mismo tiempo que lo que producen se caracteriza por su carácter «artesanal».

> «... muchos trabajadores van quedando afuera del empleo, del empleo con patrón, y se van generando diferentes estrategias de supervivencia. Nosotros la definición que le encontramos en el registro es que estos trabajadores son trabajadores que trabajan de manera individual o colectiva, que producen bienes o comercializan servicio para su propio sustento, para el sustento familiar, o para el comunitario».[9]

> «Otra característica es esto que decía de lo artesanal, ¿no? Tiene mucha connotación de artesanal como los trabajadores que generaron trabajo allí donde nadie más lo hizo, no lo hizo el mercado, no se hizo desde el Estado».[10]

> «... 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. Los trabajadores de la economía popular en general no son trabajadores en relación de dependencia

[8] Entrevista n.° 17. Referente estatal municipal. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

[9] Entrevista n.° 19. Referente estatal nacional. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

[10] Entrevista n.° 21. Referente estatal provincial. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

> (...). La economía popular tiene que ver con eso, ¿no? Con personas que van de alguna manera, ya sea con oficio o inventando cosas, pero haciendo su propio camino sin depender de otros, digamos».[11]

Aunque la generación de ingresos es un objetivo central de quienes participan en la EP, los entrevistados señalan que no solo se produce un intercambio de dinero, sino también de otros servicios, relaciones y recursos (acceso a redes colaborativas, a saberes sobre sus oficios y algunas instancias específicas del proceso productivo, alimentos, relaciones de cuidado, etcétera) tendientes a favorecer una distribución más equitativa entre quienes participan de estos grupos. Sobre esta trama de relaciones en torno a la EP se «apoyan» los programas para su funcionamiento y su llegada a los territorios.

> «El programa trabaja sobre todo con lo que tiene que ver con fomentar que podamos producir alimentos, generarnos, ser autosuficientes, poder generar vos tu propio alimento y poderlo compartir, trocar en las redes en las que vos tengas más accesibles. En realidad, la idea es trabajar en construcciones de comunidad, más a nivel local, producir alimento para tu comunidad... Y, bueno, alimento, colaboración, ayuda, cuidado... como que el Programa se apoya sobre esas cosas».[12]

Desde la voz de varios entrevistados, se reconocen atributos distintivos de quienes integran este sector: la *solidaridad*, como un rasgo que identifica a una parte importante de los sujetos, así como la *autogestión y el cooperativismo* como características que definen y organizan los procesos de trabajos. Por lo tanto, al describir las experiencias remarcan que tienen una la lógica diferente a la mercantil capitalista.[13] Más particularmente, la lógica que propone la EP tiene tres pilares constitutivos que se diferencia de la lógica mercantil: el trabajo como un mecanismo de inclusión (productiva pero también creativa[14]), la generación de riqueza y una distribución más igualitaria entre quienes forman parte de la estructura social.[15] Se trata de trabajadores que forman parte de un segmento de la economía «informalizada» (no «informal»). Desde esta concepción – como

[11] Entrevista 22. Referente estatal provincial. Corrientes. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

[12] Entrevista n.° 65. Coordinadora de Programa Nacional en Mendoza. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

[13] En términos de una entrevistada «por fuera de lo que el mercado propone como lógica». Entrevista n.° 17. Referente del Estado a nivel municipal. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

[14] Ya que se asienta y de produce a partir de los saberes que tienen los trabajadores y a su vez estimula el trabajo autónomo y autogestivo.

[15] Cf. Entrevista n.° 16. Referente del Estado nacional. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

veremos más adelante – los instrumentos, dispositivos y respuestas estatales deben apuntar a «darle forma», a que se formalice.

Por último, se pueden establecer diálogos entre, por un lado, la economía del cuidado y feminista y, por otro, la economía social, solidaria y popular desde diversos planos (teóricos, epistemológicos y fácticos):

1) ambas economías pueden considerarse de «ruptura»[16] en tanto plantean redimensionar la productividad desde otra concepción de valor, lo producido no se limita a su capacidad de generar renta sino que se funda en su aporte a la sostenibilidad del ecosistema personas-comunidades;
2) la politización de los trabajos, en cuanto se plantean nuevos parámetros para entender qué es trabajo y la capacidad de resolver necesidades vitales personales y colectivas;
3) el vínculo orgánico que se ha visualizado entre las demandas del feminismo y de los movimientos vinculados con la EP;[17]
4) las transformaciones registradas entre la organización de la producción, del trabajo y de las tareas de cuidados que cobraron entidad propia (cooperativas de cuidado junto a la generación de centros de cuidado específicos), acompañadas de un proceso de visibilización del cuidado como un trabajo que produce valor social y económico.

3.3 Impactos de la pandemia en la EP y estrategias de reconversión y adaptación

Como lo señalan estudios previos, quienes integran la EP, a través de sus prácticas colectivas y las redes de contención y cuidado, se pudo garantizar tanto el cumplimiento de las medidas de aislamiento y la prevención sanitaria como el sostenimiento de la reproducción de la vida en un sentido amplio (Azzati *et al.* 2020; Fernández Álvarez *et al.* 2020). Además, se ha observado el impacto específico que tuvo en los vendedores ambulantes o callejeros (Maldovan Bonelli *et al.* 2020); en el sector ladrillero (Maldovan Bonelli *et al.* 2020) y en las formas en la cual el sector se vinculó con las transferencias no contributivas durante la cuarentena (ICO-UNGS 2020).

Desde la perspectiva de los entrevistados en esta investigación, los impactos directos y diferenciales (según rama o región) de la

[16] Lo aquí señalado excede ampliamente a la EP porque, precisamente, la economía social y solidaria propone también rupturas epistemológicas con la economía ortodoxa. Para un desarrollo puede verse Fournier (2020) y Larrañaga Sarriegi y Jubeto Ruiz (2017).

[17] A través de un caso centrado en Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) (cfr. Campana y Rossi Lashayas 2020).

pandemia en la EP obedecen a su amplitud y heterogeneidad. Incluye actividades diversas (vinculadas a producción de bienes y a la prestación de servicios), en diferentes sectores o ramas, orientadas también por fines distintos (que van desde el interés en participar en la esfera económico-productiva a escala local o regional, hasta la producción para el autosustento o para el sustento comunitario). Otros rasgos que dan cuenta de dicha heterogeneidad se vinculan con el carácter individual o colectivo (ya que incluye también el trabajo cuentapropista individual), con las formas organizativas (formalizadas o no bajo alguna figura jurídica) y con sus perfiles en términos políticos (por ejemplo vinculados o no a un movimiento social). A todas estas complejidades se suman los modos en que el sector se configura en cada una de las regiones, según las diversas particularidades territoriales, económicas-productivas y su carácter urbano-rural.

Los referentes consultados – tanto nacionales como provinciales – destacan que uno de los principales impactos que tuvo la pandemia y las medidas de aislamiento (ASPO-DISPO) sobre el sector se explica precisamente por una de las características intrínsecas de la EP: en una importante proporción, el lugar físico en el cual se desenvuelve el trabajo es la vía pública o bien el hogar de un tercero, es decir, en el domicilio del empleador. En ese sentido, mientras algunas ramas fueron más damnificadas como aquellas que dependen de la circulación del espacio público (venta ambulante, ferias, sector de reciclados), otras mostraron más rápida capacidad de reconversión (producción de alimentos, textiles).

> «(...) encuentran sus medios de vida en la vía pública. Porque son ambulantes, porque laburan en ferias, porque aparte viven del día a día. Porque, aparte, una característica de la economía popular es que sus trabajadores no están en establecimientos, no están en fábricas, entonces tienen que ir a trabajar por ahí a casas de familia, es una changa... Y obviamente la reticencia que entre a alguien, que puede entrar el virus, etcétera, cerró todas las posibilidades de las changas, todas las posibilidades de vender en la vía pública al comienzo, y se golpeó muy duro al sector».[18]

> «... a las de alimentos les fue muy bien, a las textiles también, aún en la pandemia. (...) el mayor impacto fue en los sectores del reciclado, en los sectores que generaban la economía familiar a partir de estas actividades. (...). El golpe de mercado que dieron inmediatamente posterior a la primer ola de la pandemia, digamos, ¿no? Entonces, estas dos cuestiones, este... impactaron gravemente,

[18] Entrevista n.º13. Referente estatal nacional. Repositorio de entrevistas PIRCESA.

> porque no es solamente el sector del reciclado, el sector de la venta ambulante... el sector de la venta ambulante, un desastre».[19]

> «Por un lado, a ver, el aislamiento hizo que, primero, tuvo un impacto muy fuerte en no poder salir, que me parece que impactó muy fuerte en la economía popular. Y después creo que le dio como un impulso, porque fueron los primeros sectores que salieron a decir "Bueno, nosotros producimos alimento, acá está el alimento" cuando por ahí otros centros de consumo estaban cerrados (...). Las ferias, el "puerta a puerta", llevar las verduras de puerta a puerta, que se yo, ponele, la gente de La Terre empezó a producir las comidas pre-elaboradas, para abastecer a los comedores».[20]

Si bien el impacto de la pandemia resulta difícil de mensurar, nos interesa considerar el efecto diferencial que pudo tener en las distintas regiones y provincias, percibido por los referentes. De acuerdo a las entrevistas efectuadas, se destacan dos grandes ejes desde donde se definen las diferencias. Por un lado, según la rama de la EP que más se desarrolla en cada región. Por ejemplo, en AMBA se registra un mayor desarrollo de lo sociocomunitario e industrial, en la región norte la agricultura familiar (producción de alimentos a pequeña escala) en base a recursos de la zona y, en particular, en la región andina por el impacto del cese de turismo. Por otro lado, según las condiciones de vulnerabilidad social preexistentes, la precariedad laboral característica del tipo de actividad y las desigualdades generizadas y/o por grupos de edad.

> «(...) Hoy es muy notoria la diferencia, o sea, son muchos los jóvenes que están en el ReNaTEP. Es un dato que tiene que llamar la atención, sobre todo cuando lo comparas con el SIPA, los de 18 a 27 años. Un 27 % en el ReNaTEP, y 6 % en el SIPA. Pero esa no es una situación que deja la pandemia, esa es una situación que viene de antes, creo yo, y que la pandemia y la cuarentena vienen a profundizar esas situaciones estructurales, o que vienen de tiempo antes».[21]

> «Las experiencias laborales y productivas en el marco de la EP se producen en unidades productivas con una baja rentabilidad pero que generan movimiento y dinamismo económico a nivel local. En situaciones de crisis, como las producidas por la pandemia, estas experiencias activan rápidamente la circulación de dinero y otros recursos a nivel local, inclusive en algunos casos tienen con potencialidad de desarrollo a través de las diversas estrategias de reconversión

[19] Entrevista n.º16. Referente estatal nacional. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.
[20] Entrevista n.° 65. Coordinadora Programa Nacional en Mendoza. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.
[21] Entrevista n.º19. Referente estatal nacional. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

> y adaptación que desarrollan. Sin embargo, y pese a toda esta potencialidad, no siempre son reconocidas como tales, es decir, no son "vistas"».[22]

La potencialidad de esas estrategias – de reconversión y/o adaptación – se explica justamente por su carácter flexible, no formalizado y extralegal. De este modo, la EP es un sector capaz de mostrar cierto dinamismo, espontaneidad y posibilidad de reconvertirse o adaptarse a través de estrategias variadas que se vinculan con los modos en los cuales algunos sectores a nivel territorial resuelven sus necesidades cotidianas y generan una sociabilidad particular. Entre las estrategias de reconversión y adaptación mencionadas se encuentran:

1) la producción de artículos vinculados a los cuidados y a la salud comunitaria (por ejemplo, dejar de hacer guardapolvos para empezar a hacer barbijos en la industria textil, comenzar a fabricar alcohol en gel, etcétera);
2) un reforzamiento y un relanzamiento de los servicios socio comunitarios con una articulación intensa con el Estado (comedores, merenderos, organizaciones sociales dedicadas a los cuidados comunitarios);
3) la producción – a pequeña escala – de alimentos a partir de la compra «a pedido» y el desarrollo de la agricultura familiar (fruta y verdura producida y comercializada por pequeños agricultores)[23];
4) trabajo «en burbujas» en cooperativas que alquilaban de manera conjunta un taller;
5) comercialización a través de canales virtuales o remotos.[24]

[22] La noción de ser «vistos» (de la visibilidad adquirida) aparece en varias entrevistas y remite, al parecer, a un eslogan creado desde la dirigencia de la UTEP: «Nos escuchan, pero no nos ven» (entrevistas n.° 13 y 21) refiriéndose al hecho de que si bien existen espacios de participación del sector (incluso a partir de la incorporación de militantes sociales en cargos públicos estatales) aún no existe un reconocimiento de todas sus necesidades y demandas en materia de políticas públicas.

[23] Por caso, desde el INTA Mendoza se incrementó la distribución de «colecciones» de semillas a pequeños productores pero también para el desarrollo de huertas familiares así como acciones de capacitación de manera virtual. Proceso en el que colaboraron de manera voluntaria promotores de las delegaciones municipales (entrevista n.° 64. Referente de Organismo Nacional en Mendoza. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA).

[24] En Mar del Plata, por ejemplo, se implementaron diversas estrategias por parte de algunos emprendedores con el acompañamiento de la Secretaria de Cultura de Municipio de General Pueyrredón: desde sacar fotos a los productos, armado de redes sociales hasta el armado de un catálogo virtual para poder seguir comercializando. Entrevista 17. Referente estatal municipal. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

Las estrategias de reconversión de la EP se produjeron también en el marco de las relaciones de cuidado y de prevención, colectivas y comunitarias. Como destacamos en otro trabajo, existe una actividad que no solo no se ha suspendido durante la pandemia, sino que se ha visto intensificada y, además, se ha vuelto más compleja: las actividades de cuidados (Rodríguez Enríquez 2021) y ha sido a partir de ellas que se han visto amortiguados los efectos sociales de la crisis. Las trabajadoras de la EP tuvieron una intensa labor colaborativa con los diversos dispositivos que implementó el MNDS. Un caso elocuente es el programa de emergencia comunitaria denominado el Barrio Cuida al Barrio que acompañó y fortaleció operativo DETECTAR,[25] a través de una gestión articulada con municipios, centros educativos y organizaciones comunitarias. Según fuentes oficiales, se trató una serie de postas comunitarias en los accesos de los barrios populares para la promoción de medidas de prevención ante el COVID-19 que incluyeron medidas de cuidado y de prevención (aislamiento, gestión de las distancias, higienización de las manos, del uso del tapabocas, de desinfección), relevamientos de personas de mayor riesgo, talleres de capacitación y formación ante situaciones de violencia de género, campañas. Se han llevado adelante a través de las figuras de «promotores comunitarios» que son parte de las organizaciones y de las redes comunitarias de cuidado del propio barrio para evitar traslados.[26] Estas postas también fueron un lugar para que las personas puedan inscribirse en el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) y de otros programas que abordaremos en el siguiente apartado.

3.4 Respuestas emergentes y transformaciones estatales

3.4.1 Cambios en el organigrama: «estar representados como sector»

La mayor institucionalidad de la economía social a nivel nacional puede ubicarse en la confluencia de dos agendas. Por un lado, en la bisagra de un cambio de gobierno a partir de la asunción de Alberto Fernández, en diciembre de 2019, como presidente en tanto su gestión muestra tempranamente diferencias en la cartera de desarrollo social

[25] Se trata del Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio Argentino.

[26] Cf. https://www.argentina.gob.ar/noticias/carolina-brandariz-el-barrio-cuida-al-barrio-es-un-programa-que-fortalece-las-medidas-de (última fecha de consulta 1/8/21). *Página 12* (21/7/2020) «El programa El Barrio cuida al Barrio en la nueva cuarentena» https://www.pagina12.com.ar/280011-el-programa-el-barrio-cuida-al-barrio-en-la-nueva-cuarentena.

con respecto a su antecesor Mauricio Macri (2016-2019). En ese sentido, Desarrollo Social recuperó su jerarquía como Ministerio y fue designado Daniel Arroyo como ministro, quien ya se había desempeñado en el área ya que conocía el área por su paso anterior asociado a los primeros tiempos del programa Plan Manos a la Obra.

Como destacamos en otro trabajo (Paura *et al.* 2022), en el nuevo organigrama de gobierno la Economía Social sostuvo su lugar, pero pueden señalarse algunos cambios en el marco de la gestión:

1) desplazamiento del INAES que quedó bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo;
2) se conformó la Comisión Técnica Asesora sobre Economía del Cuidado en el INAES «con el objetivo de identificar dificultades y desafíos en los distintos ámbitos de la Economía Social en materia de cuidados», designación de los principales referentes de las organizaciones sociales en cargos de alta responsabilidad como Secretarios de Economía Social;
3) creación de la Dirección General de Cuidados Integrales del Ministerio de Desarrollo Social, que da cuenta de la jerarquización de la temática de los cuidados en la economía popular. En este período, además, se registró un mayor gasto social del MDS orientado a la economía social.

Desde la perspectiva de los referentes entrevistados, esta transformación institucional y jerarquización a nivel nacional tuvo su correlato con la posibilidad de tener una mayor injerencia en la cuestión vinculada a la EP sin intermediación. Al mismo tiempo, la nueva ubicación del INAES en el Ministerio de Producción es visualizada como la posibilidad de «alinear» políticas productivas, crecer y estar «representados como sector».[27]

> «El alinear las políticas del INAES con las políticas productivas del Ministerio (...) siempre tuvimos intermediación. La gran diferencia es que este gobierno nos dio un lugar. Y nos da presupuesto (...). Y esto nos permite la no intermediación. (...) Y la ejecución del presupuesto del INAES es otro camino. Si ustedes toman

[27] Una de las políticas ha sido la línea de Aportes No Reembolsables (ANR) «Nosotros estamos ahora lanzando el primer ANR para empresas recuperadas que esperemos que sea para un lote de 20, 30, por casi 300 millones de pesos. Y 400 millones largamos otro ANR para las de reciclado. Bueno, empezamos a marcar un camino, ¿sí? Como son convocatorias a través del FONDEP y qué se yo, se termina esta convocatoria y el próximo será de un importe mayor». Entrevista n.°16. Actualmente, la línea propone un monto mínimo que es de $ 1 millón y el máximo de $ 40 millones según la cantidad de asociados y asociadas. Además, puede cubrir hasta un 100 % del costo del proyecto. Cf. https://www.argentina.gob.ar/servicio/solicitar-un-anr-para-empresas-recuperadas-constituidas-como-cooperativas-de-trabajo (vista el 07/06/2022).

> el ejecutado del INAES de enero a julio, van a ver cómo empezó a cambiar la ejecución de los presupuestos. Entonces, es incipiente, nos agarró la pandemia en el medio, tenemos un año de atraso (...) la diferencia entre un gobierno y el otro, nosotros también crecimos, logramos representarnos como sector».[28]

Ahora bien, la jerarquización y la ubicación de Economía Social en la cartera de Desarrollo Social no estuvo exenta de problematización y de disputas políticas en torno su ubicación en el organigrama. Por un lado, en tanto su expresión estatal se cristalizó en una Secretaría y no en un Ministerio como así lo demandaban distintas organizaciones. Por otra parte, la ubicación dentro del MNDS y no en otro Ministerio – por caso, Producción o de Trabajo – puso en descubierto la creciente centralidad del sector como área de intervención y su consolidación institucional pero a partir de la atención y asistencia a poblaciones vulnerables, como es la tradición de la cartera. Esta disputa – aún abierta – sobre la ubicación en el organigrama tiene su correlato con la mirada de los referentes nacionales – y algunos provinciales – que proponen una definición de la EP que revalorice su potencial socioproductivo, en contraposición a identificarla solo como una «economía de los pobres».

> «(...) hay también una historia, la historia de las políticas sociales en el Ministerio muy enfocada a la asistencia de transferencia de ingresos, asistencia a vulnerables... el concepto de vulnerables es muy importante (...) la idea original nuestra, si nos preguntás a nosotros, era crear un Ministerio de la Economía Popular que tenga los tentáculos que hacen falta para desarrollar lo que podíamos llamar (en términos académicos) la economía informal. (...) La economía popular es una economía informalizada por eso no le decimos economía informal porque no es un determinismo la informalidad. Tenemos que encontrarle los instrumentos para formalizarla, para darle forma...».[29]

> «... el registro (ReNaTEP) está condicionado por el marco institucional en el que se desarrolla, que es el Ministerio de Desarrollo, por lo cual tiende (y todo el tiempo nosotros lo estamos tratando de despegar) a los criterios de vulnerabilidad social».[30]

Los cambios de estructura del Ministerio dan cuenta de cierta jerarquización de la EP con tensiones y disputas como parte de este proceso. Al mismo tiempo que se observa el aumento del gasto

[28] Entrevista n.º16. Referente estatal nacional. Repositorio de entrevistas PIRCESA.
[29] Entrevista n.º13. Referente estatal nacional. Repositorio de entrevistas PIRCESA.
[30] Entrevista n.º 19. Referente estatal nacional. Repositorio de entrevistas PIRCESA.

social orientado a la economía social-economía popular. Finalmente, cabe destacar que gran parte de los entrevistados participan de una especialización funcional donde se observó un marcado cambio en los perfiles y orígenes político institucionales y profesionales de funcionarios que se incorporaron las secretarías y subsecretarías destinadas al sector.

3.4.2 Respuestas ante la pandemia: programas y diversos dispositivos de intervención estatal

La agenda de la pandemia y sus efectos ya analizados, así como las emergencias que debieron atenderse dieron lugar o bien incidieron en las distintas respuestas estatales al sector. En primer lugar, se efectivizó la puesta en marcha del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) para incorporar, otorgar reconocimiento institucional y canalizar derechos a las y los trabajadores. Cabe destacar que una de las innovaciones de este dispositivo se vinculó con una mayor institucionalización de la temática de los cuidados, incorporándose de manera explícita la figura de «trabajadorxs sociocomunitarixs del cuidado».[31] La puesta en marcha del dispositivo dejó en manifiesto la relevancia de las actividades de cuidados comunitarios (un 28.8 % del total registrado conforman la rama sociocomunitaria, de los cuales más del 60 % son mujeres que trabajan de manera colectiva y en organizaciones preexistentes).[32]

El ReNaTEP expresó una transformación significativa: implicó por primera vez en la historia la posibilidad de un registro y puso un punto de quiebre en relación con el derrotero de programas sociales que lo precedieron (Argentina Trabaja, Ellas Hacen, Hacemos Futuro, entre otros) y que no pudieron avanzar en formalizar a la economía popular. Además, de manera fundante, se pone en marcha un dispositivo nuevo – un registro específico que respeta las particularidades del sector y permite visibilizarla – que rompe con la lógica de las encuestas y otros relevamientos efectuados. En términos de reconocimiento, efectúa también una transformación: asigna la credencial de ser trabajador registrado de la economía popular. Así, lo explican sus referentes nacionales:

> «Basta de encuestas: queremos un registro. Ahora ¿por qué registrar? ¿Por qué estamos registrando? ¿Por qué ReNaTEP? Porque registrar es un primer paso para formalizar. (...) Es muy difícil hacer políticas públicas sobre las encuestas. Y es por eso que el registro, por ejemplo, de la economía popular es importante.

[31] Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, 2021, pág. 19.
[32] Según datos oficiales, al mes de febrero de 2022 los inscriptos ascendían a 3.225.268, con un 57.8 % de mujeres (ReNaTEP 2022).

> Porque ya el compañero no es un encuestado más sino que es un trabajador registrado de la economía popular, que se reconoce en esos términos».[33]

> «[vendedores ambulantes] son los trabajadores que en el corto plazo son los que más les sirve el registro porque ya con la credencial se les facilita bastante el trabajo, por suerte nos llegan cada tanto noticias de compañeros que están por ahí vendiendo en el tren, y le quieren decomisar la mercadería y muestran la credencial y los dejan (...). Estos son los que más se están inscribiendo, son la tercer rama, comercio popular y espacio público, y dentro de la rama, la venta ambulante, los feriantes, son los que más inscripciones tienen».[34]

Más específicamente, el ReNaTEP constituye el primer escalón de un proceso de registro en el cual se «empalma» con otros programas preexistentes:

1) el *monotributo social*,[35] herramienta que está siendo discutida desde varias aristas entre las cuales se encuentra la problemática de la atención de las obras sociales bajo este esquema clásico;[36]
2) los *proyectos productivos*, se trata de una figura «intermedia» que se ubica como un estadio anterior a la cooperativa – y una puesta a prueba para que el emprendimiento «funcione» – permite organizar a un grupo que está trabajando de manera colectiva y acceder a ciertos beneficios (facturación colectiva, nombre de fantasía, CUIT);
3) las *cooperativas de inclusión social* – a través del INAES – consisten en figuras asociativas que habilitan la constitución de grupos precooperativos, facilita su formalización y su constitución en cooperativa.

El impacto de la crisis desatada por la pandemia incidió en la puesta en marcha y se reflejó en el ReNaTEP de diversas maneras: en la estrategia de inscripción, que tuvo que ser a través de un formulario *on line* de autoadministración y por medio de las organizaciones

[33] Entrevista n.°13. Referente Estatal Nacional. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

[34] Entrevista n.° 19. Referente estatal nacional. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

[35] Creado bajo la gestión de Alicia Kirchner, se trata de categoría más baja del monotributo para trabajadores/as en situación de vulnerabilidad en el cual paga el 50 % y el restante se encuentra a cargo del MNDS.

[36] Una entrevistada planteaba que la pandemia puso en discusión la eficiencia del monotributo social en la cobertura del sistema de salud, ya que tienen dificultades para acceder a las obras sociales y hay lugares donde no son atendidos. Por lo mismo están pensando en la necesidad de redefinir el sistema de salud para que pueda atender las demandas de los registrados y sus familias (entrevista n.° 19. Referente Estatal Nacional. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA).

que trabajan en territorios (en tanto la idea primera y original era realizarlo bajo un formato de rastrillaje similar al RENABAP como operativos en el territorio); continúa la vacancia de algunos lugares más específicos donde se concentran trabajadores de la economía popular o determinados sectores; se observa la sobrerepresentación de la rama de servicios sociocomunitarios – que también tiene su correlato en algunas provincias – [37] precisamente por el contexto de la pandemia en donde los comedores y merenderos se vieron sobrepasados por la creciente demanda.

Otra política fue el relanzamiento del Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local (denominado Potenciar Trabajo) que unifica los programas anteriores Hacemos Futuro y Salario Social Complementario. El Programa tiene el objetivo de promover la mejora del empleo y generar propuestas socio productivas a partir de una prestación económica individual (como salario social complementario) a recibirse por el desarrollo de actividades en cinco ramas (alimentos, construcción, economía del cuidado, actividades de reciclado y producción de indumentaria). Se caracteriza por su anclaje territorial, su intensa articulación con las organizaciones de la EP y con los actores locales.

El Potenciar Trabajo tuvo también innovaciones programáticas: su mayor amplitud para las organizaciones y agrupaciones involucradas, incluye de manera explícita en su diseño a la economía del cuidado,[38] el reconocimiento de lo sociocomunitario, entre otras. De manera paralela, con el objetivo de formar trabajadores del Potenciar Trabajo en acciones específicas de cuidado se puso en marcha el Potenciar Comunidad a través de siete Diplomaturas en Cuidados Integrales, iniciativa llevada adelante por la Dirección Nacional de Cuidados.[39] A nivel subnacional también se produjeron innovaciones en su ejecución. Por ejemplo, en el municipio de Córdoba se implementó la posibilidad – en base a un registro previo – de

[37] Por ejemplo, en Chaco el 40 % de las personas inscriptas respondían al sector sociocomunitario y servicios personales que ocupaba el primer lugar, y trabajadoras de casas particulares en segundo término. Entrevista n.° 20. Referente estatal provincial. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

[38] Las otras son alimentos, construcción, reciclado y producción de indumentaria.

[39] Estará compuesta por Diplomaturas en Cuidado de Personas Mayores, Cuidados de las Infancias, Cuidados de Personas con Discapacidad, Trabajo Socio Comunitario, Promoción de la Salud, Promoción del Género y Cuidados de las Juventudes, en convenio con la Universidad Nacional de la Matanza. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/noticias/hay-muchas-mujeres-gestionando-poniendo-el-cuerpo-moviendo-el-mundo (última fecha de consulta: 30/08/2021).

que se presenten los merenderos y comedores, priorizando la línea socioproductiva y a las destinatarias mujeres.[40]

> «Lo que empezamos a hacer en simultáneo fue dar soporte a distintos comedores que querían presentar proyectos (a través de) un programa nacional que fue el Potenciar Trabajo. (...) así como se tomó la decisión de entregarle todo a beneficiarias mujeres, también se decidió que todos los Potenciar Trabajo iban a ser orientados a la línea socioproductiva».[41]

Entre las medidas específicas emergentes para la atención de la crisis alimentaria se encuentra una mayor transferencia directa de alimentos a comedores y merenderos,[42] y la Tarjeta Alimentar,[43] acompañado con un aumento en la ejecución de presupuesto. En este contexto, se observa que estas transferencias directas del Ministerio se apoyan también en las estrategias alimentarias que elaboran los integrantes de las EP donde ocupan un lugar central las mujeres.[44]

---

[40] Otra política a nivel subnacional del Municipio de Córdoba fue Tarjeta Activa para empleados del municipio (cfr. entrevista n.° 14).

[41] Entrevista n.°14. Referente estatal provincial. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

[42] El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación reforzó la asistencia alimentaria a comedores y organizaciones comunitarias a través de un sistema de viandas, módulos alimentarios y entrega de kits de higiene (lavandina, alcohol, jabón). Esto implicó el trabajo de recepción y distribución entre las organizaciones cuando llegaban los insumos. Como todas las medidas implementadas, las mismas se «apoyan» sobre la base de una red preexistente de trabajo, así como de saberes de las organizaciones territoriales de la EP (Zibecchi 2022).

[43] Implementada por el Ministerio de Desarrollo Social y destinada a quienes tienen hijos e hijas de hasta 14 años de edad que reciben la AUH, embarazadas a partir de los tres meses que cobran AUE, personas con discapacidad que reciben la AUH y madre de más de 7 hijos. Si bien no es una política específicamente implementada para la EP por los criterios de elegibilidad y las condiciones es altamente probable que gran parte del sector haya tenido acceso. Para mayo de 2022 se estima que la transferencia ronda entre los 9 mil y 18 mil pesos.

[44] En el contexto de pandemia, las estrategias alimentarias son: búsquedas más complejas de alimentos a través de diversas estrategias (donaciones de comercios del barrio, colectas, ayuda de vecinos); mayor tiempo dedicado a la preparación de alimentos precisamente por las medidas adicionales de higiene que debieron implementarse en contexto de falta de infraestructura básica (agua potable y saneamiento); gestión de los tiempos y de la distancia social en las organizaciones (organizar horarios por grupos o «burbujas», desplazar la olla popular al aire libre); elaboración de viandas y racionalizaciones de comida; atención directa a personas que no pueden salir por medidas de aislamiento pero que dependen del comedor o bien de que alguien del barrio les lleve una vianda para sobrevivir; gestión (recepción,

> «(...) Mucha compra de alimentos destinada a los comedores y entendiendo que había que articularlo con las organizaciones, con los municipios, o sea, una política muy abierta de atención a la crisis de manera solidaria. Y ahí se jugó un rol muy importante. El Ministerio sobre ejecutó 200 por ciento su presupuesto (...) El Potenciar Trabajo fue muy importante también (...) a toda esa gente que estaba sin cobertura el Potenciar Trabajo vino a sostener esa red de pequeña producción, por lo menos a garantizarle un mínimo de ingresos. (...) La Tarjeta Alimentar y el Potenciar Trabajo las dos grandes naves insignia del ministerio. Pero bueno, el resto del Estado también tuvo una política muy fuerte con la AUH, ANSES jugó muy fuerte también, pero la política productiva para el sector no llegó».[45]

A nivel subnacional, en la provincia de Mendoza, se llevó adelante la implementación de nuevos programas que contribuyeron a la creación y/o sostenimiento de algunos emprendimientos productivos vinculados a la EP, aunque a una escala mucho menor. Tal es el caso del PEI (Programa de Empleo Independiente) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, implementado en diferentes municipios del país a través de las Agencias Territoriales de esta cartera.

> «El Programa de Empleo independiente, lo que permitió es poder contener, nosotros como Estado nacional y algunos municipios. Los municipios que lo ejecutaron se empezaron a interiorizar para formar sus equipos para poder ejecutarlos y lo vieron como una herramienta concreta para intervenir en la dinámica local y familiar, los formaban para que quienes se acercaban puedan ver en este programa la posibilidad de comprar alguna cosa para fortalecer algo que venían haciendo, entonces me parece que en eso la pandemia mostró la posibilidad de aprovechar más estas líneas».[46]

Un aspecto que mostró una mejora de las políticas *ad hoc* fueron los criterios no restrictivos de las incompatibilidades con los que fueron creadas y diseñadas. Las medidas de emergencia como el Ingreso Familiar de Emergencia[47] y la Tarjeta Alimentar no fueron incompatibles, como tampoco las distintas mejoras del sistema

---

reparto, distribución) de los refuerzos recibidos por parte del Ministerio de Desarrollo Social (la cartera del bienestar nacional) o bien del municipio (estado local) (Zibecchi 2022).

[45] Entrevista n.°13.

[46] Entrevista n.° 64. Referente estatal nacional con sede en Mendoza. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

[47] En relación con el IFE – si bien ha sido analizada en otros capítulos – nos interesa destacar algunas particularidades desde una lectura sensible al género y a algunas particularidades de la EP: se priorizó a las mujeres, reconociendo la situación de mayor precariedad y su sobrerepresentación en el trabajo informal: en el otorgamiento y cobro de la prestación en el

de asignaciones no contributivas. Como destacan otros informes, los hogares elaboraron estrategias de articulación entre distintas transferencias y mecanismos de protección social no contributiva (Fernández Álvarez *et al.* 2020; ICO-UNGS 2020).

3.4.3 Desafíos

Independientemente del valor positivo de los avances en la construcción de una institucionalidad inicial para la atención del sector, los entrevistados tuvieron una mirada crítica, marcando la insuficiencia y la falta de dinamismo por parte de las agencias estatales nacionales y sub-nacionales para atender sus necesidades, expresadas en emisiones tal como: «El Estado no está llegando», «El Estado llega tarde», «A veces el Estado llega, pero cuando llega se abren otros pedidos».

> «Yo creo que el Estado, el Estado en su conjunto no está llegando. Nosotros tenemos que todavía dar la pelea. Yo no veo grandes cambios. No es que el Estado este es muy distinto a los otros. Tiene lugares donde tratamos de estar más cerca... de hecho ahora los registramos pero no es una política que vos digas, "mirá, a partir de la registración yo estoy desarrollando una economía popular (...) Estamos buscando los instrumentos, insistiendo en la importancia de los instrumentos para EMPEZAR el proceso de desarrollo pero si vos me decís ¿Ustedes como Estado, están desarrollando la economía popular? Te digo que no. No tengo instrumentos para desarrollarla"».[48]

A lo largo de las entrevistas se explicitaron una gran cantidad de problemas y limitaciones que podríamos agruparlas en desafíos en torno a dos grandes aspectos: una vinculada a una *dimensión política* y otra a una esfera *institucional/técnico-administrativa.* La primera de ellas, la *política*, se asocia a la necesidad de consensuar miradas y establecer acuerdos sobre las características y potencialidad en el marco de un plan de desarrollo económico. Más allá de los conceptos, se remarca la importancia de continuar trabajando en la construcción de una visión que reconozca a la EP como un actor económico, ya que sigue siendo identificada solo como un sector con demandas sociales (y consecuentemente la atención se organiza u ordena en función de las vulnerabilidades en términos de ingresos y accesos a algunos derechos sociales). Es esta falta de reconocimiento la que

caso de que la misma fuera solicitada por más de un miembro del hogar (el 55.7 % se otorgó a mujeres y 44.3 % a varones); las trabajadoras de casas particulares fueron explícitamente incluidas (Mesa Interministerial de los Cuidados, 2021).

[48] Entrevista n.° 13. Referente estatal nacional. Repositorio de entrevistas PIRCESA.

en el juego de la arena política, los coloca en desventaja al momento de disputar recursos presupuestarios y poder pensar en políticas a largo plazo y efectivas:

> «Es complejo pero fundamentalmente entramos en la discusión política. O sea, nosotros no podemos ser un actor productivo porque no acreditamos para hacerlo en el sistema. Es muy difícil que las políticas productivas que hay, puedan llegar al sector (...) tienen requisitos que hacen que la economía popular no acceda. Fundamentalmente te piden papeles que la economía popular no tiene».[49]

> «... Es un problema político (...) Si vos agarras el ejecutado del INAES, lo que llega a las empresas recuperadas y cooperativas de trabajo es menos del 8 % del presupuesto. Y el INAES es un instrumento así de pequeño dentro del Estado, así de pequeño».[50]

La institucionalización de la EP y las demandas del sector inauguran una nueva agenda en la relación entre las organizaciones sociales y el Estado. Se empieza a construir un vínculo complejo, conflictivo en muchos casos, también inédito ya que las mismas aunque «forman parte del Estado» (a través de algunos dirigentes) continuamente también interpelan al Estado. En esta interpelación se tensiona las concepciones tanto de los proyectos de desarrollo liberales («macristas») como de los desarrollistas tradicionales («kirchneristas») ya que, según entiende uno de los entrevistados, ninguno de ellos lo toman como un actor en términos económicos.[51]

El giro y el «foco» hacia una mirada que reivindica el perfil y las potencialidades productivas de la EP, también se cristaliza en los discursos de los referentes estatales del sector en los estados subnacionales, quienes manifiestan la necesidad de distanciarse de una mirada asistencialista, de los límites de las políticas asistenciales destinadas a los sectores vulnerables solo a partir de la transferencia de ingresos.[52]

Ahora bien, la construcción de acuerdos en torno a una mirada común en «clave productiva/productivista» es un desafío no solo para las distintas agencias, carteras o ministerios del Estado sino también entre las mismas organizaciones y personas que integran el sector:

---

[49] *Ibidem.*

[50] Entrevista n.° 16. Referente nacional. Asesor del ministro de Producción de Nación en temas de autogestión y trabajo cooperativo.

[51] Cf. «(...) Ninguno de los dos imaginarios políticos de la Argentina, imaginarios de desarrollo político de la Argentina, tienen en cuenta la economía popular. O sea, no la toman como un actor de peso en términos económicos». Entrevista n.° 13. Referente Nacional.

[52] Cf. Entrevistas n.° 18, 21, 22, 23 y 64 del repositorio de entrevistas PIRC-ESA.

> «Porque no es fácil armar un cuadro político que te haga una cooperativa, que te la haga funcionar, que ordene a los compañeros, que de una mirada productiva. Porque la política y la economía no son lo mismo. Hay que crear esos cuadros. (...) la idea de que hay que desarrollar la economía popular es relativamente nueva en las organizaciones. Hay organizaciones que no nacieron con ese concepto. Nacieron haciéndole un piquete al sistema pero no con un concepto de desarrollo, de lo alternativo. Se fue migrando hacia ahí. Es un concepto nuevo. Dentro de las organizaciones yo diría que no es el dominante. Está tomando fuerza, no es el dominante. Y en la sociedad argentina, menos todavía».[53]

En relación con la *dimensión institucional/técnico-administrativa* una buena síntesis del principal desafío es la que expresa uno de los entrevistados: «rediseñar al Estado para que incluya productivamente a la economía popular».[54] A su vez, los principales problemas, que emergen en casi la totalidad de las entrevistas, dan cuenta de la necesidad que en este «rediseño» se consideren dos cuestiones centrales. Por un lado, la actual dispersión y fragmentación de las ofertas existentes para el sector de la EP en muchas y diversas «ventanillas» o «bocas de atención». Por otro lado, la rigidez y excesiva cantidad de requerimientos administrativos/burocráticos y formalidades requeridas por parte de los programas vigentes.

3.5 Reflexiones y aportes para una agenda en construcción

En este capítulo nos propusimos analizar, desde la mirada de los referentes que ocupan cargos estatales destinados a la EP, las definiciones que los mismos elaboran a través de su ejercicio interpretativo sobre este sector y sus demarcaciones en torno a otros segmentos económicos, sobre el impacto de la pandemia en el mismo, así como sobre las necesidades y demandas de la población y las medidas puestas en marcha para su atención. Al mismo tiempo, nos hemos acercado a un proceso en el cual se registra la EPSS como principio orientador de la acción estatal, con las transformaciones de las oficinas nacionales, con la implementación de nuevos programas o transformación de los existentes, con sus burocracias especializadas.

La EP en Argentina emerge como un concepto nativo que surge de las organizaciones sociales del campo social y popular y que se construye de forma conjunta con referentes del campo académico y político. Aunque no existe una definición unívoca, debido a su amplitud y heterogeneidad, en las entrevistas identificamos puntos de

[53] Entrevista n.° 13. Referente estatal nacional. Repositorio de entrevistas PIRCESA.

[54] Entrevista n.° 13. Referente nacional.

vista coincidentes que se cristalizan en significaciones y evidencian la utilidad de esta categoría en términos analíticos pero también de intervención política para generar acciones orientadas a un segmento, cada vez más amplio de la población, que atraviesa condiciones de vida y de trabajo muy diferentes a las de hace algunas décadas.

En este marco, a partir del 2019, se inicia un proceso que incluye algunas transformaciones estatales producidas en los organigramas estatales nacionales y provinciales y, a su vez, en el diseño de diversos dispositivos. El surgimiento de un acontecimiento inesperado como la pandemia, si bien condicionó algunas de las acciones planificadas, tuvo como contracara el hecho de que ayudó a visibilizar la importancia y la potencialidad del sector en términos de desarrollo en la esfera económica y social, así como sobre su dinamismo para contener/acompañar y generar algunas respuestas territorialmente en un contexto de crisis sanitaria. Además, visibilizó que la EP se convirtió en un epicentro de un conjunto de medidas, programas y diversos dispositivos implementados que se montaron sobre una trama de relaciones – productivas, de cuidado, preventivas, alimentarias – preexistentes.

Desde las diversas fuentes consultadas, se observa la permeabilidad del campo de la economía popular para dialogar con otros temas de la agenda que están siendo incorporados: género, violencia y, de manera principal, los cuidados comunitarios. Así, los cuidados comunitarios en el marco de la EP muestran impulsó público y un proceso de institucionalización emergente: la inclusión de las trabajadoras de cuidado de la rama sociocomunitaria en el ReNaTEP; la creación de la Dirección General de Cuidados Integrales del Ministerio de Desarrollo Social; la incorporación de las actividades de la economía del cuidado en el marco del Potenciar Trabajo; la incorporación de la Comisión Técnica Asesora sobre Economía del Cuidado en el INAES, entre otras.

Sin embargo, la valoración positiva que realizan los actores entrevistados sobre los avances en la construcción de una institucionalidad estatal no excluye una mirada autocrítica y una serie de desafíos. En la agenda emergente se mencionan una batería de medidas, instrumentos o herramientas, algunas nuevas y otras existentes (o que están empezando a implementarse) pero que necesariamente tienen que estar adaptadas a las lógicas y características del sector, a saber:

1) Formalización: el registro de los sujetos permite conocer quiénes y cómo son quienes integran la EP para poder avanzar en el diseño de políticas y a su vez constituye un primer piso para un posterior acceso a derechos laborales, mediante el acceso a otras formas de protección social, acceso al sistema financiero y comercial. No obstante, requiere ser revisado tanto

en su cobertura y en su metodología (por ejemplo, en relevamientos mediante rastrillajes y no solo a través de formularios autoadministrados).

2) Líneas de créditos específicos para el financiamiento de los proyectos productivos: aquí se mencionan concretamente créditos no bancarios, que sean accesibles para que los trabajadores puedan capitalizarse pero que, además, sean flexibles en torno a los usos de dichos recursos (con condiciones «no tan encorsetadas»).
3) Fortalecimiento de acciones de formación y capacitación: lo que contribuiría a corregir la «asimetría de saberes» mediante el acceso a más ofertas formativas (especialmente vinculadas al impacto tecnológico y las modificaciones en los procesos de trabajo y de comercialización) pero también a partir del reconocimiento de los saberes productivos que poseen los trabajadores en cada sector (por medio de procesos de acreditación/certificación de saberes).
4) Políticas que favorezcan los procesos de comercialización: por ejemplo, mediante una legislación específica (Ley de Góndolas) pero además mediante el acompañamiento estatal en diagnósticos referidos nichos, nuevos espacios o circuitos para la venta así como estrategias para hacerlo.
5) Programas de fortalecimiento de la trama socioproductiva y asociativa en cada rama o sector: que incluyan propuestas de articulación con PYMES, con los pequeños productores, con asociaciones del sector productivo y del sector industrial.
6) Revisión del sistema de protección social, en términos de acceso a los servicios de salud: ya que las prestaciones ofrecidas por el monotributo social presentan serias debilidades y falencias para atender las necesidades de los trabajadores y sus familias.
7) Nueva regulación de la contratación de servicios de cuidado: la pandemia puso «blanco sobre negro» la importancia de avanzar en una regulación que trascienda su modalidad clásica – donde el domicilio en un lugar de trabajo, tal como es el servicio doméstico remunerado, trabajadoras de casas particulares – para pensar nuevas formas acordes con las dinámicas de trabajos de cuidado de los espacios comunitarios. De lograrse esta regulación, además, sería un avance sustantivo para atender una demanda histórica de las organizaciones.

Referencias

ALTSCHULER, BÁRBARA Y RODOLFO PASTORE

2015 «Economía social y solidaria en clave de desarrollo socioterritorial en Argentina. Conceptos, políticas públicas y experiencias desde la universidad», en *Eutopía. Revista de Desarrollo económico territorial*, n.º 7, págs. 109-128, referencia citada en página 61.

ARANGO, YUDI; PABLO IGNACIO CHENA Y ALEXANDRE ROIG

2017 «Trabajo, ingresos y consumos en la economía popular», en *Cartografías del Sur*, n.º 6, referencia citada en página 64.

AUYERO, JAVIER

2013 *Pacientes del Estado*, Buenos Aires: EUDEBA, referencia citada en página 63.

AZZATI, SANTIAGO; ANA JULIA BUSTOS; ALIOSCIA CASTRONOVO; VERÓNICA GAGO Y ALEXANDRE ROIG

2020 *Economías populares en la pandemia. Cartografía provisoria en tiempos de aislamiento y crisis global*, Buenos Aires: CLACSO, recuperado de <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/07/InformeClacso_FINAL-FINAL.pdf>, referencia citada en página 68.

CAMPANA, JULIETA Y AGUSTINA ROSSI LASHAYAS

2020 «Economía Popular y Feminismo», en *Otra Economía*, vol. 13, n.º 23, págs. 246-262, recuperado de <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14888>, referencia citada en página 68.

CHENA, PABLO

2017 «La economía popular y sus relaciones fundantes», en *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*, Buenos Aires: Colihue, referencia citada en páginas 61, 64.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS

2015 «Desafíos en la formación profesional vinculados a la economía popular, las políticas públicas y el desarrollo local. El rol de la universidad», en *+ E. Revista de Extensión Universitaria*, n.º 5, págs. 6-19, referencia citada en página 61.

2020 «Economía social y economía popular: Conceptos básicos. Contribuciones de Consejeres», en *Documentos INAES*, n.º 1, referencia citada en página 61.

DEUX MARZI, MARÍA VICTORIA Y SUSANA HINTZE

2022 «Trabajadores y trabajadoras autogestionadxs: búsqueda de reconocimiento y demandas de protección», en *Protecciones y desprotecciones, La seguridad social en Argentina 2015-2022*, coord. por Claudia Danani y Susana Hintze, Buenos Aires: Mimeo, referencia citada en página 61.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS

2016 «Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular», en *Ensambles*, n.º 4-5, págs. 72-89, referencia citada en página 61.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS *et al.*

2020 *La economía popular durante la cuarentena. Relevamiento realizado en el marco del Proyecto Monitor Laboral COVID-19*, Buenos Aires: CITRA, vol. 5, recuperado de <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/2020_DOCUMENTO_M%C3%A9todo-CITRA-volumen-5.pdf>, referencia citada en páginas 61, 68, 80.

FERRARI MANGO, CYNTIA

2021 «Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro», en *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, n.º 24, págs. 163-187, referencia citada en página 61.

FOURNIER, MARISA

2020 «Cuando lo que importa es la vida en común: intersecciones entre Economía Social, cuidados comunitarios y feminismo», en *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá*, comp. por Norma Sanchís, Asociación Lola Mora, págs. 22-42, referencia citada en página 68.

GRABOIS, JUAN Y EMILIO PÉRSICO

2015 *Organización y economía popular*, Buenos Aires: Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular, referencia citada en página 61.

HANEY, LYNNE

2002 *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*, Berkeley: University of California Press, referencia citada en página 63.

HOPP, MALENA

2017a «El trabajo cooperativo en cuestión: desafíos en el nuevo contexto argentino», en *Revista Ciencias Sociales*, n.º 93, págs. 102-107, referencia citada en página 61.

2017b «Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual», en *Cartografías del Sur Revista de Ciencias Artes y Tecnología*, n.º 6, págs. 19-40, referencia citada en página 61.

ICO-UNGS

2020 *El Conurbano en la Cuarentena III. Informe del tercer relevamiento a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense en el contexto de aislamiento social obligatorio*, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, recuperado de <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/El-Conurbano-en-la-Cuarentena-III.-Tercer-informe-de-relevamiento.-Final.pdf>, referencia citada en páginas 68, 80.

LARRAÑAGA SARRIEGI, MERCEDES Y YOLANDA JUBETO RUIZ

2017 «Contribuciones de la economía feminista a la construcción de una economía solidaria», en *Economía Feminista*, Madrid: Entre Pueblos, referencia citada en página 68.

LIPSKY, MICHAEL

1980 *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York: Russell Sage, referencia citada en página 63.

LONGA, FRANCISCO

2019 *Historia del movimiento Evita. La organización social que entró al estado sin abandonar la calle*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en página 61.

MALDOVAN BONELLI, JOHANNA

2018 «La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción», en, comp. por Emilce Moler, Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, referencia citada en páginas 61, 64.

MALDOVAN BONELLI, JOHANNA *et al.*

2020 «Trabajo, Género y Desigualdades de la Economía Popular. Una mirada sobre la situación de los vendedores/as callejeros en tiempo de pandemia», en *Trabajo y sociedad*, vol. 21, n.º 35, págs. 7-25, referencia citada en páginas 61, 68.

MALDOVAN BONELLI, JOHANNA; NORA GOREN Y FLORENCIA CORRADI

2021 «¿Nuevos problemas o profundización de desigualdades preexistentes? Los impactos de la pandemia del COVID-19 en el sector del ladrillo artesanal en Argentina», en *Trabajo y sociedad*, vol. 21, n.º 36, págs. 54-79, referencia citada en página 61.

NEFFA, JULIO CÉSAR

1999 «Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate», en *Orientación y sociedad*, n.º 1, págs. 127-161, referencia citada en página 65.

PACÍFICO, FLORENCIA

2019 *Producir la política desde las casas. Etnografía de procesos de organización colectiva de mujeres titulares de programas estatales*, Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, referencia citada en página 61.

PAURA, VILA; CARLA ZIBECCHI Y SOFÍA DELGADO WILLIAMS

2022 «Economía Social y Popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina», en *ConCiencia-Social*, vol. 5, n.º 10, págs. 27-47, referencia citada en páginas 62, 73.

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 61.

RENATEP

2022 *Características laborales y productivas de la economía popular. Informe abril 2022*, Ministerio de Desarrollo Social, referencia citada en página 75.

REPETTO, FABIÁN

2014 «Políticas sociales: una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos», en *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, comp. por Carlos Acuña, Buenos Aires: Siglo XXI, págs. 19-70, referencia citada en página 62.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ CORINA; ALONSO VIRGINIA Y MARZONETTO, GABRIELA

2021 *En tiempos de coronavirus, el trabajo de cuidado no hace cuarentena*, Buenos Aires: CLAC, vol. Pensar la pandemia. Observatorio Social de coronavirus, referencia citada en página 72.

SCHIJMAN, EMILIA Y JEAN FRANCOIS LAÉ

2011 «Las rondas de las mujeres por las ventanillas del Estado. Etnografía de un trabajo invisible», en *Trabajo y sociedad*, vol. 16, n.º 25, págs. 67-83, referencia citada en página 63.

SEÑORANS, DOLORES

2021 «Las políticas del "otro lado del mostrador". Los encuentros entre las organizaciones de trabajadores de la economía popular y la burocracia estatal en clave etnográfica», en *Trabajo y sociedad*, vol. 22, n.º 37, págs. 333-352, referencia citada en páginas 61, 63.

VITALI BERNARDI, SOFÍA Y BRENDA BROWN

2022 «Las políticas de "Economía Social, Solidaria y/o Popular" en Argentina, 2001-2019», en *Revista Reflexiones*, vol. 101, n.º 1, referencia citada en páginas 61, 64.

WEBER, MAX

1992 *Economía y sociedad*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, referencia citada en página 62.

ZIBECCHI, CARLA

2022 *El cuidado comunitario en Argentina en tiempos de Covid-19: prácticas preexistentes y respuestas emergentes*, mimeo, referencia citada en páginas 78, 79.

CAPÍTULO 4

Las voces de la economía popular: problemáticas en pandemia y desafíos ante el Estado

NATIVIDAD GONZÁLEZ,[*] FLORENCIA NIEVA[**] Y LILIANA BERGESIO[***]

4.1 Introducción

La irrupción en Argentina de la pandemia de COVID-19 y las medidas de prevención a comienzos del 2020, significaron un cambio sumamente drástico en las lógicas y los espacios de trabajo y de los hogares. En este contexto de suspensión de todas las actividades que requerían el tránsito en la vía pública y la aglomeración de personas, entre los grupos más afectados estuvieron quienes trabajan en la economía popular (Nieva *et al.* 2021). Principalmente, por los cambios en la circulación comercial de productos del campo a la ciudad, la prohibición del uso del espacio público y la transformación de los espacios sociocomunitarios en lugares de contención indispensable para los barrios populares en materia de salud, educación y alimentación.

Entre las características de la economía popular, se encuentran la creatividad, la reinvención constante, la necesidad de sobrevivir, el escaso poder económico, la gran prevalencia de personas con bajo nivel educativo, la venta de la fuerza de trabajo y algunas particularidades de los territorios donde se desarrollan (Bergesio y González 2020; González 2022). Esto le imprime una realidad sumamente heterogénea, aunque siempre ligada a la coyuntura.

* Investigadora CONICET - UNJu.
** Becaria doctoral CONICET- UNJu.
*** Investigadora UNICCS/CISOR-UNJu.

La relación con el Estado también es compleja, ya que se trata de problemáticas, actores y territorios diversos. A nivel nacional, y a raíz de las medidas de prevención del COVID-19, se implementaron una batería de políticas públicas de transferencia, tales como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el aumento de quienes percibían el Programa Potenciar Trabajo, además de las acciones generadas por los gobiernos provinciales y municipales, a veces en consonancia y otras en discordancia con el Estado nacional.

Sin embargo, las voces de los actores protagonistas no se vieron reflejadas ni en el diseño ni en la implementación de estas políticas. En este marco, los/as trabajadores/as de la economía popular generaron diversas estrategias para sortear las dificultades económicas a las que se vieron enfrentados por el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO).

Este trabajo buscará describir de qué forma se da la articulación entre actores (organizaciones, cooperativas y asociaciones) de la economía popular y distintos ámbitos y niveles estatales. Como hipótesis general planteamos que las dificultades que existen para que esa relación sea estable, fructífera y positiva se fundan en características estructurales del sector, las que se hicieron evidentes durante el tiempo de pandemia; así buscamos describir estas problemáticas, las iniciativas y aprendizajes emprendidos a partir de estas y los desafíos que se vislumbran hacia el futuro por parte de referentes/as de la economía popular. Con ello, luego, buscamos identificar y reflexionar sobre las principales instancias de relación con los distintos niveles del Estado.

Para ello, se parte del análisis de trece entrevistas realizadas en septiembre de 2021 a referentes barriales y/o territoriales de la economía popular de Argentina en el marco del Proyecto Pisac/COVID-19 085, alojadas en un repositorio nacional. Nos situamos desde una postura metodológica, epistémica y política (Clifford 1991) que busca rescatar las voces de las personas entrevistadas (Nash 2008) con el objetivo de recuperar los testimonios de quienes no pudieron expresar su situación, necesidades y saberes que podrían haber representado una alternativa ante la crisis; voces que fueron acalladas por otras (los medios hegemónicos y el Estado), con datos e información casi abrumadora. Es importante recordar que las medidas de prevención del COVID-19 también implicaron la imposibilidad de realizar convocatorias (asambleas, marchas, entre otras), siendo el método básico que tienen los sectores populares para hacer oír sus reclamos ante el Estado (lo que comúnmente se llama, «ganar la calle»). Por ello, en este trabajo se busca recuperar esas voces acalladas durante la pandemia, construyendo un texto polifónico que se centra en la experiencia de quienes conforman la economía popular.

Ellas dan cuenta del reclamo generalizado por la falta de reconocimiento a la economía popular como un trabajo, del desfasaje entre los tiempos del Estado (burocrático) y las necesidades (muchas veces acuciantes) y del desconocimiento general sobre el sector por parte de funcionarios; contrariamente, las situaciones en que las respuestas fueron acertadas y pertinentes se verifican a partir de trayectorias personales de agentes estatales específicos. Estas entrevistas, además, muestran que estas personas manejan definiciones y herramientas muy precisas sobre los distintos niveles estatales y sus lógicas.

También se puede notar la existencia de negociaciones con el Estado nacional en materia de transferencia de recursos y políticas públicas de contención en el marco de la pandemia. Con los Estados provinciales y municipales, en cambio, las relaciones redundan en tensiones y disputas por espacios, recursos y sentidos de construcción discursiva alrededor de la economía popular, en una relación con claras implicancias territoriales.

4.2 Metodología

Se trabajó con trece entrevistas realizadas a referentes de la economía popular de todo el país. La elección de referentes estuvo dirigida a poder captar un panorama más amplio que aquel vivido en forma particular, ya que ellos y ellas tenían conocimiento de situaciones que vivían las personas que integran su organización. Esto, sin embargo, no habilita a suponer que se trata de una muestra representativa del universo de la economía popular; es por ello que lo dicho se referencia a cada entrevista (y esta está contextualizada en el cuadro 4.1).

Esta precaución metodológica, unida a la opción de dar lugar a las voces que no fueron escuchadas, impone un texto en el que los apartados (como segmentos de información) se realizaron con el objetivo de ligar, en un hilo conductor, la información con la que contamos las autoras. Dicho esto, el último apartado (donde se analiza la relación con el Estado) sí responde a un tipo de escritura donde nuestra autoría toma lugar frente a lo rescatado de las entrevistas.

Las entrevistas fueron realizadas por miembros de la red PIRC-ESA para el proyecto PISAC. Todas las personas entrevistadas fueron informadas de este propósito, y todas prestaron consentimiento a ser grabadas, aunque algunas prefirieron no dar sus nombres. Aquí citamos cada entrevista según las recomendaciones del Repositorio y entrevistas PIRC-ESA (anexo 1).

Para rescatar la voz de las personas entrevistadas, en este texto emplearemos las comillas cuando se trate de copia textual de lo dicho

y para facilitar la lectura entre paréntesis se citará la entrevista de origen de cada cita, indicada con la letra E y su número.

Cuadro 4.1. Caracterización de referentes de economía popular, según entrevistas citadas.

E n.°	Sexo	Actividad en EP	Referente de	Localidad y provincia
1	Varón	Recuperador urbano	Cooperativa	Mar del Plata, Buenos Aires
2	Mujer	Sociocomunitaria	Comité barrial	Mar del Plata, Buenos Aires
3	Mujer	Vendedora ambulante	Mov. social	San Salvador de Jujuy, Jujuy
4	Varón	Producción agrícola	Asociación y técnico	San Antonio, Jujuy
5	Mujer	Producción agrícola	Mov. social y funcionaria	La Plata, Buenos Aires
6	Mujer	Sociocomunitaria	Mov. social y funcionaria	La Plata, Buenos Aires
7	Varón	Sociocomunitaria	Mov. social	Córdoba, Córdoba
8	Varón	Producción agrícola	Mov. social	Lavalle/Santa Lucía, Corrientes
9	Mujer	Artista callejera	Mov. social	Corrientes, Corrientes
10	Mujer	Vendedora callejera	Mov. social	Resistencia, Chaco
26	Mujer	Producción agrícola	Org. campesina indígena	Palpalá, Jujuy
63	Mujer	Sociocomunitaria	Agrupación	San Martín, Mendoza
66	Mujer	Sociocomunitaria	Coop. agroalimentaria	Lavalle, Mendoza

Fuente: repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085.

El subgrupo de economía popular del proyecto realizó un esquema general de entrevistas, en pos de garantizar su comparabilidad, por lo que se trató de entrevistas estructuradas (con un esquema similar al expuesto en este texto), aunque luego, en todos los casos, su aplicación tuvo un carácter semiestructurado, ya que la técnica de la entrevista impone que se profundicen temas que surgen en la conversación y, quizás, no estaban previstos. Esto no invalida su comparación, sino al contrario, enriqueció notablemente el corpus, ya que, a la información básica –estructurada– se sumó información propia de la actividad o región de la persona entrevistada.

La lectura de las entrevistas implicó la realización de un fichado temático de ellas (dada la cantidad) y luego se ordenó la información de acuerdo al esquema planteado. Con esto remarcamos que otras lecturas de las entrevistas con otros objetivos son posibles, enfatizando la riqueza de información que brindan las técnicas cualitativas.

4.3 Caracterización del sector y sus actores

> «... siempre que salimos a la calle a luchar, siempre nos dicen que somos piqueteros, planeros, y no es así... porque no es que yo era piquetera... no decidimos ser piqueteros, eso es lo que algunas veces me molesta porque nosotros somos trabajadores y trabajadoras... tenemos un trabajo, somos vendedores ambulantes, los compañeros que están en la construcción tienen un trabajo, todos nosotros tenemos un trabajo inventado» (E3).

Si bien existe cierto consenso sobre qué es la economía popular, cuando se trata de *hilar fino* se advierte que esta denominación engloba a múltiples actores, actividades y procesos socioeconómicos de distinta naturaleza; además que se solapa con las definiciones de economía social, de la informalidad y otra gama de formas que no se ajustan totalmente a la economía capitalista. Es por ello que se suele emplear como etiqueta para la otra economía,[1] la alternativa, la no hegemónica, aquella que es posible «con ingenio y sin dinero»,[2] la que busca satisfacer necesidades propias y ajenas, la que se realiza «organizados» (como lo expresan varias personas entrevistadas).

Por lo tanto, atendiendo a esta imbricada cuestión de definición teórica, en este trabajo, con un objetivo descriptivo, proponemos caracterizar qué hacen quienes afirman pertenecer a la economía popular y cómo desarrollan esas actividades.

En términos prácticos, la economía popular es aquella ejercida por quienes cuentan principalmente con su capacidad de trabajo y que, de manera individual, familiar o colectiva, a partir de la inventiva y la creatividad, producen y reproducen sus medios de vida (Arango *et al.* 2017; Bergesio 2016; Coraggio 1998; Nieva *et al.* 2021). Esta definición integra a una gran variedad de actividades, personas y territorios. Puede clasificarse en diversas ramas que se intersectan entre sí, en múltiples ocasiones en circuitos comerciales, tramas de valor e inclusive en las mismas familias: textiles, recicladores, actividades sociocomunitarias, servicios variados, producción y venta de productos agropecuarios, artesanales, gastronómicos, entre muchos otros posibles, ya sea que se desarrolle de forma organizada o individual. Por lo tanto, se trata de aquel trabajo autogestionado que permite generar ingresos propios, siendo esto una característica definitoria.

Esta visión contrasta con aquella que considera que quienes ejercen la economía popular forman parte de una gran masa de trabajadores excluidos y precarizados, indicando que se debe tener

[1] Tal como se denomina la revista que editan Riless y Ruess. https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia.

[2] Flyer de difusión de la 16° Feria de intercambio de reproductores ovinos y llamas, en Cangrejillos, Yavi, Jujuy, 2022.

precaución en el discurso para no romantizar la pobreza y la marginalidad, de manera de reivindicarla como un horizonte y no luchar por la reconstrucción del entramado industrial y el aparato productivo resulta contraproducente. Tal como llama la atención un entrevistado: «nosotros no queremos sobrevivir, queremos vivir» (E7).

La diversidad de actividades socioeconómicas y la heterogeneidad de sus formas asociativas (desde individuos aislados, hasta grandes organizaciones) imponen complejidad a un sector que se encuentra radicado en múltiples escenarios territoriales: grandes ciudades, cordones hortícolas, pequeños pueblos, etcétera. Teniendo en cuenta esto, es posible distinguir grandes grupos, según sus características socioeconómicas.

• *Productores de la agricultura familiar*: que se dedican a la producción agrícola de alimentos (ya sea horticultores, ganaderos, apicultores, etcétera). Las trayectorias de algunos de estos actores tienen que ver con la migración y problemáticas relacionadas como la trata y la explotación (tal como se relata en la entrevista 5). Algunos son «trabajadores golondrinas, medianeros, porcentajeros o changarines, en familia o agrupados, con parcelas pequeñas y galpones precarios» (E8).

En el ámbito rural también es común que exista la pluriactividad, es decir, trabajadores que realizan actividades en la pequeña producción agropecuaria pero también en distintos empleos en el ámbito privado (en general changas que tienen que ver con oficios) o en empleos asalariados estatales (E4). Muchos son migrantes o descendientes de migrantes (E8 y E5) y se encuentran o encontraron en algún momento de su trayectoria de vida en condiciones de explotación (E5).

Su principal preocupación es el acceso a la tierra, que tiene como problemáticas relacionadas el despoblamiento del campo y la inserción de capitales nacionales y extranjeros monopólicos y oligopólicos de monocultivos industriales (E4). También se mencionan el poder de los intermediarios, la regulación en la estructura de los costos, créditos y recursos del sector o el valor de la fuerza de trabajo que debería tomar en el producto final para la venta (E5).

• *Cooperativas y asociaciones*: cartoneros, recicladores, carreros y recuperadores urbanos: Su trabajo surgió en la crisis de 2001, cuando la gestión de los residuos urbanos empezó a considerarse, primero, como un recurso, luego como un trabajo (E2). Sus tareas están dirigidas a recuperar residuos factibles de ser reciclados, por lo que reducen el volumen de residuos que llegan a los centros de disposición final. Por lo tanto esta actividad tiene consecuencias en el cuidado del ambiente, que son reconocidas por ellos y ellas (E1).

La economía popular también se compone de productores textiles, de manufactura y calzado, también de cooperativas de construcción y albañilería. En general se conforman a partir de cooperativas que se construyen a partir de la reivindicación colectiva de su trabajo.
• *Actividades sociocomunitarias*: quienes realizan tareas de cuidado y organización sociocomunitaria en los barrios o en zonas rurales: encargadas de merenderos y comedores, promotores de salud y género, docentes de bachilleratos o escuelas populares y quienes brindan clases de apoyo y la formación sindical de otros trabajadores de la economía popular. Es el caso de la Escuela Nacional de Organización comunitaria (ENOCEP), una iniciativa de la Secretaría de Formación de la UTEP que se fundó con el objetivo de fortalecer a los movimientos populares contribuyendo a la formación de trabajadores y trabajadoras de la economía popular, dirigentes y militantes.
• *Vendedores callejeros y ambulantes*: tanto de su manufactura (artesanías, alimentos, plantas, etcétera) como quienes comercializan productos industrializados o de distinta índole. Podemos encontrar en el espacio público también a los artistas callejeros (E10). Estas actividades fueron de las más afectadas por la pandemia y el ASPO, ya que se prohibió la circulación del espacio que resulta fuente de trabajo.

Para recapitular, se advierte la gran diversidad de actividades que se nuclean bajo la denominación de economía popular, siendo ésta una de sus características, ya que su conjunto no está definido por sus elementos, sino por la forma en que se expresan y relacionan.[3]

Algunas de las características intrínsecas de la economía popular (trabajo y ganancias en el día, importancia del espacio público, limitada capacidad de ahorro y crédito) se transformaron en problemas por las medidas de prevención del COVID-19, más que nada por el ASPO.

4.4 Problemáticas en pandemia

> «... la pandemia lo que desnudó es el grado de desigualdad que existe en los sectores populares y las mayores dificultades en donde el Estado está cada vez menos presente... hubo una política de cuidado hacia los sectores populares pero terminó siendo insuficiente en términos de poder responder...

[3] Hay otro tipo de actores, como las fábricas recuperadas, que suelen tomarse como ejemplo de economía popular. En el repositorio PIRC-ESA hay dos entrevistas que responden a estas características, pero no las hemos tomado en cuenta ya que en ella las personas entrevistadas no se caracterizan a sí mismas como trabajadoras de la economía popular, lo que sí sucede en los otros casos.

> las ollas [de los comedores] son cada vez más grandes, los sectores están más empobrecidos, hay una situación muy compleja en términos sociales» (E6).

Coincidiendo con la idea general de que la pandemia mostró lo que estaba oculto a ojos vista, como la desigualdad social creciente y la desprotección hacia algunos sectores populares, se dio «la visibilización de todo eso que se viene diciendo hace tanto tiempo: parece que se olvidaron de los pobres» (E2), mostrando que, aunque «tenemos la tierra, tenemos el agua, tenemos gente que sabe cultivar, vive en el campo y [aun así] tenemos gente con hambre» (E4).

Un aspecto fundamental de este velo que se corrió fue la magnitud de la cantidad de personas trabajando en la economía popular, que llegó a superar los cálculos del gobierno nacional en relación al IFE y que puso sobre la mesa la discusión «sobre la necesidad de un salario universal que pudiera dar respuesta» (E6).

Esta generalización de condiciones que antes estaban invisibilizadas se dio, también, respecto a los comedores y merenderos, que «reventaban» (E3) de la cantidad de gente que asistía a buscar comida. Esta triste situación tuvo efectos si se quiere positivos, ya que «siempre que vos decías comedor, alguien te señalaba, y cambiamos esa mirada, ellos ahora veían que nosotros seguíamos viniendo y empezaron a venir a ayudar o a pedir, y reconocieron que no dábamos de comer por un plan, sino porque era necesario» (E3).

La forma en cómo afectó el ASPO y el COVID-19 a diversas actividades no fue uniforme, aunque hay tópicos que se repiten: al haber «menos circulación de personas… ese material [residuo] que antes iba y recolectaba el compañero, la compañera, ya dejaba de estar» (E1) lo que redujo sus ingresos; otras personas indican que «Si bien la ayuda [IFE] fue muy necesaria, a nadie le alcanzó. Y más para la economía popular donde la mayoría de ellos trabajan en la calle y en el contacto diario con las personas» (E9). La heterogeneidad de las actividades y actores de la economía popular también se muestra en que hay quienes, dedicados a la producción de hortalizas, indican que «se vendió un poquito mejor» (E8).

Se registró una desorganización masiva de circuitos de abastecimiento, que además de los conocidos productos para alimentación de la población, tuvo otras consecuencias, como que parte de las tareas de recuperación urbana tuvieron que hacerse en las calles, volviendo a antiguos esquemas de precariedad.

Si bien el transporte de alimentos fue una tarea considerada, desde el inicio, esencial, en concreto tuvo implicancias sobre las familias productoras, ya que «toda esa gente vivía el día a día vendiendo esa verdura. Fue catastrófico» (E4), aunque se dieron situaciones dispares, ya que «mucho se dejó de producir, al cortarle el tránsito, insumos claves para la producción no llegaron» (E4), pero también

se registró sobreproducción, por la falta de comercialización. Sea como fuere, «la suba desmedida de los precios de los alimentos no repercutía en la quinta pero sí en los mercados concentradores» (E5) lo que dio más poder a los intermediarios y grandes productores, un aspecto que se menciona recurrentemente (E4, E5, E8 y E66). El rol del Estado (en sus niveles locales, provinciales o municipales, dependiendo de los casos) estuvo en la organización de protocolos de comercialización (acopio, transferencia, transporte) y en la inscripción de ReNAF (Registro Nacional de Agricultura Familiar) para poder «ser parte esencial» (E5).

Otro de los tópicos importantes de relación con el Estado y que se vio afectado es la escolaridad.[4] Las implicancias que tuvo la transformación a la virtualidad de la educación fueron variadas, muy ligadas a las situaciones particulares de las familias. Por ejemplo, si bien se reconoce en general que fue una situación difícil, hay situaciones heterogéneas ligadas a los recursos, ya que aunque en el campo «no hay conectividad [y] los chicos se retrasaron» (E4) hubo niños/as que pudieron disfrutar de la relación con la tierra y la naturaleza (mi «hija andaba por la tierra a caballo para todos lados», E4) revalorizando la vida y el trabajo campesinos frente a lo vivido en las ciudades, «los del campo no pasaron ese estrés que pasaron» (E8) en la ciudad.

Así, la desigualdad educativa estuvo atravesada por desigualdades materiales (altos costos de las impresiones, la falta de internet y dispositivos adecuados, imposibilidad de padres y madres en acompañar en las tareas a sus hijos/as por atender actividades económicas (E3, E4, E26 y E63) que redundaron en «una situación amenazante, de exclusión del circuito escolar de esos chicos» (E7).

La forma en que se vivió el encierro también se consideró un marcador de desigualdad social: «siempre les decía a los chicos, no salgan, no hagan, y ellos decían: ¿y cómo los otros salen? Y yo les contestaba, pero ellos tienen una cama, tienen un respirador que el papá [Gerardo] Morales le garantiza al hijo, al nieto, lo tienen asegurado, pero vos vas a caer y no tenés nada. Es la realidad» (E3).

La violencia de género también estuvo entre las problemáticas que se complejizaron a raíz de la pandemia, atribuida al estado general de «exasperación [y] nerviosismo, de frustración» (E4). En relación a la respuesta estatal, se menciona que, así como en otros temas, «se hacen políticas que no están adaptadas al sector» (E5) por lo que se tuvieron que «armar redes de contención, abordaje y acompañamiento» (E5). En esta problemática se evidenció, como en

[4] Incluimos el tema de la escolaridad en este análisis ya que se trata de un derecho que debe brindar el Estado y que tiene una forma particular de establecerse con la economía popular.

otras lo «necesario que era que estemos organizados, porque si no estábamos organizados era ver padecer a la gente» (E3). Lo cierto es que en muchos lugares el ASPO agravó las situaciones de violencia a la vez que redujo los horarios de instituciones de asistencia.

Entre las personas entrevistadas se rescata el papel que tuvieron jóvenes que trabajaron en la organización de acopio de verdura y distribución de bolsones que se hacía, en algunos lugares como Jujuy o Mendoza, por redes sociales con y por medio de «celulares [que] estallaban todo el tiempo» (E4). Un entrevistado reflexiona que «lo que les solucionaba la vida con anterioridad ya no se la solucionaba, esa seguridad ya no estaba, así que empezaban a preguntarse "si acá no está la seguridad, ¿dónde está?"» (E4); también se menciona el papel que tomaron algunos niños frente a situaciones de desborde en tareas por parte de personas adultas: «le hacíamos a los chicos que se disfracen con una máscara, eran como astronautas porque ellos también pensaban y siempre decían, bueno a ver quién es el más macho y se vestían y se iban a dejar la comida, había que acercarla, ese es el trabajo que hacían ellos, más que la mamá y la señora que cocinaba, los chicos eran del envío que llevaba comida» (E3).

Surge de esta manera, como central, la auto-organización popular para solucionar los problemas del entorno cercano: «Fue un tiempo de volver a reinventarnos para sobrellevar este contexto de pandemia, cómo sosteníamos nuestra propia familia, tener en cuenta que aquel que cortaba el pasto, aquella que era empleada doméstica, que el que hacía sus changas, ellos [vieron] que se les dificultaba hacerlo» (E10).

Las problemáticas evidenciadas en pandemia impusieron desafíos y potenciaron alternativas que pueden ordenarse en un continuum desde soluciones expeditivas grupales: «buscamos impresoras, empezamos a ver si podíamos imprimir las tareas nosotros» (E7); a organización sectorial amplia: «cuando la circulación no estaba permitida, como organización, enviaron bolsones de verduras» (E5); aunque no todas las necesidades se resolvieron: «salimos a pelear para que haya puntos WI-FI, hubo una falta de respuesta absoluta por parte del gobierno de la provincia» (E7). También se mencionan aspectos positivos: la actividad de recuperación de sólidos urbanos «fue declarada por primera vez como actividad esencial, porque puso en relevancia la importancia del trabajo del sector» (E1).

4.5 Iniciativas en pandemia

> «... fue realmente trabajar el quíntuple durante la pandemia, fue mucho trabajo y búsqueda de alternativas de cada cosa» (E7).

La situación de doble crisis, sanitaria y económica, impuso una agenda de trabajo, necesidades a asistir concretamente, muy cargada para quienes tenían responsabilidades y sobre todo para quienes trabajan en el territorio, ya que se sumó la militancia, el compromiso de dar respuestas, de organizar, solucionar, acompañar, etcétera. Estas actividades se complejizaron por los efectos de las restricciones de circulación (atención a los lugares de trabajo, transporte de mercaderías, mayor demanda de algunos productos, mayor oferta de mano de obra, entre otros).

Pero la situación de excepcionalidad también permitió la concreción de procesos o relaciones igualmente excepcionales. Entre la agricultura familiar se desarrollaron mesas de diálogo intersectorial como forma de acción sobre las formas de distribución de la producción. Por ejemplo, en Jujuy, Corrientes, Buenos Aires y Mendoza, distintas organizaciones de productores articularon para la venta y distribución de bolsones de frutas y verduras económicos para lo que pudieron tramitar un permiso especial: «nosotros dijimos un día lo vamos a hacer y punto, ya está, y quién te va a sacar si estás repartiendo alimento?» (E4). El tránsito muchas veces lo hacían por caminos internos locales. En algunas localidades se instalaron puntos de comercialización con el objetivo de que «el productor gane un poco más y el consumidor pague un poco menos» (E8). En Corrientes, con el objetivo de visibilizar su problemática algunos productores hicieron «donativos de productos, verdura, tomate de todo tipo» (E8) poniendo uno o dos cajones cada uno, enfatizando que no les provoca un costo importante «porque vos cosechás y por ahí tirás dos o tres cajones y... bueno. Eso mismo le podría hacer falta a mucha gente» (E8). Es decir, desde las organizaciones se apuntó no solo a resolver lo urgente, tal como se mencionó en el apartado anterior, sino que se trabajó para esbozar respuestas a problemas estructurales. Lamentablemente no se registra que estas acciones hayan quedado de manera permanente (aunque quizás haya algún caso específico) sino que fueron respuestas ante la crisis, un orden distinto que posibilitó ensayar respuestas novedosas. Si este significó solo una ruptura que se restableció, o fue una instancia liminar entre dos estados distintos, es algo que todavía no podemos verificar.

Entre los vendedores ambulantes, una de las principales estrategias en la etapa más dura del ASPO radicó en la utilización masiva de redes sociales para promocionar y comercializar sus productos y servicios, antes realizados en espacios públicos, de esa forma consiguieron reemplazar «esa venta directa que vos ponías a tus servicios [para] hacerle ahora un [servicio a] domicilio» (E10).

Entre las actividades relacionadas al reciclaje y la recuperación urbana, en algunas provincias como Buenos Aires, se avanzó en la articulación con el Estado, con programas de contención a sus

trabajadores y de erradicación de basurales a cielo abierto (E1), con «el desarrollo de espacios de centros de reciclado con inclusión social [ya que] no podemos pensar el reciclado sino pensamos en los compañeros y compañeras que están cartoneando en la calle, que son el actor principal para que eso funcione» (E6).

A nivel estatal nacional, en la provincia de Buenos Aires se realizó «un programa de asistencia crítica y directa» (E5) con el objetivo de que quienes se dedicaban a la floricultura tuvieran una alternativa en la producción de hortalizas hasta que retomaran su cultivo tradicional.

Una de las respuestas estatales más mencionadas y valorizadas fue el IFE, ya que permitió a muchas personas, individualmente, invertir ese dinero en comercios o proyectos productivos, además de destinarlo a gastos del hogar. A nivel grupal, o de organizaciones, el IFE también se empleó como capital a invertir, por ejemplo, entre un grupo de mujeres con un taller de costura de Chaco: «el IFE y después también el Potenciar Trabajo, nuestras compañeras lo habían invertido [en] hacer una vaca, lo que sería una cajita, así avanzamos. Gracias a esa reivindicación nos evitamos de ser manteros,[5] a hacer hoy en día desde un ambo de trabajo… a una ropa» (E10). Estas chaquetas se comercializaban a otras organizaciones, por lo que la inversión tuvo un doble sentido.

A nivel estatal el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, implementó una batería de políticas de transferencia de recursos. Uno de ellos fue el programa Acompañar,[6] que consistía en la mitad de un salario mínimo, vital y móvil durante seis meses. Este programa se implementó con mayor o menor eficacia en las distintas regiones del país «donde hoy en día las compañeras están cobrando un subsidio o una ayuda a nivel nacional para que esas compañeras puedan salir adelante y se ve porque yo tengo casos» (E63).

En síntesis, los testimonios recuperan la importancia del nivel supra-personal, colectivo o institucional, ya que «la seguridad justamente estaba en que todos nos agarremos de las manos, la pensemos todos juntos» (E4). Ya sea con respuestas que provienen del Estado, como el IFE o el Potenciar Trabajo, que se reconocen como herramientas (además de auxilios económicos) o por acciones coordinadas

[5] El término «mantero», se refiere a quienes no cuentan con una mínima estructura fija o móvil para colocar los productos a la venta y solo despliegan una manta de tela en el piso. Entonces, los/as manteros/as en general forman parte de un grupo con poco o nulo capital, siendo una actividad que se percibe como poco deseable a la que se llega en situación crítica.

[6] https://www.argentina.gob.ar/generos/plan_nacional_de_accion_contra_las_violencias_por_motivos_de_genero/programa-acompanar.

y llevadas a cabo desde las organizaciones sociales y ámbitos comunitarios. Es «que hoy por hoy las organizaciones pudieron sostener, acompañar todo ese andamiaje que se viene desarrollando en los territorios, [evitando una situación] que pudo haber sido mucho peor» (E6).

4.6 Aprendizajes y desafíos

> «... ¿vale la pena desgastar[se] y enfrentar[se] a ellos?... no vas hacer nada, no podés con ese monstruo. Lo que sí podemos es plantear una alternativa... Debemos hacer y... podemos hacer: plantear algo diferente; cuando ellos no estén mirando, donde ellos no les interesa la pequeña producción, bueno, andá ahí a trabajar» (E4).

Los aprendizajes pueden señalarse en diversas líneas. Por un lado, se destacan visiones colectivas que se profundizaron, como por ejemplo aquellas que unen la producción con la soberanía alimentaria, de la mano de la producción agroecológica para «cambiar el modelo productivo» (E5), como en el caso de La Plata en el que la entrevistada rescata que se pudo «recuperar los saberes que tienen los trabajadores y trabajadoras» (E6) para lograr una «sistematización y una recuperación de esos saberes productivos que se están desarrollando en los territorios a través de estas distintas experiencias que pudimos construir» (E6). La visión de que la pandemia impuso una urgencia ambiental, se registra en las personas referentes de organizaciones ligadas a la agricultura familiar, por ejemplo en Corrientes o Jujuy al proponer «dejar de pensar en eso de destruir el planeta» (E8), ya que reconocen que «la lucha no solamente es la defensa del territorio, la defensa de nuestra cultura, no solo en la defensa de la soberanía alimentaria [también es] de hacer una producción agroecológica, de defender el ambiente, de defender los árboles nativos, el monte nativo, todo eso» (E26).

Estos mismos actores, referentes que trabajan en el campo, toman como desafíos algunos proyectos o necesidades que se evidenciaron en la pandemia, unidos a diagnósticos estructurales del sector. En este sentido, mencionan la importancia de una ley para el acceso a la tierra, «un Procrear[7] rural que el gobierno te financie para poder comprar [tierra] y ahí si poder hacer tu casa bien, tu casa de material, que no venga un viento y te rompa, o te incendie y te quedas en la calle» (E8). La importancia de ser «dueño de la tierra [es lo que te obliga a] hacer la agroecología porque va a ser tu tierra, y no vas a

[7] El Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, Procrear, dio préstamos hipotecarios a bajo interés, para la construcción de viviendas particulares. Se desarrolló a partir de 2012, con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

meterle muchos químicos porque vas a fundir tu tierra y después no te va a servir» (E8); o «la idea nuestra es que estas dos granjas sean un proyecto en sí mismo, porque tenemos la tierra, tenemos el agua, tenemos gente que sabe cultivar» (E4).

A partir de las experiencias se llega a conclusión de «la respuesta está en el otro, la respuesta está en el trabajo comunitario, en conjunto» (E4), ya sea a través de las cooperativas, en la comercialización en red (E4), en que «cada municipio tiene que tener su abastecimiento local de producción» (E5), centros de reciclado con inclusión social (E6), tener un mercado donde «aquel compañero de reventa o aquel compañero de una unidad productiva pueda tener su lugar para exponer su trabajo y no tener ese temor de "acá no vendes más", "acá está cerrado", "te multamos"» (E10). En definitiva, mostrar alternativas, ya sea a través de la agroecología como las mencionadas (E5, E4, E8 y E66) u otras formas y canales para la comercialización: «la idea es poder insertarnos en lo comercial y que la venta directa de productor a consumidor sea real, no mediante intermediarios. Es difícil luchar contra un monstruo que ya está instalado» (E5).

Por otro lado, las lecciones aprendidas que se repiten en las entrevistas tienen que ver con una idea más general de la importancia de la unidad y la solidaridad; se leen reflexiones como «nos tenemos que agrupar, nos tenemos que capacitar» (E4), «Si no estamos unidos nada se puede lograr» (E12), «lo que aprendimos esa pelear por nuestros derechos» (E3) ya que la pandemia «es como que nos unió y nos hizo concientizar a los compañeros lo necesario que era estar unidos» (E3).

4.7 Relación con el Estado

> «... lo político no está para ir a enfrentar a esos monstruos... [está] en la organización, en la capacitación, en los sectores donde ellos no tienen puesta la mirada... [es necesario] ser y construir poder político cosa que no haya una vuelta atrás» (E4).

Los testimonios vertidos en las entrevistas evidencian que la relación con el Estado varió dependiendo de la etapa de pandemia que se estaba atravesando (y en relación a las urgencias que se vivían), los actores e interlocutores en los distintos niveles de diálogo y negociación. A su vez, también es posible diferenciar entre las relaciones con el Estado nacional y los distintos Estados provinciales o municipales.

En este sentido, si bien existen tensiones con el Estado a nivel nacional, la relación se basó más que nada en negociaciones por el flujo de recursos a las organizaciones a partir de los referentes provinciales y nacionales. Esta situación, en la que no prevaleció el

reclamo masivo, se vio sostenida en gran medida por el IFE y otras trasmisiones de recursos.

En cambio, el accionar del nivel estatal provincial y/o municipal es visto, en la mayor parte de los casos, desde un rol represivo y prohibitivo. Las tensiones en este contexto se acrecentaron hasta emerger en conflictos por territorio, recursos y, sobre todo, sentidos alrededor de la actividad, donde la cercanía territorial aumenta estas tensiones.

Además, la forma que toma la relación con distintos niveles del Estado, está supeditada a las figuras y partidos de gobierno en cada caso, aunque ésta no se da una manera uniforme ni lineal, es decir que cada actor de gobierno toma decisiones propias.

El problema fundamental con el Estado (en sus distintos niveles) se da en el marco de la lucha por el reconocimiento de la economía popular como una instancia de trabajo (tema mencionado en todas las entrevistas). Esto tiene varias aristas, ya que por un lado se habla de una falta de adecuación (o inexistencia) de las políticas al sector (E2, E5, E7, E63 y E66) o, simplemente, del reconocimiento por parte del Estado a derechos básicos y fundamentales de quienes trabajan en la economía popular (E8 y E63). En ambos casos, se identifica que el Estado fomenta la desigualdad entre sectores empresarial/privado, social/popular o urbano/campesino: «somos todo iguales, pero hay gente que más igual que otra» (E4, también en E5, E7 y E11).

Una particularidad que caracteriza a algunas de las personas entrevistadas es su carácter híbrido de trabajadores de la economía popular, referentes territoriales y funcionarias o técnicas del Estado (E4, E5, E6, E7). Este carácter decanta también en mayores instancias de diálogo y negociación y con mayores tensiones con los otros niveles estatales: «siendo productora también mi mirada es totalmente diferente a la que quizás tiene algunos de los funcionarios que ya vienen de hace mucho tiempo, [debo] comentarles la situación y ser partícipe de esas mesas de debate» (E5). En este caso, la persona entrevistada, de la ciudad de La Plata, menciona que «fue difícil entender que la burocracia que tiene el Estado es tremenda y romper con esa lógica es tremendo también» (E5), indicando que la divergencia entre temporalidades (urgencias vs burocracia) atraviesa procesos organizativos, luchas, propuestas, demandas. Es así que se remarca como central la falta de adecuación a la realidad del sector.

A su vez, también los trabajadores de la economía popular se encuentran nucleados en movimientos sociales y populares, cooperativas o también puede ser en fábricas recuperadas (UTEP, UTT, UST, entre otras) cuyos referentes integraron a su vez a raíz de la pandemia organismos sindicales a nivel nacional o mesas regionales e interinstitucionales de acción, como los comités barriales de emergencia, mesas de participación intersectorial, etcétera.

Estas cuestiones generales, heterogeneidad en cuanto a las formas de relación por los niveles del Estado y falta de adecuación de políticas y reconocimiento de la economía popular, se vieron complejizadas, obviamente, en el contexto de pandemia. Así, se sumaron necesidades de tipo sanitarias (condiciones de aislamiento, relevamientos, campañas), alimenticias y de seguridad (sobre todo por el aumento de la violencia de género intradoméstica), las que fueron contenidas (con mayor o menor eficacia) por las instancias colectivas.

Teniendo en cuenta estas observaciones, es posible indicar que la caracterización del Estado por parte del sector, no solo se relaciona por los recursos económicos que puede proveer (E4, E7, E26, E63 y E66), sino también por la legitimidad que brinda, a través de la formalización de actores y actividades (E3, E4, E7, E8, E9 y E63) que redundaron en algunos conflictos en distintas regiones; por ejemplo, se plantea que los productores son parte de la sociedad, por lo que el Estado tiene el deber de reconocerlos, registrarlos «para que nosotros podamos trabajar y formarnos. Entonces, vivir dignamente con nuestro trabajo, obviamente» (E8). La falta de registro, se da también a nivel colectivo (como trabajadores), dado que muchas organizaciones no cuentan con personería jurídica y ello les trae consecuencias en las posibilidades de acceso a recursos, ya que la personería se toma como un requisito de base (E3).

Este rol del Estado como fuente de legitimidad/formalidad choca fuertemente (desilusiona e impone luchas) con la falta de políticas adecuadas para el sector (ya sea de venta ambulante, de producción agroganadera, de cooperativas recuperadas, de servicios sociocomunitarios, etcétera). Así, prevalece la idea de que quienes están, mayormente, al frente de los organismos del Estado, municipal y provincial en este caso, son «cargos ocupados por quienes ejercen mejor de amigos y no son gente que están preparadas» (E4, también en E5, E3, E26) mostrando que «la clase política dirigencial no estuvo a la altura de lo que nos pasó» (E4).

Por otro lado, quienes se encuentran en posiciones híbridas, como referentes territoriales y funcionarios o técnicos estatales, plantean que deberían incidir en la toma de decisiones sobre el diseño y el direccionamiento de políticas públicas y, sobre todo, ser la voz de sus compañero/as, quienes al menos ahora se sienten «escuchadas, ya que se toman en cuenta las situaciones en el territorio [posibilitando] que las políticas sean efectivas también» (E5). A su vez, la participación de referentes como funcionarios nacionales hace que los recursos económicos e infraestructurales fluyan de manera más rápida hacia las organizaciones aliadas, aunque esto impone trabas en otras (E3).

De manera que, cuando sí hay una respuesta acorde a las necesidades, se identifica que proviene de tal o cual persona en un organismo particular, sin englobar al Estado en esa respuesta positiva, ya que no se trata de una política, sino una decisión concreta (ejemplificado en E3, E5, E4, E26 y E66). Esto coadyuva a visibilizar que hay técnicos/as y funcionarios/as que acompañan o ayudan, por compromiso personal y militante con el sector (en especial relacionados con la problemática de género y la producción agropecuaria).

Se mencionaron políticas públicas a nivel nacional que facilitaron el diálogo y las negociaciones con los municipios (E1 y E5) y se articularon proyectos de recuperación urbana y salud popular (E1 y E2), aunque «con el Estado nacional, dependía de las organizaciones, cada organización trabaja con su organización nacional. Si no tenés una estructura nacional, no sé si llegas tan fácil a conseguir cosas» (E3).

En algunos lugares se generaron mesas de diálogo interinstitucional con autoridades estatales, de organizaciones sociales y eclesiásticas (E2, E4 y E66), considerando que «el abordaje territorial es muy complejo y es mucho más escuchar que hablar» (E4). Entre estas dificultades se observa que la forma de relación institucionalizada con el Estado es a través de proyectos, «no es que nación va a bajar un galpón de la nada» (E1), y no por medio de políticas específicas (E5) o créditos (E4). A pesar de que «los mayores empleadores que hay acá son pequeños productores [y de que] no hay nada más político que lo productivo, no hay nada más político que desarrollar la producción» (E4).

En términos concretos analizamos los planes y programas a los que acceden los trabajadores de la economía popular. En el año 2016, en el marco de las luchas que dio la CTEP (UTEP en la actualidad) se sancionó la ley de Emergencia Social, que estableció, entre otras acciones, la entrega de un «salario social complementario» (una transferencia monetaria que suplía la mitad del dinero necesario para la reproducción de las familias que trabajan en estas actividades). El programa vincula a los trabajadores a través de las organizaciones y cooperativas, a la vez que reconocía como trabajo a las distintas ramas productivas de la economía popular a través de la ley. Debido a la falta de registro y reconocimiento, que ya se mencionó, un gran número de personas quedaron enteramente afuera de este programa, lo que se vio reflejado en la cantidad de personas solicitantes del IFE: «La economía popular es un universo de 1.100.000 personas lo que es más o menos el salario social complementario, o sea, los titulares del Potenciar. Pero tenemos alrededor de más de 5 o 6 millones de personas que no entran al Potenciar porque todavía no están dadas las condiciones en términos de poder dar respuesta a eso» (E6). Potenciar trabajo brinda «no solamente el reconocimiento del

salario, sino también toda una serie de instrumentos que ayudan a desarrollar y fortalecer a las unidades productivas populares» (E6).

Otra vía para la formalización es el RENAF, «una herramienta que nos reconoce como productores» (E5) y que permite la bancarización y tener monotributo, aunque no es un registro compulsivo, sino voluntario (por lo que su acceso está fuertemente condicionado a la presencia de la SACFI (Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena) en los distintos territorios, así como el accionar de sus técnicos/as). Esta «formalización, en todos los sentidos va a permitir que tengamos recursos en los cuales podamos ampararnos nosotros como productores y que contadores y técnicos regularicen y asesoren sobre situaciones de cooperativas y asociaciones» (E5).

Para terminar, se registra que en algunas jurisdicciones como La Plata se desarrollan ciclos de formación y capacitaciones con cursos y otras actividades. Estas actividades son iniciativas particulares de algún organismo del Estado, alguna veces con intricadas burocracias: «en lo que ya se está trabajando son distintas unidades de gestión, que son las unidades en donde tienen a cargo distintos titulares, o sea, donde están en relación titulares del programa, trabajadores y trabajadoras de la economía popular y que en ese marco se le dan convenios para desarrollar en un plan de las distintas capacitaciones que quieran para desarrollar o fortalecer las unidades productivas» (E6).

4.8 Comentarios finales

Este trabajo buscó exponer las principales problemáticas y dificultades a las que tuvieron que hacer frente quienes trabajan en la economía popular durante la pandemia del COVID-19 en Argentina y los desafíos que se avizoran.

Nuestra opción metodológica y expositiva buscó presentar de primera mano las voces de los sectores populares, silenciados en pandemia; esta opción de escritura y representación de la alteridad (Clifford 1991) va en consonancia con sus reclamos de reconocimiento.

La importancia y transversalidad del reclamo a la falta de reconocimiento se sustenta en que este es fuente de derechos, siendo la formalización de las actividades y ámbitos de trabajo una de las principales preocupaciones (tanto en relación a una ley de acceso a la tierra, como a poder contar con obra social y jubilación, conexiones estables de luz y agua, etcétera).

Las personas entrevistadas muestran tener un conocimiento preciso de las herramientas (registros, normas, oficinas, etcétera) y canales (programas, proyectos, convenios, etcétera) que necesitarían o que tienen a disposición para relacionarse con el Estado. En esta

relación resalta la identificación de tal o cual persona en un organismo particular, sin englobar al Estado en esa respuesta positiva, ya que no se trata de una política, sino una decisión concreta. Esto coadyuva a visibilizar que hay técnicos/as y funcionarios/as que acompañan o ayudan, por compromiso personal y militante con el sector y que tiene resultados de importancia cualitativa. Y se trata de funcionarios con trayectoria (técnica y/o militante) en la temática, en general en oficinas nacionales.

La diferencia entre canales y herramientas nacionales en contraposición a las provinciales o municipales se percibe en las decisiones que pueden tomar o no cada uno: los últimos más relacionados a cuestiones de índole territorial (donde la puja por el poder territorial se hace más palpable, González 2021) en tanto los primeros más orientados a resolver problemáticas generales (como el ReNAF, ReNaTEP, o la ley de acceso a tierras).

Una de las conclusiones que todas las entrevistas mencionan, en tanto respuestas a los problemas durante la pandemia y como desafío a fortalecer, es la auto-organización popular como opción práctica y concreta ante un Estado que da respuestas a destiempo, de carácter parciales y sin considerar la diversidad de situaciones regionales y sectoriales. Las experiencias son la asistencia en materia de salud, alimentación, comercialización y necesidades escolares.

Los testimonios evidencian que la relación con el Estado varió dependiendo de la etapa de pandemia, los actores e interlocutores en los distintos niveles de diálogo y negociación. Los problemas acuciantes de los primeros meses, resueltos de manera excepcional, fueron dando lugar a otros de carácter estructural, que muestran un marco temporal de conflicto que trasciende la pandemia (tal como el acceso a la tierra, créditos o formalización, por ejemplo).

Otra problemática estructural, y que aparece como transversal a diferentes sectores económicos y clases sociales, fue el aumento ostensible de la carga familiar de las mujeres en tareas de cuidado familiar y comunitario.[8] En el sector de la economía popular, a ello se debe sumar el aumento drástico de situaciones de violencia de género que fueron escasamente atendidas por los organismos estatales y, en algunos casos, solo encontró contención en las redes comunitarias más cercanas.

En general, y como síntesis, se evidencia que las urgencias y necesidades de la economía popular versus los tiempos burocráticos del Estado, son parte de un problema a resolver, situación que ven con mayor claridad quienes son referentes y funcionarios/as, por su conocimiento de ambos campos. Y es el Estado en su nivel provincial

[8] Si bien estos temas no se analizan en profundidad en este trabajo, es relevante señalarlos, ya que aparecen en las entrevistas.

y municipal el que aparece, para los propios actores de la economía popular, como un obstáculo para el desarrollo de la actividad. En este sentido, recordamos lo que expresó una vendedora callejera en Jujuy en el 2020: «No pedimos trabajo, pedimos que nos dejen trabajar».

Referencias

ARANGO, YUDI; PABLO IGNACIO CHENA Y ALEXANDRE ROIG

2017 «Trabajo, ingresos y consumos en la economía popular», en *Cartografías del Sur*, n.º 6, referencia citada en página 95.

BERGESIO, LILIANA

2016 *Espacio, relaciones sociales y consumo en la economía popular. El caso de las ferias comerciales urbanas en San Salvador de Jujuy (Argentina)*, Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de jujuy, referencia citada en página 95.

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 91.

CLIFFORD, JAMES

1991 «Sobre la autoridad etnográfica», en *El surgimiento de la antropología posmoderna*, comp. por Carlos Reynoso, Barcelona: Gedisa, referencia citada en páginas 92, 108.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS

1998 *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Buenos Aires: UNGS, referencia citada en página 95.

GONZÁLEZ, NATIVIDAD

2021 «El territorio de los actores o la multiterritorialidad programática: una visión antropológica del territorio», en *Antropología e interdisciplina. Reflexiones y prácticas en las fronteras*, comp. por Liliana Bergesio; Federico Fernández y Omar Jerez, San Salvador de Jujuy: Tiraxi, págs. 203-233, referencia citada en página 109.

2022 «La economía popular en la frontera. Lo que develó la pandemia», en *Pensar la pandemia para comprender la sociedad: abordajes socioeconómicos y socioculturales*, San Salvador de Jujuy: Tiraxi, págs. 53-66, referencia citada en página 91.

NASH, JUNE

2008 «Comemos a las minas y las minas nos comen a nosotros», en *Dependencia y explotación en las minas bolivianas de estaño*, Buenos Aires: Antropofagia, referencia citada en página 92.

NIEVA, FLORENCIA; NATIVIDAD GONZALEZ Y LILIANA BERGESIO

2021 «Mujeres de la economía popular frente a la pandemia y el ASPO», en *XV Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, referencia citada en páginas 91, 95.

CAPÍTULO 5

Sostener la vida: las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de la economía popular más acá y más allá de la pandemia del COVID-19

MARÍA INÉS FERNÁNDEZ ÁLVAREZ,* MARÍA PAZ LAURENS** Y CAMILA STEFANETTI***

5.1 Introducción

La pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 que irrumpió en marzo del 2020 trastocó de manera abrupta y profunda la vida cotidiana. En Argentina, las medidas de restricción a la circulación y aislamiento, que con sus especificidades se implementaron en diferentes países del mundo, fueron las principales acciones tomadas por parte del gobierno nacional para prevenir la acelerada propagación del virus. Estas medidas que incluyeron la suspensión de actividades productivas y laborales a excepción de aquellas definidas como «esenciales»[1] tuvieron un impacto directo sobre el universo de trabajadoras y trabajadores que componen la denominada economía popular. Dentro de este heterogéneo universo cuyo contornos en

* Investigadora independiente del CONICET, CITRA, CONICET-UMET/FFyL, UBA.
** Becaria doctoral del CONICET, CITRA, CONICET-UMET/FFyL, UBA.
*** Becaria doctoral del CONICET, CITRA, CONICET/UMET.

[1] De acuerdo al decreto 297/2020 algunas de las actividades definidas como «esenciales» fueron: personal de salud, fuerzas de seguridad, personal afectado a obra pública, actividades de telecomunicaciones, internet fija y móvil y servicios digitales, personas afectadas a la atención de comedores escolares, comunitarios y merenderos, entre otras.

términos de composición resultan borrosos,[2] en el presente artículo nos referiremos específicamente al sector organizado de la economía popular o la economía popular organizada gremialmente que integra la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP).[3] Para esta organización la economía popular está constituida por «un sector de la clase trabajadora sin derechos laborales ni patrón» que habiendo quedado fuera del mercado de trabajo «se inventaron el trabajo para sobrevivir». Sobre la base de esta definición que reúne una amplia diversidad de trayectorias, experiencias, actividades sociolabores, la UTEP reivindica el reconocimiento de quienes componen esta población como trabajadores promoviendo un proceso de demanda por derechos. Economía popular define así a una categoría reivindicativa de representación política sobre la base de la que fue posible crear una demanda por derechos colectivos que previamente no existían como tales para este conjunto de la población (Fernández Álvarez 2018).

Como lo destacaron diversos informes y trabajos académicos la pandemia tuvo profundas consecuencias socioeconómicas sobre los sectores populares (Bonfiglio *et al.* 2020; Craviotti 2020; ICO-UNGS 2020; Kessler 2020; Manzanelli *et al.* 2020; ONU 2020; Soldano

[2] Los esfuerzos por dimensionar cuantitativamente el universo de la economía popular a partir de las estadísticas oficiales disponibles coinciden en señalar que estamos hablando de un porcentaje de la población económicamente activa cercano al superior al 35 % (Arango *et al.* 2017; Bertellotti 2019; OCEPP 2021; Pissaco 2019; Salvia *et al.* 2019). A este esfuerzo de medición hay que agregar la implementación en el año 2020 del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTeP) que se encuentra aún en curso y según el último informe publicado en agosto de 2021 alcanza 2.830.520. Contribuyendo a esta tarea desde el CITRA (CONICET-UMET) hemos desarrollando una propuesta de medición sistemática y posible de ser actualizada periódicamente según la cual para el 1° trimestre del año 2021 – de acuerdo a los últimos datos publicados de la EPH al momento de elaboración de dicho informe – el universo total de la economía popular alcanzaba 4.984.113 personas que representan el 32.4 % de la PEA (Natalucci *et al.* 2021). Este dato debe ser ponderado teniendo en cuenta que la EPH mide únicamente conglomerados urbanos, es decir, no contempla a quienes desempeñan su actividad en el ámbito rural o en poblaciones urbanas de menor tamaño, que constituyen una porción sumamente significativa dentro del universo de la economía popular, como lo evidencian los datos del ReNaTEP.

[3] La UTEP como sindicato único para los y las trabajadoras de la economía popular está conformada por varias organizaciones como.el Movimiento Evita y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), la Corriente Clasista y Combativa, el Movimiento Barrios de Pie y el Frente Popular Darío Santillán Movimiento Nacional Campesino Indígena, la Dignidad, la Organización Social los Pibes y Política y Seamos Libres, entre otras.

y Villarroel 2020). Las restricciones a la circulación en el espacio público y las consecuentes limitaciones para realizar tareas laborales impactaron tanto en las modalidades de producción y organización del trabajo como en las condiciones en que se realizan los mismos (Bergesio y González 2020; V. Herrero 2021; Maldovan Bonelli *et al.* 2020, 2021; Molina y Sayago Peralta 2021). Para hacer frente a estas dificultades las organizaciones de la economía popular desarrollaron iniciativas y redes colectivas que permitieron no solamente mantener las medidas de aislamiento sino garantizar la (re)producción de la vida en un sentido amplio (Fernández Álvarez *et al.* 2020a; ICO-UNGS 2020; Mate y Stefanetti 2020; Sterling Plazas *et al.* 2020). Estas redes e iniciativas profundizaron una dinámica previa de colectivización de los cuidados (Roig 2020; Sanchís 2020) que combina trabajos reproductivos y de cuidado realizados en las casas con otros de índole comunitaria para preservar la vida (Fernández Álvarez *et al.* 2020b; Fournier 2020). En este contexto, las tareas de cuidado y actividades socio comunitarias llevadas adelante principalmente por mujeres cobraron un rol protagónico y se intensificaron reactualizando debates y procesos de demanda en torno a su reconocimiento como trabajo (Gago 2021; Hopp y Kasparian 2021; Roig y Blanco Esmoris 2021).

Con el propósito de contribuir a estas reflexiones, el objetivo de este capítulo es analizar las estrategias e iniciativas desarrolladas por las organizaciones de la economía popular para hacer frente a la crisis sanitaria desatada por la pandemia de COVID-19. Para ello recuperamos datos producidos en base a dos relevamientos cualitativos que realizamos en los años 2020 y 2021 a partir de entrevistas semiestructuradas a referentes y referentas de organizaciones de trabajadores y trabajadoras de la economía popular.[4] El análisis que proponemos en estas páginas se nutre asimismo de una serie de estudios etnográficos de más largo aliento desarrollados en el marco

[4] En el primer relevamiento abordamos el impacto y las estrategias de las organizaciones de los y las trabajadores de la economía popular frente a la pandemia del COVID-19 durante el 2020, teniendo en cuenta especialmente la primera etapa de restricciones y aislamiento y fue publicado en el *Método CITRA #5* «La economía popular durante la cuarentena». Actualmente nos encontramos finalizando un segundo relevamiento que actualiza la situación durante el año 2021 desarrollado en el marco del Programa de Economía Popular y Tecnologías Sociales (PEPTIS) del CITRA, CONICET-UMET. Las entrevistas se realizaron a referentes y referentas pertenecientes a diversas organizaciones de representación regional y nacional abarcando en su conjunto seis ramas de actividad desarrolladas dentro de la economía popular: servicios socio comunitarios; recuperación, reciclado y servicios ambientales; construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental, industria manufacturera, agricultura familiar y campesina, comercio popular y trabajos en espacios públicos.

del Programa Antropología en Colabor.[5] Desde una perspectiva que coloca la colaboración como principio que organiza la totalidad de la investigación – lo cual implica un diálogo permanente con quienes llevamos adelante nuestras investigaciones y asumir el desafío de avanzar hacia formas de coproducción de conocimiento – desde el programa hemos venido desarrollando un trabajo prolongado *con* (y no sobre) organizaciones de trabajadores y trabajadoras de sectores populares en torno al análisis del modo en que se articulan las prácticas políticas colectivas y las formas de (re)producción de la vida de estas poblaciones en articulación con dinámicas de dominación y modos de gobierno. En este marco, hemos venido acompañando procesos de organización de trabajadores y trabajadoras que se definen como parte de la economía popular y actualmente forman parte de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP), situados principalmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que representan una amplia diversidad de ramas de actividad y espacios de organización e incluyen cooperativas textiles, de cartoneros y cartoneras, de liberados y liberadas, de refacción de viviendas y trabajo comunitario, entre otras, principalmente del Movimiento Evita y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). En este sentido, si bien las reflexiones que proponemos a continuación refieren a las diferentes ramas y espacios organizativos con las que hemos desarrollado los relevamientos mencionados, en particular nos detenemos en la experiencia de cooperativas y organizaciones que conforman la rama de Trabajadores y Trabajadoras del Espacio Público del Movimiento Evita-UTEP y la rama de Liberados, Liberadas y Familiares de Detenidos/as del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE-UTEP), con las que las autoras hemos venido desarrollando nuestras investigaciones desde el año 2015 en el primer caso y desde el año 2018 en el segundo.[6]

[5] Antropología en Colabor es un programa de doble dependencia entre la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y el Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA) de CONICET/UMET bajo la dirección de una de las autoras, María Inés Fernández Álvarez.

[6] Nuestro diseño metodológico comprende jornadas de trabajo de campo con una frecuencia no menor a una jornada semanal que incluyen el acompañamiento en situaciones variadas de la vida cotidiana tanto en el espacio de trabajo como en los hogares, la participación en las diferentes actividades que realizan las cooperativas como movilizaciones, acciones de protesta, etc e interacciones con agencias estatales. El trabajo de campo incluye también la colaboración en el diseño de proyectos, informes, instancias de capacitación interna, documentos, etcétera y contempla la realización conjunta de materiales de difusión o formación. El diseño metodológico incluye también la realización de entrevistas abiertas a integrantes de las organizaciones, en

En términos analíticos, nuestras reflexiones parten de una línea de estudios reciente en antropología en torno a las formas en que las personas construyen modos de vida que consideran dignos en los que entran en juego no solo el trabajo remunerado y los intercambios mercantiles, sino también múltiples formas que suelen ser consideradas como no mercantiles o extraeconómicas (Fernández Álvarez y Perelman 2020; L'Estoile 2020; Narotzky y Besnier 2014). En particular, Narotzky y Besnier (2014) proponen partir de la noción de reproducción social para poner en el centro del análisis la continuidad y el cambio de los sistemas colectivos de apoyo a la vida en el sentido más amplio, es decir, tanto en su dimensión más material (alimentación, vestido, vivienda, etcétera) como en lo que se refiere a los valores, las nociones fabricadas para producir esta materialidad. Esta perspectiva supone un análisis etnográfico, histórico y culturalmente situado sobre la diversidad de prácticas y procesos involucrados en las diversas formas de «producir vidas dignas de ser vividas» para sí mismos y para las generaciones futuras, no solo en la dimensión material, sino también en el sentido social, espiritual, afectivo y político.

Partiendo de esta perspectiva, sostenemos que recuperando una experiencia acumulada que se prolonga en el tiempo, las organizaciones de la economía popular desarrollaron una *forma* de hacer y (re)inventarse frente a la pandemia que permitió llevar adelante una serie de estrategias e iniciativas colectivas desde las que fue posible sostener la vida. Inspiradas en el sentido que dio la antropóloga brasileña Sigaud (2005) a esta noción, hablamos de *forma* con el propósito de señalar que lejos de prácticas dispersas o asistemáticas en su conjunto estas acciones pueden ser pensadas como un lenguaje social, una metodología creada por las organizaciones para hacer frente a una situación inesperada e incierta.[7] Esta *forma* condensa una temporalidad contenida en experiencias acumuladas, en tanto las organizaciones pusieron en práctica y recuperaron aprendizajes

las que se busca reponer aspectos de las trayectorias de las personas y las organizaciones y reconstruir los sentidos que estos le daban a su participación en organizaciones colectivas.

[7] A partir de un prolongado estudio etnográfico sobre ocupaciones de tierras en Brasil, Sigaud analiza el modo en que ocupar y acampar se tornó una forma apropiada de reivindicar por la reforma agraria definiendo un lenguaje social, una metodología recurrente de demanda. Somos conscientes de las distancias entre el estudio que desarrolló la autora y las reflexiones que proponemos en este texto. Sin embargo, entendemos que su análisis permite iluminar el modo en que estas acciones definen un lenguaje y una metodología recurrente modelada por tramas de relaciones que se pusieron en movimiento poniendo en circulación vínculos entre personas, recursos, instituciones, etcétera y recuperando tradiciones y experiencias previas.

basados en la lucha de más larga data, que exceden y a la vez incluyen el tiempo de la pandemia y pospandemia. Esta experiencia adquirida permitió (re)inventarse creativamente ante una situación que se presentaba como incierta y ponía en riesgo la vida de las personas tanto en términos sanitarios como en su reproducción material.

A partir de entrevistas realizadas a habitantes de asentamientos y barrios populares del Conurbano bonaerense, hace ya varios años, Neufeld y Cravino (2001) analizaron el modo en que en contextos de crisis – como la ocurrida en el 2001 – las personas rememoran y actúan en base a experiencias vividas y aprehendidas previamente en situaciones similares como son en ese caso los saqueos de 1989 en el contexto de hiperinflación. Siguiendo a las autoras, la presencia en los relatos de las y los vecinos acerca de esa experiencia de los saqueos daba cuenta del carácter formativo de las mismas y ponían de manifiesto cómo se reactualizan relaciones de reciprocidad previas para enfrentar nuevos momentos de crisis. En esta misma clave, en este capítulo proponemos que las respuestas de las organizaciones ante la pandemia, deben entenderse no solo teniendo en cuenta el momento previo a la misma – esto es, las consecuencias de medidas tomadas por el macrismo que afectaron las condiciones de vida y disminuyeron los niveles de ingresos de los sectores populares – sino también en el interjuego entre una experiencia más profunda de precariedad que articula condiciones de trabajo-vida y procesos de organización que se (re)inventan en una temporalidad de más larga data. La pandemia, como momento crítico, trajo consigo cambios en todos los niveles de la vida cotidiana y puso en suspenso lo que parecía un tiempo de vida «normal». Al mismo tiempo, anudó otras temporalidades incorporando tanto una dinámica organizativa previa como la construcción de nuevos horizontes de lucha. En esa temporalidad de largo plazo contenida en una gimnasia adquirida, aprendida en años – o más precisamente décadas – de crisis, con, contra y desde el Estado, las organizaciones han venido produciendo dispositivos de bienestar colectivo y proyectando otros futuros posibles (Fernández Álvarez 2022). Sostenemos que ante la quietud del encierro que impuso la pandemia esta *forma* desarrollada desde las organizaciones *puso en movimiento* personas, recursos, saberes, estrategias y relaciones que reconfiguran los espacios, tiempos y modos en que las organizaciones realizaban sus actividades garantizando la sostenibilidad de la vida. Ante una situación en la que el resguardo en los hogares se impuso como la forma principal de protección, las organizaciones no se quedaron detenidas ni se recluyeron en el espacio íntimo-doméstico, sino que por el contrario, continuaron (re)inventando el trabajo y sosteniendo la vida en los territorios.

Para desarrollar nuestro argumento el capítulo se organiza en dos apartados. En el primero abordamos los modos en que las organizaciones se reinventaron las formas de ganarse la vida. En el segundo analizaremos un conjunto de iniciativas y estrategias desarrolladas para cuidarse y cuidar a otros y otras desplegando redes y lazos comunitarios, afectivos y políticos. Nos interesa mostrar cómo en los dos casos, ambas dimensiones de esta *forma* – las experiencias acumuladas y su movilidad – se encuentran imbricadas tensionando fronteras entre adentro/afuera, público/privado, productivo/reproductivo.

5.2 (Re)inventarse para ganarse la vida

«Tuvimos que mutar la forma de trabajo», afirmó Silvia, referenta de la rama de trabajadores y trabajadores del espacio público del Movimiento Evita-UTEP, destacando la capacidad de la economía popular para «inventarse el trabajo», tal como vienen haciendo las y los trabajadores de la economía popular – y sintetiza la forma en que la UTEP conceptualiza esta noción – hace al menos tres décadas aunque en algunos casos mucho más. En efecto, las medidas sanitarias destinadas a paliar los efectos de la crisis provocada por el COVID-19 exigieron agudizar esa capacidad de (re)inventarse para producir la vida en un contexto de drástica reducción de los ingresos. Para ello, por un lado, se reorganizaron actividades, horarios y espacios de trabajo generando protocolos que permitieran dar continuidad a sus actividades laborales. En la amplia mayoría de las ramas se implementaron burbujas organizando grupos reducidos de trabajo de entre 3 a 6 personas por turno – dependiendo del tamaño del lugar de trabajo y de la cantidad total de trabajadoras y trabajadores – con el fin de evitar los contagios por proximidad. Implementar estos turnos rotativos de trabajo implicó resolver una serie de cuestiones que excedían a aquellas referidas estrictamente a lo laboral: los turnos de trabajo se organizaron en función de las edades y condiciones de salud de las y los trabajadores – quedando exceptuadas aquellas personas en situación de riesgo – los tiempos de otras tareas como las salidas de la escuela de sus hijas e hijos, los horarios de restricción a la circulación durante las etapas de ASPO, entre otras. Por otro lado, como lo desarrollamos previamente (Fernández Álvarez *et al.* 2020a), algunas ramas de la economía popular reorientaron la producción a la confección y/o comercialización de insumos sanitarios (barbijos y tapabocas; alcohol en gel y líquido, elementos de limpieza), mientras que otras orientaron sus actividades a la producción de alimentos, generaron circuitos de comercialización a través de redes sociales o estrategias de venta directa a consumidores mediante la venta puerta a puerta y las entregas a domicilio.

La versatilidad con que las y los trabajadores de la economía popular recrearon sus estrategias de comercialización implicó movilizar saberes previos en relación al desarrollo de su actividad laboral, al mismo tiempo que incorporar aprendizajes para responder a la coyuntura marcada por la pandemia. Aquí cabe mencionar el caso de la cooperativa de trabajo Vendedores Unidos del Tren San Martín que integra la rama de Trabajadores y Trabajadores del Espacio Público del Movimiento Evita-UTEP, quienes frente a la imposibilidad de trabajar en el ferrocarril, debido a la suspensión de la circulación, recurrieron a formas de comercialización como la venta «puerta a puerta» que hacen parte de modalidades históricas de este trabajo, al tiempo que incorporaron nuevos canales de comercialización a través de redes sociales como WhatsApp o la venta por Marketplace, entre otras. La virtualización de la comercialización resultó una medida efectiva frente a la imposibilidad de realizar ferias, mercados o circular la calle o los medios de transporte. Una vez que se habilitó la posibilidad de circular en el transporte público se crearon protocolos de trabajo que contemplaron la redistribución de los tiempos que cada vendedora o vendedor permaneciera en el tren acortando en función de garantizar que el conjunto del colectivo de trabajo pudiera comercializar sus productos. Estrategias similares fueron incorporadas por cooperativas dedicadas a rubros gastronómicos en donde, con el fin de evitar aglomeraciones, se implementaron modalidades de *take away* o *delivery*. Esto supuso también cambios en la organización del trabajo y en algunos casos la redefinición parcial o total de las actividades para hacer frente a la demanda existente y ajustarse a las actividades económicas que no fueron paralizadas.

Esta capacidad de (re)inventarse el trabajo, más allá y más acá de la pandemia, no solo se sostiene en la creatividad para sortear nuevas dificultades y poner en práctica un saber aprehendido en relación a sus oficios sino en la posibilidad de construir redes e instancias de articulación. En efecto, un dato saliente del trabajo de campo que realizamos durante la pandemia destaca la centralidad del trabajo en conjunto para poder reconvertir y/o sostener la producción en las cooperativas o espacios de trabajo. Así, otro aspecto fundamental se vincula a la articulación y las alianzas que se generaron entre diferentes ramas de la economía popular en cuanto a lo productivo. Estas alianzas y contactos entre espacios de trabajo, cooperativas, y organizaciones puede considerarse como una de las características de esta forma desarrollada desde la economía popular, en tanto que supone el despliegue de vínculos previos que amplían las redes de organización para sostener la generación de ingresos. Este es el caso de la articulación entre la rama de Liberados, Liberadas y Familiares del MTE-UTEP y la Federación de Carreros, Cartoneros y Recicladores (FACCyR), a partir de la cual las cooperativas de herrería de

liberados comenzaron a fabricar carros de recolección para que las y los cartoneros pudieran realizar su trabajo. Este proceso, sin embargo, no se produjo de un día para otro. Antes de la pandemia la rama de Liberados, Liberadas y Familiares de Detenidos/as del MTE-UTEP había comenzado a conformar cooperativas dedicadas a la herrería ubicadas en ciudad de Buenos Aires y Pilar. El objetivo era resolver una necesidad nodal para este sector: generar puestos de trabajo en las cooperativas para personas recientemente liberadas y evitar que vuelvan a delinquir. Durante la pandemia, la demanda de trabajo disminuyó y apenas alcanzaban para generar ingresos a unos pocos compañeros y compañeras, impidiendo además la posibilidad de invertir en maquinaria para aumentar y mejorar la producción. Para afrontar esta situación, comenzaron a pensar junto a otras ramas la posibilidad de generar un producto que permitiera abastecer a otras cooperativas dentro de la misma organización. La pandemia fue una oportunidad para desarrollar y poner a prueba un prototipo de carro de reciclaje que resistiera el peso del material recolectado y que sea fácil de manipular entre otras cuestiones. Una vez aprobado, fue posible escalar la producción incorporando nuevas herrerías en otros territorios como Lanús, Vicente López y Lomas de Zamora, que permitieron incorporar a nuevos liberados y liberadas, lo que requirió un trabajo de formación interna para transmitir conocimientos específicos sobre el oficio a quienes se habían incorporado recientemente. La formación en un oficio, es un desafío nodal para esta rama ya que las personas que salen de estar detenidas no cuentan con experiencias laborales previas. Como relata José, referente nacional de la rama de Liberados, Liberadas y Familiares de Detenidos/as del MTE-UTEP: «a nosotros nos lleva un proceso de casi un año una vez que el compañero está afuera poder sumarlo a las tareas productivas, porque al compañero vos le decís que te traiga la pinza pico de loro y te preguntan cuál es, porque vienen de otra lógica, porque el sistema lo excluyó desde siempre. Nosotros desde la rama inventamos un trabajador desde cero».

Esta situación se replicó también en otras ramas, como aquellas dedicadas a la producción de alimentos que generaron esquemas de comercialización de los productos hortícolas, realizando compras y ventas en conjunto. Como lo mencionaba una referenta de la UTT, las organizaciones vinculadas a la agroecología jugaron un rol central al momento de desarrollar redes para el abastecimiento de alimentos, articulando compras conjuntas con pequeñas cooperativas productoras de lácteos que habían parado la producción. Otra de las alianzas observadas fue entre la rama de comercialización del Frente Darío Santillán que se vincularon con cooperativas de pequeños productores de pescado para venderlos en centro urbanos e incentivar el consumo de ese producto. En su conjunto la articulación entre

las diversas ramas de actividad fue una estrategia desarrollada para seguir sosteniendo circuitos de compra-venta dentro de la economía popular y a la vez, generar nuevos. Esto permitió, por un lado, abastecer al sector con productos e insumos a menor costo, mantener los ingresos y generar nuevos puestos de trabajo. En palabras de Zulma, referenta de la rama de servicios sociocomunitarios del Movimiento Evita: «dentro de los barrios implementamos una economía circular donde nos damos trabajo entre nosotros mismos». Estas acciones dieron cuenta de cómo las diferentes ramas desplegaron y articularon acciones conjuntas entre diversos actores, movilizando recursos, saberes y personas, construyendo lazos conjuntos, con el fin de tejer redes para sostener la situación de pandemia.

Como intentamos mostrar, la heterogeneidad de las actividades desarrolladas por las organizaciones de la economía popular se vio reflejada en las estrategias e iniciativas que las desarrollaron para sostener el trabajo poniendo en movimiento de personas, saberes, relaciones y recursos. Así, quienes son definidos desde la carencia y cuyas formas de ganarse la vida suelen ser desvalorizadas socialmente mostraron una capacidad creativa y productiva ante contextos de crisis que pone en cuestión esos supuestos, dando cuenta de la importancia de estos procesos colectivos para poder sostener la vida en un sentido amplio a partir de un conjunto de prácticas de cuidado, como lo desarrollamos en el siguiente apartado.

5.3 Cuidar(se) y cuidar de otros y otras

«Tomamos la decisión de poner el cuerpo. Quedarnos en la calle para ayudar a los otros compañeros y compañeras», fueron las palabras que eligió José referente nacional de la rama de Liberados, Liberadas Familiares de Detenidos/as del MTE-UTEP para explicar la decisión que tomaron al comienzo de la pandemia respecto a las medidas de aislamiento. «En el barrio hubo cuidado comunitario y redes solidarias» fue la expresión con la que otra referenta de la rama de servicios socio comunitarios del Movimiento Evita describió las acciones que realizaron en el territorio durante la pandemia, resaltando la dimensión colectiva de las mismas. Cómo lo sintetizan ambos y señalaron de manera reiterada los y las entrevistadas, ante esta situación extraordinaria las organizaciones actuaron rápidamente desarrollando acciones que permitieran «estar presentes» y dar respuesta a necesidades conocidas – y no tanto – en los barrios. Así, a pesar de las dificultades generadas por las restricciones a la circulación, se reforzaron redes construidas en los territorios movilizando saberes acumulados en experiencias previas, un saber-hacer adquirido a partir de las necesidades de sus barrios, sus vecinos y

vecinas, sus compañeros y compañeras de trabajo, que se combinaron con respuestas creativas ante las nuevas urgencias y múltiples problemáticas impuestas por la pandemia. Para ello, las diferentes ramas de la economía popular desplegaron un amplio abanico de iniciativas que incluyeron desde pequeñas acciones cotidianas como enviar mensajes por celular para atender el pedido de alguna persona aislada hasta promover y participar en campañas de vacunación o sostener programas estatales como «El Barrio cuida al Barrio cuida al barrio».[8] La capacidad de poner en práctica esta experiencia adquirida y la creatividad para sortear nuevas dificultades permitió así sostener la vida no solo en relación a las necesidades estrictamente materiales, sino atender a las dimensiones emocionales, afectivas y desarrollar prácticas de colectivas de cuidado. Si la pandemia señaló el carácter feminizado de la economía popular señalando el rol protagónico de las mujeres en el sostenimiento de la vida como ha sido ampliamente señalado (Faur y Brovelli 2020; Fournier 2020; Gago 2021; Galdos 2021; Zibecchi 2022) también reafirmó la importancia de colocar al cuidado en sentido amplio en el centro del análisis como se ha venido insistiendo desde la economía feminista (Carrasco 2012; Y. Herrero 2013; Pérez Orozco 2014).

Una de las cuestiones nodales a las que las organizaciones debieron responder fue la necesidad alimentaria: el incremento en la demanda de alimentos, la apertura de nuevos comedores o merenderos y el reparto de comida a personas aisladas se multiplicaron principalmente durante los primeros meses de la pandemia. Particularmente durante el ASPO, la demanda de alimentos en comedores y merenderos barriales creció significativamente, alcanzando situaciones de superación de la capacidad de respuesta, desabastecimiento y escasez de viandas a lo largo de todo el país (Kessler 2020). De acuerdo a lo relevado por el Instituto del Conurbano de la UNGS, la demanda en ollas populares del conurbano bonaerense llegó a multiplicarse entre tres y seis veces según los barrios (ICO-UNGS 2020). Para dar respuesta a esta situación las organizaciones abrieron nuevos comedores y reconvirtieron espacios que antes oficiaban como polos productivos, bibliotecas o centros de educación no formal. Como lo mencionamos en el apartado anterior, esto implicó

[8] Este programa de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, tenía como objetivo promover la atención comunitaria ante las medidas del ASPO, a través de promotores y promotoras comunitarias que acompañaron a grupos de riesgo, difundieron medidas preventivas y distribuyeron elementos de seguridad e higiene. Fuente: https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-lanza-el-barrio-cuida-al-barrio-frente-la-pandemia-del-covid-19.

(re)organizar los espacios y tiempos de trabajo implementando protocolos para proteger(se) y evitar la trasmisión del virus. Asimismo se implementaron sistemas de entrega de viandas en *tuppers* o bolsas de mercadería a las familias que se acercaban a los comedores y se llevaba a las casas de las personas que se encontraban aisladas por contagio o ser población de riesgo. Esta organización del abastecimiento de comida exigió crear circuitos de distribución poniendo en práctica conocimientos previos sobre sus barrios y haciendo circular de «mano en mano» los elementos necesarios. Es decir, llegar a las casas fue posible gracias al conocimiento que los y las referentes tenían de las personas que viven en sus barrios y sus situaciones de vida. Al mismo tiempo, esto permitió que se fueran tejiendo redes de contención, que en la mayoría de los casos fueron más allá del plato de comida, o dicho de otra forma, llegar con los alimentos fue también una puerta de entrada para construir vínculos y acompañar en la resolución de otras problemáticas.

Para ilustrar esta afirmación, nos detenemos en el caso de la rama de Liberados y Liberadas y Familiares del MTE-UTEP y particularmente nos referiremos a una de las líneas de trabajo que impulsa la organización que es el acompañamiento a mujeres que tienen arresto domiciliario. Según el último informe del Registro Único de Personas Detenidas (RUD) en 2020, en contexto de pandemia la cantidad de mujeres detenidas en esta situación en la provincia de Buenos Aires alcanzaba un total de 1.057. El otorgamiento de arrestos domiciliarios a mujeres que forman parte de los grupos de riesgo tuvo como objetivo reducir los contagios debido a los niveles de sobrepoblación y hacinamiento que caracterizan los lugares de detención de nuestro país (CELS 2020). Sin embargo, paradójicamente para las mujeres estas medidas pueden significar una situación de mayor vulnerabilidad al no poder generar ingresos para sostenerse ni contar con acceso a alimentos, quedar expuestas a situaciones de violencia de género en sus hogares, por la falta de condiciones básicas de habitabilidad, acceso a la educación o al cuidado de la salud (CELS 2021; Giacomello y Garcia Castro 2020). Cabe señalar que la mayoría de las mujeres detenidas bajo esta modalidad son el único sostén del hogar, en muchos casos con menores y personas adultas a su cargo. Antes de la pandemia, Nora, referenta nacional de la rama de Liberados y Liberadas y Familiares de Detenidos/as de MTE-UTEP, solía recibir a diario pedidos de ayuda de mujeres detenidas en distintos municipios del AMBA para tramitar salidas educativas, laborales o por motivos de salud o bien demandas de asesoramiento sobre sus causas. Con algunas de ellas Nora tenía vínculos previos por haber transitado la cárcel juntas, mientras que otras entraron en contacto a través de Facebook o Whatsapp. Durante la pandemia, estos pedidos de ayuda se incrementaron, y Nora

junto a otros referentes de la rama llevaron adelante un relevamiento para conocer en mayor profundidad donde vivían y cuáles eran las situaciones de estas mujeres. Para ello, resultaron fundamentales los contactos que Nora había construido previamente con muchas de ellas. El relevamiento dio como resultado una base de datos propia que permitió conocer la situación personal y familiar de cada una. Con esta información, se diagramaron circuitos de distribución de alimentos, elementos de protección y otros insumos como frazadas o caloventores y se organizaron grupos para recorrer los municipios visitando a cada una. Frente a la ausencia de registros oficiales centralizados, contar con datos sistemáticos permitió iniciar un acompañamiento más cercano. Además de proveer de insumos sanitarios o alimenticios, en estas visitas se brindó asesoramiento judicial sobre la ejecución de sus causas penales, asistencia con trámites de seguridad social o para contactar juzgados y defensorías que permitiera tramitar salidas para llevar a sus hijos a la escuela o al médico. Estas visitas permitieron crear vínculos más cercanos entre las y los integrantes de la organización, las mujeres y sus familias a partir de las que fue posible, por ejemplo, gestionar salidas laborales en algunos territorios que les permitieron sumarse a trabajar en las cooperativas de la rama de Liberados y Liberadas cercanas a sus casas, en otros casos se desarrollaron emprendimientos gastronómicos en las casas, lo que permitió generar un ingreso a partir de la venta de productos como panificados y viandas desde sus hogares comercializados en el barrio por integrantes de sus familias y/o compañeros y compañeras de las cooperativas de la rama. Poner en movimiento informaciones, recursos y relaciones modeló una forma de hacer organización que fue central para crear y sostener redes de cuidado colectivo que permitieron hacer frente a una situación crítica que ponía en riesgo la vida generando sentimientos de angustia y soledad. Así, los límites impuestos por el aislamiento, que en el caso de estas mujeres se superpuso al de la detención en sus casas. Se vieron tensionados a través de los vínculos construidos a partir de la organización colectiva.

A la urgencia de generar respuestas frente a la necesidad alimentaria se sumó la necesidad de atender el cuidado de la salud y la prevención sanitaria. Para ello, las organizaciones implementaron redes de abastecimiento que garantizaron el acceso a insumos sanitarios y medicamentos, la creación de protocolos y difusión de información sobre las medidas de prevención sanitaria y la participación en las campañas de vacunación. Estas acciones e iniciativas se extendieron en prácticas más amplias de cuidado a partir de un trabajo de sensibilización para sostener las medidas de aislamiento, garantizar el acceso a medicamentos a personas con enfermedades

crónicas que llevaron adelante las organizaciones con las poblaciones de riesgo, pero también de contención y acompañamiento frente a la muerte. Para ilustrar esta afirmación vale la pena detenernos en el caso de la rama de Trabajadores y Trabajadores del espacio público del Movimiento Evita-UTEP. Para quienes hacen de la venta ambulante su principal forma de ganarse la vida, las enfermedades crónicas – más de las veces invisibilizadas – producidas por condiciones de trabajo precarias como trabajar en la calle, estar expuestos al frío, no contar con espacios de descanso o lugares para higienizarse, cargar mercadería durante horas sobre los hombros, son sumamente recurrentes. A esta situación de precariedad se suma otras condiciones comunes para el conjunto de quienes forman parte de la economía popular como la ausencia de días de descanso, licencias por enfermedad, maternidad y otras protecciones sociales como acceso a una jubilación. «A los 40 años nuestro cuerpo ya no sirve, ya está vencido» fue la forma Silvia, referente de la rama lo sintetizó la situación de quienes integran este espacio de organización, transmitiendo su preocupación por la situación de sus compañeros a poco de iniciada la pandemia. Tiempo después compartió la importancia que había cobrado en ese contexto contar con un fondo común para cubrir los gastos de sepelios de las y los trabajadores o familiares fallecidos por causas vinculadas al COVID-19 pero también por otras patologías vinculadas a enfermedades crónicas e incluso accidentes de trabajo. Contar con fondos para pagar los sepelios es un tema particularmente sensible porque implica afrontar gastos altos de manera repentina. La creación de un fondo común a partir del aporte voluntario que realizan sus integrantes cuyo uso se destina casi únicamente a solventar gastos de sepelios y en ocasiones situaciones de enfermedad grave que requieren hospitalización es anterior a la irrupción de la pandemia y da continuidad a una práctica previa que consiste en la realización de «jornadas solidarias» principalmente destinadas a recaudar dinero cuando un compañero o compañera está enfermo y se ve impedido de salir a trabajar. A su vez, forma parte de un conjunto de prácticas colectivas de cuidado tendientes a garantizar la sostenibilidad de la vida en un sentido amplio que en el marco de esta dinámica más amplia de organización gremial constituyen sobre la base para la creación de lo que propusimos llamar dispositivos de bienestar colectivo (Fernández Álvarez 2016). Como en el caso anterior, este trabajo cotidiano de cuidado y sostenibilidad de la vida, se produjo tan rápido y aceleradamente como la forma en que se propagó el virus gracias a una experiencia, una gimnasia, un aprendizaje de largo plazo contenido en las organizaciones.

Así, desde esta noción amplia de cuidado se pone en evidencia la centralidad que tuvieron las organizaciones en la creación de redes de apoyo y contención que además de resolver cuestiones materiales

permitieron hacer frente al sufrimiento y la soledad de una situación crítica. En esta dirección, resulta fundamental destacar que las organizaciones de la economía popular no tardaron en señalar el fuerte impacto de las medidas de aislamiento y distanciamiento social en el recrudecimiento de la violencia de género. Este diagnóstico está en sintonía con informes locales que relevaron cómo durante la primera etapa del ASPO en 2020 se registró un aumento significativo en el número de denuncias realizadas a la línea 144, que ascendió un 39 % durante los primeros 42 días de cuarentena con respecto al período anterior (MMGyD 2021). Referentes y referentas de diferentes ramas coincidieron en afirmar que la permanencia de mayor cantidad de horas en el hogar, la disminución de la circulación y las limitaciones para sostener vínculos presenciales extra domésticos junto a los problemas en los ingresos económicos y la consecuente reducción de los niveles de autonomía económica de las mujeres así como la profundización de consumos problemáticos, exacerbó situaciones de violencia preexistentes que se tornaron especialmente críticas en los casos en los que la víctima convive con el agresor. En consecuencia, el abordaje territorial y la prevención de la violencia de género ocupan un lugar de relevancia dentro de las acciones y estrategias colectivas desarrolladas por parte de organizaciones de la economía popular. Entre las principales estrategias desarrolladas cabe mencionar la generación de espacios formativos y de debate colectivo o la constitución de redes de promotoras de género. Asimismo, se desarrollaron prácticas de contención emocional y afectiva y distintas formas de acompañamiento a realizar denuncias en comisarías, fiscalías u otros organismos públicos o pedidos de protección ante la justicia y asesorando respecto de la realización de trámites tales como el pedido de medidas de restricción perimetral y otras medidas preventivas y de protección. En síntesis, en este contexto se pusieron en práctica una multiplicidad de acciones, movimientos y saberes para generar dispositivos desde las propias organizaciones que contribuyan a acompañar a las mujeres que sufren estas violencias. Como en los casos previos, el desarrollo de estas acciones se asentó sobre una práctica previa de ayuda mutua y creación de redes para atender a la violencia de género impulsada desde las organizaciones y presente en los territorios (Pacífico 2022).

Un último aspecto sobre el que nos interesa detenernos se relaciona con el modo en que las organizaciones debieron atender a la profundización de una superposición entre las tareas productivas y de cuidado así como a la intensificación de estas últimas no solo en los hogares sino también en los barrios. En esta dirección las y los referentes entrevistados destacaron que muchas veces fue necesario sostener simultáneamente el cuidado de sus hijas e hijos y el de las tareas comunitarias en los barrios. Para atender a esta situación, desde

las organizaciones se implementaron burbujas de trabajo rotativas que se adecuaban a los horarios y días en que los y las hijas de los y las trabajadores asistían a la escuela. Al mismo tiempo, la pandemia evidenció de manera palpable en la vida cotidiana la imbricación entre los espacios domésticos y de trabajo habilitando espacios de reflexión y diseñar proyectos en muchas organizaciones sobre la importancia de contar con creación de espacios de cuidados para niñas y niños en los espacios de trabajo. Así lo expresaba una de las referentas de la rama de trabajadores y trabajadoras en espacios públicos del Movimiento Evita-UTEP: «la pandemia nos demostró que también teníamos déficit como compañeros, que no sabíamos cómo solucionar esa situación al no tener un espacio de cuidado general así que, una de las demandas que surgieron es eso, la necesidad de abrir un espacio de cuidados». Desde el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, esta reflexión se plasmó en la necesidad dar una respuesta al cuidado de las y los adultos mayores, visibilizando que también es necesario buscar una solución a la reproducción de la vida de aquellos y aquellas que ya no están en edad económicamente activa, y que, asimismo, son la población con más riesgo sanitario frente a la avanzada del COVID-19. En este sentido, se optó en varias cooperativas que los y las compañeras con edades avanzadas o problemas de salud que representen un riesgo mayor, se quedarán en sus casas.

5.4 A modo de cierre

La crisis generada por la pandemia profundizó desigualdades preexistentes e introdujo nuevas problemáticas que afectaron particularmente a los sectores populares. Las organizaciones de la economía popular hicieron frente a esta realidad crítica que se asentó sobre un proceso de deterioro de las condiciones de vida en los últimos años como producto de las medidas restrictivas tomadas durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Lejos de respuestas frente a la urgencia desarrollaron una *forma* de hacer y (re)inventarse frente a la pandemia qué recuperando experiencias previas permitió sostener la vida y proyectar nuevos horizontes de lucha.

Estas acciones visibilizaron el valor y las formas colectivas de reproducción de la vida tensionando una serie de dicotomías que permean miradas convencionales sobre lo económico tales como producción/reproducción, población activa/inactiva, público/privado, tal como lo vienen planteando los feminismos hace ya décadas. Reconocer la centralidad de estas prácticas en la sostenibilidad de la vida implica ampliar tanto nuestra noción de trabajo como de cuidados para hacer lugar a tareas desvalorizadas en términos sociales y económicos que no se circunscribe al dominio de lo íntimo o

privado – el hogar o la familia – ni se agotan en aspectos específicos como la alimentación, la salud o la atención de aquellas poblaciones considerados «dependientes».

La creación de redes de apoyo y contención multiplicadas por las organizaciones tan aceleradamente como se expandió el virus, permitió resolver tanto cuestiones materiales como la asistencia alimentaria, sostener las actividades laborales, atender a situaciones de violencia de género como acompañar en situaciones de sufrimiento y soledad de una situación crítica. Estas redes de apoyo construidas desde las organizaciones tensionaron así las fronteras entre lo público y lo privado, lo productivo y lo reproductivo, lo doméstico y lo político. Como intentamos mostrar a lo largo de este capítulo, ante una situación en la que permanecer en los hogares se impuso como la forma principal de protección, las organizaciones no se quedaron detenidas ni se recluyeron en el espacio íntimo-doméstico sino que por el contrario actuaron en los barrios, en los espacios de trabajo y en las casas, atendiendo a vecinos y vecinas, compañeros y compañeras de trabajo, niños y niñas. La imbricación entre los espacios domésticos y de trabajo renovó así instancias de reflexión sobre la importancia de contar con creación de espacios de cuidados para niñas y niños en los espacios de trabajo y generar proyectos que atiendan a esta situación.

En este tiempo que pareció ponerse en suspenso las organizaciones de trabajadores y trabajadoras continuaron trabajando y organizándose desde la experiencia vivida, crearon redes y sostuvieron sus demandas que retoman horizontes de construcción de una vida digna de más largo aliento. En la heterogeneidad y pluralidad de la economía popular, que muchas veces suele ser considerada como una debilidad, se encuentra la potencia de producir formas de sostener la vida en los territorios, que proponen otras formas de acceder a la salud, al espacio público, las formas de producción y consumo, al territorio, y los cuidados.

Referencias

ARANGO, YUDI; PABLO IGNACIO CHENA Y ALEXANDRE ROIG

2017 «Trabajo, ingresos y consumos en la economía popular», en *Cartografías del Sur*, n.º 6, referencia citada en página 114.

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 115.

BERTELLOTTI, ARIEL

2019 *Estimación cuantitativa de la economía popular. Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP)*, recuperado de <https://docs.wixstatic.com/ugd/54048a_87f5b2dcf38f4e76bbbbf5be49746f5e.pdf>, referencia citada en página 114.

BONFIGLIO, JUAN IGNACIO; AGUSTÍN SALVIA Y JULIETA VERA

2020 *Empobrecimiento y desigualdades sociales en tiempos de pandemia*, Buenos Aires: UCA, referencia citada en página 114.

CARRASCO, CRISTINA

2012 «La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes», en *Revista de Economía Crítica*, n.º 11, págs. 205-225, referencia citada en página 123.

CELS

2020 *COVID 19 y la sobrepoblación carcelaria*, Centro de Estudios Legales y Sociales, recuperado de <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/05/coronavirus-y-carceles.pdf>, referencia citada en página 124.

2021 *Castigo a domicilio. La vida de las mujeres presas en sus casas*, Centro de Estudios Legales y Sociales, recuperado de <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/03/Castigo-a-domicilio-Web.pdf>, referencia citada en página 124.

CRAVIOTTI, CLARA

2020 *Reflexiones sobre el impacto de la pandemia en la Argentina, y la posibilidad de fortalecer los sistemas alimentarios locales*, Buenos Aires: IADE, recuperado de <http://www.iade.org.ar/system/files/reflexiones_sobre_el_impacto_de_la_pandemia_en_la_argentina_esp_2_0.pdf>, referencia citada en página 114.

FAUR, ELEONOR Y KARINA BROVELLI

2020 «Del cuidado comunitario al trabajo en casas particulares. ¿Quién sostiene a quienes cuidan?», en *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina*, Santiago de Chile: CEPAL, referencia citada en página 123.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS

2016 «Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular», en *Ensambles*, n.º 4-5, págs. 72-89, referencia citada en página 126.

2018 «Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular Argentina», en *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 62, referencia citada en página 114.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS *et al.*

2020a *La economía popular durante la cuarentena. Relevamiento realizado en el marco del Proyecto Monitor Laboral COVID-19*, Buenos Aires: CITRA, vol. 5, recuperado de <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/2020_DOCUMENTO_M%C3%A9todo-CITRA-volumen-5.pdf>, referencia citada en páginas 115, 119.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS

2022 «(Re)inventarse el trabajo en tiempos de pandemia», en *Economía, trabajo y pandemia: apuntes sobre modelo productivo y mercado laboral en Argentina*, coord. por Pablo Pérez y Mariana Busso, Buenos Aires: Tren en Movimiento, págs. 135-155, referencia citada en página 118.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS; FLORENCIA PACIFICO Y DOLORES SEÑORANS

2020b «Parar la olla durante la pandemia: Economía popular y cuidados colectivos», en *Anfibia*, n.º 4, págs. 1-16, referencia citada en página 115.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS Y MARIANO PERELMAN

2020 «Perspectivas antropológicas sobre las formas de (ganarse la) vida», en *Cuadernos de antropología social*, n.º 51, págs. 7-21, referencia citada en página 117.

FOURNIER, MARISA

2020 «Cuando lo que importa es la vida en común: intersecciones entre Economía Social, cuidados comunitarios y feminismo», en *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá*, comp. por Norma Sanchís, Asociación Lola Mora, págs. 22-42, referencia citada en páginas 115, 123.

GAGO, VERÓNICA

2021 «Notas sobre la noción de trabajo esencial», en *Mora*, n.º 77, págs. 7-14, referencia citada en páginas 115, 123.

GALDOS, MARÍA DE LA PAZ

2021 «Aportes para reflexionar sobre la organización popular del cuidado desde la economía popular en tiempos de pandemia», en *Trabajo y sociedad*, vol. 21, n.º 35, págs. 1-8, referencia citada en página 123.

GIACOMELLO, CORINA Y TERESA GARCIA CASTRO

2020 *Presas en casa. Mujeres con arresto domiciliario en América Latina. Informe: Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*, recuperado de <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/07/Presas-en-Casa.pdf>, referencia citada en página 124.

HERRERO, VANESA

2021 «Pandemia y economía popular: desafíos y estrategias en tiempos de aislamiento social. Escenarios», en *Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, n.º 33, págs. 1-10, recuperado de <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/12402/11212>, referencia citada en página 115.

HERRERO, YAYO

2013 «Miradas ecofeministas para transitar a un mundo justo y sostenible», en *Revista de Economía Crítica*, n.º 16, referencia citada en página 123.

HOPP, MALENA Y DENISE KASPARIAN

2021 «La opción cooperativa para el trabajo de cuidado. Potencialidades y límites para la inserción sociolaboral de mujeres de sectores populares en Argentina», en *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, n.º 23, págs. 76-99, recuperado de <10.14409/pampa.2021.23.e0034>, referencia citada en página 115.

ICO-UNGS

2020 *El Conurbano en la Cuarentena III. Informe del tercer relevamiento a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense en el contexto de aislamiento social obligatorio*, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, recuperado de <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/El-Conurbano-en-la-Cuarentena-III.-Tercer-informe-de-relevamiento.-Final.pdf>, referencia citada en páginas 114, 115, 123.

KESSLER, GABRIEL

2020 (coord.), *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*, recuperado de <https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf>, referencia citada en páginas 114, 123.

L'ESTOILE, BENOÎT

2020 «El dinero es bueno, pero un amigo es mejor», en *Cuadernos de Antropología Social*, n.º 51, págs. 49-59, referencia citada en página 117.

MALDOVAN BONELLI, JOHANNA *et al.*

2020 «Trabajo, Género y Desigualdades de la Economía Popular. Una mirada sobre la situación de los vendedores/as callejeros en tiempo de pandemia», en *Trabajo y sociedad*, vol. 21, n.º 35, págs. 7-25, referencia citada en página 115.

MALDOVAN BONELLI, JOHANNA; NORA GOREN Y FLORENCIA CORRADI

2021 «¿Nuevos problemas o profundización de desigualdades preexistentes? Los impactos de la pandemia del COVID-19 en el sector del ladrillo artesanal en Argentina», en *Trabajo y sociedad*, vol. 21, n.º 36, págs. 54-79, referencia citada en página 115.

MANZANELLI, PABLO; DANIELA CALVO Y EDUARDO BASUALDO

2020 «Un balance preliminar de la crisis económica en la Argentina en el marco del Coronavirus», en *Documento de trabajo 17*, recuperado de <http://www.ctasantafe.org.ar/IMG/pdf/crisis_coronavirus.pdf>, referencia citada en página 114.

MATE, ERNESTO Y CAMILA STEFANETTI

2020 «Las organizaciones sociales de la economía popular frente a la pandemia de la Covid-19 en Argentina», en *Socio Debate, Revista en Ciencias Sociales*, vol. 6, n.º 9, págs. 1-35, referencia citada en página 115.

MMGYD

2021 *La perspectiva de género y diversidad en la implementación de la Agenda 2030 en la Argentina 2020-2021*, Buenos Aires: Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad, referencia citada en página 127.

MOLINA, AGUSTINA Y ELIANA GABRIELA SAYAGO PERALTA

2021 «Experiencias de la economía popular en el contexto de la pandemia COVID-19 en Argentina. Abordaje de casos en Córdoba Capital y la Ciudad de Santiago del Estero, ante el aislamiento social, preventivo y obligatorio», en *Idelcoop*, n.º 231, págs. 145-176, referencia citada en página 115.

NAROTZKY, SUSANA Y NIKO BESNIER

2014 «Crisis, Value, and Hope: Rethinking the Economy», en *Current Anthropology*, vol. 55, n.º 9, págs. 4-16, referencia citada en página 117.

NATALUCCI, ANA *et al.*

2021 «Los números de la economía popular durante la pandemia. Dinámica entre 4t-20 y 2t-21», en *Apuntes de Economía Popular*, n.º 2, recuperado de <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2021/12/Apuntes-de-EP.pdf>, referencia citada en página 114.

NEUFELD, MARÍA ROSA Y MARÍA CRISTINA CRAVINO

2001 «Los saqueos y las ollas populares de 1989 en el Gran Buenos Aires. Pasado y presente de una experiencia formativa», en *Revista de antropología*, n.º 44, págs. 147-172, referencia citada en página 118.

OCEPP

2021 *La economía popular. Total de trabajadorxs ingresos y transiciones laborales*, Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas, recuperado de <https://www.ocepp.com/post/la-econom%C3%ADa-popular-total-de-trabajadorxs-ingresos-y-transiciones-laborales>, referencia citada en página 114.

ONU

2020 *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*, Organización de las Naciones Unidas, referencia citada en página 114.

PACÍFICO, FLORENCIA

2022 «Entre mujeres «pulpo» y el desarrollo de formas de (auto)cuidado. Etnografía de cuidados colectivos y experiencias de mujeres titulares de programas sociales», en *Revista Clepsydra*, n.º 22, págs. 131-150, recuperado de <https://www.ull.es/revistas/index.php/clepsydra/article/view/4325/3057>, referencia citada en página 127.

PÉREZ OROZCO, AMAIA

2014 *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*, Madrid: Traficantes de sueños, referencia citada en página 123.

PISSACO, CARLOS

2019 «Incidencia y características de la Economía Popular en la Argentina post 2001», en *Praxis*, recuperado de <https://praxis.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/Praxis_-_Incidencia_y_caracteristicas_de_la_Economia_Popular_en_la_Argentina_Post_2001__3_.pdf>, referencia citada en página 114.

ROIG, ALEXANDRE

2020 «Enlazar cuidados en tiempos de pandemia. Organizar vida en barrios populares del AMBA», en *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, referencia citada en página 115.

ROIG, ALEXANDRE Y MARÍA FLORENCIA BLANCO ESMORIS

2021 «Producir lazo, organizar "la olla" y "contener" a otros/as. Experiencias de cuidado sociocomunitario durante la pandemia de la covid-19 en el AMBA (Argentina)», en *Antipoda*, n.º 45, págs. 29-51, recuperado de <https://doi.org/10.7440/antipoda45.2021.02>, referencia citada en página 115.

SALVIA, AGUSTÍN; EDUARDO DONZA Y SANTIAGO POY

2019 «El escenario laboral de la economía popular: tipos de inserción ocupacional y características de los trabajadores», en *¿Cuál es el futuro del trabajo? De la división social del trabajo al auge de la precariedad*, coord. por Guillermo Pérez Sosto, Buenos Aires: CICCUS, págs. 703-744, referencia citada en página 114.

SANCHÍS, NORMA

2020 «Ampliando la concepción de cuidado: ¿privilegio de pocxs o bien común?», en *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá*, Asociación Lola Mora, págs. 9-21, recuperado de <https://generoycomercio.net/wp-content/uploads/2020/07/El-cuidado-comunitario-Publicaci%C3%B3n-virtual.pdf#page=9>, referencia citada en página 115.

SIGAUD, LIGIA

2005 «As condições de possibilidade das ocupações de terra», en *Tempo Social*, vol. 17, n.º 11, págs. 255-280, referencia citada en página 117.

SOLDANO, DANIELA Y NOELIA VILLARROEL

2020 «Llueve sobre mojado. El Conurbano Bonaerense entre nuevos y viejos confinamientos», en *Revista Temas y Debates*, n.º 24, págs. 35-40, recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/19653>, referencia citada en página 114.

STERLING PLAZAS, SANDRA *et al.*

2020 *Situación y perspectivas de las cooperativas y organizaciones de la ESS en tiempos de pandemia COVID-19*, Grupo de Desarrollo Regional y Economía Social (DRyES) y Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), recuperado de <http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/novedades/Diagnostico-Prospectivo-Situacion-y-perspectivas-de-Coops-y-ESS-en-tiempos-de-Covid-19.pdf>, referencia citada en página 115.

ZIBECCHI, CARLA

2022 *El cuidado comunitario en Argentina en tiempos de Covid-19: prácticas preexistentes y respuestas emergentes*, mimeo, referencia citada en página 123.

CAPÍTULO 6

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

ANA NATALUCCI,[*] LUCIO FERNÁNDEZ MOUJÁN[**] Y ERNESTO MATE[***]

6.1 Introducción[†]

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

* Investigadora Independiente del CONICET (CITRA-UMET). Docente en FSOC-UBA.
** Candidato a Doctor por la Universidad de Buenos Aires. Becario Doctoral del CONICET (CITRA-UMET).
*** Candidato a Doctor por la Universidad de Buenos Aires. Becario Doctoral del CONICET (CITRA-UMET).
† Una versión preliminar de este capítulo «Las políticas públicas ante la crisis del COVID-19 para el sector de la economía popular en el AMBA: alcances, limitaciones y demandas» se presentó en el seminario *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia: efectos de la doble crisis y recomposición en disputa* organizado por el Programa de Investigación Regional Comparada, Estructura Social Argentina en la ciudad de Bariloche los días 16 y 17 de junio de 2022.

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular

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

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

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

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

6.3 La intervención del Estado durante la pandemia

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

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

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

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

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

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

- *Titulares:* 8.857.063 (abril-mayo 2020).
- *Ramas alcanzadas de la economía popular (EP):* transversal a todas las ramas. No específica para la EP.

- *Política pública:* AUH.
- *Breve descripción:* prestación monetaria no contributiva.
- *Destinatarios:* desocupadas/os, trabajadoras/es informales o de casas particulares, monotributistas sociales con hijas/os a cargo.
- *Monto:* $ 3.717 (a diciembre 2020), $ 5.677 (a diciembre 2021).[4]
- *Titulares:* 2.444.876 (promedio 2020); 2.481.097 (promedio 2021).
- *Ramas alcanzadas de la economía popular (EP):* transversal a todas las ramas. No específica para la EP.

- *Política pública:* Tarjeta Alimentar.
- *Breve descripción:* transferencia de ingresos orientada a la compra de alimentos.
- *Destinatarios:* familias con hijos/as de hasta 14 años que perciban AUH; embarazadas con 3 meses de gestación que perciban AUE; Personas discapacitados/as que perciban AUH; madres con 7 o más hijos que perciben Pensiones no Contributivas.
- *Monto:* diciembre 2020: $ 4.000 (p1), $ 6.000 (p2). Junio 2021: $ 6.000 (p1), $ 9.000 (p2), $ 12.000 (p3).[5]
- *Titulares:* 1.567.751 (IV trimestre 2020); 2.320.569 (II trimestre 2021).[6]
- *Ramas alcanzadas de la economía popular (EP):* transversal a todas las ramas. No específica para la EP.

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

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

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

- *Política pública:* Potenciar Trabajo.
- *Breve descripción:* transferencia condicionada de ingresos orientada a la inclusión sociolaboral y/o la terminalidad educativa.
- *Destinatarios:* personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica.
- *Monto:* mitad del SMVyM
- *Titulares:* 764.157 (diciembre 2020); 1.276.705 (diciembre 2021).
- *Ramas alcanzadas de la economía popular (EP):* transversal a todas las ramas. Política específica para la EP.

- *Política pública:* PTA.
- *Breve descripción:* fortalecimiento económico y técnico de unidades productivas.
- *Destinatarios:* cooperativas autogestionadas por sus trabajadores.
- *Monto:* $ 9.000 (2020); $ 11.000 (a partir de mayo 2021).[7]
- *Titulares:* 20.301 (promedio 2020); 5.650 (promedio 2021).[8]
- *Ramas alcanzadas de la economía popular (EP):* principalmente Empresas y/o Fábricas Recuperadas.

6.3.1 Políticas de transferencia monetaria y colectivizantes

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

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

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

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

Aún con estos problemas, este tipo de políticas tuvo un fuerte consenso entre distintos sectores de la población. De acuerdo al capítulo de Elbert y Morales de este libro, el análisis de la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social de Argentina y Políticas Públicas durante la pandemia dio como resultado que el 83.7 % del segmento de asalariados no registrados se mostró a favor del IFE, mientras que del segmento del cuentapropismo informal lo hizo un 70.4 %, mostrando así la alta legitimidad de esta política. De acuerdo a estos datos, podemos decir que las críticas se orientaron a las formas en que se implementó el IFE más que a un «consenso antiestatista» de intervención gubernamental. De acuerdo a las entrevistas, distintos testimonios dieron cuenta de cómo el IFE resolvió de modo precario y contingente problemas vinculados al sostenimiento de las iniciativas económicas, tanto a nivel de las unidades productivas como de los individuos:

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

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

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

---

[9] Entrevista de los autores a dirigente del sector de la construcción de la UTEP.

[10] El 8 de enero de 2020, a través de la resolución 8/2020 del MDS, el gobierno había creado la Tarjeta Alimentar en el marco del Plan Nacional «Argentina contra el Hambre». Esta buscaba paliar una situación social crítica heredada del anterior gobierno y, a la vez, constituyó una forma de abordaje desde el Estado a la situación social durante la pandemia. Según los Reportes de Monitoreo de la Tarjeta Alimentar, para el primer trimestre de 2021 habían poco más de 1.500.000 titulares (MDS 2021a). En mayo de 2021, se amplió el límite de edad de los hijos/as de titulares de AUH que podían percibir la Tarjeta Alimentar y se incorporó una nueva categoría de prestación para aquellos/as personas que tuvieran 3 o más hijos/as a cargo. Estos cambios elevaron la cantidad de titulares a 2.320.569 para el segundo trimestre de 2021 (MDS 2021b).

[11] El Programa Nacional de Inclusión Social y Desarrollo Local «Potenciar Trabajo» se lanzó el 20 de marzo de 2020 a través de la resolución 121/2020. A través de esta resolución el MDS transfirió a los y las titulares de dos programas preexistentes, los programas Hacemos Futuro y Proyectos Productivos Contemporáneos quienes pasaron a percibir el Potenciar. El mismo tiene como objetivo «contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socioproductivos, sociocomunitarios, sociolaborales y la terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica».

[12] El PTA se creó en el año 2004 mediante la resolución 203/2004 en el ámbito de la Secretaría de Empleo dependiente del MTEySS. Su objetivo consiste en «promover la generación de nuevas fuentes de trabajo y el mantenimiento de los puestos existentes a través del fortalecimiento de unidades productivas de bienes y servicios, autogestionadas por los trabajadores» (resolución 203/2004).

[13] La ampliación de la nómina tuvo un impacto heterogéneo dependiendo de la rama y la organización y el aumento de los titulares fue más o menos marcado; por ejemplo, la construcción tuvo mayores cupos de este programa

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

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

---

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

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

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

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

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

[17] El Programa Acciones de Entrenamiento para el Trabajo consiste en una ayuda económica por hasta 8 meses destinado a desocupados y desocupadas titulares de distintos programas del MTEySS como del MDS y del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Tiene como objetivo «mejorar las condiciones de empleabilidad de trabajadores desocupados mediante el desarrollo de prácticas en ambientes de trabajo que incluyan procesos formativos y acciones de tutoría tendientes a enriquecer sus habilidades y destrezas» (resolución 708/2010). Estas prácticas de trabajo pueden desarrollarse tanto en el ámbito público como privado, incluyendo «Instituciones sin fines de lucro».

[18] Los plazos fueron sucesivamente ampliados mediante las resoluciones 301/2020, 473/2020 y 623/2020. Una vez vencido este último plazo, se otorgaron discontinuamente pagos extraordinarios de $ 9.000 en febrero de 2021 (resolución 127/2021), en mayo 2021 (resolución 534/2021) y luego extendido por 5 meses el pago de $ 11.000 (resolución 673/2021).

[19] La segunda edición del programa REPRO fue relanzada por el gobierno a fines del año 2020 como continuidad del Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Su antecedente, el REPRO I, se había implementado desde 2004. A través del mismo se otorgaba apoyo a empresas en situación crítica a través del pago de salarios complementarios por parte del Estado y líneas de crédito a tasa subsidiada. Si bien tanto el ATP como el REPRO fueron medidas de bajo impacto en el sector de la economía popular debido a que estuvieron orientadas principalmente a la asistencia a empresas privadas, lo cierto es que algunas cooperativas, principalmente del sector de las empresas recuperadas pudieron contar con algunas de estas herramientas.

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

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

6.3.2 Políticas orientadas a ramas específicas de la economía popular

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

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

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

- *Política pública:* Programa para el Desarrollo de la Economía Circular (Plan de Desarrollo Productivo Verde).
- *Ministerio:* Ministerio de Desarrollo Productivo.
- *Breve descripción:* fomento de iniciativas de economía circular en clave de fortalecimiento económico, inclusión social y recuperación ambiental.
- *Rama productiva de la EP alcanzada según las entrevistas:* Recuperación, Reciclado y Servicios Ambientales
- *Impacto de la política según las entrevistas:* financiamiento a partir de Aportes no Reintegrables.

- *Política pública:* Programa de Asistencia Crítica y Directa para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.
- *Ministerio:* Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
- *Breve descripción:* fortalecimiento y asistencia a productores inscriptos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF).
- *Rama productiva de la EP alcanzada según las entrevistas:* Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.
- *Impacto de la política según las entrevistas:* financiamiento a partir de Aportes no Reintegrables con el que compraron insumos y biopreparados.

- *Política pública:* Programa Sembrar Soberanía Alimentaria.
- *Ministerio:* Ministerio de Desarrollo Social.
- *Breve descripción:* financiamiento de proyectos productivos vinculados a la agricultura familiar.
- *Rama productiva de la EP alcanzada según las entrevistas:* Agricultura Familiar, Campesina e Indígena
- *Impacto de la política según las entrevistas:* financiamiento con el que motorizaron una fábrica de tomates y una cooperativa de chacinado de carne.

- *Política pública:* Programa En Nuestras Manos.
- *Ministerio:* Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.
- *Breve descripción:* financiar proyectos de mujeres de la agricultura familiar, campesina e Indígena y de la pesca artesanal.
- *Rama productiva de la EP alcanzada según las entrevistas:* Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.
- *Impacto de la política según las entrevistas:* Aportes no Reintegrables para la compra de maquinaria, insumos y tecnología.

- *Política pública:* Programa Manos a la Obra.
- *Ministerio:* Ministerio de Desarrollo Social.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.4 Demandas y percepciones sobre la intervención estatal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.5 Palabras finales

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

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

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

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

Referencias

ABAL MEDINA, PAULA

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

ANSES

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

ARANGO, YUDI; PABLO IGNACIO CHENA Y ALEXANDRE ROIG

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

ARCIDIÁCONO, PILAR Y GUSTAVO GAMALLO

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

BELLONI, PAULA Y FRANCISCO CANTAMUTTO

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

BERTELLOTTI, ARIEL

2019 *Estimación cuantitativa de la economía popular. Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP)*, recuperado de <https://docs.wixstatic.com/ugd/54048a_87f5b2dcf38f4e76bbbbf5be49746f5e.pdf>, referencia citada en página 141.

BRUNO, DANIELA; RAMIRO COELHO Y MARÍA MERCEDES PALUMBO

2017 «Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la economía popular. El caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)», en *Argumentos*, n.º 19, págs. 90-119, referencia citada en página 140.

CANTAMUTTO, FRANCISCO Y EMILIANO LÓPEZ

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

CASTEL, ROBERT

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

CASTEL, ROBERT; GABRIEL KESSLER Y DENIS MERKLEN

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

DENEULIN, SEVERINE Y MARÍA DEL MAR MURGA

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

DETTANO, ANDREA Y REBECCA CENA

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

DEUX MARZI, MARÍA VICTORIA; SUSANA HINTZE Y GONZALO VÁZQUEZ

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

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS

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

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS *et al.*

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

FETTERS, MICHAEL Y JOSÉ MOLINA-AZORIN

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

FOUCAULT, MICHEL

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

MALDOVÁN BONELLI, JOHANNA *et al.*

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

MANEIRO, MARÍA Y JAVIER NÚÑEZ

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

MASSETTI, ASTOR

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

MDS

2021a *Reporte de Monitoreo de Tarjeta Alimentar. Informe de gestión primer trimestre 2021*, Ministerio de Desarrollo Social, recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/reporte_de_monitoreo_de_tarjeta_alimentar_1o_2021vf.pdf>, referencia citada en página 146.

2021b *Reporte de Monitoreo de Tarjeta Alimentar. Informe de gestión segundo trimestre 2021*, Ministerio de Desarrollo Social, recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_de_monitoreo_de_tarjeta_alimentar_2o_2021_final.pdf>, referencia citada en páginas 143, 146.

MUÑOZ, MARÍA ANTONIA Y MARÍA AMALIA GRACIA

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

MUÑOZ, MARÍA ANTONIA Y LIDIA INÉS VILLAR

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

NATALUCCI, ANA

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

NATALUCCI, ANA *et al.*

2020 «La protesta en cuarentena. Análisis de una base cuantitativa sobre protestas sociales en el marco del proyecto Monitor laboral», en *Método Citra*, vol. 6, recuperado de <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/2020_DOCUMENTO_Metodo-CITRA-volumen-6.pdf>, referencia citada en página 137.

2021 «Los números de la economía popular durante la pandemia. Dinámica entre 4t-20 y 2t-21», en *Apuntes de Economía Popular*, n.º 2, recuperado de <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2021/12/Apuntes-de-EP.pdf>, referencia citada en página 141.

NATALUCCI, ANA Y ERNESTO MATE

sin fecha *La experiencia de la CTEP: imaginando nuevas formas de integración social (2009-2019)*, en prensa, referencia citada en página 140.

PISSACO, CARLOS

2019 «Incidencia y características de la Economía Popular en la Argentina post 2001», en *Praxis*, recuperado de <https://praxis.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/Praxis_-_Incidencia_y_caracteristicas_de_la_Economia_Popular_en_la_Argentina_Post_2001__3_.pdf>, referencia citada en página 141.

SALVIA, AGUSTÍN; SERGIO BRITOS Y EUGENIO DÍAZ-BONILLA

2020 «Reflexiones sobre las políticas alimentario- nutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID-19», en *International Food Policy Research Institute*, n.º 19, recuperado de <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10954>, referencia citada en página 140.

SALVIA, AGUSTÍN; EDUARDO DONZA Y SANTIAGO POY

2019 «El escenario laboral de la economía popular: tipos de inserción ocupacional y características de los trabajadores», en *¿Cuál es el futuro del trabajo? De la división social del trabajo al auge de la precariedad*, coord. por Guillermo Pérez Sosto, Buenos Aires: CICCUS, págs. 703-744, referencia citada en página 141.

VARESI, GASTÓN

2018 «Relaciones de fuerza bajo la presidencia de Macri», en *Realidad económica*, vol. 47, n.º 320, págs. 9-44, referencia citada en página 138.

CAPÍTULO 7

Estrategias, demandas y desafíos de las empresas recuperadas frente a la pandemia del COVID-19

DENISE KASPARIAN,[*] AGUSTINA SÚNICO[**] Y CINTHIA NARANJO[***]

7.1 Introducción

Las empresas recuperadas son unidades socioproductivas gestionadas por sus trabajadores/as que devienen de la reconversión de empresas capitalistas. En forma mayoritaria, emergen de una situación de crisis previa en las empresas capitalistas, vinculada con quiebras, vaciamientos, despidos y adeudamiento de salarios (Fernández Álvarez 2016; Rebón 2007; Salgado 2012). Frente a esto, los/as trabajadores/as impulsan procesos de resistencia colectiva (Fajn 2003; Kasparian 2020; Programa Facultad Abierta 2018) que suelen generar una conversión organizativa de dichas empresas a través de la adopción de la figura de la cooperativa de trabajo.

Su difusión en la Argentina puede ubicarse en los inicios del siglo XXI, en el marco de la crisis generalizada de 2001-2002. Con posterioridad a este período de rápida difusión, las empresas recuperadas siguieron desarrollándose. En la actualidad, existen 431 empresas con más de 15 mil trabajadores/as. Estas abarcan distintos rubros, entre los que destacan el metalúrgico, el de la alimentación, el textil y el gráfico. Si bien estas experiencias se despliegan a lo largo del territorio nacional, el Área Metropolitana de Buenos Aires

* Investigadora del CONICET - Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA.
** Becaria de culminación de doctorado UBACYT - Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA.
*** Docente investigadora del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado - UNTDF.

concentra la mitad y la región Pampeana alberga alrededor de un cuarto (INAES 2022).

Debido a su larga trayectoria productiva y organizativa, las empresas recuperadas representan un actor clave de la economía social, solidaria y popular.[1] El objetivo del capítulo es describir la situación socioeconómica y las principales problemáticas de las empresas recuperadas durante la crisis del COVID-19, así como las prácticas y estrategias desplegadas por sus trabajadores/as para aminorar sus impactos. Como parte de estas prácticas y estrategias también se identifican demandas al Estado y planteos de políticas públicas para el sector. Este análisis se inserta en el acervo de investigaciones sobre experiencias productivas y organizativas de la economía social, solidaria y popular tendientes a mitigar la crisis durante la pandemia y busca constituir un insumo para el diseño de políticas públicas y de las organizaciones para fortalecer al sector.

La estrategia metodológica se centra en el análisis de entrevistas semiestructuradas a diversos tipos de actores. En primer lugar, recurrimos a un conjunto de entrevistas realizadas a fines del 2020 a empresas recuperadas en el marco del proyecto PICT de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación «La reproducción ampliada de las empresas recuperadas por sus trabajadores», dirigido por Julián Rebón. En segundo lugar, utilizamos entrevistas a referentes nacionales de organizaciones y del Estado del sector de las empresas recuperadas realizadas en el 2021, en el marco del PISAC-COVID-19 de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación «Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC): Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y pospandemia». Complementariamente, efectuamos análisis documental de fuentes secundarias, tales como informes del sector y documentos públicos.

A continuación presentamos la estrategia metodológica cualitativa del análisis. El desarrollo se organiza en base a ejes que se articulan entre sí; a decir, la contextualización coyuntural de la situación socioeconómica y sus principales problemáticas, las estrategias productivas y asociativas que se desplegaron durante la pandemia y las demandas al Estado así como las respuestas brindadas a las empresas recuperadas. Por último, las conclusiones darán cuenta

[1] Según los últimos datos disponibles, 3 225 268 personas se habían inscripto en el Registro nacional de trabajadores y trabajadoras de la economía popular hasta febrero del 2022 (Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular, 2022).

de la sistematización así como reflexiones finales que buscan nutrir nuevos análisis.

7.2 Estrategia metodológica

La estrategia metodológica del trabajo es de corte cualitativa y se basó principalmente en la técnica de la entrevista. Se realizaron entrevistas semiestructuradas en profundidad (Valles 2000) a informantes clave de empresas recuperadas y referentes del sector y del Estado. Mediante esta técnica se indagó en profundidad en las experiencias, opiniones y valoraciones de actores relevantes en el sector. Las guías de entrevistas se confeccionaron procurando poder observar los impactos de la pandemia en la dinámica del sector y las empresas; reconstruir las estrategias implementadas en las empresas recuperadas y las acciones desplegadas desde el ámbito estatal hacia el sector; identificar demandas y reivindicaciones; indagar en las valoraciones y evaluaciones de las políticas públicas y la acción estatal; y reconocer expectativas y visiones sobre el futuro del sector y de las empresas. Asimismo, este tipo de entrevistas habilitó un entorno flexible que permitió captar elementos emergentes sobre la temática en investigación a partir del relato de los/as entrevistados/as (Valles 2000).

Las entrevistas fueron de carácter individual y mayoritariamente se llevaron a cabo bajo una modalidad virtual. El cuerpo de entrevistas se compone de un total de 13. De este conjunto, 11 se realizaron a empresas recuperadas y dos a referentes del sector. Uno de ellos además se desempeñaba en un ministerio a nivel nacional al momento de la entrevista. La selección de las empresas recuperadas partió de un criterio de representatividad temática (Archenti 2007; Neiman y Quaranta 2006; Stake 2013). En este sentido, se tomó en consideración el sector de actividad y la región de las empresas (véase cuadro 7.1). En el caso del sector, esta dimensión ha sido señalada como relevante para el abordaje de los impactos de la pandemia del COVID-19 (Hintze y Deux Marzi 2020). En el caso de la región, se buscó contar con experiencias que permitieran realizar un abordaje con representatividad federal. Asimismo, se procuró que se tratara de empresas recuperadas con cuatro años o más de antigüedad, con el objeto de contemplar casos que hayan superado la etapa fundacional y constituyente.

Se seleccionaron empresas de las siguientes ramas de actividad: comunicación gráfica, electrónica, frigorífica, gastronómica, láctea, metalúrgica, servicios educativos, servicios de gestión de residuos, textil y transporte de pasajeros; y de las siguientes localizaciones: ciudad de Buenos Aires y conurbano bonaerense (región Área Metropolitana de Buenos Aires), resto de la provincia de Buenos Aires,

provincia de Santa Fe, provincia de Córdoba y provincia de Entre Ríos (región Centro), provincia de Río Negro y provincia de Tierra del Fuego (región Patagonia).

Cuadro 7.1. Características de la muestra de empresas recuperadas.

		Cant.
Sector de actividad	Industria	6
	Servicios	5
Región	AMBA	4
	Resto de la provincia de Buenos Aires	2
	Centro	3
	Patagonia	2
Total		11

En cuanto a la selección de los referentes del sector de empresas recuperadas y del Estado, se consideraron dos criterios: la trayectoria e involucramiento en los procesos históricos del sector y la participación en puestos claves, tanto en organizaciones del movimiento de empresas recuperadas, como en organismos estatales abocados al sector.

Las empresas e informantes clave entrevistados/as se insertan en vínculos y trabajos de campo previos de las investigadoras y los equipos que integran. La mayoría de las entrevistas a empresas recuperadas se realizaron en el marco del proyecto PICT mencionado, a partir del cual se publicó una primera sistematización (Bauni y Echave 2020). Estas entrevistas fueron complementadas con las realizadas en el proyecto PISAC-COVID-19. Con el objeto de mantener el anonimato, en la presente exposición no se proporcionan datos desagregados que permitan identificar a las empresas e informantes clave.

El análisis de las entrevistas se realizó a partir de la elaboración de una matriz comparativa de las dimensiones relevantes para la investigación. En conjunto, se reconocieron ejes y dimensiones emergentes a partir de la lectura de las entrevistas. En primer lugar, cada entrevista fue sistematizada y analizada individualmente de acuerdo a las dimensiones. Luego, en segundo lugar, el análisis se focalizó en las distintas dimensiones a partir de poner en relación el conjunto de las entrevistas.

En complementariedad con las entrevistas, se practicó análisis documental (Sá-Silva *et al.* 2009; Valles 2000) sobre distintas fuentes secundarias. Se trabajó con informes del sector y de organismos

públicos e investigaciones académicas referidas a la situación de las empresas recuperadas y las políticas públicas y medidas estatales implementadas en el marco de la pandemia. Se realizó una revisión y lectura del corpus bibliográfico en función de recuperar los datos e información pertinente a los objetivos de la presente investigación. La puesta en relación del análisis de las entrevistas con el análisis documental permitió establecer la recurrencia general de factores y sus patrones de combinación y contrastar datos e información de relevancia (Valles 2000).

7.3 Situación socioeconómica y principales problemáticas

Desde el año 2020 el mundo fue sacudido por una crisis global desatada por un virus que se expandió de forma alarmante. El COVID-19 provocó transformaciones estructurales y cambios disruptivos en todas las latitudes que se adicionaron y/o profundizaron problemáticas preexistentes. En el mercado laboral afectó la vida de los y las trabajadoras, las lógicas y dinámicas de producción, así como los consumos y los modos de comercialización. En nuestro país, los/as trabajadores/as del sector de la economía social, solidaria y popular sufrieron los embates de la doble crisis económica producto de las políticas neoliberales del gobierno de la coalición Cambiemos (diciembre de 2015-2019) y los efectos de la pandemia durante el gobierno del Frente de Todos, presidido por Alberto Fernández.

El gobierno de Cambiemos desplegó una orientación propicia a otorgar al mercado mayor relevancia en la organización y distribución de los recursos, lo que conllevó transformaciones en materia macroeconómica y de empleo (Arelovich *et al.* 2017; Wahren *et al.* 2017; Wainer 2019). La aplicación de medidas basadas en la desregulación financiera, apertura comercial, endeudamiento externo junto con la devaluación del peso (Santarcángelo *et al.* 2019) – entre otras – desarrollaron procesos de reestructuración regresiva vinculados con la pérdida de puestos laborales, el aumento de la inflación, la disminución del poder adquisitivo y el deterioro de las instituciones del trabajo (Marticorena y D'urso 2018; Montes Cató y Ventrici 2017; Varela 2017). Como consecuencia se produjo la caída del producto bruto interno (PBI) y un aumento en la pobreza y la desigualdad social (Reartes y Pérez 2018). La recesión condicionó de forma particular a las empresas recuperadas que, al depender del mercado interno (Sterling Plazas *et al.* 2020), sufrió en mayor medida las consecuencias de las políticas económicas implementadas en dicho período:

> Como consecuencia de una importación abierta, de aumentos de servicios dolarizados, materia prima dolarizada también, caída del mercado. Todo eso

> impactó directamente en la cooperativa y en el bolsillo de todos nosotros. Y la pandemia viene a profundizar un poquito más y acentuar todo eso.[2]

Respecto a las protecciones sociales, se revirtió la tendencia creciente del gasto en pensiones no contributivas, que se redujo en un 16.8 % entre 2015 y 2019. Sumado a esto, si bien se aumentó la inversión en la categoría de planes sociales, absorbiendo a los/as destinatarios/as del Plan Argentina Trabaja creado durante el primer mandato (2007-2011) de Cristina Fernández de Kirchner (Schipani *et al.* 2021), se fueron desarmando y/o desfinanciando programas de estímulo a la producción de las denominadas economías sociales.

El inicio del gobierno del Frente de Todos estuvo marcado por los efectos de la pandemia: «ya veníamos medio golpeados del 2019 y en el 2020 se nos complicó más con el tema de la pandemia» (Trabajador/a de transporte de personas, diciembre de 2020). Frente al avance del COVID-19, se dispusieron medidas de aislamiento social que afectaron la vida cotidiana y las formas de producción de todos los sectores económicos. El 20 de marzo de 2020 se reglamentó el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), debiendo las personas permanecer en sus residencias y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, sin poder desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, todo ello con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus (decreto n.° 297/2020). Posteriormente, en junio de 2020, se dispuso el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) para la regulación de las formas de circulación de acuerdo a las condiciones y modificaciones socioepidemiológicas de los conglomerados o provincias (DNU n.° 520/2020). En paralelo a estas medidas se delimitaron actividades esenciales que se organizaron bajo otros regímenes de circulación.

Frente al aumento de casos de una enfermedad que afectaba gravemente la salud de la población, sin información científica certera sobre su desarrollo ni opciones de inmunización, el Ejecutivo nacional estableció medidas de prevención de contagios y protocolos sanitarios para los lugares de trabajo. Esto modificó las rutinas laborales, limitando la presencialidad, reorganizando las lógicas de trabajo, la cantidad de trabajadores y trabajadoras dentro de las empresas así como la redistribución o generación de nuevas tareas para la adaptación a la coyuntura pandémica. Cabe destacar que también se originaron problemas suplementarios ligados a la limitación de la vida cotidiana a la esfera doméstica, el cierre de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado, el cese de asistencia presencial en las escuelas y los aumentos en las tareas de cuidado (Díaz Langou *et al.* 2020).

[2] Trabajador/a de industria metalúrgica, diciembre de 2020.

Entre los principales efectos de la pandemia, en conjunto con procesos pre-existentes, se registra que entre marzo de 2020 y marzo de 2022 el índice de precios al consumidor (IPC) se duplicó, con una tasa media mensual acumulativa del 3.32 % (INDEC). El proceso inflacionario se estructura como una constante en todo el país, en sus distintos momentos económicos, con fluctuaciones producto de reacciones a medidas estatales y/o estrategias de acumulación por parte de los grandes oligopolios. Por un lado, la cuarentena llevó a la desaceleración de los precios, en parte por decisiones del Gobierno y por la parálisis de la actividad. Esta situación provocó también fuertes distorsiones en varios rubros. Producto de la escasez, algunos artículos subieron de precio desde el inicio de la pandemia (Godoy *et al.* 2020). Por otro lado, la suba de los precios globales de algunos bienes y servicios, muchos de los cuales se producen en nuestro territorio, arrastra el aumento de precios de consumo interno en relación al mercado mundial (Fidel 2021). Esto deviene en el traslado del proceso inflacionario a todas las áreas de la economía: «asociado al proceso de la pandemia, [está] el proceso inflacionario. El golpe de mercado que dieron inmediatamente posterior a la primera ola de la pandemia».[3] Del relato de los/as trabajadores/as se desprende el aumento de la pobreza y la desigualdad social como uno de los principales problemas: «La pandemia, como todos estos procesos de crisis, termina concentrando más la riqueza, y enviando a la exclusión a miles y miles de trabajadores».[4] A su vez, los/as entrevistados/as cuestionan la falta de respuesta por parte del Estado para los sectores más afectados:

> «Ese fue el principal problema que tuvimos y que seguimos teniendo; la falta de alimento para la gente (...) la falta de asistencia del Estado, que de hecho nosotros tenemos que hacerle de Estado al barrio».[5]

En cada rubro se pueden observar problemáticas específicas provocadas por el aislamiento y la modificación radical en las dinámicas laborales. La detención o disminución de la producción se debió a múltiples efectos de la pandemia, como la caída de la actividad producto de la doble crisis. Esta situación profundizó las deudas que las empresas recuperadas acarreaban con anterioridad a la pandemia (por ejemplo, monotributo, servicios básicos como la electricidad y el gas, entre otras).

[3] Asesor de Ministerio Nacional y referente de Movimiento De Empresas Recuperadas, agosto de 2021.
[4] Asesor de Ministerio Nacional y referente de Movimiento de Empresas Recuperadas, agosto de 2021.
[5] Trabajador/a de gestión de residuos, diciembre de 2020.

En sintonía con los distintos sectores de la economía social, solidaria y popular (Fernández Álvarez *et al.* 2020; Hintze y Deux Marzi 2020; Ruggeri y Martínez 2020), las empresas recuperadas se vieron afectadas en sus ingresos económicos a partir de la paralización de la producción durante los primeros momentos de la pandemia, sumado a dificultades acarreadas tras las medidas aplicadas por el gobierno de Cambiemos (Programa Facultad Abierta 2018). Una vez retomada la actividad en algunos rubros, la faltante de insumos o materias primas se constituyó en una limitación central:

> «El principal problema que atravesamos y miramos con mucha preocupación es el de la materia prima. Porque en principio era por una cuestión de que no teníamos ventas y no podíamos generar. Hoy que hay ventas, toda esa rueda se rompió y no podemos alcanzarla».[6]

Otra problemática fueron las pérdidas económicas a partir de la retención de mercadería en un contexto inflacionario. Así lo comenta un trabajador de la industria electrónica, quien describe las dificultades del stock varado en la planta debido a las medidas de aislamiento y las limitaciones en logística y distribución. Esto también dificultó la realización de tareas de mantenimiento contratadas a empresas que en la nueva coyuntura no podían transportarse. Por su parte, si bien en las instituciones educativas se adaptaron los espacios pedagógicos al entorno virtual, no se logró evitar la disminución de la matrícula escolar

Las consecuencias de la doble crisis afectaron de forma diversa de acuerdo a los sectores de producción. Las medidas nacionales y provinciales respecto a las restricciones para circular, la habilitación de algunos rubros antes que otros, el reconocimiento o creación de protocolos, generaron destiempos entre la reactivación de la producción y comercialización de cada área:

> «Se afectó a todo el mundo laboral en general, al cooperativismo de trabajo lo impactó con mayor fuerza, ni hablar con aquellas que tenían esos rubros más complicados, te diría por su particularidad, turismo, gastronomía, espectáculos, todas esas cooperativas han sufrido mucho más».[7]

> «Los sectores, digamos, vinculados a las empresas de alimentos les fue muy bien, a las textiles también, aún en la pandemia. (...) El mayor impacto fue en los sectores de reciclado, en los sectores que generaban la economía familiar a partir de estas actividades».[8]

[6] Trabajador/a de industria metalúrgica, diciembre de 2020.
[7] Referente de Movimiento de Empresas Recuperadas, agosto de 2021.
[8] Asesor de Ministerio Nacional y referente de Movimiento de Empresas Recuperadas, agosto de 2021.

Tomando en cuenta estas cuestiones, el gobierno nacional implementó medidas de protección económica hacia la clase trabajadora en sus distintas acepciones, como lo fueron la prohibición de despidos, suspensiones y desahucios, el congelamiento provisorio de los precios de alquiler e hipotecas, y el tope de precios máximos para 2.300 productos esenciales. A su vez, se suspendieron los cortes de servicios básicos, tales como gas y agua (McWilliams 2020). Sumado a esto, se desplegaron programas sociales que respondieron a la necesidad de paliar los efectos negativos de la pandemia tanto para el empleo formal como para los sectores más precarizados de la economía. En ese sentido, las asignaciones familiares no contributivas tuvieron un aumento real del 133,76 %, los subsidios de promoción o preservación del empleo formal crecieron un 3.520,67 % mientras que las políticas alimentarias registraron una subida en un 812,28 % (Schipani *et al.* 2021). Estas medidas de transferencias directas de dinero, protección al empleo y seguros de desempleo se encontraban alineadas con las recomendaciones internacionales (Dettano y Cena 2021).

Como dos grandes acciones del Ejecutivo nacional hacia la contención económica de trabajadores y trabajadoras en esta coyuntura de crisis se reconocen el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). El primero fue creado a poco tiempo de definido la ASPO, como una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria (decreto 310/2020). Fue liquidado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y se otorgó a las personas que se encontraban desocupadas; se desempeñaban en la economía informal; fueran monotributistas inscriptas en las categorías «A» y «B», monotributistas sociales, personal doméstico y beneficiarias de AUH-AUE o Progresar (resolución n.° 84/2020). Se comenzó a pagar en abril del 2020, alcanzando a 9 millones de personas. En 2022, se estipuló un refuerzo de $ 18.000, percibido en dos cuotas. Se estimó que el bono alcanzaría a 7.5 millones de personas.[9]

En lo que respecta al ATP, este hizo foco en el empleo registrado: aplazó las contribuciones del empleador al sistema de seguridad social y otorgó un subsidio directo al salario con una tasa de reemplazo del 50 % durante 9 meses. En contrapartida, estableció como requisito que las empresas que solicitaban acceder a dichos beneficios no

[9] La ANSES confirmó el cronograma de pago del bono de $ 9.000: cuándo y quiénes lo cobrarán https://tn.com.ar/economia/2022/05/17/la-anses-confirmo-el-cronograma-de-pago-del-bono-de-9000-cuando-y-quienes-lo-cobraran.

disminuyeran su número de trabajadores. Luego, fue reemplazado por el REPRO II. El ATP tuvo 2.965.909 trabajadores/as y 306.761 empresas beneficiarias durante 2020, alcanzando un beneficio promedio de $ 8.855. El REPRO II, por su parte, contó con 31.982 destinatarios/as en 2020 y su beneficio promedio en ese año fue de $ 7.310,49 (Schipani *et al.* 2021).

Para el amplio sector de la economía social, solidaria y popular se desplegaron distintas medidas de apoyo a la producción, herramientas de financiamiento a tasas subsidiadas y hasta un convenio con ENARGAS para establecer una tarifa social y régimen tarifario especial para empresas recuperadas y cooperativas de trabajo (Hintze y Deux Marzi 2020). De forma específica para el sector de las empresas recuperadas, en abril del 2020 se implementó la Línea Ayuda Económica Individual (Línea 1) del Programa de Trabajo Autogestionado (resolución 144/2020), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), la cual se extendió durante siete meses. Ésta constó de una transferencia para los trabajadores y trabajadoras de las unidades productivas, que inicialmente representaba un aproximado del 70 % del ATP. Posteriormente, el monto de la Línea 1 fue equiparado.

La situación socioeconómica de las empresas recuperadas, así como las medidas estatales implementadas pueden comprenderse de forma más acabada a la luz de las estrategias desplegadas por estas unidades productivas con el objetivo de mitigar los impactos de la crisis. Estas terminan de describir el cuadro de situación de las empresas y la temporalidad de las políticas públicas destinadas al sector.

7.4 Estrategias productivas y asociativas frente al COVID-19

Las empresas recuperadas desplegaron un grupo de estrategias orientadas a sortear los impactos de la crisis del COVID-19 en las unidades productivas, tanto respecto a la dimensión económica como a la asociativa. En cuanto a la primera dimensión, la pandemia supuso grandes dificultades para sostener la producción y permitir a las empresas garantizar ingresos suficientes a sus trabajadores/as y familias. En esta línea, las cooperativas ensayaron dos estrategias: la adaptación o reconversión de sus producciones y la reorganización de los procesos de trabajo. En vinculación con la segunda dimensión, las estrategias se orientaron a reconfigurar los procesos de toma de decisiones.

Las adaptaciones implicaron modificar los productos que ya se producían. Por ejemplo, este es el caso de un medio gráfico de comunicación: el descenso y la prohibición de ciertas actividades produjo la merma de noticias o contenidos comunicables, lo que a su vez

generó la reducción de la cantidad de páginas del diario. Adaptar la producción también significó profundizar líneas que con anterioridad a la pandemia eran secundarias, pero que en el nuevo contexto permitían abrir las puertas de las fábricas por tratarse de producciones incluidas en actividades esenciales o gradualmente autorizadas. Este es el caso de una empresa metalúrgica que priorizó la producción orientada al sector de la construcción, tempranamente habilitado en el marco de la pandemia. En el sector gastronómico, especialmente afectado por las medidas de aislamiento y distanciamiento, se incorporó la venta vía reparto o *delivery*, pues fue el único modo de seguir ofreciendo el servicio. En un sentido similar, el diario adicionó la actividad de distribución. Por último, la cooperativa de la rama de servicios educativos, debió adaptar la prestación del servicio a la modalidad virtual, a la vez que intentó mantener el formato escolar en lo que respecta a los horarios y espacios de cursada.

En un caso del rubro textil, la producción se reconvirtió y comenzaron a producir insumos textiles sanitarios, situación que permitió a la cooperativa ingresar al universo de actividades esenciales. También se registraron reconversiones en una empresa láctea y comercializadora de productos afines. Esta fortaleció la producción de líneas anteriormente secundarias e incorporó la comercialización de nuevos productos. Asimismo, implementó la venta online con entrega a domicilio. También destaca el caso de un laboratorio que se reconvirtió para producir alcohol en gel, alcohol de 70° y tiras reactivas para la detección de anticuerpos anti-SARS-COV2 (Servián, 2020). Esto implicó aprovechar infraestructura y habilitaciones previas, así como reacondicionar e incorporar nuevas y tramitar habilitaciones. En esta línea, distintas experiencias de reorientación en la producción fueron observadas por otros informes en el caso de las empresas recuperadas, especialmente en el sector textil (Fernández Álvarez *et al.* 2020).

En lo concerniente a la reorganización del trabajo, la disminución de la cantidad de trabajadores/as en las cooperativas constituyó el punto de partida, pues las personas pertenecientes a los grupos de riesgo no asistieron a las empresas. Esta merma llegó a representar un tercio del colectivo laboral. «Para cubrir lo justo y necesario», nos comentaron en una cooperativa del sector electrónico, se convocó a los/as trabajadores/as que presentaban menor riesgo sanitario. Además, con el objetivo de reducir la cantidad de personas presentes en las instalaciones de forma simultánea, las empresas recuperadas acortaron las jornadas laborales – sin necesariamente reducir retiros – combinaron el trabajo presencial con el remoto, y desplegaron esquemas de alternancia. Esto produjo necesariamente algunas rotaciones en los puestos de trabajo. Esta reducción de los planteles laborales puede encontrarse también en experiencias de la economía

popular, aunque en paralelo a un aumento de la carga de trabajo; hecho que no se registra en las empresas recuperadas analizadas. Por ejemplo, los comedores y merenderos populares debieron afrontar un incremento de la demanda de asistencia alimentaria en un contexto de baja de trabajadoras/es (Kasparian *et al.* 2021).

El diseño de estas estrategias para producir en un contexto de aislamiento paradójicamente implicó un reverdecer de los debates y discusiones en algunas cooperativas:

> «Entonces para mí se generó como una dinámica interna de debate y de cuestiones de la discusión interna casi como al inicio de la cooperativa, estábamos en un proceso que nos teníamos que juntar a diario para resolver una infinidad de cuestiones, era imposible estar así separados (...). Entonces como una lógica parecida a la del inicio, que era cuando recién se estaba abriendo, había poco trabajo y que se discutía mucho la organización de la coope, acá discutimos mucho casi 20 años después como organizar todo».[10]

Para sostener esta dimensión asociativa de las experiencias, los colectivos laborales reconfiguraron los procesos de toma de decisiones. Frente a la imposibilidad de realizar asambleas presenciales, cobraron mayor protagonismo los consejos de administración, en algunos casos secundados por trabajadores/as referentes/as en las empresas «de manera de tener el consenso de poder bajar esa directiva y que no se discuta más», argumentó un asociado de la cooperativa textil que implementó esta estrategia. En algunas empresas, la pandemia produjo la suspensión de elecciones para consejos de administración.

En general, el intercambio y los espacios colectivos mermaron. Sin embargo, a pesar de que se suspendieron las asambleas, «siempre fuimos informando para que ellos vayan sabiendo lo que se hace», relató un asociado de una cooperativa del sector gastronómico. En este sentido, en la mayoría de las empresas se activaron grupos de chat para la circulación de la información y se solicitaron los permisos correspondientes para realizar asambleas a medida que se fueron habilitando actividades y relajando las medidas de aislamiento. Antes de que esto fuera posible, se realizaron reuniones virtuales, sobre todo de consejo de administración y de gestión de la cooperativa. Cuando se realizaron reuniones presenciales, principalmente de consejo de administración, estas se organizaron en grupos reducidos y en espacios abiertos o más amplios que de costumbre, en donde «fuimos marcando los lugares donde nos teníamos que quedar y mantener distancia», describió un asociado de la cooperativa de gestión de residuos. En un caso del sector lácteo, dado el carácter de actividad esencial y la amplitud de la fábrica, no fue necesario realizar cambios respecto a la toma de decisiones.

[10] Referente de Movimiento de Empresas Recuperadas, agosto de 2021.

Tanto para garantizar la producción como el carácter asociativo de las empresas fue necesario activar protocolos que salvaguardaran la salud de los/as asociados/as. Estos fueron el resultado de diseños propios de las empresas o de adaptaciones de protocolos aportados por organismos públicos nacionales y provinciales. En algunos casos la creación o la adaptación de protocolos estuvo a cargo de un grupo reducido de trabajadores/as (directores/as y encargados/as de áreas) o consultores/as especializados/as en salud, seguridad e higiene. Incluso en ocasiones las empresas aplicaron medidas de prevención y cuidado con anterioridad a que fueran oficialmente requeridas. En general, los costos de los insumos para el cuidado de la salud y la prevención de contagios fueron asumidos por las empresas. El transporte de los/as asociados/as hacia sus lugares de trabajo varió según el tamaño de la localidad, pero en todos los casos se evitó el uso de transporte público. En las ciudades pequeñas, el traslado pudo realizarse caminando, en bicicleta o con automóviles propios. En las ciudades más grandes, el traslado se organizó entre los/as asociados/as que poseían vehículo, quienes sumaron a compañeros/as en sus recorridos hacia sus lugares de trabajo.

Las dinámicas políticas y las construcciones organizativas consolidadas con anterioridad a la pandemia, así como los atributos que distinguen a los colectivos laborales de las empresas recuperadas, resultaron fundamentales para desplegar las estrategias descriptas. Los vínculos, relaciones y redes con distintos actores fungieron como un sostén en este contexto. El movimiento cooperativo y de empresas recuperadas, articuló recursos y facilitó canales de acceso al Estado. En este sentido, de forma similar a los hallazgos de Fernández Álvarez *et al.* (2020), las empresas recuperadas entrevistadas remarcaron el trabajo realizado por los movimientos, organizaciones, federaciones y confederaciones que las aglutinan en la articulación de demandas y recursos durante la pandemia.

Además de los aportes de movimientos, organizaciones y federaciones del sector, las relaciones y vínculos constituidos con la comunidad y los/as habitantes de los barrios también desempeñaron un significativo soporte para las empresas recuperadas. Destacan el involucramiento, la colaboración y el apoyo de la comunidad, especialmente en los discursos de aquellas empresas que desarrollaron un fuerte trabajo territorial y anclaje local. Tan es así que los lazos de lealtad y fidelidad construidos con la comunidad fueron uno de los factores centrales en la continuidad productiva y comercial para algunas empresas: «Tuvimos apoyo de la comunidad, porque nunca dejaron de consumir los productos de la cooperativa, y con eso nos pudimos mantener».[11] Incluso, en algunos casos, la implicancia de

[11] Trabajador/a de industria láctea, diciembre de 2020.

los/as vecinos/as fue de relevancia en la dinámica cotidiana de las cooperativas: «El 90 % es el barrio. Todo lo que nosotros discutimos en la asamblea, todas las actividades que tenemos, todo es con el barrio».[12] Este entramado de soportes también se nutrió de otros actores que conforman las redes organizativas y de construcción política de las empresas recuperadas y el sector cooperativo, tales como las universidades, los organismos estatales y las cámaras empresarias de los sectores de actividad específicos.

En cuanto a los atributos de los colectivos laborales, los/as entrevistados/as de las distintas empresas destacaron una serie de capacidades que viabilizaron el despliegue y sostenimiento de las estrategias. En primer lugar, cobran relevancia las capacidades organizativas y adaptativas de los/as trabajadores/as. La consolidación de equipos caracterizados por una coordinación eficaz y una administración ordenada permitió afrontar con rapidez los cambios que impuso la pandemia. Por ejemplo, este aspecto fue destacado por la cooperativa de servicios educativos: «Me parece que estábamos ordenaditos, que estábamos bien plantados, y eso es lo que hizo que se tomaran decisiones rápidas, sin conflicto, sin que detrás de cada decisión hubiera algo que se pusiera en duda o algo traumático al respecto».[13]

Un segundo factor radica en la confianza en las capacidades de trabajo, producto de años de experiencia en la autogestión y la resistencia propias del movimiento de las empresas recuperadas:

> «Yo creo que jugamos un papel muy importante en el sostenimiento de nosotros. Porque es lo que conocemos, lo que aprendimos toda la vida, que es tener a nuestro favor el trabajo. Nosotros podemos y somos capaces de trabajar y llegar a un producto bueno. Ese fue nuestro mayor fortalecimiento».[14]

> «El movimiento nuestro tiene como una capacidad de resistencia casi heroica, porque en una empresa de capital se juntan los accionistas, el dueño y dicen "bueno esto no es negocio, la cosa no funciona, cierro y me voy". En las cooperativas es un espíritu de continuar contra viento y marea, incluso a veces sabiendo que es una decisión hasta irracional, porque de ninguna manera están en condiciones de seguir, sin embargo seguís (...), como diciendo siempre que llovió, paró».[15]

Por último, las lógicas solidarias y la predisposición de los/as asociados/as fueron centrales a la hora de implementar procesos de reorganización y/o adaptación del trabajo:

[12] Trabajador/a de gestión de residuos, diciembre de 2020.
[13] Trabajador/a de institución educativa, diciembre de 2020.
[14] Trabajador/a de empresa metalúrgica, diciembre de 2020.
[15] Referente del Movimiento de Empresas Recuperadas, agosto de 2021.

> «Y después, creo que la gente tiene mucho que ver; cada uno de los socios jugó un papel importantísimo, cada uno a su lugar, de donde le tocaba, compañeros reconvertidos en nuevos puestos de trabajo por la necesidad misma y no hubo ni una queja, sabíamos todos que lo poco o mucho que podíamos dar lo teníamos que poner y estar a disposición de lo que decida el consejo de administración. Y eso hicimos».[16]

Las estrategias reseñadas tuvieron efectos en un doble sentido: por un lado, en el aspecto productivo y laboral y por el otro, en el sentido sanitario y de preservación de la salud de los colectivos laborales. Así, en primer lugar, las empresas lograron preservar los puestos de trabajo y los retiros. Es el caso de la empresa metalúrgica que pudo mantener la actividad – tanto durante la pandemia como en los años previos – así como sostener los retiros:

> «Fueron cuatro o cinco años difíciles, pero podemos decir con orgullo que, aunque nos hayamos quedado todos en la casa y hayan aislado a todo el mundo, nadie se quedó sin trabajo acá. No fuimos variable de ajuste de nada».[17]

En el caso de la cooperativa de gestión de residuos, mantener los retiros y la facturación no fue solo primordial para la vida de los/as trabajadores/as, sino también para la comunidad en su conjunto:

> «No disminuimos los retiros, es más, logramos que no nos hagan la quita en la facturación (...) no somos un proveedor cualquiera, somos una empresa recuperada que banca sus excedentes, los cuales bancan a la comunidad. Entonces no solamente prestamos servicio y hacemos retiro de excedente, sino que parte de nuestro excedente va destinado a la comunidad».[18]

En segundo lugar, las estrategias implementadas en relación a la creación y cumplimiento de protocolos sanitarios permitieron salvaguardar la salud de los/as asociados/as, pues en ninguna de las cooperativas analizadas se registraron contagios generalizados de COVID-19: «Hicimos en marzo, cuando nació la pandemia, unas medidas de cuidado sanitario impresionantes, súper exitosas en la cual afrontamos un costo interesante, y al día de la fecha no tenemos contagio alguno dentro de la planta».[19]

Ahora bien, las estrategias de las empresas también implicaron efectuar demandas al Estado. En el siguiente apartado, estas son descriptas en diálogo con las acciones del Gobierno nacional que, en parte, constituyeron respuestas diferidas a los reclamos de la economía social, solidaria y popular, en general, y de las empresas recuperadas en particular.

---

[16] Trabajador/as empresa metalúrgica, diciembre de 2020.
[17] Trabajador/a empresa metalúrgica, diciembre de 2020.
[18] Trabajador/a empresa de gestión de residuos, diciembre de 2020.
[19] Trabajador/a de frigorífico, diciembre de 2020.

7.5 Demandas al Estado y planteo de políticas públicas

En el marco de la pandemia y frente a las problemáticas profundizadas y emergentes en este contexto las empresas recuperadas impulsaron una serie de demandas hacia el Estado. Estas se concentraron principalmente en las dificultades y la desigualdad en el acceso a las mencionadas políticas, programas y protecciones implementados. Inicialmente, la mayoría de las medidas no contemplaban a las cooperativas y empresas recuperadas y sus problemáticas específicas. Por el contrario, tenían como objeto principal a dos conjuntos de trabajadores. En primer lugar, al trabajo por cuenta propia de bajos ingresos, no registrado o en casas particulares. Dentro de este grupo también se contemplaron los trabajadores desocupados. En segundo lugar, al sector del empleo privado registrado en relación de dependencia. Tal es el caso del referido programa ATP:

> «Inclusive aparecieron un montón de ayudas del Estado, en el cual, por ser cooperativa, por ser monotributistas, no pudimos lograr entrar, o logramos entrar pero muy tarde. Por ejemplo, a nosotros nos excluían del ATP. Fue un pedido de todas las cooperativas, que nos pudieran agregar al ATP como trabajadores, y fuimos excluidos de eso. Y así de otras cosas también».[20]

Frente a este panorama, el sector en su conjunto puso en marcha articulaciones, vinculaciones y acciones colectivas para expresar estas demandas al Estado en el espacio público virtual:

> «Iniciamos una campaña en redes, una campaña debilucha porque era lo que podíamos hacer, que planteaba cómo quedaba expuesto el trabajador autogestionado asociado a una cooperativa respecto a... cómo quedaba en inferioridad de condiciones respecto a un trabajador en relación de dependencia en el mismo rubro».[21]

La dificultad existente para llegar con celeridad al sector cooperativo y de empresas recuperadas a través de la acción estatal también fue planteada por referentes del sector con participación en el Estado, quienes mencionaron la ausencia de mecanismos y canales institucionales consolidados similares al del sector asalariado formal. Frente a esta situación fue preciso realizar reconfiguraciones en los mecanismos de comunicación existentes y crear medidas específicas, lo que redundó en demoras en su aplicación:

> «Cuando se empezaron las medidas de emergencia, el ATP y todo eso, que pasaron por el Ministerio de Desarrollo Productivo, en realidad, el Estado estaba mucho más preparado para hacerlo muy rápidamente vía el mundo asalariado

[20] Trabajador/a de industria metalúrgica, diciembre de 2020.
[21] Referente del Movimiento de Empresas Recuperadas, agosto 2021.

> (...) hoy todos los programas del Ministerio de Desarrollo Productivo dicen "PYMES y cooperativas", pero bueno, articular eso es llegar tarde».[22]

En este sentido, según uno de nuestros entrevistados, la pandemia evidenció que la figura cooperativa de trabajo se sigue concibiendo por parte de algunos sectores como una estrategia transicional:

> «La pandemia también desnudó algo que para mí es grave a esta altura después de 20 años que es: hay muchos funcionarios que todavía entienden lo que hacemos nosotros como una cuestión transicional, "esta gente se quedó sin laburo y hasta que se inserten en el mercado laboral con condiciones reglamentarias están en una cooperativa". Tienen una mirada loca a esta altura después de más de 20 años, no conciben al movimiento como un eslabón más de la cadena de producción, bienes, servicios. Esperan que vos te vayas o encuentres laburo en blanco para que la cooperativa sea un recuerdo».[23]

De este modo, las demandas surgidas en el marco de la pandemia se vinculan con reivindicaciones sectoriales de largo plazo, en torno al reconocimiento por parte del Estado del trabajo autogestionado como un actor más del entramado productivo y económico y la generación de políticas y normativas acordes. Así, los/s entrevistados/as mencionan como una necesidad fundamental el acceso a financiamiento y crédito para la compra de bienes de capital y la reconstrucción del capital de trabajo: «Políticas que nos ayuden a subsidiar, por lo menos, una cierta parte de alguna maquinaria que podamos traer (...). Algo que nos ayude a trabajar en mejor condiciones, y no seguir con una cierta, entre comillas, precariedad».[24] En conjunto, estos requerimientos de financiamiento y apoyo son enmarcados en una demanda más general de consolidación de vínculos directos con el Estado a través de su presencia y acción estratégica en el sector:

> «Creo profundamente en el Estado como socio estratégico de las cooperativas (...). Nosotros necesitamos en esta etapa un Estado presente. Y que no sea un árbitro nada más entre los conflictos, sino que intervenga realmente en las problemáticas».[25]

No obstante las mencionadas dificultades respecto a la acción estatal en el sector y las demoras en el acceso a políticas públicas, se valoraron positivamente ciertas medidas y ayudas específicas, así como avances en la vinculación y el diálogo con el Estado. En cuanto

[22] Asesor de Ministerio Nacional y referente de Movimiento de Empresas Recuperadas, agosto de 2021.
[23] Referente del Movimiento de Empresas Recuperadas, agosto 2021.
[24] Trabajador/a de la industria electrónica, octubre 2021.
[25] Trabajador/a de industria metalúrgica, diciembre de 2020.

a los programas y acciones implementados, los/as entrevistados/as destacaron la creación de líneas de crédito y programas de financiamiento. En lo específico para el sector de empresas recuperadas, en mayo de 2020 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación lanzó el programa de financiamiento Recuperar, que otorgó préstamos a una tasa de interés anual del 3 % para la compra de máquinas, herramientas e insumos. Posteriormente, en septiembre de 2021 se creó el Programa de Reactivación y Desarrollo Productivo Cooperativo (REDECO) a fin de asistir económicamente a aquellas empresas recuperadas conformadas como cooperativas (resolución 601/2021). Se garantizaron créditos a tasa fija del 12 % y Aportes No Reembolsables (ANR) con el respaldo del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) del Ministerio de Desarrollo Productivo de Nación. A esto se le sumaron distintas líneas de créditos y financiamiento para trabajadores/as registrados/as, autónomos/as y monotributistas.[26] En la diversidad de experiencias del sector, los distintos créditos fueron utilizados para el sostenimiento y la inversión de las unidades productivas en la coyuntura de pandemia. Así también, en algunas empresas, esto supuso una oportunidad para la inversión de nuevo capital, tal como el caso de una empresa de la industria láctea que utilizó un crédito del Consejo Federal de Inversiones para la compra de maquinaria.

Sumadas a las medidas de financiamiento, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) aprobó en junio de 2021 la resolución renovar n.° 1.000/2021. En cierto modo, ésta aborda una problemática emergente de la pandemia respecto al sostenimiento de la dimensión asociativa de las experiencias de la economía social, pues busca agilizar, mejorar y simplificar procedimientos de las cooperativas a través de la digitalización y la posibilidad de efectuar trámites a distancia.

En cuanto a la vinculación con el Estado, los/as entrevistados/as rescataron la creación de espacios institucionales con la participación de miembros del sector, así como la apertura de canales de comunicación específicos, haciendo hincapié en la necesidad de profundizarlos y consolidarlos:

[26] Por ejemplo, se lanzaron cuatro líneas de créditos para trabajadores/as registrados/as autónomos/as y monotributistas a tasa 0 % financiadas por el Banco Ciudad y el tesoro nacional. También tres líneas para el pago de sueldos a tasa del 22 % y 24 % a través del Banco Nación, Banco Ciudad y bancos que sean agentes de pagos de salarios a PYMES. Nueve líneas para capital de trabajo con tasas del 18 al 24 % a través del BICE, el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, el Banco Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires (Cavallero *et al.* 2021).

> Lo que me parece muy favorable son los espacios que se han abierto en el Estado para el movimiento y se han incorporado compañeros muy valiosos. El pase del INAES a producción. Me parece que ahora hay compañeros en condiciones de plantear esto que estamos charlando directamente dentro del Estado.[27]

Finalmente, en su mayoría, los/as entrevistados/as manifestaron una mirada prospectiva de carácter positivo sobre las posibilidades que se abren a partir esta vinculación:

> Yo creo que si se logra una articulación real con el Estado se puede efectivamente formar parte de la cadena de producción de bienes y servicios pero no en solitario, sino como un movimiento que ayude a la generación de empleo genuino y ser actor regulador de precios.[28]

Este raconto de las relaciones entre las demandas de los actores sociales y las acciones estatales abre a la reflexión sobre los renovados desafíos y potencialidades de una articulación con la acción estatal que redunde en la consolidación del sector en la economía.

7.6 Conclusiones

Este capítulo permitió dar cuenta del conocimiento de las empresas recuperadas sobre la complejidad de los procesos que vienen atravesando desde el 2015, agudizados durante la pandemia. En este sentido, existe una mirada crítica y reflexiva sobre las consecuencias de las políticas neoliberales implementadas durante el gobierno de la coalición Cambiemos, así como de las dificultades actuales. Las deudas, la inflación, el aumento de la pobreza y la desigualdad social no solo condicionaron el contexto socioeconómico en sus distintos niveles, sino que también repercutieron directamente en la posibilidad de subsistencia y crecimiento de las unidades productivas. El aislamiento y luego el distanciamiento social repercutieron con fuerza en el sostenimiento de las empresas y la calidad de vida de sus trabajadores/as.

Desde el inicio de las medidas sanitarias que limitaban la circulación social y todos los procesos económicos, distintas acciones del Ejecutivo nacional buscaron mitigar los efectos del COVID-19 y garantizar

[27] Referente del Movimiento de Empresas Recuperadas, agosto de 2021. En febrero del 2020 el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) pasó a la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo. Este traslado es visualizado por distintos actores del campo del cooperativismo como una posibilidad de alinear políticas productivas, crecer y obtener una mayor representación (véase Zibecchi y Barbetti en esta misma publicación).

[28] Referente de Movimiento de Empresas Recuperadas, agosto de 2021.

la continuidad de los circuitos productivos y comerciales. Estas acciones se orientaron a regular los mercados y contener a los hogares y familias, lo que se tradujo en transferencias directas de dinero y protecciones al empleo. Con diversos grados de eficacia, el Estado buscó generar garantías en un trayecto de gran incertidumbre social.

Este capítulo también evidenció la alta capacidad de respuesta y adaptación de las empresas recuperadas frente a las coyunturas de crisis, poniendo en relieve las cualidades propias del trabajo asociativo y autogestionado. La adaptación o reconversión de sus producciones y la reorganización de los procesos de trabajo destacaron como las principales estrategias desplegadas por estas unidades socioproductivas. Registramos una heterogeneidad de los impactos y las formas en las que estas estrategias se desplegaron según el sector de actividad de las empresas. Mientras que la cooperativa del rubro textil rápidamente se reconvirtió, las lácteas mantuvieron su producción habitual y una comercializadora de alimentos realizó cambios en su oferta que, además, comenzó a entregar a domicilio.

Un hallazgo relevante de este texto radica en la identificación del doble desafío del sector en este contexto: resultaba vital mantener las fuentes de trabajo y los ingresos, pero también el vínculo asociativo entre los/as trabajadores/as. En este sentido, por ejemplo, las empresas recuperadas buscaron activamente combatir la merma en la participación de sus integrantes, promoviendo espacios virtuales de intercambio de información y retomando la realización de asambleas con los cuidados pertinentes. Incluso, en línea con esta nueva realidad no solo del sector, sino de la economía toda, la autoridad de aplicación de las regulaciones concernientes a las cooperativas y mutuales comenzó a implementar procesos de digitalización de diversas instancias de estas figuras jurídicas.

Poner la mirada en las estrategias también posibilitó problematizar la retroalimentación entre las demandas planteadas por los/as trabajadores/as y la formulación de políticas públicas. Esta interacción, marcada por el ingreso de referentes/as del sector a organismos públicos, goza de una fuerte valoración positiva entre los/as entrevistados/as. Sin embargo, esta participación directa en el Estado se entremezcla con la falta de celeridad en la llegada de las políticas públicas y su evaluación como relativamente insuficientes para consolidar un sector económico que se integre como un actor relevante de las cadenas productivas de nuestro país. En suma, los y las trabajadoras protagonistas de estas páginas deben luchar por su reconocimiento social y visibilización en las políticas públicas. Las reflexiones de este capítulo buscan nutrir ese horizonte de posibilidades para la ampliación de derechos y el cambio social.

Referencias

ARCHENTI, NÉLIDA

2007 «Estudio de caso/s», en *Metodología de las Ciencias Sociales*, ed. por Alberto Marradi; Nélida Archenti y Juan Ignacio Piovani, Emecé, págs. 237-246, referencia citada en página 165.

ARELOVICH, SERGIO *et al.*

2017 «La economía del primer año de Cambiemos», en *ANÁLISIS*, n.º 18, págs. 21-24, recuperado de <https://bit.ly/3kmHC30>, referencia citada en página 167.

BAUNI, NATALIA Y JOAQUÍN ECHAVE

2020 «La consolidación de empresas recuperadas en la encrucijada del COVID-19», en *Revista del OSERA*, n.º 16, referencia citada en página 166.

CAVALLERO, LUCI; VERÓNICA GAGO Y CELESTE PEROSINO

2021 «¿De qué se trata la inclusión financiera? Notas para una perspectiva crítica», en *Realidad económica*, vol. 51, n.º 340, págs. 9-30, referencia citada en página 180.

DETTANO, ANDREA Y REBECCA CENA

2021 «Políticas sociales en contexto de pandemia: dimensiones de la incertidumbre acerca del Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina», en *Sphera Publica*, vol. 1, n.º 21, págs. 137-158, referencia citada en página 171.

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 168.

FAJN, GABRIEL

2003 *Fábricas y empresas recuperadas. Protesta social, autogestión y rupturas en la subjetividad*, Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación, referencia citada en página 163.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS

2016 «Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular», en *Ensambles*, n.º 4-5, págs. 72-89, referencia citada en página 163.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS *et al.*

2020 *La economía popular durante la cuarentena. Relevamiento realizado en el marco del Proyecto Monitor Laboral COVID-19*, Buenos Aires: CITRA, vol. 5, recuperado de <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/2020_DOCUMENTO_M%C3%A9todo-CITRA-volumen-5.pdf>, referencia citada en páginas 170, 173, 175.

FIDEL, CARLOS

2021 «Vínculos: pandemia, Inflación y Excedente Económico Transferido en la Argentina», en *Pensar la pandemia*, Observatorio Social del Coronavirus, referencia citada en página 169.

GODOY, ABRIL *et al.*

2020 *Los impactos de la inflación durante la pandemia en Argentina*, referencia citada en página 169.

HINTZE, SUSANA Y MARÍA VICTORIA DEUX MARZI

2020 *La economía popular, social y solidaria en la encrucijada COVID-19*, recuperado de <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Hintze-Deux-Marzi.pdf>, referencia citada en páginas 165, 170, 172.

INAES

2022 *Registro Nacional de Empresas Recuperadas*, recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/inaes/registro-nacional-de-empresas-recuperadas>, referencia citada en página 164.

KASPARIAN, DENISE

2020 *Lucha ¿sin patrón? La conflictividad de trabajo en empresas recuperadas y cooperativas del Programa Argentina Trabaja*, Buenos Aires: Teseo, referencia citada en página 163.

KASPARIAN, DENISE *et al.*

2021 «Resultados del relevamiento comedores y merenderos populares en el contexto de COVID-19», en *XIV Jornadas de Sociología*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, referencia citada en página 174.

MARTICORENA, CLARA Y LUCILA D'URSO

2018 «Alcances y límites de los procesos de reorganización sindical en la Argentina: de la crisis del 2001 a la recomposición de la agenda neoliberal», en *Revista da ABET*, vol. 17, n.º 2, págs. 236-262, recuperado de <https://doi.org/10.22478/ufpb.1676-4439.2018v17n2.44621>, referencia citada en página 167.

MCWILLIAMS, SEAMUS

2020 *Emergency Family Income in Argentina: a qualitative and preliminary exploration of relative sufficiency and access*, Independent Study Project (ISP), referencia citada en página 171.

MONTES CATÓ, JUAN SEBASTIÁN Y PATRICIA VENTRICI

2017 «Pérdida de derechos laborales en la restauración neoliberal argentina», en *Revista de Políticas Públicas*, vol. 21, n.º 2, págs. 661-679, referencia citada en página 167.

NEIMAN, GUILLERMO Y GERMÁN QUARANTA

2006 «Los estudios de caso en la investigación sociológica», en *Estrategias de investigación cualitativa*, coord. por Irene Vasilachis de Gialdino, Gedisa, págs. 213-237, referencia citada en página 165.

PROGRAMA FACULTAD ABIERTA

2018 *Las empresas recuperadas por los trabajadores en el gobierno de Mauricio Macri. Estado de situación a octubre de 2018*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, referencia citada en páginas 163, 170.

REARTES, LUCÍA Y PABLO PÉREZ

2018 «Nuevo ciclo regresivo: Transformaciones del mercado de trabajo durante el macrismo», en *¿Un ciclo regresivo en la Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía*, coord. por Pérez Pablo y López Emiliano, Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata, referencia citada en página 167.

REBÓN, JULIÁN

2007 *La empresa de la autonomía. Trabajadores recuperando la producción*, Colectivo Ediciones y Ediciones Picaso, referencia citada en página 163.

RUGGERI, ANDRÉS Y FRANCISCO MARTÍNEZ

2020 *Cooperativas de trabajo y empresas recuperadas durante la pandemia: impacto sanitario y productivo y alcances de las medidas de asistencia del Estado*, Universidad Nacional Arturo Jauretche y Universidad de Buenos Aires, referencia citada en página 170.

SÁ-SILVA, JACKSON RONIE; CRISTÓVÃO DOMINGOS DE ALMEIDA Y JOEL FELIPE GUINDANI

2009 «Pesquisa documental: pistas teóricas y metodológicas», en *Revista Brasileira de história e ciências sociais*, n.º 1, págs. 1-5, referencia citada en página 166.

SALGADO, RODRIGO

2012 *Los límites de la igualdad. Cambio y reproducción social en el proceso de recuperación de empresas por sus trabajadores*, Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, referencia citada en página 163.

SANTARCÁNGELO, JUAN EDUARDO; AGUSTÍN WYDLER Y JUAN MANUEL PADÍN

2019 «Política económica y desempeño industrial en la Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Balance y perspectivas», en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 10, n.º 35, págs. 171-188, referencia citada en página 167.

SCHIPANI, ANDRÉS; RODRIGO ZARAZAGA Y LARA FORLINO

2021 *Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente*, CIAS + Fundar, referencia citada en páginas 168, 171, 172.

STAKE, ROBERT

2013 «Estudios de casos cualitativos», en *Manual SAGE de Investigación Cualitativa*, vol. 3: *Estrategias de Investigación Cualitativa*, Gedisa, págs. 154-197, referencia citada en página 165.

STERLING PLAZAS, SANDRA *et al.*

2020 *Situación y perspectivas de las cooperativas y organizaciones de la ESS en tiempos de pandemia COVID-19*, Grupo de Desarrollo Regional y Economía Social (DRyES) y Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), recuperado de <http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/novedades/Diagnostico-Prospectivo-Situacion-y-perspectivas-de-Coops-y-ESS-en-tiempos-de-Covid-19.pdf>, referencia citada en página 167.

VALLES, MIGUEL

2000 *Técnicas cualitativas de investigación social*, Síntesis Editorial, referencia citada en páginas 165-167.

VARELA, PAULA

2017 «La conflictividad laboral durante el primer gobierno de Macri. ¿Quién Resiste?», en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, n.º 93, págs. 18-21, referencia citada en página 167.

WAHREN, PABLO; MARTÍN HARRACÁ Y ANDRÉS CAPPA

2017 *A tres años de Macri: Balances y Perspectivas de la Economía Argentina*, CELAG, referencia citada en página 167.

WAINER, ANDRÉS

2019 «¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo», en *Realidad Económica*, vol. 48, n.º 324, págs. 33-68, referencia citada en página 167.

CAPÍTULO 8

Estrategias colectivas e individuales en la economía popular. La recuperación de materiales en vía pública en Mar del Plata

MARÍA EUGENIA LABRUNÉE[*] Y ALINA GISPERT[**]

8.1 Introducción[***]

La rama de recupero o reciclado de materiales, resulta ser un refugio para quienes se enfrentan a situaciones de desempleo, en la cual se desarrollan estrategias individuales, en la mayoría de los casos, aunque también existen procesos de organización del trabajo y de comercialización conjunta. Esta rama de actividad, fundamentalmente aquella parte en la que el trabajo se realiza de manera colectiva y de forma organizada, había mostrado un dinamismo importante desde 2011 en todo el país, con respuestas contracíclicas a los altibajos en las principales actividades productivas y las situaciones de desempleo. Las lógicas del trabajo propias de esta actividad, la sitúan como parte de la denominada economía popular (EP en adelante), en tanto implica una resistencia económica a condiciones de vida difíciles y a los procesos de exclusión. Este capítulo aporta a identificar y caracterizar el desempeño y estrategias de este segmento de trabajadores y trabajadoras durante el período de pandemia en nuestro país. Esta identificación y caracterización considera tres dimensiones, en primer lugar, se resalta la especificidad territorial, en concreto, la del municipio de General Pueyrredón, en la provincia

* Docente e Investigadora del Grupo Estudios del Trabajo FCEyS-UNMDP.
** Becaria de Investigación (Estudiante Avanzada) Grupo Estudios sobre Familia, Género y Subjetividades FH-UNMDP.
*** Las autoras agradecen la lectura atenta y los comentarios realizados por Natividad González a este documento.

de Buenos Aires y su ciudad cabecera, Mar del Plata, con más de 650.000 habitantes, la cual funciona como polo de desarrollo regional en el sudeste de la provincia. La estructura productiva de este espacio presenta características que lo posiciona entre las que enfrenta mayores problemáticas en el mercado laboral, con importantes tasas de desempleo. A ello se sumaron las restricciones de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, ASPO, durante buena parte de 2020, que impactaron fuertemente la cantidad y calidad del empleo (Grupo Estudios del trabajo-UNMDP, 2021 y 2022). En segundo lugar, se ocupa de identificar las particularidades y cambios en los procesos de trabajo en esta actividad económica durante el período previo y durante la pandemia en Mar del Plata, así como las estrategias tanto individuales como colectivas llevadas adelante por las personas trabajadoras para afrontar la crisis sanitaria, sobre todo teniendo en cuenta que, de acuerdo a González Insúa (2019), esta ciudad es una de las principales ciudades comercializadoras de materiales para reciclar en el país. En tercer lugar, se identifican aquellas condiciones que ofrece el contexto, por las cuales se perpetúan y redimensionan desigualdades de género y sus implicancias para la reproducción social.

En las páginas que siguen, en el primer apartado se expone la noción de EP adoptada y se describe la importancia e impronta que viene teniendo en Argentina, con sus reivindicaciones, tanto en términos generales, así como algunas particularidades de la rama de recolección y reciclado de materiales. Para ello se referencian datos secundarios actualizados a nivel nacional, como los generados por ReNaTEP, de la Secretaría de Economía Social y Ministerio de de Desarrollo Social de la Nación, y por la Encuesta PISAC ESAyPP, diseñada en el marco del Proyecto PISAC-COVID 085: «Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC): Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y post pandemia».[1]

También existe información concreta del período previo a la pandemia acerca de las características de las personas trabajadoras de

[1] Los datos provienen de la Encuesta Nacional sobre la Estructura social de Argentina y Políticas públicas durante la pandemia por COVID-19 (ESAyPP/PISAC-COVID-19) relevada en la Argentina urbana entre octubre y diciembre de 2021. El universo de estudio de la ESAyPP/PISAC-COVID-19 es doble: los hogares y la población adulta residente en localidades de Argentina mayores a 50 mil habitantes. El diseño muestral probabilístico, estratificado y por conglomerados permite tres dominios de estimación: a nivel nacional, por regiones y por tamaño de los aglomerados. El tamaño de la muestra relevada es de 5.239 hogares y personas adultas, combinando amplia escala y cobertura.

esta rama que se vincula a la dinámica productiva de la ciudad de Mar del Plata. En 2019 se realizó la primera encuesta de la ciudad dirigida a este grupo y hay un cúmulo de investigaciones que, desde diferentes enfoques disciplinarios, permiten reconocer su importancia para la trama económica y ambiental a nivel local, y cuáles son los obstáculos y conflictos a los que se enfrenta.

La información primaria cualitativa generada en el marco del Proyecto PISAC COVID 085 – compuesta por entrevistas semidirigidas a referentes locales gubernamentales y de organizaciones territoriales, así como a otras personas dedicadas a estas tareas – permite avanzar hacia el abordaje y reconocimiento de los impactos de la pandemia y las estrategias sostenidas a nivel local, las posibilidades de la organización para hacer frente a las restricciones por COVID y las consecuencias para la reproducción social de sus hogares, con una perspectiva de género. Particularmente, las entrevistas a trabajadoras y trabajadores,[2] permiten un análisis a nivel microsocial, que son puestas siempre en relación a las descripciones a nivel macro disponibles. El capítulo finaliza con reflexiones acerca de las potencialidades y requerimientos de esta actividad, en el contexto del Partido de General Pueyrredón para aportar a la recuperación económica post pandemia y garantizar oportunidades de un mejor posicionamiento de los y las trabajadoras en la estructura social.

8.2 La economía popular, una forma de resistencia frente a los procesos de exclusión

Los procesos de auto-organización y autogestión del trabajo son respuestas a la crisis del trabajo que tienen lugar en América Latina desde la década de 1970. En ese momento inicia un período donde toman fuerza estas formas asociativas, las cuales se mantienen en constante cambio, posibilitando el surgimiento de otras nuevas y más complejas, aunque permanecen ciertas lógicas en las interacciones tanto económicas como sociales: por un lado, las características de informalidad en cuanto a las formas de inserción laboral y, por otro lado, respecto a los valores, diferencias por género, así como prácticas donde lo doméstico y las relaciones al interior de los hogares de las personas trabajadoras quedan involucrados (Gago *et al.* 2018; Rojas Herrera 2019).

[2] Las entrevistas a otros trabajadores y trabajadoras recuperadoras – 9 en total – fueron realizadas en el contexto de realización de la tesis doctoral de la primera autora. Las mismas persiguen otros objetivos a los planteados en este documento, pero proveen información suficiente.

En las ciencias sociales fueron dándose diferentes denominaciones y caracterizaciones de estas formas en función de sus particularidades históricas y territoriales. Aquí se pone el foco de atención en lo que la academia hoy denomina EP. Los referentes iniciales fueron Razzeto, Coraggio y Núñez,[3] quienes, desde mediados de 1980 expusieron una alternativa a la noción de informalidad que venía teniendo espacio desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa Regional de Empleo de América Latina y el Caribe en los 70.[4] Además, aparecen explicaciones sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo en economías latinoamericanas con perspectivas marxistas, con Nun y Quijano[5] como exponentes, quienes indicaban que los sectores populares urbanos hacían frente a situaciones de desempleo con estrategias y procesos de organización para la prestación de servicios y provisión de bienes, y de esa forma daban resistencia económica a condiciones de vida difíciles y a políticas económicas liberales que los situaba como excluidos. La EP así entendida, abarca amplias y variadas situaciones sociales, en las cuales las capacidades y activos (fijos o intangibles) de las economías domésticas son puestas al servicio de la reproducción transgeneracional de la vida, tanto en cuanto a lo biológico, como en lo cultural. La lógica resulta marcadamente diferente a la de acumulación de capital, dando preponderancia al valor de uso (Coraggio 1998; Grabois y Pérsico 2015). Dichos procesos se mantienen en la informalidad, en tanto no se fueron creando nuevos mecanismos e instrumentos de formalización que se adecuaran a los tipos de relaciones laborales entablados – autónomos, subordinados o económicamente dependientes – sin protecciones de derechos y donde los intercambios pueden ser, o bien salarios reales, o determinarse en función de los precios de los medios de producción y consumo utilizados en aquellos bienes y servicios ofrecidos. La producción está mediada por pautas culturales, por relaciones interpersonales

[3] Vale la pena referenciar algunos documentos de estos autores: Coraggio (1989), Núñez (1995) y Razzeto Migliaro (1983) dispuestos en la bibliografía.

[4] Estas instituciones presentaban a la informalidad como atraso, desempleo y pobreza debido a las intervenciones del Estado en la economía,-aquí cabe mencionar la perspectiva de Lewis de economía dual y los desarrollos de De Soto. Ello sesgaba las recomendaciones de política hacia la modernización del estado, la eliminación de instituciones y filosofías que se consideraban arcaicas y la expansión monetaria, lo cual, según esa lógica, permitiría que el sector moderno de la economía absorbiera al tradicional resolviendo el desajuste entre los procesos de modernización y la forma de funcionamiento de la acumulación capitalista, asegurando mejores ingresos y relaciones económicas y laborales estables (Labrunée y Gallo 2005; Ludmer 2019).

[5] Sobre estos autores, Vázquez (2017) referencia los textos de Nun (2001) y Quijano (2014), entre otros.

y es así que involucra a todas las unidades domésticas u hogares (Coraggio 1998).

Pasado el tiempo, ya no cuenta como objetivo de la EP la subsistencia, sino que esta condición describe las realidades de los y las trabajadoras como excluidos. Hoy pesa más su vinculación como sector que produce bienes y brinda servicios, aunque subordinado y con una menor valorización del trabajo, debido a las desiguales relaciones con el resto de la trama productiva vinculada al sector moderno de la economía.[6] De acuerdo a Bertellotti y Cappa (2021) y Chena (2017) los mecanismos de explotación resultan ser más indirectos, basados en el sistema de precios y financieros. Todo esto imprime ciertas características generales a las actividades: entre algunas de ellas, se trata de producciones intensivas en trabajo con escasa productividad, donde no existen relaciones asalariadas y los ingresos son bajos. Por esto, es que se mantienen carencias en el consumo y en las posibilidades de acumulación de capital.[7] De todas maneras, se encuentran experiencias bien diferentes, algunas con mayores niveles de precarización, y otras que, gracias a la organización entre trabajadores y trabajadoras, vienen mostrando mejoras productivas y en las condiciones de trabajo. Estudios más actuales describen las formas y estrategias de ciertas actividades para afrontar la pandemia en Argentina (Fernández Álvarez *et al.* 2021; Muñoz y Gracia 2021). Este capítulo aporta en esta misma dirección, pero desde un abordaje que tienen en cuenta el contexto local, el cual otorga características particulares a los procesos y dinámicas en marcha.

8.3 La economía popular en Argentina

La importancia de la EP a nivel nacional pudo ser dimensionada cuando se llevó adelante la inscripción al Programa Ingreso Familiar

[6] En Bertranou (2013), se desarrollan las diferentes líneas conceptuales que explican o describen la Informalidad laboral. Entre ellas la hipótesis de dualismo del mercado de trabajo cuyos referentes son Lewis, Harris y Todaro remarca la existencia de dos sectores en la economía, uno moderno (formal) y otro tradicional (informal). El moderno se caracteriza por rigideces en la determinación del salario, el cual se fijaría a valores superiores a los cuales tomaría en un mercado de trabajo sin intervención y, por ello, se racionan los puestos de trabajo. Las persona trabajadoras que resultan expulsadas de ese sector formal, gracias a la inexistencia de barreras a la entrada, se pueden emplear en el sector informal, de baja productividad.

[7] Además, los recursos son apropiados mediante mecanismos de distribución comunitarios de tierras y espacios públicos, reivindicaciones exigidas al estado y recuperación popular de bienes.

de Emergencia (IFE).[8] Permitió captar toda una parte de la población económicamente activa que se involucra en estas actividades y que desde otras fuentes quedan invisibilizadas. También distintos estudios dan cuenta de la impronta y capacidad que han tenido estas formas de organización para acompañar a los y las trabajadoras y sus familias en distintos períodos, con restricciones tanto económicas, como recientemente, sanitarias (Bertolotti *et al.* 2021; Maldovan Bonelli *et al.* 2020; Natalucci *et al.* 2021; Roig 2020). En esos documentos se referencia el año 2011, cuando se crea la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), como el momento en que toma impulso la EP como categoría analítica en las ciencias sociales en nuestro país, pero también como categoría empírica y de gran dimensión política. Los medios de comunicación coadyuvaron a un reconocimiento y una mayor visibilidad de las actividades que involucra. Estas cuestiones, de acuerdo a esa bibliografía, avalaron y acompañaron las reivindicaciones de las formas asociativas para la organización del trabajo, y la posibilidad de una representación gremial, desde la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) junto a otras organizaciones políticas, coronando todo ello con la sanción de la ley de Emergencia Social n.° 27.345 de 2017 (Serra 2018).

Según Chena, a partir de datos del Ministerio de Economía los trabajadores y trabajadoras que se insertan en actividades de la Economía Popular son aproximadamente 6.5 millones.[9] El Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP) que comenzó a aplicarse a mediados de 2020 bajo la Resolución Ministerial 408/2020[10] registra más de 3.200.000 personas hacia febrero de 2022 como trabajadores y trabajadoras, siendo 1.091.500 habitantes de la Provincia de Buenos Aires, esto es, un 36 % de las inscripciones (MDS 2022). Pertenecen a 9 ramas y 75 actividades y se desempeñan – según su importancia relativa – en comedores y merenderos comunitarios, servicios de limpieza, agricultura, venta ambulante, albañileria y colocación de durloc, tareas de auxiliar en obras de construcción, peluquería/ depilación /manicura /masajes, cocina, ferias, y producción de alimentos, por mencionar

[8] El Ingreso Familiar de Emergencia es un seguro social de Argentina destinado a trabajadores informales y monotributistas de las primeras categorías otorgado en el marco de la emergencia por la pandemia por COVID-19. Para más información, vease Cetrángolo y Grushka (2020).

[9] En este dato están incluidos las asalariadas y asalariados en casas particulares, independientes autónomos, monotributistas y quienes adhieren al monotributo social).

[10] Generado desde la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo de la Nación, entidad creada por la ley de Emergencia Social.

varias de ellas. También hay una impronta de género y generación – hacia mujeres y jóvenes – muy marcada y que contrasta con otras estadísticas, como las generadas por las del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Entre las características más relevantes de esta población trabajadora, se observa que casi el 60 % desarrollan y organizan su trabajo de forma individual. El resto forma parte de organizaciones colectivas. El 8 % del total están formalizadas como cooperativas, el 23 % conforman organizaciones comunitarias sociales y un 7 % en pequeños emprendimientos (familiares o no). El lugar de trabajo, en el 57 % de los casos, es en hogares particulares, la mitad en los propios y la otra mitad en otros. Otro 17 % de los y las inscriptas se desempeñan en el espacio público. Por otra parte, la EP pareciera estar más presente en ciertas zonas del país: la Provincia de Buenos Aires es la que muestra mayores inscripciones, siguiendo el Noroeste y el Noreste del país, – lo cual también contrasta con los registros del SIPA, aún cuando, en conjunto, ReNaTEP alcanza solo la mitad de personas relevadas de esa fuente oficial –. Es necesario tener en cuenta que la información de esta última fuente presenta sesgos por la inscripción voluntaria y por el hecho de que el mismo fue impulsado en el contexto de restricciones por COVID-19, a lo cual se suman particularidades territoriales y militancias políticas que pudieron incidir en una sobredimensión de trabajadores y trabajadoras en ciertas zonas.[11]

8.4 La actividad de recupero de materiales urbanos en Argentina

Para Bertellotti y Cappa (2021) esta rama de actividad, la de recolección y reciclado de materiales resulta interesante por su potencialidad e importancia en cuanto a los impactos económicos, ambientales y por la posibilidad de vincularse con el resto de sectores de la economía mediante políticas sectoriales, las cuales, en la actualidad, presentarían menores sesgos asistencialistas o de corto plazo. Justamente, a fines del siglo XX, el «cartoneo» se posicionó como una alternativa y estrategia de reproducción social de los hogares frente al contexto económico de crisis y las situaciones de desempleo y precarias condiciones de trabajo de buena parte de la población. A ello se suma que, en esos momentos, los precios de los

[11] Por su parte desde el Centro CITRA se encaminaron hacia la tarea de elaborar un criterio de medición de la EP a partir de los microdatos de la EPH, explicitando el debate acerca de la necesidad de diseñar nuevas formas de recopilar información sobre trabajo, empleo y situaciones sociales más cercanas a las realidades de trabajadores y trabajadoras (Fernández Álvarez *et al.* 2021).

materiales recuperados resultaban atractivos, debido a un encarecimiento relativo de materiales nuevos, producto de la devaluación de la moneda, cuestión que instala una mirada valorativa respecto a los desechos,[12] en los términos desarrollados por Dimarco (2012) y Vio (2018). La importante presencia de personas dedicadas al cartoneo en los grandes centros urbanos, resaltada desde los medios de comunicación, ayudó a que ganara espacio una visión ambientalista y a una empatía social por este grupo, quienes empezaron a ser reconocidas como trabajadores y trabajadoras. Desde entonces se ampliaron los estudios que relatan ejemplos y experiencias territoriales de políticas de inclusión social y organización de esta rama (Boy y Paiva 2018, entre otros). En esta etapa es que se entiende que la inserción en esta actividad resulta ser mayormente forzada, frente a las escasas oportunidades que ofrece el mercado, una estrategia de reproducción social de las clases populares en las ciudades. La tarea básica de los y las recuperadoras es observar y seleccionar materiales que mantienen utilidad económica. Se trata del primer eslabón de la cadena de valor de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos con una importancia radical para el desarrollo sostenible, en tanto minimiza los residuos y fomenta el reciclaje, vuelve a incluir en el mercado materiales disponibles para varios procesos industriales.[13] En estos procesos de mayor visibilización y reconocimiento de esta actividad es indiscutible el protagonismo de MTE,[14] Movimiento

[12] Dimarco (2012) expone las diferentes concepciones respecto a la actividad del recupero desde fines del siglo XIX. Inicialmente se daba una convivencia entre dos miradas, aquella que se refiere a la visión patógena, vinculada a los peligros para la salud pública, con la concepción valorativa, donde se daba prioridad al valor económico acotado a las empresas privadas que licitaban para ocuparse de los residuos en espacios de disposición. Luego, en el siglo XX la visión patógena gana espacio por los nuevos conocimientos de la microbiología, lo cual tiene como consecuencia la pérdida en los imaginarios acerca de la función social de la clasificación de desechos, y por lo tanto, de quienes llevaban adelante esta actividad, ya no era considerado un trabajo y pasó a considerarse como un riesgo social por la peligrosidad sanitaria y moral vinculando a la vagancia y desidia a estos trabajadores y trabajadoras y por lo tanto, condenados socialmente y por las normativas de la época. Más recientemente en Schamber *et al.* (2019) analizan los cambios en cuanto a su visibilización y su identificación, mutando desde la clandestinidad a su importante rol en la gestión de residuos urbanos.

[13] Estos aportes son los reconocidos en la Agenda XXI (UNDS 1992) en sus bases para un manejo integral de los residuos sólidos como parte del desarrollo sostenible.

[14] El MTE hoy incluye trabajadoras y trabajadores de cooperativas de diversas ramas de la EP (textil, agricultura familiar, vendedores en la vía pública, entre otras) (Bertellotti y Cappa 2021).

de Trabajadores Excluidos, organización de base de cartoneros y cartoneras, y luego la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR), la cual hoy integra la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), entidad que desde hace 5 años empieza a insertarse en el territorio marplatense.

Los datos más recientes acerca de la cantidad y características de quienes se desempeñan laboralmente en la rama recuperación, reciclado y servicios ambientales son los que provee el ReNaTEP: 117 870 personas (el 4 % del total de las inscripciones). Estas se encuentran, en un alto porcentaje, el 45 %, habitando en la provincia de Buenos Aires y existe una leve diferencia por género (56 % varones y el 44 % mujeres).[15] En cuanto a las tareas concretas realizadas, el 25 % recuperan materiales y siguen con un porcentaje similar quienes se dedican a la limpieza de terrenos y espacios verdes (21.3 %) y el reciclado de basura (15.6 %). Resulta interesante a los objetivos de este capítulo que según esta fuente, más de la mitad, se organizan individualmente para realizar el trabajo, 54.8 % mientras que el restante 45.2 % opta por desenvolverse en el marco de estrategias colectivas, ya sea en cooperativas, un 18.9 % o bajo organizaciones comunitarias sociales, el 17.7 %.

La reciente Encuesta ESAyPP realizada desde el Proyecto PISAC 085 relevó a 64.500 trabajadores y trabajadoras que se dedican o dedicaban al reciclaje o recuperación de materiales reciclables[16] de las cuales el 54 % se organizan de forma individual, mientras el resto se organiza junto a otras personas. Solo el 28 % de los casos tienen un empleador y el 15 % se reconocen como empleados y empleadas del Estado. Con esta fuente solo se rescataron estrategias conjuntas de cooperativas en la ciudad de La Plata.

8.5 La recuperación de materiales en Mar del Plata. Características y condiciones de trabajo en la prepandemia

A nivel local, existen investigaciones que, desde la geografía, el diseño urbano y la sociología, abordan los procesos de recolección de materiales reciclables de carácter informal en la ciudad (Barabino 2014; González Insúa 2019; González Insúa y Ferraro 2015; Labrunée 2018a,b; Pintos Radice 2020). Estos antecedentes cuentan cómo un

[15] Estos datos de distribución por sexo de esta rama en particular fueron recuperados del informe de agosto de 2021 de ReNaTEP (2021).

[16] En función a la respuesta ¿A qué se dedica/ba o qué produce/producía el establecimiento en el que realiza su trabajo principal?, desde la cual se codificó de acuerdo al clasificador internacional de ocupaciones de 2008, bajo los códigos 9611 y 9612.

grupo poblacional, siguiendo las lógicas propias de la EP se vinculan a la dinámica productiva del Partido de General Pueyrredón. El Sector terciario es el que lidera la economía local, con marcadas estacionalidades propias de su impronta como balneario de verano. Le sigue el sector industrial, específicamente aquellas ramas de industria manufacturas – donde resalta la alimenticia, vinculada al pescado – y por último el primario, el cual viene mostrando un crecimiento importante, traccionado por la horticultura (Atucha *et al.* 2012). Esta estructura productiva está fuertemente vinculada a actividades informales y subterráneas[17] y la importancia de actividades que se dinamizan solo en ciertos momentos del año, hace que la ciudad se sitúe en los primeros puestos del *ranking* de situaciones de desempleo del país.

En el partido la valorización de materiales reciclables se efectúa a partir de tres circuitos:

1) la recuperación en el relleno sanitario;
2) en el circuito formal, en la cual se insta a las y los vecinos a separar materiales recuperables de los desechos orgánicos con una recolección diferenciada durante los días de la semana. Ambos circuitos componen la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) a nivel local;
3) por último ocurre la recuperación informal en la vía pública (Gareis *et al.* 2016; González Insúa 2019).[18]

[17] En Atucha y Labrunée (2014), se presentan datos del Producto Bruto Geográfico que incluyen estimaciones de ese tipo de situaciones, que agregan un 70 % más de Valor Agregado que el declarado en el Censo Nacional Económico de 2003.

[18] En González Insúa (2019), entre otros documentos, se expone el funcionamiento del sistema de gestión integral de residuos urbanos en el municipio, considerando diferentes aristas y dimensiones de análisis, por un lado, la planta de recuperación – separación, clasificación y venta – de residuos gestionada por una cooperativa Común Unidad de Recuperadores Argentinos (CURA), como circuito formal, muestra una incidencia en la sustentabilidad urbana baja en las dimensiones política, económica, social y ecológica (González Insúa 2019). Esto permite justificar la importancia de reforzar los demás circuitos, incluidos los informales, particularmente por su incidencia en la dimensión social de la sustentabilidad. Por su parte el recupero en el predio de disposición final de residuos en el Municipio, que ocurre de manera informal desde hace muchos años, se encuentra en constante expansión y dinamismo y convoca a aquellos trabajadores y trabajadoras, que resultan expulsados y marginados del mercado de trabajo local, el cual se encuentra sujeto a fuertes estacionalidades y altibajos de las actividades económicas relevantes en el PGP, como la pesca y la construcción (Labrunée 2018a,b). En el documento de Pintos Radice (2020) se describe la presencia de trayectorias laborales muy extensas y arraigadas vinculadas al predio de disposición

Respecto a este último circuito, se cuenta con información acerca de las prácticas entre quienes diariamente realizan la actividad.[19] En 2014, la investigación realizada por Barabino (2014), provee descripciones concretas, a las cuales se suman los datos de la encuesta realizada en 2019 por González Insúa *et al.* (2021). Ambas fuentes exponen la potencialidad económica de esta actividad, en una ciudad de tamaño intermedio, como lo es Mar del Plata, con altos niveles de consumo. En concreto, Barabino (2014) contabilizaba 1 500 a 1 900 personas que diariamente recorrían las calles seleccionando, trasladando y vendiendo materiales a una red de 50 establecimientos acopiadores de diferentes tamaños y grados de formalidad, a bajo costo, dando cuenta de la invisibilización – salarial y previsional – de esta mano de obra. De acuerdo a los relatos sistematizados por la autora, y los que se suman en el marco de la investigación aquí realizada, las personas que se dedican al recupero resultan atraídas o involucradas debido a las escasas oportunidades de inserciones en otras actividades, las que también suelen realizarse bajo formas informalizadas e, incluso, con algunas experiencias formales, poco satisfactorias y exigentes. Se verifican trayectorias laborales donde la precariedad de los puestos y las situaciones de informalidad se manifestaron de manera ininterrumpida, y han vivido desigualdades y segmentaciones de acuerdo al género. Esas experiencias fueron relatadas con referencias a remuneraciones bajas, con problemas de cobro, e implicaron la necesidad de recurrir a endeudamientos con la intención de alcanzar consumos básicos y dificultades para la conciliación con las obligaciones de cuidado. A ello se suman precariedades en cuanto al modo de integración social ya desde sus familias de origen.

En el período de prepandemia, el referente de la Cooperativa de Recuperadores Urbanos entrevistado relata cómo muchas personas fueron perdiendo las posibilidades de encontrar en otros oficios y actividades como cuentapropistas – venta ambulante o construcción – los medios para acceder a bienes y servicios para satisfacer

final de residuos en el partido de General Pueyrredón. Existen conflictos entre actores con diferentes intereses y sentidos respecto al territorio y los modos de apropiación del mismo. Básicamente, las partes intervinientes en estas disidencias son: el Ente Municipal de Servicios Urbanos (EMSUR), responsable de la gestión de Residuos Urbanos junto al Gobierno Provincial, los y las recuperadoras de la planta CURA, a los del Predio y aquellos que se desenvuelven en la vía pública (Labrunée 2018a,b).

[19] La misma es principalmente cualitativa, dada la invisibilidad con la que suele desarrollarse y el alto costo operativo que implicaría desarrollar una estrategia de relevamiento de datos cuantitativos y además, que abarque la totalidad del territorio municipal.

las necesidades materiales de sus hogares, por lo cual el *cirujeo*, palabra utilizada por él, resultó ser la alternativa de sustento viable en estos años, en los cuales el contexto económico marcaba importantes signos de deterioro (GrET 2020, 2021):

> «... esta es una actividad que se presenta como un refugio, y que a diferencia de otras permite medianamente un fácil acceso no es necesario demasiado conocimiento previo ni habilidades, salvo poder caminar y recolectar los materiales».[20]

En el relevamiento de 2019[21] se constata la facilidad de acceso a esta actividad, y la vinculación se mantiene en el tiempo, más de 10 años para el 62 %, porcentaje que aumenta entre los recuperadores varones y jefes de hogar.[22] Además, en consonancia con el material

[20] Cristian Blasina (12 de julio de 2021). Entrevista realizada por María Eugenia Labrunée. Entrevista n.° 1. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[21] La encuesta realizada a nivel local (González Insúa *et al.* 2021) ofrece información concreta y detallada del período prepandemia, – realizada entre enero y mayo de 2019 – acerca de las condiciones de vida y de trabajo de un grupo de trabajadores y trabajadoras en este oficio Se trató de una encuesta realizada a 100 recuperadoras y recuperadores (63 % varones y el resto mujeres). Si bien no intentó ser una muestra representativa, lo cierto es que es la primera de este tipo que se realiza en la ciudad y los y las encuestadas habitan por toda la periferia de la ciudad de Mar del Plata (fueron mencionados 20 barrios) Los resultados fueron publicados en el Primer Informe de la Encuesta a Carreros y Cartoneros de la ciudad de Mar del Plata (González Insúa *et al.* 2021) y difundidos también en «Qué digital», medio digital local (18/04/2021): Recuperadores urbanos: una tarea invisibilizada, un rol sustentable y demandas a atender. Disponible en https://quedigital.com.ar/sociedad/recuperadores-urbanos-una-tarea-invisibilizada-un-rol-sustentable-y-demandas-a-atender.

[22] En coincidencia con las descripciones de Barabino (2014), en 2019, el 94 % no ha alcanzado el secundario completo y un 10 % declara no poseer ningún tipo de instrucción. El 78 % de los casos que habitan en viviendas propias – en este caso hay un sesgo por género favorable a las jefes de hogar mujeres, respecto a los jefes varones (83 % vs 75 %) – mientras el 4 % alquila, otro 14 % vive en espacios prestados, y el 2 % manifiesta ser ocupantes de hecho. Los materiales del piso son de cemento, ladrillo fijo, suelto o tierra en el 79 % de los casos. En cuanto a los materiales, 38 % son casillas o locales no construidos para vivienda. El acceso a sistemas de salud es casi nulo, el 98 % no poseen obra social, y por lo tanto tampoco los miembros de su familia, por lo cual hacen uso de los centros de salud públicos (CAPS) en el 76 %, y el Hospital Interzonal (24 %).

de las entrevistas realizadas, una buena proporción no había transitado por otras actividades u oficios y, para el resto, los itinerarios se vinculan con experiencias intermitentes en comercios, fábricas y en oficios. Entonces, la recuperación de materiales se ubica como la principal fuente de ingresos – por cierto muy inferiores a los necesarios para adquirir una canasta básica de bienes y servicios de consumo establecida y medida por el INDEC en ese período –. Las personas ocupadas en esta rama son generalmente jóvenes – una alta proporción es población entre 18 y 34 años – característica que también viene mostrando el ReNaTEP en el total del territorio argentino. Otro dato importante es que en el 78 % de los casos son jefes o jefas de hogar – 39 % de los casos son mujeres, generalmente jóvenes, en promedio de 35 años y se declararon como solteras –. Las familias estaban conformadas generalmente, por 4 integrantes o más. En total, con las personas consultadas que sumaban 100, habitaban, en conjunto, 236 niños, niñas y adolescentes. Finalmente, para cerrar la caracterización, esta población, tiene niveles educativos bajos, sus viviendas se caracterizan por materiales y condiciones precarias de habitabilidad.

Por otra parte, respecto a las prácticas del trabajo, Barabino (2014) da cuenta que la tarea suele involucrar a varias personas, generalmente relacionadas por parentesco. Asimismo, en esa investigación, como en las entrevistas realizadas en 2021, quedan explícitas ciertas divisiones sexuales del trabajo: son los varones adultos quienes recorren y hacen el recupero, y las mujeres se ocupan de las tareas de reproducción en el hogar durante los días hábiles de la semana, y salen en las recorridas en busca de materiales los días sábados. Mientras, la comercialización suele estar asignada exclusivamente a los adultos varones. Además, el acopio de materiales recuperados se realiza en los mismos hogares, sobre todo de aquellos cuya venta es más conveniente cuando se realiza en mayores volúmenes, como los metales. De manera incipiente, se observaba el inicio de acopio en en galpones de FACCyR-UTEP y MTE. En 2019 fue posible constatar que, en promedio, destinaban 5 días por semana a esta actividad, con un promedio de 5 y 6 horas diarias – según el acceso y volumen de materiales recolectados y el medio de transporte en que realicen la recuperación –. La tarea era realizada mayoritariamente en horario diurno, por la mañana, y luego, por la tarde. Aquí se observa un sesgo por género, en tanto las mujeres ocupaban menos días semanales que los varones a la actividad.

El 85 % utilizaban carro a pie o a caballo (47 y 38 casos respectivamente), y aquí también se mostraron diferencias según el género, son las mujeres jefas de hogar las que desarrollaban la actividad en mayor medida con carros trasladados a pie, cuestión a tener en cuenta en tanto el tipo de vehículo utilizado delimita la carga horaria y el

peso de materiales diarios. Se destaca el uso de bolsón *Big Bag* y, en algunos casos, herramientas adicionales, – llaves, tenazas o pinzas, rastrillo y balanza –. Eran escasos los recaudos de seguridad y cuidado personal, – menos de la cuarta parte de los y las entrevistadas utilizaba guantes – u otro tipo de protecciones. Reconocían ciertas enfermedades recurrentes, que asociaban a la tarea – respiratorias, alergias y sarpullidos – y accidentes comunes como cortes.

El papel y el cartón eran los materiales más valorados debido a su precio, posibilidad de acopio, accesibilidad y regularidad en la recolección. Estos recuperadores y recuperadoras verifican que durante el verano aumenta el caudal de recupero en toda la ciudad, sin necesidad de cambiar los recorridos habituales. La venta era y sigue siendo diaria concretada de forma totalmente informal a compradores minoristas ubicados en sus barrios, salvo excepciones, como los metales, vendidos mensualmente. Las empresas compradoras mantenían una franja horaria de recepción muy amplia, inclusive los días sábados. Esto facilitaba o reducía la necesidad de acopio y traslados adicionales para vender los materiales.

Resulta interesante que, en conjunto, el 75 % de los y las encuestadas percibían un reconocimiento favorable y colaboración con su tarea por parte de la población, en concordancia con el posicionamiento actual de la actividad, tal como nos explica Dimarco (2012). Sin embargo, también se exponen actitudes de discriminación, insultos, desconocimiento de la labor, desinformación sobre la correcta separación de residuos y hasta desinterés.

Los ingresos obtenidos por estos y estas trabajadoras son fluctuantes: «En el carro es al azar, un día hiciste 1000, al otro día hiciste 2000, al otro día haces 500. Haces un día mucho, al otro día poquito, pasado no haces nada y así es la calle. Hoy te da, mañana no sabes. Eso es día a día, pero siempre algo hacés».[23] Se dividen entre los monetarios, producto de la venta de los materiales recuperables, como aquellos en especie que son utilizados por cada quien y su familia – ropa, materiales de construcción, artefactos, muebles, entre otros –. También alimentos, los cuales son obtenidos en simultáneo con el «mangueo».

De forma complementaria cuentan con transferencias monetarias del Estado y otras changas. En el momento del relevamiento de 2019, la incorporación a programas de transferencias monetarias por su rol de personas trabajadoras informales o de la EP era relativamente escasa – 15 % recibían Hacemos Futuro y 8 % el Salario Social Complementario –. La adscripción al monotributo social era exigua, – solo 4 % de ellos –. Por otro lado, el 78 % de los grupos familiares recibían prestaciones vinculadas a derechos de niños, niñas

[23] Jorge, 2021.

y adolescentes y en función de características de la composición particular de sus hogares – 56 % AUH, 6 % pensión por 7 hijos y 4 % a la pensión por discapacidad – lo cual da muestras de los esfuerzos del Estado en asegurar ingresos a las familias y personas vulnerables y a ciertos grupos etarios. Entre las mujeres es que puede detectarse la percepción de la AUH, el 86 % de las mujeres declaran recibir esta prestación, mientras que en el caso de los varones, solo el 39 %, mientras que, si bien los casos son mucho menores, hay una mayor participación de Hacemos futuro entre varones.

Por otro lado, dentro del circuito formal del Sistema GIRSU existe desde 2007 la cooperativa CURA ubicada en el predio de disposición final de residuos del Municipio de General Pueyrredón, gestionada desde el Estado local. En esa Planta se recuperan materiales que llegan en los camiones de recolección de residuos domiciliarios, los cuales debieran estar ya separados por los y las vecinas (en bolsas verdes). Distintos estudios describen la historia de esta cooperativa y su funcionamiento (González Insúa 2019; González Insúa y Ferraro 2015; Leis 2015). Allí se desempeñan como socios algunas personas que antiguamente realizaban la actividad en el predio, de manera informal. Aquí interesa ahondar en una estrategia de cooperación diferente, impulsada desde la FACyR, MTE-CTEP, entre quienes recuperan en la vía pública.

8.6 Procesos de trabajo colectivo para la recuperación de materiales en vía pública en Mar del Plata

Desde 2018, MTE se encuentra en un proceso de organización de la actividad de recupero en la vía pública en el Partido de General Pueyrredón, el cual comenzó a delinearse a partir de la implementación de puntos sustentables y de formación de «promotoras ambientales» tomando como referencia experiencias consolidadas de otras localidades. Fue recién en 2020 cuando se constituyó la Cooperativa de Recicladores Urbanos Marplatenses (RUM), no sin dificultades, debido a resistencia de los y las trabajadoras debido a experiencias previas insatisfactorias, como las desarrolladas en la industria pesquera local, tan enraizadas en la ciudad por el aprovechamiento fraudulento de esa forma jurídica por parte de empresas de procesamiento del pescado, muy importante en la trama productiva local y cuyas particularidades han sido reflejadas en investigaciones específicas.[24] De todas maneras, la formalización de las organizaciones bajo el formato de cooperativas, es impulsada desde la FACyR debido a su potencial para establecer acuerdos, desarrollar proyectos y gestionar

[24] Esta problemática ha sido estudiada por Cutuli (2009, 2015), Cutuli y Lanari (2011) y Mateo *et al.* (2010).

financiamiento. El proceso hasta que se constituyó la cooperativa abarcó cuatro años, por un lado, debido a las situaciones de alta vulnerabilidad de las personas trabajadoras, lo cual no les permitía dedicar tiempo a asistir a reuniones, formaciones y convocatorias realizadas por la institución. Además, los referentes se vieron en la necesidad de aclarar las potencialidades de las formas asociativas y colaborativas y desterrar el mito de que la cooperativa funciona como una herramienta para ocultar situaciones de sometimiento y relaciones asalariadas precarizadas. Tampoco la experiencia de constitución de la planta de CURA, cooperativa de gestión municipal, resultó ser un proceso simple. Así lo expone el referente consultado:

> «Las experiencias fueron malas y dejaron como saldo eso: "laburar en una cooperativa es laburar para alguien". Eso trajo muchísimas resistencias por parte de los compañeros y compañeras, tantas que tardamos 4 años en armar una cooperativa».[25]

En las entrevistas realizadas a quienes optan por organizar su trabajo de forma individual, se encuentran algunas reflexiones sobre estas cuestiones. La actividad de recuperación de materiales, según consideran, debe ser de exclusiva dedicación y usufructo privado, sin que intervengan intermediaciones u otros actores que limiten o restrinjan el modo y las pautas de llevarla adelante. Se repiten aquellas percepciones acerca de que tanto en las relaciones de dependencia, como en otras formas de organización del trabajo asociativas, hay un aprovechamiento, un lucro de terceros del esfuerzo propio.

> «... te soy sincero, no me va [la cooperativa]. Mira que voy a salir a cirujear para entregárselo a ellos, ahí cuando ellos entregan una vez al mes. Si yo hago 1000 todos los días, hago 1000. Si hago 500, son 500, y son míos...».[26]

Pasando ya al funcionamiento de la cooperativa RUM, una vez conformada, se concentró en la comercialización – el desarrollo de estrategias de venta conjunta de materiales – para ello ofrece infraestructura, servicios y maquinarias que permiten aumentar el valor agregado (prensa y balanza). El trabajo bajo la cooperativa se organizaba, inicialmente a partir del material dispuesto por los puntos sustentables. Algunas tareas se dividían, como la gestión de las asambleas y la comisión directiva de la cooperativa para organizar la jornada laboral, las relaciones políticas e institucionales y con otros gremios, entre otras. Las mujeres se formaron como Promotoras ambientales, mostrando la perpetuación de estereotipos de género en cuanto a las tareas que pueden o deben realizar estas. En la segunda

[25] Cristian Blasina (12 de julio de 2021).
[26] Jorge, recuperador urbano, 2021.

mitad de 2021 se desempeñaban 30 compañeros y compañeras, pero se mantenía abierta la convocatoria a más personas.

8.7 El impacto de la pandemia para los y las recuperadoras urbanas

De acuerdo a los datos de ESAyPP el 85 % de las personas vinculadas a la actividad de recuperación de materiales, en el conjunto de aglomerados urbanos relevados, especialmente quienes se desempeñan de forma individual refieren a que los impactos sobre su quehacer diario no fueron de relevancia, simplemente no han vivido complicaciones para continuar con su actividad. Además, esta actividad fue declarada desde el inicio del ASPO como esencial, por lo que estaban habilitados a circular, trabajar e interactuar con otras personas bajo el cumplimiento de protocolos específicos (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible 2020).

Por su parte, entre quienes se organizan en cooperativas u otras formas colectivas, por el contrario, remarcaron limitaciones para llevar adelante su actividad, sobre todo cuando dependen o responden al Estado, y vieron reducirse sus ingresos en tanto las remuneraciones se estipulan de acuerdo a lo producido. Pero quienes se mantienen por fuera de esos esquemas, de acuerdo a esta fuente, se movieron con mayor libertad.

En las entrevistas en profundidad realizadas en Mar del Plata, se obtienen respuestas similares. Si bien dan cuenta de que en el momento de las restricciones más estrictas por la pandemia se redujo el material recuperable disponible en la calle, mantuvieron la actividad diaria y han podido acceder a alimentos y un mínimo de dinero, satisfaciendo, de acuerdo a sus percepciones, las necesidades básicas. Estas personas admiten estar preparadas y acostumbradas a situaciones adversas y tienen estrategias para conseguir lo que necesitan: «Como yo tengo experiencia, como mi familia se dedicó a eso, yo más o menos ya sé qué levanto y lo que no levanto, y con eso me defiendo...».[27] Otro entrevistado expresa: «Yo me crie a la pálida, entonces nosotros con poco, vendo una yunta de pato y ya hice para el guiso de hoy (...). Yo me manejo, siempre. No me quedo quieto...».[28] Para las personas entrevistadas que desarrollan la actividad de forma autónoma, la flexibilidad para organizar su trabajo les permitió realizar ajustes rápidamente para afianzarse en esta actividad, frente a la reducción de otras actividades complementarias durante la pandemia.

[27] Juan Manuel, 2021.
[28] Jorge, 2021.

Entre quienes se organizan en la cooperativa RUM, como sucede con una de las entrevistadas, la visibilización de su tarea, al realizarla en forma conjunta y organizada, simplemente les instaba a tener más recaudos y pautas para recorrer las calles siguiendo las recomendaciones sanitarias. La reducción de materiales en pandemia la enfrento a dificultades económicas importantes, que hicieron que ella y sus hijos e hija debieran recurrir a los servicios de comedores barriales. En este ámbito, se requerían más horas de trabajo para alcanzar la cantidad de materiales que se acercaran a los niveles prepandemia e incluso reorganizar las actividades. Al comparar los niveles de ingresos obtenidos con los que lograba acceder cuando trabajaba en otro ámbito, específicamente en el predio de disposición final de residuos, admite que en octubre de 2021 eran menores por los volúmenes, aunque el precio obtenido sea sustancialmente mayor, por la mejor calidad de los materiales vendidos. Sin embargo, detalla que las condiciones de trabajo resultan más favorables. «Pero mis condiciones laborales son otras yo salgo de mi casa y se que vuelvo a mi casa, porque yo no voy a... ¿Entendés? Al todo – al nada – [29] yo estuve ahí, en el predio, y a mi casi me mataron». Esta cita ejemplifica cómo la oportunidad de llevar adelante esta tarea, de forma conjunta y organizada reduce los riesgos y situaciones de peligro para la vida y mejora la calidad de los materiales recuperados y su precio de venta.

8.8 Estrategias de organización del trabajo a partir de la pandemia desde la cooperativa RUM

La pandemia dio lugar a cambios en la organización de la producción y en el trabajo que se mantuvieron en el tiempo. A nivel general, desde MTE y diferentes organizaciones vecinales como los Comedores Barriales de Emergencia, nuestros entrevistados y entrevistadas describen el modo en que han podido gestionar los momentos de mayor crisis, y cómo ello permitió lograr un acompañamiento sostenible en los territorios, donde se pudo, en concreto, responder a las necesidades de cuidado y de alimentación.

En particular, en la cooperativa RUM, las restricciones iniciales de todas las actividades económicas, y los comercios y establecimientos que se habían comprometido a funcionar como Puntos Sustentables

[29] La entrevistada da a entender que evitaba el uso de estrategias violentas en ese ámbito. En diferentes estudios, puede verse a Labrunée (2018a,b) y Pintos Radice (2020) se describe que en el Predio de Disposición Final de Residuos son comunes problemas de convivencia y falta de pautas entre las y los recuperadores, que implican situaciones donde se corre riesgos, incluso, de vida.

– escuelas, sindicatos y universidades – implicó la menor generación de materiales a recuperar en la ciudad, y afectaron de lleno los ingresos. Por lo cual, en lo diario, la menor carga de trabajo dio el tiempo para desarrollar estrategias de reclamos y exigencias al municipio.[30] Durante este período se realizaron diversas movilizaciones para exigir un camión al municipio que permita asegurar el retiro de materiales en puntos estratégicos, servicio que lograron conseguir en la primera parte del 2021. También se gestionó, con diferentes trabas y desentendimientos, el otorgamiento de un galpón de acopio por el Municipio. En ello fue necesario el involucramiento y acompañamiento de instituciones de índole nacional, ante la falta de respuestas locales, como el Ministerio de Ambiente de Nación. Las incertidumbres iniciales respecto a la enfermedad por COVID-19 agudizaron las tensiones con el Municipio con atrasos e incumplimiento de promesas.

Además, fue necesario generar cambios en las formas de estructurar el funcionamiento y los procesos de trabajo establecidos para poder alcanzar los niveles de producción prepandemia. Dada la reducción de materiales en vía pública, la antigua división de tareas por género perdió sentido, y se aumentó, para todas las personas asociadas la jornada laboral recuperando materiales en calle.

Otra de las respuestas a la reducción de materiales fue el desarrollo de la estrategia de los Circuitos Puerta a Puerta con recorridos iniciados en una plaza ubicada en un punto central de la ciudad y difundido desde redes sociales. En la medida que se retomaron actividades en las instituciones que se habían convocado como puntos sustentables, se diversificaron y crecieron los espacios de recolección: «por lo tanto laburamos más horas. Ahora laburamos absolutamente todos los días, entra más material, entra lo de todos los puntos» declaró el referente de la cooperativa, dando cuenta del crecimiento de la organización lo cual permitió en la primer parte de 2022 llevar adelante inversiones como balanza y prensa.

Otra de las adversidades que reconocen durante la etapa de ASPO fue la conciliación de horarios entre la vida familiar y laboral frente al cierre de escuelas. La exigencia de aumentar la carga horaria en la actividad repercutió, de forma directa, tal como han expuesto en las entrevistas, en el bienestar de hijos e hijas. En concreto, dificultades en el rendimiento y deserción escolar, así como el desarrollo de trabajo infantil, específicamente trabajo doméstico intenso y cuidado

[30] El trabajo de las Cooperativas de Recuperadores Urbanos, Plantas Sociales, Destinos Sustentables y Reciparques fue contemplado en el DNU 297/2020 (artículo 6 inciso16), del 19 de marzo de 2020, como servicio esencial teniendo en cuenta que los materiales que se recuperan son insumos fundamentales para industrias como la alimenticia, de higiene y tocador.

de hermanos por la necesidad de los y las adultas de ausentarse más horas. Estas situaciones presentan sesgos de género, en tanto fueron advertidas, sobre todo, en los hogares de trabajadoras jefas de hogar y mayor peso o sobrecarga de tareas domésticas entre las niñas y adolescentes de los hogares.

Si bien las necesidades básicas de estos y estas trabajadoras no estaban satisfechas plenamente, desde la cooperativa RUM, no fueron instrumentadas estrategias específicas de asistencia alimentaria, en tanto el foco de atención estuvo puesto en aumentar el caudal de materiales recuperados. Además, en tanto se insertan en el MTE, se apoyaron en los recursos ya disponibles gestionados desde allí –con 13/14 comedores en la ciudad–. Dada la reciente fundación de la cooperativa, tampoco cuentan con la estructura necesaria para generar espacios o servicios para la atención a la salud, conectividad y servicio de cuidado de niños, niñas y adolescentes mientras las personas de su hogar trabajan. Remarca, sin embargo, el acompañamiento de la FACyR para acceder a elementos de trabajo, higiene y protección del COVID. Es decir, se valieron e hicieron uso de los recursos disponibles en la trama de instituciones a la cual pertenecen.

La pandemia ofreció la posibilidad de visibilizar la importancia del sector para la economía y su potencial. El hecho de que a nivel nacional, desde el Estado fuera declarada, por primera vez, la actividad de recupero de sólidos urbanos como esencial, les dio más fuerza como colectivo y reconocimiento de los y las vecinas. El referente consultado resalta: «Quedó clara la relevancia de la actividad como primer eslabón de producción, el insumo para productos básicos, como el papel higiénico».[31] Sin embargo considera que ello no facilitó el acompañamiento desde el municipio.

8.9 Reflexiones acerca de la potencialidad de la economía popular para acompañar la recuperación económica en la pospandemia

Este capítulo describe, de forma pormenorizada las particularidades de una actividad que ofrece sustento a una importante fracción de trabajadores que han tenido desencuentros y experiencias fallidas en el mercado laboral formal y que, además, ofrece un servicio urbano de importancia para la sustentabilidad ambiental de Mar del Plata. Es posible, a partir de lo relatado, reflexionar acerca de las potencialidades y requerimientos de esta actividad, como parte de la

[31] Cristian Blasina (12 de julio de 2021).

economía popular, para aportar a la recuperación económica pospandemia y garantizar oportunidades de un mejor posicionamiento de estos y estas trabajadoras en la estructura social.

Por un lado, interesa resaltar la importancia de un abordaje territorial y socialmente situado, en tanto permite reconocer posibilidades, o bien rigideces, como es el caso del municipio de General Pueyrredón, que entorpecen y extienden en el tiempo procesos de construcción de estrategias colectivas por parte de trabajadores y trabajadoras:

> «Hay respuestas que no tiene el municipio y sí tenemos las organizaciones populares. Realmente, hay una salida fortaleciendo lo que ya cada uno supo generar, y eso muchas veces los Estados no lo ven, no lo perciben o no llegan o no están con ese territorio. Y bueno, nosotros somos una visibilización en todo ese tejido popular, laboral (...). Mucho de lo que se viene haciendo de las organizaciones sociales, de nuestro palo que es la Economía Popular donde sí hay trabajo pero no viene siendo reconocido».[32]

Las dificultades vividas para aquellos y aquellas trabajadores/as que se embarcaron en una organización y regulación del trabajo de forma colectiva han derivado de acciones u omisiones del Estado a nivel municipal, actor responsable de la gestión de residuos, y por lo tanto, de la perpetuación de malas condiciones de trabajo y de vida de quienes se desempeñan en esta actividad. Pero también influye la historia de la trama productiva local, en la cual se repitieron situaciones que han generado una pérdida de confianza respecto de las estrategias colaborativas, concretamente aquellas bajo el formato de cooperativas. El recorrido y la trayectoria local se diferencia de otras experiencias de organización en Argentina, aún cuando desde diversas instituciones y el Estado con representación nacional se haya recibido apoyo y acompañamiento.

Entre las cuestiones descriptas y analizadas, resulta visible, por un lado, que la pandemia trajo exigencias mayores para estos/as trabajadores/ras para asegurar el sustento mínimo, aunque también resalta la flexibilidad para quienes se organizan individualmente, mayor que en el caso de una organización del trabajo colectiva. Han sido marcadas las divisiones sexuales del trabajo presentes en la actividad y que la situación sanitaria y el ASPO han removido, en algunos casos, profundizándola, y en otros, desarmando segregaciones frente a las necesidades económicas. Las repercusiones sobre el bienestar han sido transmitidas al interior de los hogares de estos y estas recuperadoras, fundamentalmente derivadas de la desigual distribución de los cuidados, afectando sobre todo a mujeres y a generaciones más jóvenes.

[32] Cristian Blasina (12 de julio de 2021).

Referencias

ATUCHA, ANA JULIA *et al.*

2012 «La estructura productiva del Partido de General Pueyrredon», en *FACES*, vol. 18, n.º 38-39, págs. 57-81, recuperado de <http://nulan.mdp.edu.ar/1862/1/FACES_n38-39_57-81.pdf>, referencia citada en página 196.

ATUCHA, ANA JULIA Y MARÍA EUGENIA LABRUNÉE

2014 «Los trabajadores escondidos: método de inclusión de la ocupación faltante en las mediciones del Producto Bruto Geográfico de General Pueyrredon», en *Trabajo y sociedad*, vol. 17, n.º 22, págs. 417-436, referencia citada en página 196.

BARABINO, NÉLIDA MARGARITA

2014 *La importancia de la recolección informal de residuos urbanos reciclables: análisis de los aspectos sociales, ambientales y económicos: la situación en la ciudad de Mar del Plata*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Mar del Plata, referencia citada en páginas 195, 197-199.

BERTELLOTTI, ARIEL Y ANDRÉS CAPPA

2021 *Recuperación de residuos sólidos urbanos. La rama «cartonera» de la economía popular*, Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/18232.pdf>, referencia citada en páginas 191, 193, 194.

BERTOLOTTI, MARIA FLORENCIA; ELIANA CRISTINA ORTUBIA Y MARÍA CAROLINA RAMIREZ

2021 «Reflexiones teórico-metodológicas para el abordaje de la economía popular en Mendoza, Argentina», en *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, vol. 5, n.º 10, recuperado de <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/lat/article/view/825/733>, referencia citada en página 192.

BERTRANOU FABIO Y CASANOVA, LUIS

2013 *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires: OIT, referencia citada en página 191.

BOY, MARTÍN Y VERÓNICA PAIVA

2018 «El sector informal en la recoleccion y recuperación de residuos de la ciudad de Buenos Aires. 2001-2008», en *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, vol. 11, n.º 1, págs. 1-11, recuperado de <https://quivera.uaemex.mx/article/view/10278>, referencia citada en página 194.

CETRÁNGOLO, OSCAR Y CARLOS GRUSHKA

2020 «El sistema de pensiones en la Argentina: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera», en *Macroeconomía del Desarrollo*, n.º 208, recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45821/S2000378_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, referencia citada en página 192.

CHENA, PABLO

2017 «La economía popular y sus relaciones fundantes», en *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*, Buenos Aires: Colihue, referencia citada en página 191.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS

1989 «Política, económica, comunicación, economía popular (Estudios y Análisis)», en *Ecuador Debate*, n.º 17, págs. 57-94, recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/9693>, referencia citada en página 190.

1998 *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Buenos Aires: UNGS, referencia citada en páginas 190, 191.

CUTULI, ROMINA

2009 «Trayectorias laborales precarizadas. Mujeres de la industria pesquera marplatense. 1980-2008», en *Encuentro del Observatorio de Género y Pobreza*, recuperado de <http://nulan.mdp.edu.ar/1268/.%20F/c:%203/12/%202009>, referencia citada en página 201.

2015 «Tercerización, flexibilización y fraude laboral en la industria pesquera marplatense. Un estudio a través de la justicia laboral (Mar del Plata, 1990-2010)», en *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, recuperado de <http://nulan.mdp.edu.ar/2247>, referencia citada en página 201.

CUTULI, ROMINA Y MARÍA ESTELA LANARI

2011 «Trabajadores de la industria pesquera procesadora: fileteros y fileteras en el puerto de Mar del Plata», en *Las condiciones de trabajo en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, vol. 2, págs. 398-448, referencia citada en página 201.

DIMARCO, SABINA

2012 «Entre riesgo social y beneficio ambiental: transformaciones sociohistóricas en la construcción social del riesgo de la clasificación de residuos», en *Quid*, vol. 16, n.º 2, recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5593363161-180>, referencia citada en páginas 194, 200.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS *et al.*

2021 *La economía popular en números. Bases metodológicas para una propuesta de medición Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, CITRA, recuperado de <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2021/08/La-Econom%C3%ADa-Popular-en-Numeros.-Apuntes-Numero-1_final.pdf>, referencia citada en páginas 191, 193.

GAGO, VERÓNICA; CRISTINA CIELO Y FRANCISCO GACHET

2018 «Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada Presentación del dossier», en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 62, págs. 11-20, referencia citada en página 189.

GAREIS, MARÍA CECILIA; MARIANA GONZÁLEZ INSÚA Y ROSANA FÁTIMA FERRARO

2016 «Incidencia de los recuperadores en las subhuellas de RSU y papel y cartón. El caso de Mar del Plata, Argentina», en *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, n.º 19, págs. 63-77, referencia citada en página 196.

GONZÁLEZ INSÚA, MARIANA

2019 *Elaboración de estrategias de revalorización de materiales provenientes de los residuos sólidos urbanos de la ciudad de Mar del Plata*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Luján, referencia citada en páginas 188, 195, 196, 201.

GONZÁLEZ INSÚA, MARIANA *et al.*

2021 «Informe de la Encuesta a Carreros y Cartoneros de la ciudad de Mar del Plata», en *Informe*, n.º 1, referencia citada en páginas 197, 198.

GONZÁLEZ INSÚA, MARIANA Y ROSANA FÁTIMA FERRARO

2015 «Los residuos sólidos urbanos en Mar del Plata, Argentina ¿problemática ambiental o insumos para la industria?», en *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, vol. 17, n.º 3, págs. 57-85, recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/44687>, referencia citada en páginas 195, 201.

GRABOIS, JUAN Y EMILIO PÉRSICO

2015 *Organización y economía popular*, Buenos Aires: Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular, referencia citada en página 190.

GRET

2020 «Informe Sociolaboral del Partido de General Pueyrredón», en *Grupo Estudios del Trabajo*, n.º 31, recuperado de <http://nulan.mdp.edu.ar/3454>, referencia citada en página 198.

2021 «Informe Sociolaboral del Partido de General Pueyrredón», en *Grupo Estudios del Trabajo*, n.º 35, recuperado de <http://nulan.mdp.edu.ar/3616>, referencia citada en página 198.

LABRUNÉE, MARÍA EUGENIA

2018a «Los recuperadores en el Predio de Disposición final de Residuos en el Partido de General Pueyrredon», en *X Jornadas de Sociología de la UNLP*, Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata, recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.11581/ev.11581.pdf>, referencia citada en páginas 195-197, 204.

2018b «Trabajo infantil en el predio de disposición final de residuos en el Partido de General Pueyrredon y el funcionamiento del proyecto local para su erradicación desde 2015», en *INFEIES*, vol. 7, n.º 7, págs. 138-179, referencia citada en páginas 195-197, 204.

LABRUNÉE, MARÍA EUGENIA Y MARCOS ESTEBAN GALLO

2005 «Informalidad, precariedad y trabajo en negro. Distinción conceptual y aproximación empírica», en *Realidad Económica*, n.º 210, págs. 60-76, referencia citada en página 190.

LEIS, ALEJANDRO NAHUEL

2015 *Análisis de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en Mar del Plata desde un enfoque económico*, Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de Mar del Plata, recuperado de <http://nulan.mdp.edu.ar/2166>, referencia citada en página 201.

LUDMER, GUSTAVO

2019 «¿Qué hay de nuevo en el viejo debate sobre las causas de la informalidad laboral?», en *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 5, n.º 10, págs. 99-121, referencia citada en página 190.

MALDOVAN BONELLI, JOHANNA *et al.*

2020 «Trabajo, Género y Desigualdades de la Economía Popular. Una mirada sobre la situación de los vendedores/as callejeros en tiempo de pandemia», en *Trabajo y sociedad*, vol. 21, n.º 35, págs. 7-25, referencia citada en página 192.

MATEO, JOSÉ; AGUSTÍN NIETO Y GUILLERMO COLOMBO

2010 *Precarización y fraude laboral en la industria pesquera marplatense. El caso de las cooperativas de fileteado de pescado*, recuperado de <https://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/masse/categoriaA/13_MATEO_Precarizacion_y_fraude_laboral_en_la_industria_pesquera_marplatense.pdf>, referencia citada en página 201.

MDS

2022 *Características laborales y productivasen la economía popular. Informe abril 2022. Datos a febrero 2022*, Secretaría de Economía Social y Ministerio de de Desarrollo Social de la Nación, recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/04/informe_-_renatep_-_informe_abril_2022.pdf>, referencia citada en página 192.

MUÑOZ, MARÍA ANTONIA Y MARÍA AMALIA GRACIA

2021 «Trabajo, trabajadores y re-producción de la vida frente al horizonte de crisis pandémica», en *Sudamérica. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 15, págs. 9-36, referencia citada en página 191.

NATALUCCI, ANA *et al.*

2021 «Los números de la economía popular durante la pandemia. Dinámica entre 4t-20 y 2t-21», en *Apuntes de Economía Popular*, n.º 2, recuperado de <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2021/12/Apuntes-de-EP.pdf>, referencia citada en página 192.

NUN, JOSÉ

2001 *Marginalidad y exclusión social*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, referencia citada en página 190.

NÚÑEZ, ORLANDO

1995 *La economía popular, asociativa y autogestionaria*, Managua: CIPRES, referencia citada en página 190.

ORGANISMO PROVINCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

2020 *Protocolo para el tratamiento de materiales reciclables y pautas laborales para recuperadores urbanos en el marco del COVID -19*, Subsecretaría de Fiscalización y Evaluación Ambiental. Dirección Provincial de Residuos, recuperado de <https://portal-coronavirus.gba.gob.ar/actividades-por-fase>, referencia citada en página 203.

PINTOS RADICE, JUAN JOSÉ

2020 «Cuando el territorio se vuelve un problema: representaciones sociales del ambiente de recuperadoras y recuperadores informales del basural de Mar del Plata», en *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, n.º 28, recuperado de <https://doi.org/10.37838/unicen/est.28-066>, referencia citada en páginas 195, 196, 204.

QUIJANO, ANÍBAL

2014 «¿Del "polo marginal" a la "economía alternativa"?», en *La Economía Popular y sus caminos en América Latina*, Lima: Mosca Azul y CEIS, referencia citada en página 190.

RAZZETO MIGLIARO, LUIS

1983 *Las organizaciones económicas populares*, Santiago de Chile: PET, referencia citada en página 190.

RENATEP

2021 *Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer informe de implementación*, Ministerio de Desarrollo Social, referencia citada en página 195.

ROIG, ALEXANDRE

2020 «Enlazar cuidados en tiempos de pandemia. Organizar vida en barrios populares del AMBA», en *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, referencia citada en página 192.

ROJAS HERRERA, JUAN JOSÉ

2019 «Aproximación sociológica al significado de los términos: economía popular, economía social y economía solidaria en México», en *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n.º 39, págs. 61-73, recuperado de <https://doi.org/10.6018/areas.408441>, referencia citada en página 189.

SCHAMBER, PABLO; FAUSTINA SARANDÓN Y JUAN PABLO TAGLIAFICO

2019 «Analogías en torno a la definición de recuperadores de residuos reciclables», en *Proyección. Estudios geográficos y de ordenamiento territorial*, vol. 13, n.º 26, págs. 111-135, referencia citada en página 194.

SERRA, HUGO

2018 «Economía Popular: Genealogías, debates y migraciones de un concepto reemergente en la teoría social latinoamericana», en *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, págs. 90-102, referencia citada en página 192.

UNDS

1992 *United Nations Conference on Environment & Development*, Río de Janeiro: United Nations Division for Sustainable Development, recuperado de <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/Agenda21.pdf>, referencia citada en página 194.

VÁZQUEZ, GONZALO

2017 «Antecedentes de la noción de Economía Popular: la perspectiva coraggiana», en *Cartografías fel Sur. Revista de ciencias artes y tecnología*, n.º 6, págs. 98-110, recuperado de <https://cartografiasdelsur.undav.edu.ar/index.php/CdS/article/view/90>, referencia citada en página 190.

VIO, MARCELA LAURA

2018 *Nada es pesado para llevar a casa: la economía popular de la posconvertibilidad. Análisis de las condiciones de vida y estrategias de reproducción social de los hogares que viven de la basura en el partido de San Martin*, Tesis de Doctorado, FLACSO, referencia citada en página 194.

CAPÍTULO 9

La esencialidad de y en la economía popular. Organizaciones, estrategias y dinámica de las relaciones mediatizadas por el trabajo en tiempos de pandemia en Chaco, Corrientes y Jujuy

VALERIA OJEDA,[*] SABRINA ZINGER,[**] JUAN IGNACIO KESQUE HREÑUK,[***] EVANGELINA PATAGUA[+] Y GUIOMAR SAKAMOTO[++]

9.1 Introducción

La economía popular despliega prácticas que emergen en el horizonte de relaciones sociopolíticas, como elementos que interpelan al capitalismo en tanto matriz productiva hegemónica. La dualidad centro-periferia se replica en distintas regiones del mundo, con su correlato al interior de países y estados. En Argentina, especialmente desde el año 2001, la visibilidad y el creciente proceso de institucionalización de las organizaciones de la economía popular (EP en adelante), ha permitido ponerlas en la «escena» de las políticas estatales. De ello, y tomando como pivote conceptual al trabajo desde un sentido amplio (atendiendo a su doble dimensión empírico/económica y político/performativa), revisaremos la dinámica que asume esta interpelación en las provincias de Jujuy, Corrientes y Chaco, como un aporte a las definiciones sobre el dinamismo que el sector de la EP representa, en el difícil marco de la pandemia por COVID-19.

* Docente Investigadora Facultad de Ciencias Económicas, UNNE.
** Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, UNJu. Miembro de RIAPEP.
*** Becario de Posgrado -SGCyT- Facultad de Ciencias Económicas, UNNE.
+ Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, UNJu. UNICCS.
++ Docente investigadora Facultad de Ciencias Económicas, UNNE.

Los debates en torno a la EP se disputan justamente desde territorios teóricos que profundizan o lo productivo (Nun *et al.* 1968; Salvia 2005, 2007) o lo político (Arango *et al.* 2017; Chena 2017; Guelman y Levy 2009; Maldovan Bonelli 2018; Serra 2018). Todos coinciden en señalar que su sostenimiento durante diferentes ciclos económicos y políticos, es sino la manifestación persistente de las contradicciones del sistema de acumulación en nuestra región, ante la cual buscan reponer una construcción organizativa anclada en experiencias laborales que signifiquen la construcción de un nuevo sujeto trabajador: el/la trabajadxr de la EP. Aquí, partiendo de ambas perspectivas, propondremos una mirada integradora que nos posibilite caracterizar las relaciones laborales que se suceden en el «otro» movimiento obrero (Abal Medina 2017).

En este marco, el Estado forma parte del horizonte de performatividad desde donde la EP se erige, se comprende y despliega estrategias en tanto actor sociopolítico. Un Estado, en sus múltiples niveles que, ante la pandemia, asumió una posición de resguardo de la salud de la población. Desde una amplia gama de políticas públicas (ASPO, DISPO, IFE, otras regulaciones de menor alcance y/o prácticas estatales surgidas durante la emergencia),[1] puso en marcha un dispositivo político, social, económico y sanitario que afectó el más amplio espectro en la vida de las personas: desde lo político a lo afectivo, de lo psicológico a lo financiero, de lo laboral a lo personal, entre otros múltiples solapamientos e intersecciones.

Nos preguntamos entonces cómo afectaron estas dimensiones a aquellxs trabajadorxs que se encuentran por fuera de los esquemas hegemónicos del mercado de trabajo clásico o tradicional. ¿Cómo se expresa la esencialidad en el marco de la EP?

La esencialidad en el marco de la pandemia, al igual que el trabajo, se torna un concepto complejo, multivariado, y asume ribetes personales, familiares y sociales, que trascienden los aspectos económicos involucrados en el desarrollo de las actividades. La esencialidad, traducida por el Estado en las decisiones regulatorias derivadas del ASPO, implicó una nueva puesta en tensión que complejizó la comprensión de la esencialidad, pero por sobre todo las formas de vivenciarla en y desde la EP.

A partir del análisis de entrevistas realizadas para el Programa Interregional Comparativo sobre Estructura Social Argentina,[2] focalizaremos en estas provincias del Norte Grande argentino, las

[1] ASPO: Aislamiento Preventivo Obligatorio. DISPO: Distanciamiento Social Preventivo Obligatorio. IFE: Ingreso Familiar de Emergencia.

[2] Proyecto PISAC-COVID-19 «Trabajo, empleo e ingresos: desencuentros y oportunidades en Argentina en tiempos de pospandemia».

que comparten como puntos comunes, altos indicadores de pobreza, esquemas productivos fuertemente vinculados a la producción primaria, e instituciones políticas de corte tradicional conservador. Jujuy, en el Noroeste, y Chaco y Corrientes en el Nordeste argentino, serán los escenarios desde donde nos preguntaremos acerca de cómo las organizaciones de la EP, modelizan/modulan la esencialidad que emana de sus trabajos.

Desde esta premisa, nuestro objetivo en este capítulo será indagar cuáles son las estrategias que desplegaron estas organizaciones para la construcción de saberes socialmente productivos, cómo el contexto de pandemia fue reconfigurando tales estrategias, y los modos (formales e informales) que asumió la relación entre las organizaciones y el Estado durante el ASPO, enfatizando en la resonancia que el vínculo provocó a nivel de la sociedad en general.

Nuestro principal supuesto es que las dinámicas expresadas en las estrategias desplegadas por las organizaciones de la EP en Jujuy, Corrientes y Chaco (específicamente nos referiremos a los servicios sociocomunitarios, el comercio popular y trabajos en espacios públicos, y la agricultura familiar y campesina), permiten acceder a nociones más complejas de esencialidad que la expuesta por el mismo Estado durante el ASPO y DISPO. Estas «otras» esencialidades, que son construidas, dirimidas y disputadas en espacios alternos al institucional, catalizan la conflictividad a partir de estrategias de resistencia fuertemente ancladas a los territorios que las significan. Así, el trabajo, y los sentidos derivados de estas estrategias, dispositivos y modos, se constituyen en el vaso comunicante de las experiencias de esencialidad de trabajadorxs de la EP correntinxs, chaqueñox y jujeñxs.

La estrategia metodológica desarrollada para la obtención de estos objetivos, involucra un corpus empírico cualitativo, de alrededor de veinte entrevistas, realizadas a distintos perfiles vinculados a la EP: referentxs de organizaciones sociales, dirigentxs campesinxs, funcionarixs de gobierno provinciales, y representantxs del Estado nacional. La amplitud de perspectivas nos garantizará, además de la pluralidad de aportes, la complejización de las lecturas en torno a la EP como sector, que cómo podrá apreciarse a lo largo del capítulo, tensiona las lecturas acerca de lo productivo y lo político en estas tres provincias de la periferia argentina.

Este capítulo se organizará en dos tiempos. El primero proveerá una visión general de la situación de la EP en Chaco, Corrientes y Jujuy, anclándola a los matices y dinámicas provinciales, mientras que el segundo se adentrará en los dos ejes propuestos para pensar cómo la EP construye sentidos alrededor de su trabajo.

9.2 Matrices productivas, trabajo y economía popular

Partimos del concepto amplio de trabajo (Noguera 2002), en tanto excede las dimensiones instrumentales de la acción (traducidas netamente en valores de uso), y avanza hacia aquellas que apuntan a la autorrealización personal y la solidaridad social. Sostenemos que el dinamismo del campo de la EP se apoya en esta conjunción de aspectos productivos y políticos que dialogan (no sin conflictos), en el marco de los territorios, y en los cuales el componente cultural y/o tradicional o identitario se expresa con fuerza en las prácticas desplegadas. De forma que, en territorios específicos

> «(...) existen puntos espacio/temporales que actúan como instancias de articulación entre tiempos históricos, espacios reproductivos, ambientes productivos, lógicas de relación, etcétera que se manifiesta como los intersticios por los cuales, los actores populares crean sus estrategias. Estos articuladores, espacio/tiempos sociales complejos se configuran en la praxis popular, que se nutre de la creatividad liminal de los márgenes, de los intersticios» (Nieva *et al.* 2021, pág. 20).

Lo situado y lo estructural se vinculan en nuestro análisis, en tanto es imposible comprender los procesos locales sin atender a los de naturaleza más amplia, y que significan el desarrollo en estas regiones periféricas del mundo. De aquí que, de los aportes provenientes de la heterogeneidad estructural, situamos a la EP en una posición de marginalidad con respecto a las esferas de dinamismo más tradicional de la economía. Nociones como economías de la pobreza (Salvia 2005, 2007), masa marginal (Nun *et al.* 1968) o polo marginal (Quijano 2014) dan cuenta del alcance y composición del sector. Asimismo, e incorporando la dimensión política que se encarna en la perspectiva de las organizaciones de la EP, es posible pensarla como una categoría/marco ambigua/o, pero no por ello débil (Serra 2018). Estas lecturas denuncian las consecuencias del modelo de acumulación neoliberal, y simultáneamente exaltan la creatividad y organización popular para afrontarla como plataforma desde la cual demandar al Estado.

La dimensión situada del trabajo califica el carácter político-performativo desplegado desde la EP. Las organizaciones, y en definitiva las personas que trabajan en la trama colaborativa se forman en el mismo proceso del trabajo. Esto supone la formación de un tipo de subjetividad social e individual bajo la cual el accionar instrumental se politiza al crear sentido de pertenencia, construir territorio y hacerse organización. En palabras de Guelman (2018) la EP y sus prácticas estarían trascendiendo la lógica puramente económica para pasar a tener una lógica política-pedagógica. Por lo mismo han revalorizado los «otros» saberes y aprendizajes ancestrales, barriales

y socioproductivos para la producción y reproducción de la vida (Patagua y Zinger 2019).

El actor que por antonomasia otorga formalmente institucionalidad a las organizaciones de la EP, completa nuestra apuesta conceptual. Es ese Estado, de contornos virtualmente definidos por regulaciones, productor y ejecutor de políticas públicas que lo exponen «en acción» y en relación y/o entrecruzado con otras fuerzas sociales (Oszlak y O'Donnell 1995), el que condensa esta doble dimensión empírico/económica y político/performativa de las EP a la que aludimos al inicio de este texto. La esencialidad en y desde la EP se explicaría desde la interpelación del sector al resto del sistema, especialmente al Estado como actor regulatorio que en la pandemia sintetizó los planos de lo posible y de lo prohibido.

9.2.1 Jujuy, Corrientes y Chaco: Norte Grande y periferia

La discusión sobre la condición periférica de aquellas regiones del mundo con procesos de desarrollo divergentes al hegemónico,[3] nos instala en interpretaciones que conectan linealmente el sentido del desarrollo con la producción y reproducción de la pobreza como fenómeno social. Justamente, estos fenómenos globales no pueden ser escindidos de los procesos nacionales y regionales, como los procesos económicos que caracterizan el Norte Grande, en tanto la permanencia de formas no capitalistas de producción, relacionadas especialmente con procesos productivos anclados a actividades primarias, desde latifundios ganaderos a complejos agroindustriales (Mignone 2011). «Cada una de estas formas, y aún las vinculadas con la más reciente globalización – o con los más diversos ámbitos naturales de la región – tienen sus correlatos de pobreza, circunstancia que conforma el carácter multifacético del fenómeno y su fuerte condimento cultural» (Bolsi *et al.* 2006, pág. 228).

Esta caracterización mantiene su vigencia. Según la última información disponible en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la EP (ReNaTEP), a febrero de 2022 el total de trabajadorxs enrolados en este sector asciende a 3.039.620, de los cuales el 23 % se agrupa en el NOA, mientras que el 15.5 % en el NEA. Según el comportamiento de las provincias que conforman nuestro recorte, Chaco se ubica en el primer lugar, con un 5.8 % del total nacional,

[3] Dos Santos (2002) sostenía que «la temática del desarrollo, bajo varias formas y presentaciones, ha sido una constante en el pensamiento social latinoamericano. Durante el siglo XIX estuvo, en gran parte, dominado por el debate sobre civilización y barbarie» (Dos Santos 2002, pág. 42), lo cual impregnó gran parte de la discusión posterior.

mientras que Jujuy sostiene un 3.9 % y Corrientes un 2.5 % de la participación nacional en la EP.

Otro dato relevante deriva de la comparación con el sector asalariado privado. Si se considera la población total entre 18 y 65 años, la relación con este sector formal de la economía arroja que Jujuy y Chaco tienen casi cuatro trabajadorxs de la EP por cada un asalariado privado, mientras que Corrientes posee poco menos de dos por cada trabajador privado.

Pese a que la EP cuenta con 59.3 % (total país) de trabajadorxs incluidxs en espacios colectivizados, se estima que un número mayor aún no ha ingresado al registro. Muchxs de estxs trabajadorxs se encuentran dentro de lo que comúnmente se denomina la «economía informal». Sin embargo, esta acepción solo enfatiza el carácter regulativo de la actividad, perdiendo de vista la amplia gama de situaciones laborales que dan forma a los diversos segmentos del mercado de trabajo.[4] En este marco, muchas de las ocupaciones que integran las actividades de la EP son socialmente desvalorizadas, no reconocidas como trabajo e incluso tampoco se las han identificado dentro del campo de la EP.

Jujuy

La EP jujeña reúne variados campos y rubros, con presencia en todas las regiones y representa cerca de un 40 % de la economía provincial (Bergesio y González 2020). Los servicios sociocomunitarios ocupan un lugar relevante, con un 20,18 %[5] del total del sector, liderando la actividad realizada en comedores y merenderos comunitarios y las actividades vinculadas a tareas socio educativas. En segundo lugar se ubica el comercio popular y trabajos en espacios públicos (16,85 %), en el cual la venta ambulante se destaca. Le siguen la agricultura familiar y campesina (8,57 %).

Ante este panorama es llamativo que las políticas estatales destinadas al sector hayan sido escasas (cuando no inexistentes), tanto en ámbitos urbanos como rurales, caracterizándose por ser marginales

[4] La noción de «economía informal» (en contraposición a una economía formal) privilegia la lectura normativa y economicista de los mercados de trabajo, dejando por fuera aquellos aspectos que emanan de los abordajes empíricos en torno al trabajo y sus problemas: pobreza, desigualdades salariales, desempleo (y las causas que subyacen a estos fenómenos). Fine (1998, en Fernández Huerga 2010), sostiene que «en la que la diferenciación en el mercado de trabajo [sus segmentos] aparece como una consecuencia sistemática de la acumulación de capital» (Fernández Huerga 2010, pág. 139).

[5] Los datos estadísticos que obran a partir de aquí, fueron extraídos del informe *Características laborales y productivas en la economía popular*, de febrero de 2022, elaborado por el ReNaTEP.

y segregadas. Si bien, en la provincia existe una Secretaría de Economía Popular dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico y Producción,[6] las concentraciones del interés de las políticas se han dirigido, consolidado y brindado apoyo estatal y financiero a la agroindustria azucarera, tabacalera y desde hace poco tiempo al monocultivo de cannabis. Otra actividad económica altamente atrayente ha sido la minería, desarrollada principalmente en la Puna, y hoy centrada en la explotación del carbonato de litio (Bergesio y Marcoleri 2008).

El panorama político en la provincia es fundamental para comprender el marco socioeconómico que se transita. Desde el año 2015 asume la gobernación el Frente Juntos por el Cambio que propone un «cambio en la matriz productiva» introduciendo la explotación de energías renovables, litio[7] y cannabis con fines científicos y medicinales. Asimismo, la provincia contrajo cuatro deudas internacionales grandes (y graves, por la naturaleza de las garantías estipuladas, si no se cumplen los plazos de pago): préstamo con el Eximbank y un bono verde por Cauchari; fondos del BID y el Banco Europeo para el proyecto GIRSU; y fondo de trescientos siete millones de dólares del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo de América (CAF) para las mejoras de escuelas estipuladas en el Pacto Social por la educación.

Por un lado, la orientación de la política estatal tuvo continuidad durante la pandemia, sobre todo en lo referido al tratamiento de la participación de los sectores organizados y de las garantías al acceso de bienes sociales. En este aspecto, hubo una importante distancia con las decisiones estatales nacionales. La provincia se anticipa a las decisiones nacionales al declararse en «emergencia», suspende las actividades (educativas, religiosas, culturales) y la atención pública (con excepción del personal sanitario), crea un comité de emergencia

[6] La Secretaría fue creada mediante el decreto n.° 1010-DEyP/2016 durante el primer año de gobierno radical, entre otros gestionan los Programa Descentralizado de Fortalecimiento de la Economía Popular (PDFEP) y Programa de Agricultura Familiar (PRODEAF).

[7] Según Juste existen múltiples motivos por los cuales los inversores asiáticos han puesto la mirada en las reservas jujeñas y algunos de ellos han apostado a Argentina. Por un lado, razones de índole externo que tienen que ver con que la explotación del litio a privados no está autorizada en Bolivia, dada su política nacionalista de los recursos naturales; Chile por su parte, no entrega más concesiones de litio a empresas privadas desde 1979, así, Argentina quedó como el país más atrayente a las inversiones en el denominado «triángulo del litio» de la región (Juste 2017, pág. 266).

(COE), y faculta a los ministerios de salud y de seguridad el cumplimiento de la normativa dispuesta.[8] Esta última combinación, supone para las autoras, la antesala de un tratamiento estigmatizante y punitivo a quienes circulan en el espacio público o requieren del tránsito por las fronteras internas y externas, entre ellos trabajadorxs de la EP, tanto organizados como sujetos individuales.

Corrientes

En Corrientes, el espacio de la EP aún se encuentra en expansión. Si bien se expresa en varias organizaciones sociales, gran parte del trabajo circula por el andarivel de las iniciativas individuales.[9] Colectivamente, la principal organización es la CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular) que agrupa una heterogeneidad de organizaciones y una gran gama de actividades, especialmente caracterizadas por su baja competitividad: venta ambulante y ferias, artesanía y artistas callejeros, y la gestión de merenderos y comedores.

En este marco, también cobra relevancia la demanda y correspondiente gestión de accesos a programas sociales, lo que se erige como la actividad más fuerte de las organizaciones. En este rol se involucran no solo la CTEP sino otras organizaciones de raigambre popular y alto reconocimiento en el medio, como la Corriente Clasista y Combativa (CCC), y el Movimiento Evita. Asimismo, la construcción de estrategias de visibilidad social (marchas, manifestaciones, expresiones en los medios de comunicación y redes sociales), asume una importante porción de las actividades de estas organizaciones.

La movilización política en Corrientes, entendida como instancia de participación y compromiso con una agenda pública de problemas de la sociedad en su conjunto, es un aspecto que se encuentra condicionado por las lecturas que el Estado promueve acerca de lo político en la provincia. Es el Estado provincial o local quien tracciona (y performa) la construcción de las interpretaciones sobre el sector, a partir de un entendimiento acotado y/o restrictivo de su potencialidad, limitándolo a una función productiva. Esta elaboración entra en colisión con la naturaleza política de las organizaciones de la EP, y asimismo expone las tensiones propias del campo de lo

[8] *Boletín Oficial* provincia de Jujuy n.° 31. Decreto acuerdo n.° 696-S/2020 de la ley n.° 6.157.

[9] Según el informe febrero 2022 del ReNaTEP *Características laborales y productivas en la economía popular*, «se observa que la mayor parte de los/as trabajadores/as lleva adelante sus actividades de manera individual (59.6 %) mientras que el 40.4 % restante se organiza de manera colectiva» (pág. 17).

político-partidario a nivel de la gestión provincial con la nacional.[10] Dos cuestiones ingresan al análisis: la primera es que el alineamiento entre ECO y el gobierno de Mauricio Macri, durante el período 2015-2019, profundizó esta visión restringida respecto de la EP, entendiéndola como usina de «emprendedores y autoempresarios». Las políticas destinadas al sector estaban impregnadas de una fuerte lógica neoliberal, por ejemplo «Emprendedores somos todos», programa provincial del Ministerio de Industria, Trabajo y Comercio, aunque monitoreado directamente por la «oficina del gobernador». En palabras de su responsable,

> «es un programa provincial, que tiene la finalidad de acompañar el crecimiento del emprendedor, a través del otorgamiento de un bien de capital, o a través de la capacitación, desde todo lo que sea el engranaje del negocio en sí, del comercio».[11]

Un segundo elemento que define las decisiones estatales sobre la EP, es la relativa novedad en la institucionalización del espacio a partir de la creación de los registros tales como el RENABAP, el mismo ReNaTEP y por supuesto el otorgamiento de la personería social a la UTEP, en el año 2021. Es a partir de este proceso de formalización por parte del Estado nacional, que el provincial vislumbra alguna redefinición de sus estrategias de vinculación con las organizaciones representativas de la EP, aunque sin abandonar el modelo anterior. Esto puede evidenciarse con mucha claridad cuando

> «el Estado ahora viene a reconocerlos como un sector trabajador (...), como para tratar de decir, bueno, estos son, acá están, esto hacen esto, producen, digamos, tratar de visibilizar al sector (...) reconocerle derechos, que son trabajadores, que puedan tener aporte, pagar sus impuestos, estar regularizados».[12]

Sin embargo, este reconocimiento parte de las iniciativas en torno al sector, movilizadas desde el nivel federal del Estado. No obstante ello, empieza a evidenciarse un necesario cambio de tono en el abordaje de las problemáticas de la EP, a partir de la movilización de recursos y más que nada del surgimiento de información que lo visibiliza de manera más concreta.

---

[10] Cabe destacar que desde el año 2001 gobierna la provincia una coalición impulsada por la UCR, denominada Alianza ECO (Encuentro por Corrientes). En el año 2015 ECO empezó a formar parte de Juntos por el cambio, espacio político liderado por el PRO, de Mauricio Macri.

[11] Lourdes D'Arrigo es abogada, y directora de Comercio de la provincia. Es fundadora y responsable del programa referenciado desde el año 2017.

[12] Anahí Lindström es abogada, y coordinadora de la oficina Corrientes de la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Al igual que en Jujuy y aún con matrices productivas un tanto diferenciadas, podemos notar cómo el mismo signo político-ideológico impregna de forma similar la interpretación y alcance de las políticas estatales para la EP.

Chaco

Para el Chaco, el sector también se compone de múltiples organizaciones, lo cual aporta en complejidad y dinamismo. Entre las actividades que se despliegan, las más importantes y que reúne alrededor del 40 % del total del sector, son las de trabajo comunitario y servicios personales. Como en Corrientes, la percepción de programas sociales al interior del sector (ej. Potenciar Trabajo), implica a una gran mayoría de trabajadorxs.

Un punto importante a marcar respecto de Jujuy y Corrientes es la particular vinculación entre el Estado y la EP: luego de las elecciones del 2019, a nivel provincial se buscó replicar la incorporación de dirigentes sociales en dependencias del Estado al igual que sucediera a nivel nacional. La provincia cuenta con una Secretaría de Economía Popular que busca establecer políticas específicas para algunos sectores (ladrilleros, pequeños agricultores, reciclaje urbano, entre otros). Esta posición posibilitó encontrar en el sector una mirada más integral, desde donde son generadas reflexiones sobre las formas de fortalecer espacios estratégicos de la EP como aquellos vinculados a la soberanía alimentaria, y diferentes componentes de su cadena productiva:

> «(...) lo que tenemos que diagramar es realmente una política más concreta para el sector, porque hoy tenemos varias políticas y la mayoría son de asistencia (...) pero el Estado no genera asistencia técnica, no genera un seguimiento y no genera tampoco garantizar las cadenas de comercialización y logística».[13]

La complejidad del sector se debe no solo a la heterogeneidad de las actividades y de los movimientos sociales involucrados, sino también al hecho de que «encontrarse a ambos lados del mostrador» redefinió el alcance y la influencia política EP a partir, justamente de su reconocimiento y legitimación por el mismo Estado como actores e interlocutores sociales estratégicos durante la crisis del COVID-19.

> «Primero que la pandemia tuvo contención (...) porque hay presencia de las organizaciones de la economía popular (...) y ahí salió a la luz esto que conocemos ahora como las tareas del cuidado (...) en realidad existió siempre nada

[13] Johana Duarte. Vicepresidenta del Instituto de Agricultura Familiar y Economía Popular de la Provincia del Chaco.

más que la pandemia lo que hizo es darle el lugar que realmente tienen: que son esenciales».[14]

Desde estas expresiones, resulta evidente el juego de poder y la centralidad que ocupan los estados provinciales al promover o limitar el desarrollo de las experiencias de la EP.

9.2.2 Experiencias en el campo de la EP

Para este trabajo hemos seleccionado tres de las grandes ramas de actividad que se identifican para el sector: los servicios sociocomunitarios, el comercio popular y trabajos en espacios públicos, y la agricultura familiar y campesina.

Cuadro 9.1. Distribución de las ramas servicios sociocomunitarios, comercio popular y agricultura familiar, para las provincias de Chaco, Corrientes y Jujuy, y relación con totales provinciales (en valores absolutos y relativos) a febrero 2022.

	Chaco		Corrientes		Jujuy	
Ramas de actividad	**X**	**%**	**X**	**%**	**X**	**%**
Agricultura Familiar y Campesina	19 522	11.11	8 148	10.80	10 234	8.57
Comercio Popular y Trabajos en Espacios Públicos	12 006	6.84	6 679	8.85	20 112	16.85
Servicios Sociocomunitarios	52 933	30.14	15 859	21.01	24 093	20.18
Subtotal (tres ramas analizadas)	84 461	48.09	30 686	40.66	54 439	45.60
Total provincial	175 643	100	75 471	100	119 374	100

Fuente: elaboración propia en base a Informe ReNaTEP-Febrero 2022.

Del cuadro 9.1 podemos evidenciar que son los *servicios sociocomunitarios* los que ocupan un lugar preponderante, en coincidencia con el comportamiento a nivel país. De estas actividades, nuestro interés está en la gestión de los espacios de sostenimiento de la cuestión alimentaria: merenderos y comedores comunitarios.

En Jujuy organizaciones pertenecientes a la UTEP y la mesa ampliada[15] bajo la consignas «pan, paz, techo, tierra y trabajo»[16]

[14] *Ibidem.*

[15] La mesa ampliada la conforman el espacio Corriente Clasista y Combativa, Movimiento Popular La Dignidad, Barrios de Pie, Asociación de Trabajadores Desocupados, Movimiento de Trabajadores Excluidos, Movimiento Nacional Campesino Indígena, Movimiento Evita y Movimiento Indígena Llanka Maki. Registro etnográfico, 2020, Jujuy.

[16] Durante todos los miércoles del 2020 el comité popular de emergencia social (COPES) y la mesa ampliada realizaron jornadas provinciales de lucha y de

denunciaron en tiempo de pandemia la emergencia alimentaria, la creciente demanda de familias solicitando almuerzos y meriendas, así como la carencia de entrega de mercadería por parte del Ministerio de Desarrollo Humano. Los merenderos constituyeron escenarios de exposición de demandas de salud (salud integral/seguridad alimentaria), género (mujeres trabajadoras de la EP) y políticas públicas. Los servicios socio comunitarios, territorializados en las márgenes de la urbanidad (Villa San Martín, Villa Belgrano, El Chingo, Alto Comedero, entre otras) y localidades del interior de la provincia (San Claro, Perico, Libertador Gral. San Martín, otras) también se ocuparon de la educación, principalmente de las infancias con clases de apoyos y Ayllus[17] educativos; en el caso del Movimiento Nacional Campesino Indígena-Jujuy se visibilizó que el 40 % de sus integrantes no contaba con servicios de internet para el desarrollo de las actividades formativas y escolares, y que el dispositivo de conectividad principal era el celular de uso familiar.[18]

En Corrientes, a partir de un estudio cualitativo realizado en tres comedores populares coordinados por una organización social de raigambre nacional, resultó alarmante la intensificación de la carga de trabajo que sufrieron las trabajadoras encargadas de sostener el servicio alimentario a medida que los meses de ASPO se sucedían (Kesque Hreñuk 2021).

De nuestro recorte, Chaco es la provincia con el más alto índice en cuanto a tareas vinculadas a servicios sociocomunitarios (30,14 %). A partir de datos obtenidos desde el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, este porcentaje se traduce en alrededor de ciento cincuenta espacios gestionados por organizaciones sociales, cooperativas, fundaciones y movimientos, destinados a la provisión de servicios alimentarios. Entre ellos se cuenta la tradicional «copa de leche», los merenderos, los comedores comunitarios, y los espacios de entrega de módulos alimentarios, ubicándose el 98 % en la ciudad de Resistencia y el área metropolitana del Gran Resistencia.

El comportamiento de las actividades vinculadas al *comercio popular y trabajos en espacios públicos* se presenta diferenciado entre Jujuy y las dos provincias del NEA, siendo más importante su incidencia en la primera. En el NOA (Salta 7.1 %, Jujuy y Tucumán 6.2 %), la venta ambulante constituye la principal ocupación, porcentajes

visibilización de diversas problemáticas, los escenarios para dichas acciones fueron los comederos comunitarios, las ollas populares y los merenderos. Registro etnográfico, 2020, Jujuy.

[17] Denominación asignada a los espacios educativos por el Consejo de Pueblos Originarios Llanka'j Maki-Jujuy Argentina.

[18] Relevamiento educativo, área formación, Movimiento Nacional Campesino-Indígena. Registro documental. 2021, Jujuy.

que se correlacionan con el comportamiento del total país (26.2 %). En la provincia de Jujuy específicamente, ha sido una de las más criminalizadas y vulnerabilizadas. Bergesio y González (2020) señalan que las orientaciones de la política han tendido a «la (in) habilitación de ganarse la vida», por otro lado las estrategias comunitarias dieron cuenta de la visibilización y el reconocimiento del trabajo reproductivo, además de evidenciarse la potencialidad de la representación social para afrontar la crisis. Sin duda, este último punto, ha sido destacado por integrantes del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), quienes desde el 2016 crearon redes de comercialización, procesos de identificación organizativa y han formulado demandas al Estado provincial y municipal.[19]

En el caso de Corrientes, la rama vinculada a la comercialización y venta ambulante se organizó en el año 2018, distribuyéndose preferentemente alrededor de la zona de la peatonal Junín de la ciudad Capital y las principales plazas dentro del sector céntrico de la misma. Mientras que, en Resistencia, se encuentra organizada hace más de 15 años principalmente en torno al parque Tiro Federal, en la zona oeste de la ciudad, y en menor medida en la plaza 25 de mayo,[20] zona céntrica de la ciudad.

> «Acá tené en cuenta que aproximadamente [estamos] hace más de 10 años en la plaza 25 de mayo... muchos empezaron con unos puestitos de venta de choripán, de venta principalmente como kiosquitos... pero también es el enfoque hoy en día en el Parque Tiro Federal, donde se vende de todo: tenemos desde lo que es mantas, cosas usadas en condiciones a menor valor de lo que vos conseguís hoy en día en una casa de deporte o una casa de ropa».[21]

La elección de los espacios de comercialización responde entonces a la intensidad del flujo de potenciales compradorxs, implicando para las familias involucradas en el trabajo el traslado de sus puestos.[22] Asimismo, la elección del tipo de producto a ofrecer en la vía pública dependerá de las actividades que se realicen en los alrededores: si

[19] Referente del Movimiento de Trabajadores Excluidos. Vendedora ambulante, Jujuy.

[20] La plaza 25 de mayo es el centro neurálgico político, financiero y comercial de la ciudad de Resistencia, Chaco.

[21] Silvana. Costurera. Referente de la UTEP-Chaco.

[22] Los puestos de choripán, torta parrilla, jugos, y gastronomía callejera en general, implican una infraestructura mínima para la realización de la actividad: parrilla de tambor o cocina a gas, garrafas, carbón o leña, mesa de preparado, cajas y *tuppers* para el mantenimiento de los productos, conservadora/heladera portátil, cartelería, entre otros. El traslado de estos implementos se realiza adecuando los medios de transporte al alcance del trabajador y su familia: en el mejor de los casos el baúl de un vehículo. Sin embargo, la generalidad lo hace en motos o bicicletas con carritos acoplados.

la zona es de esparcimiento, significa que los potenciales clientes dispondrán de tiempo para elegir, seleccionar y revisar mercadería (ropa, artesanías).

> «Sencillamente es un lugar viste que vos decís "Ay vamos a pasear", mientras que vos tomas tu mate vas con tu pareja o tu amiga y ves algo y te enfocas en una zapatilla».[23]

Si, por el contrario, el área involucra actividades sujetas a un estricto horario (bancos, comercios, administración pública), lo comercializable se circunscribe a productos alimenticios.

En el marco de las tres ramas de actividad seleccionadas, la *agricultura familiar y campesina* es la que presenta menor incidencia en la provincia del Noroeste, pero ocupa el segundo lugar del recorte por actividad para Chaco y Corrientes. En Jujuy es la quinta actividad desarrollada en la provincia y concentra a nivel nacional la mayor cantidad de jóvenes entre 16 y 24 años (33,9 %). El movimiento Nacional campesino indígena, el movimiento Llanka Maki, MTE rama agraria, conforman la UTEP-mesa ampliada,[24] mientras que otrxs pequeñxs productores y familiares se organizan en la mesa de los Valles.[25]

Las redes de comercialización y de articulación entre productorxs agrícolas han tenido gran presencia, sobre todo en el ofrecimiento de bolsones de verduras ocupando un rol destacado en dicho ofrecimiento para diversos sectores sociales, en la provisión de dichos productos para el sostenimiento de los comedores y merenderos comunitarios, entre estas actividades se encuentra la articulación con la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, con la línea de cooperación de «la tierra al barrio», también la experiencia del caso del Movimiento Pucara (Jujuy), que en cuanto servicios esenciales obtuvieron permiso de circulación, reconvirtieron los espacios públicos como centro de redistribución (vieja Estación de trenes), en ese mismo proceso generaron convenios con «otras» cooperativas, por ejemplo la de taxis.[26] Ahora bien, la importancia social otorgada a la producción y comercialización de productos de la agricultura campesina-indígena no se vio acompañada del reconocimiento por la defensa de los territorios.

[23] Silvana. Costurera. Referente de la UTEP-Chaco.
[24] Referente del Movimiento Nacional Campesino Indígena, Organización Periurbana San Marcos, los Alisos-Palpalá e integrante de la secretaría de economía popular, ministerio de desarrollo Humano, Jujuy.
[25] Técnico rural y referente de la mesa de los valles Jujuy. Localidad San Antonio, Jujuy.
[26] *Ibidem.*

Sin embargo, fue diferente el devenir de la agricultura campesina correntina durante el período pandémico. Emplazadas en la zona de Santa Lucía, unas 130 familias de la comunidad boliviana realizan la actividad frutihortícola con una impronta agroecológica, desde la Unión de Trabajadores de la Tierra. Justamente, insistirán en la existencia de asimetrías en las formas de lidiar con la pandemia en las zonas urbanas y las zonas rurales, donde la esencialidad, la producción de frutas y verduras, se sostuvo e incluso se incrementó.

> La pandemia, acá en el campo, con los pequeños productores [...] no afectó tanto. O sea que [...] por ahí un poquito mejor. Se vendía la fruta mejor, porque todas las provincias empezaron a demandar tomate, pimiento, y se vendió un poquito mejor.[27]

En la provincia del Chaco, la Secretaría de Agricultura Familiar e Indígena[28] sostuvo un doble papel en la emergencia por el COVID: por un lado con los productores apoyándoles en la continuidad de la actividad, y por otro con los organismos nacionales, provinciales y municipales a fin de incluir al sector en la trama normativa de la emergencia. También tuvieron a cargo el trabajo de difusión de las actividades debido a que muchas veces los pequeños productores eran impedidos de trabajar por los controles establecidos. La pronta elaboración de protocolos permitió que las ferias de Quitilipi y Castelli pudieran seguir trabajando, mientras que el resto cerró.

A medida que se fueron habilitando protocolos, las actividades fueron variando. Primeramente, la venta de bolsones verdes fue puerta a puerta, y el costo logístico fue asumido por los productores u organizaciones En Resistencia se utilizaron puntos de ventas: online y puntos de retiro de la mercadería por parte de los clientes, mientras que el reparto a domicilio continuó para personas de grupos de riesgo. De ello, la pandemia fue «una oportunidad» para la agricultura familiar, porque la ciudadanía no podía acceder a productos de otras zonas.

9.3 Construcción de «otras» esencialidades

Tal como sostiene Silva Mariños (2020), la crisis sanitaria por el COVID-19 permitió vislumbrar que ciertas actividades que eran consideradas productivas, terminaron resultando innecesarias, al tiempo que las supuestamente improductivas (generalmente precarizadas,

[27] Representante de la UTT del cordón frutihortícola Lavalle-Santa Lucía, Corrientes.

[28] Referente de CANPO (Corriente Agraria Nacional y Popular). En el momento de realizarse este artículo, Delegada Nacional de la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena de la provincia del Chaco.

mal remuneradas, feminizadas) fueron esenciales para la vida social. La pandemia por lo tanto, empeoró la situación de crisis preexistente y visibilizó los estragos de un capitalismo neoliberal que fue incapacitando a los Estados y a las sociedades para responder ante las emergencias (De Sousa Santos 2019). En este marco de interpelación, la necesidad de una nueva forma de relacionamiento más solidario, articulado y multiactoral, resultó perentoria. De esta forma la construcción de la noción de esencialidad se convirtió en un ejercicio de valoración individual/familiar, con implicancias colectivas, Aquí entonces, adquirieron protagonismo y empezaron a elevar una voz autorizada, las organizaciones de la economía popular.

9.3.1 Saberes socialmente productivos para enfrentar los tiempos de pandemia*

En coincidencia con los análisis globales de orientación cognitiva-culturales sobre la función de las organizaciones y redes sociales en tiempo de pandemia (Bringel y Pleyers 2020; De Sousa Santos 2019; Pleyers 2020) nos detenemos en describir y analizar a los movimientos como sujetos educativos. Este es el primer aspecto que convocamos para pensar «otras esencialidades»: significa analizarlos como productores de subjetividades epistémicas, sabedores y generadores de conocimiento (convivencia del ser y saber). Dicha identificación posibilita un entendimiento más profundo respecto del lugar estratégico de los colectivos en la interpretación de la crisis provocada por el COVID-19, denunciando la «crisis civilizatoria», y el despliegue de acciones socioterritoriales y cotidianas para el buen vivir o vivir bien (Patagua *et al.* 2021).

La condición epistémica remite a los saberes, aquellos productivos para el desarrollo de las acciones sociales cotidianas y la reproducción simbólica-material de sus espacios (Puiggrós y Gómez Sollano 2009),[29] de forma que, el saber hacer (lo técnico instrumental) no puede deslindarse de la politicidad y la lucha por la orientación de la sociedad. Tampoco de los procesos de identificación que dan

* La sección recupera análisis realizados en el trabajo: «Esenciales y necesarios para el Pueblo: saberes del trabajo y de la formación en las pedagogías de los movimientos populares» Patagua, Zinger, Bustamente y Quispe. Presentado en las XI Jornadas de educación y diversidad sociocultural en contextos regionales, 2021.

[29] Recuperamos la noción de saberes socialmente productivos (SSP) como «saberes que son importantes para el movimiento, para la reproducción del mismo y de sus actividades. Para ser socialmente productivos, requieren ser vividos como significativos, valiosos, necesarios o útiles por los agentes de las prácticas pedagógicas» (Puiggrós y Gómez Sollano 2009, pág. 24).

cuenta del «saber ser sujetx colectivx y organizadx». Desde esta clasificación[30] trazaremos el análisis subsiguiente, sosteniendo como principal premisa que dichos saberes dialogan en un todo.

9.3.1.1 De la politicidad y el lugar simbólico de la EP: saberes de la política

En términos generales, los saberes de las dinámicas políticas-socioeconómicas han permitido a las organizaciones situar la crisis sanitaria en el marco de «otras crisis» y de sus entramados históricos, entre ellas las económicas, ecológicas y de género afirmando que nada sería peor que una vuelta a la «normalidad pre-pandémica».[31]

Las imbricaciones de las organizaciones con las tramas políticas locales y provinciales resultan fundamentales para observar cómo se teje la politicidad y el lugar en el orden social de las mismas. En las tres provincias estudiadas esta dinámica se conjuga con aspectos de la configuración histórica, política y sociocultural. En el caso de Jujuy, la identificación de un entramado político provincial altamente centralizado y una orientación estatal de tipo estigmatizantes llevó a las organizaciones populares apenas iniciada la pandemia y el ASPO a la construcción de la consigna «invisible para el gobierno esenciales para el Pueblo». Bajo este lema, el COPES[32] y la mesa ampliada de organizaciones de Jujuy, comunicó la nulidad y omisión de políticas destinada a la atención de comedores y copas de leches,

[30] Han quedado excluidos del presente apartado los análisis referidos a los saberes de la producción artística; los saberes culturales-ancestrales y los subjetivos (Patagua *et al.* 2021).

[31] Diferentes consignas fueron elaboradas por organizaciones sociales, estas dieron cuenta de las desigualdades sociales presentes en la vida cotidiana de los sectores empobrecidos, del activismo territorial frente al supuesto consenso social de adaptación a la «nueva normalidad», concluyendo en actores claves de visibilización de necesidades y formulación de demandas al estado. Entre las consignas se destacan las económicas: #TrabajarEnLaCalleNoEsDelito; #OllasPopulares, #MacheteYollaEnMano #ElHambreyLaEconomíaPopularNoSeTomanCuarentena; #CuarentenaSinHambre; las ecológicas: #EnDefensaDeLaTierraYelTerritorio, #TodxsContraElDengue, #LeyDeHumedalesYA, #LaQuilmesNoSeToca; y las de género #ElHambreYlaViolenciaDeGeneroNoSeTomanCuarentena, #EmergenciaNiUnaMenos.

[32] En consonancia con las acciones desplegadas por la UTEP, se conformó el COPES junto a las organizaciones sociales integrantes de la mesa ampliada. La orientación de este comité fue la visibilización de las diversidad de acciones socioalimenticias, de salud, educación y producción realizadas por organizaciones populares, al mismo tiempo declaran la emergencia alimentaria, la esencialidad de sus actividades y la inadecuación e inexistencia de políticas públicas destinadas al sector. Registro etnográfico. 2020 Jujuy.

el vaciamiento de los programas alimentarios; y la presencia estatal en su calidad de regulador y represor de la conflictividad social, y la vinculación estado-empresarial en la habilitación de actividades privadas. El estado provincial intervino inequitativamente en la producción de bienes sociales esenciales, siguiendo iniciativas de tipo gerencial.

La experiencia correntina (especialmente la circunscrita a la Capital) muestra una faceta diferente: no es la resistencia y el estigma, sino la invisibilidad y el aislamiento lo que significa la relación entre organizaciones sociales y Estado provincial. La constitución de espacios para el recupero de la dimensión colectiva y ciudadana (especialmente movilizaciones que irrumpen la rutina de la ciudad[33]), genera en la mayoría de los casos corrimientos milimétricos con el fin de superar la despolitización que caracteriza los vínculos sociales en Corrientes, y asimismo genera ventanas de visibilización, las que todavía son incipientes. En este sentido, aún son confusas las interpretaciones de los segmentos mayoritarios de la comunidad capitalina acerca de qué y cuáles son las organizaciones de la EP, y cuáles son sus demandas, incluyendo todo tipo de acción reivindicatoria en el amplio abanico de los perceptores de transferencias monetarias condicionadas.

En Chaco, este entramado de saberes necesarios para la consolidación del espacio simbólico (y su correlato material) de las organizaciones de la EP, está fuertemente significado por acciones contundentes, de toma de posición y visibilidad bien concretas, asociadas a la intervención y ocupación de los espacios públicos.[34] Aun cuando el gobierno provincial se encuentra alineado a la política

[33] Como sucedió con el ciclo de movilizaciones acaecidas por las principales organizaciones de la UTEP-Corrientes a raíz de una disputa con el gobierno provincial por la efectivización de un acuerdo firmado para la cesión de lotes ubicados en el barrio Doctor Montaña. https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1445315055654026&id=459276977591177; https://www.facebook.com/ctep.ctes/posts/1438386646515392.

[34] Esta cuestión para la Ciudad de Corrientes, se devela como un modus operandi tanto en las vísperas del advenimiento de la pandemia https://www.todocorrientes.com/m/noticia_34312_prohiben-la-venta-ambulante-en-la-terminal-de-colectivos.htm así como ya superadas las instancias de ASPO y DISPO https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2022-3-10-1-56-0-tension-en-la-peatonal-la-policia-debio-intervenir-para-desalojar-a-manteros. Similar, es la situación actual en la ciudad de Resistencia, donde la cuestión de la ocupación de la vía pública es el principal ámbito de disputas https://datachaco.com/contenido/115578/sigue-la-protesta-de-vendedores-ambulantes-cocinan-frente-a-la-catedral así, como https://www.diarionorte.com/203459-vendedores-de-comidas-desalojados-se-manifestaron-en-la-avenida-sarmiento.

nacional (de hecho, es la primera provincia en contar con una Secretaría de Economía Popular en la estructura del Estado), y que esto haría presumir una incorporación menos conflictiva de las demandas del sector a la política estatal, las tensiones y resistencias entre la heterogénea gama de intereses en pugna entre las organizaciones, hacen más difícil la constitución de este vínculo. A ello se suman las rispideces entre el gobierno municipal y el provincial (ambos del PJ), aunque con estilos de gestión muy diferentes.

Entonces, los saberes de la política que poseen quienes integran las organizaciones populares son fruto de procesos de formación previos a la pandemia, esto significa que si bien la misma les «tomó por sorpresa», las organizaciones recuperaron un bagaje de saberes que permite comprender más profundamente las desigualdades, demandar, denunciar y organizarse.

9.3.1.2 Dispositivos de formación para y en el trabajo

Frente al confinamiento como período de latencia y al distanciamiento social como expresión de cuidado (individual y social) los saberes técnicos-productivos asociados a la experiencia del «saber hacer» se manifestaron en el «activismo colectivo y cotidiano» (una direccionalidad consciente del trabajo). Dicho activismo, históricamente inscripto en territorios populares, crea sentidos de comunidad y solidaridad. La esencialidad del trabajo se retroalimenta, entonces, de la triada: saberes, territorios y sujetos sociales colectivizados; y bajo la orientación del reconocimiento de las necesidades y demandas de las poblaciones que no pudieron «encerrarse y trabajar desde casa». Siguiendo a Palomino (2005) el trabajo es la política, y por tanto los saberes técnicos-productivos no pueden desvincularse de la orientación de transformación social.

Los saberes técnicos-productivos, al igual que otros saberes, se adquieren a través de distintos dispositivos de formación. Algunos de ellos provienen de alianzas con otras organizaciones e instituciones estatales y refuerzan formatos instituidos de formación (por ejemplo capacitaciones, cursos de perfeccionamientos, etcétera). Incluimos en esta categoría a todas aquellas iniciativas formativas aplicables tanto a aspectos específicos del desarrollo y puesta en marcha de una actividad laboral, profesión u oficio. En otros casos, los saberes técnicos productivos se aprenden en los procesos de autoformación desarrollados con distintos niveles de formalización dentro de las propias organizaciones. Estos otros aprendizajes se expresan como un emergente de la necesidad colectiva y reflejan las condiciones de subalternidad de quienes ponen a disposición su fuerza de trabajo, cuánto más en el sector de la EP.

La preocupación por la formación de lxs integrantes de organizaciones populares en la provincia de Jujuy ha sido un rasgo distintivo y se ha configurado en una estrategia de alianza con otras organizaciones e instituciones estatales, destacándose los organismos nacionales y la Universidad Nacional de Jujuy. Por ejemplo, las capacitaciones ofrecidas durante la pandemia por la Secretaría de Economía Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano.

> «... nos dieron capacitación en salud y cuidado integrales (...) vimos varios módulos, en los que vimos temas de COVID-19, ahí entran los de enfermedades vectoriales, vimos el dengue, mal de chagas y otras enfermedades que se pueden prevenir, y también vimos las enfermedades crónicas no transmisibles... por ahí si hay compañeros y compañeras que tienen cáncer, que tienen diabetes, saber cómo tratar, cómo ayudar en estos tiempos, pero también en otros».[35]

Por otro lado, la autoformación contempló el reconocimiento de aprendizajes y experiencia de la vida en movimiento, y supone la identificación de saberes para la reproducción de la vida tanto dentro como fuera de la organización. En tal sentido, se comparte con investigaciones precedentes (Guelman 2018; Zinger 2015) que en el trabajo se realizan procesos formativos de tipo instrumental y político, es decir en el proceso mismo del trabajo, quienes lo despliegan se van formando, esto supone el enraizamiento del saber hacer, con el saber ser y saber pertenecer.

Diferente es la situación en Corrientes, en donde aún no se han verificado iniciativas por parte de instituciones educativas formales para el acompañamiento de procesos de formación destinados a organizaciones sociales. Ni la Universidad Nacional del Nordeste apunta entre sus prioridades la atención al sector, ni tampoco las instituciones de educación superior. Las alianzas establecidas son de corte más bien local/barrial, ya sea con otras organizaciones sociales o con espacios legitimados territorialmente, tales como escuelas o centros de formación profesional, iglesias o congregaciones religiosas, y/o salas o centros de atención primaria de la salud. La gestión de espacios de capacitación está circunscripta a la experiencia que en este sentido reúnan las organizaciones (las temáticas y los dispositivos de enseñanza y de aprendizaje muchas veces derivan de propuestas de las conducciones a nivel nacional), como así también a las necesidades expresadas por la contingencia, como lo demostró la pandemia y observaremos con más detenimiento en los próximos puntos.

[35] Referente del Movimiento Nacional Campesino Indígena, Organización Peri Urbana San Marcos, los Alisos-Palpalá e integrante de la secretaría de economía popular, ministerio de desarrollo Humano, Jujuy.

En las provincias en estudio, los saberes técnicos fueron recuperados en el marco de tres tópicos: merenderos y clases de apoyo; salud y género; y comercialización y venta ambulante.

Tal como venimos señalando, los espacios de trabajo sociocomunitarios se vincularon al sostenimiento escolar y la alimentación. La continuidad del acompañamiento educativo ahora «virtualizado», incorporó dispositivos y conectividad colectiva-comunitaria en los denominados barrios populares,[36] dando cuenta de los mismos como necesidad básica y bien social. Lxs trabajadorxs se vieron involucradxs, aún sin reconocimiento y oficialización de sus múltiples saberes y sin estrategias pedagógicas profesionalizadas, en la atención de aquella contingencia que dejaba sin amparo especialmente a las niñeces, y específicamente a las más vulneradas. La consulta y el intercambio con maestrxs a través de WhatsApp para que «explicaran» las tareas, el reconocimiento del internet como un medio no solo de entretenimiento, las búsquedas *on line*, la explicación de la lógica de funcionamiento de la virtualidad a adultxs mayorxs y/o personas jóvenes sin socialización en ámbitos digitales, constituyó todo un nuevo espectro de saberes puestos en juego para quienes laboraban en estos espacios.

Asimismo, se intensificaron las capacitaciones destinadas a construir mediaciones para el abordaje integral del género y la salud comunitaria. Para estas temáticas, los aprendizajes del saber hacer implicaron estrategias de atención territorial autogestivas y colaborativas. En el caso del género, lo procedimental (saber cómo proceder y las formas de actuación frente a las instituciones estatales) se vio favorecido por el entrecruzamiento de redes de acompañamiento comunitario; en el caso del tratamiento de la salud, los recursos producidos para su atención fueron posibles por la articulación entre la producción y las redes de comercialización.

Por último, la comercialización y la venta ambulante se vieron interpeladas ante la situación de ASPO y DISPO. Las estrategias de reconversión y de pasaje a la digitalidad/virtualidad, como medio alternativo para dar continuidad a la actividad, fueron condicionadas tanto por las posibilidades técnicas (contar con celulares, computadoras), económicas (poseer conexión a internet *wifi* o datos móviles) y procedimentales (contar con solvencia en el manejo de dispositivos electrónicos, de aplicaciones, redes sociales y plataformas de venta) de lxs trabajadorxs de la venta ambulante. Asimismo, esto también dependía del tipo de producción y la organización del proceso de trabajo como la incorporación de estrategias colectivas.

[36] Registro Nacional de Barrios Populares.

9.3.1.3 La construcción de pertenencia como espacio de intersecciones: saberes de la organización y el trabajo colectivo

Los saberes de la organización y del trabajo colectivo, es decir aprendizajes de la convivencialidad y de «la solidaridad rebelde», se potenciaron al interior de las organizaciones, y desde allí hacia las barriadas y asentamientos.

En Jujuy una acción de relevancia fue la comunicacional: las organizaciones visibilizaron las demandas populares, manifestando las conflictividades y las problemáticas sociales. Dicha acción se produjo en un contexto de exacerbación de la información; y de su centralización cotidiana por parte del estado provincial[37] bajo una tendencia a la búsqueda de consenso social sobre cómo entender la crisis provocada por el COVID-19. También, merece destacarse los lazos de solidaridad, acciones moleculares de tipo vecinal, de ayuda mutua concreta frente a la enfermedad, la muerte, el hambre, el consumo problemático, la violencia de género. Frente a la fatalidad cotidiana vivida por las poblaciones vulnerabilizadas (y su supuesta adaptabilidad pasiva-mecánica), las organizaciones testimoniaron la crudeza de la crisis y las alternativas moleculares humanizantes, o al decir de Freire, las acciones colectivas por «ser más».

En este sentido, las referentas entrevistadas destacaron los espacios-momentos formativos menos sistemáticos, mediante los cuales han aprendido de la participación, el reconocimiento de sí y de las situaciones de opresión. Se trata de «espacios de fuga» en los que la producción de subjetividades (individuales y colectivas) convidan a la identificación: en estos casos las mujeres se definen como trabajadoras, un tipo específico «trabajadora organizada», «trabajadora campesina», «trabajadora de la venta», aún más hablan de sí mismas con poderío y valía para afrontar mediante sus labores la cotidianeidad pandémica.

Identificarse como trabajadora, por ejemplo «la pochoclera», y sentirse parte de una organización permite subjetivar las condiciones de trabajadorxs de la EP, identificando allí, lo justo y lo injusto de sus propias labores.

[37] En Jujuy el Comité Operativo de Emergencia (COE) fue el espacio de aglutinación de toda la información referida al COVID-19 y a las disposiciones ASPO-DISPO. Dicho comité dispone de una página oficial http://coe.jujuy.gob.ar/ y durante un tiempo prolongado contó con un espacio televisivo diario, replicado en la página del Facebook de Gobierno de la provincia https://www.facebook.com/GobiernoDeJujuy/videos/1472760113056849/ y otros medios digitales.

> «en plena pandemia reconocí que sí era una trabajadora, yo era vendedora ambulante, era la pochoclera, como decir "ese es el gasista", "ese es el plomero", todos son trabajadores porque se generan su sueldo, somos trabajadores y trabajadoras de la economía popular, porque si bien no estamos registrados como ellos quieren [refiere a la municipalidad], y no tengamos una obra social, que no tengamos una jubilación, ¡lo veo medio injusto!, pero somos trabajadores, nos generamos nuestro propio sueldo, nos organizamos, somos lo que no quieren reconocer, ahora me veo así, y me molesta las injusticias que vivimos».[38]

La experiencia de Corrientes en este sentido, nos muestra cómo estos aprendizajes (que apuntan esencialmente a la visibilización) no están desvinculados de la red de actores a los que los mensajes van destinados. Cuando lxs pequeñxs productorxs rurales del cordón frutihortícola de Lavalle[39] agrupados en la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) se organizaron para reclamar presencia en las mesas de decisión interactoral (municipio, otras organizaciones productivas, instituciones educativas), verificamos dos momentos claves en el aprendizaje volcado a la construcción y consolidación de las estrategias de visibilidad. Uno inicial, el de las acciones tradicionalmente asociadas a las organizaciones de la EP, que se condensan en medidas de acción directa, de media y alta conflictividad social, que en un contexto conservador como el ámbito rural en Corrientes, resultan poco eficientes y conflictuantes para los propios integrantes de la organización.

> «Y bueno, hicimos la marcha (...) los compañeros no querían ¿viste? Entonces nosotros íbamos adelante (...). Y en la plaza nos quedamos ahí, mientras que íbamos a hablar con el intendente, los otros se fueron, se esparcieron todo, se escondieron bajo el árbol así [hace señas de la mano en la cintura], cosa que, no sé, como que miedo».[40]

El segundo momento, derivado del proceso de aprendizaje social transitado, es aquel en el cual la organización decantó por estrategias alternativas, elaboradas tomando en cuenta las características del entorno y de los actores involucrados en la toma de decisión (tanto de la faz político-administrativa, como de la económica-productiva).

> «En esta pandemia hicimos donativos de productos, verdura, tomate de todo tipo (...) Donamos a barrios carenciados (...) porque somos 120 productores,

[38] Referente del movimiento de trabajadores excluidos y de socio comunitario, vendedora ambulante. Jujuy.

[39] Lavalle y Santa Lucía son dos departamentos de la provincia de Corrientes, ubicados sobre la costa oeste del río Paraná.

[40] Representante de la UTT del cordón frutihortícola Lavalle-Santa Lucía. Corrientes.

> y ponemos un cajón cada uno y son 120 cajones (...) y... bueno: eso mismo le podría hacer falta a mucha gente. Entonces estamos pensando de que vayamos a la plaza y le digamos por la radio que vayan a buscar, que vayan para poder por lo menos compartir, o sea que de esa manera nos conocemos también, [que sepan que] somos nosotros los que producimos».[41]

Para comprender el proceso transitado en Chaco, resulta sustantivo reconocer el avance que experimentó la EP en su institucionalización y legitimación, producto del acceso de dirigentes de movimientos populares a la estructura burocrática del Estado Provincial. Por ejemplo, del Movimiento Evita que habilitó una voluntad concreta del estado provincial en la instalación de la noción de EP.

> «[la] Secretaría de economía popular se crea en el gobierno, en este nuevo gobierno de Capitanich y viene como una negociación (...) es como por un lado Chiaramonte tiene mucha llegada a nivel nacional, el movimiento evita tiene llegada nacional y él se quedó con varias secretarías y organismos, Desarrollo Social y afines en el Ministerio producción y entonces me parece que hay como una negociación a instalar la idea de economía popular».[42]

Se verifica, por lo tanto, la adición de un actor, con poder, intereses y estrategias definidas, que aportan a dotar de sentido el(los) proceso(s) de construcción de pertenencia al sector. No son las organizaciones en soledad, sino las organizaciones *en relación a* las que definen los alcances identitarios, la intensidad de esos vínculos, y la prevalencia de tal identificación según sean los escenarios a transitar.

9.3.2 Los modos que asumió la relación entre las organizaciones y el Estado

Las agencias estatales con las cuales las organizaciones de la EP se vinculan (especialmente el Ministerio de Desarrollo Social, Secretarías y Direcciones de Economía Popular, reparticiones relacionadas al trabajo, al empleo y a la producción), constituyen las dimensiones más formales del Estado en todos sus niveles. Ahora ¿de qué naturaleza es la relación que se asume entre ambos sectores? ¿Acaso las organizaciones de la EP poseen incidencia en el trazado de aquellas políticas estatales que le incumben? La tensión entre el rol de destinatarixs y productorxs de política pública, significó gran

[41] *Ibidem.*

[42] Johana Duarte, vicepresidenta del Instituto de Agricultura Familiar y Economía Popular de Chaco, militante del Movimiento Evita y ex dirigente de la CTEP de Chaco.

parte de los esfuerzos del sector durante la pandemia a fin de poner en agenda sus demandas.

En Jujuy el escenario previo a la pandemia y a las medidas sociosanitarias dispuestas se caracterizó por una fuerte presencia reguladora del Estado en materia de participación, acción ciudadana y mediación estatal, y la formulación de la política estuvo destinada a «regularizar-ordenar» al Estado y «hacerlo eficiente» en base a una perspectiva de ejercicio ciudadano individual y directo, sin mediación. Dicha visión se complementa con la ejecución de políticas de represión, judicialización y detenciones arbitrarias de dirigentes e integrantes de organizaciones sociales y/o de cualquier incipiente forma organizativa.[43] Los mecanismos para desintegrar a las organizaciones populares, contempló la desregulación, cierre y achicamiento de las políticas destinadas al sector; y en otros casos la creación de unidades estatales destinadas al control y regulación sobre todo de programas sociales.[44]

En dicho contexto, pre y pandémico, las medidas sociosanitarias y económicas formuladas por parte del Estado provincial para el sector de la EP fueron inexistentes

> «Nunca se fue [refiere a las municipalidades y organismos estatales provinciales] y se dijo "che, le demos un premio, un reconocimiento social, a la comunidad tal, porque estas personas, estas familias entregaron la vida, se laburaron todo", no lo hicieron... no es porque no se dan cuenta, es porque no les conviene. Cuando la clase política necesitaba, iban y se sacaban foto con nosotros...y decían en los medios "nosotros estamos haciendo algo...". Algo que se hizo [refiere a la venta de bolsones de mercadería en la vieja estación de trenes en capital jujeña] porque nosotros [la mesa de los Valles] dijimos un día lo vamos a hacer y punto, ¡ya está!, ¿quién te va a sacar si estás repartiendo alimento?, ¿quién te va a sacar si no hay alimento para la población necesitada? ¡¿Qué sé yo?! Sinceramente, después que pasó todo, la pandemia, lo que queda, es decir... tenemos que reorganizarnos, tenemos que trabajar en comunidad, pero saber muy bien que, un sector, esta política, nunca te va a ayudar».[45]

[43] El caso más representativo de dichas políticas fue la promulgación del código contravencional n.° 5.860/15.

[44] Vale la pena mencionar la creación de La Unidad Coordinadora y Ejecutora de Planes y Programas Interministeriales (UCEPPI) en tanto organismo regulador de los planes de los planes de contingencia y contención social dependiente del mismo ejecutivo provincial. Además, en 2021 ha esta coordinadora se derivan las capacitaciones laborales, antes gestionadas por dos áreas del ministerio de educación, y gracias a las cuales se desarrollaban diversos espacios sociocomunitarios en organizaciones sociales.

[45] Técnico rural y referente de la mesa de los valles Jujuy. Localidad San Antonio, Jujuy.

Por otra parte, Bernasconi *et al.* (2021) destaca que «las normativas emitidas a nivel provincial apuntaron especialmente a ayudar a los sectores registrados en los organismos de administración fiscal» (Bernasconi *et al.* 2021, pág. 23). Lo expuesto, es coincidente con las afirmaciones del secretario de la Economía Popular de la provincia de Jujuy, quién afirma

> «... no hay posibilidad que llegue nadie de la economía popular solidaria a la ley de góndola, podrá ir una pyme sí, pero la pyme es otra cosa. Entonces, lamentablemente el estado es un actor para reproducir más capital, no para reproducir más trabajo. No hay ninguna innovación en materia institucional que diga voy hacer tramas y voy a financiarlas. Con "dos pesos" lo haces, lo digo comparativamente, el gobierno gasta en cauchari 600 millones de dólares, si pones el 1 % en la economía popular y solidaria son 6 millones de dólares, con eso haces un desastre».[46]

En contraposición a lo ya expresado, los organismos nacionales en la provincia ocuparon un rol importante para las organizaciones en estudio, en tanto realizaron mediaciones para el acceso a diversos bienes sociales, como es el caso de la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e indígena,[47] y la Coordinación de Economía Popular dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano.[48]

Por último, en un contexto político provincial de continuidades en la formulación de la políticas destinadas a los sectores populares organizados (2015-2022) es posible identificar que los movimientos y organizaciones convergieron en alianzas y estrategias nacionales, bajo las cuales realizaron intervenciones legislativas y en el último período participaron en la formulación de la política. Sin embargo, las mediaciones en dicha esfera de «la política estatal», no han sido características sobresalientes en la esfera provincial, más bien, las organizaciones han mantenido un ejercicio de denuncia y acción socioterritorial. Más que una acción bifronte (Ouviña 2015), las organizaciones sociales en territorio provincial se han ocupado de las acciones de recreación de la política y de su desborde político-inventivo.

[46] Director de economía social de la provincia de Jujuy.

[47] Del cual depende el ingreso familiar de emergencia para la agricultura familiar destinada a los productores y productoras de la agricultura familiar, campesina e indígena, con o sin monotributo social, y sin un ingreso formal. Estimuló la venta de bolsones de verdura y frutas, se promovió la participación para el acceso a financiamiento de las líneas de financiamiento del Programa En Nuestras Manos. Resulta importante remarcar que además esta secretaría emitió permiso de circulación para los y las pequeños/as productores.

[48] Del cual depende el Registro de Trabajadores de la Economía Popular, el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario.

El Estado provincial correntino sostuvo un rol mínimo en cuanto a sus efectos regulatorios. El peso de las decisiones de la gestión pandémica fue desplazado al Estado nacional, observándose una doble actitud hacia las medidas: una adecuación automática a las decisiones trazadas desde la Nación, en donde el éxito de las mismas era asumido como propio, mientras que aquellas medidas antipopulares y/o más fuertemente coercitivas eran de cuño nacional. Las pocas iniciativas estatales provinciales para el sector de la EP se enfocaron en sortear la contingencia con medios y métodos ajenos a las lógicas propias de las organizaciones: se buscaba individualizar las demandas y resolverlas de la misma manera. La continuidad del Programa Emprendedores Somos Todos, al cual aludimos más arriba, es un ejemplo de ello: una propuesta diseñada sin considerar la dimensión política de la EP, dado que se lo ha definido bajo una fuerte impronta de mercado. Con la entrega de un bien de capital (en calidad de aporte no reembolsable), y especialmente el entrenamiento en habilidades de *marketing* y *packaging*, la nueva y difícil situación laboral de los trabajadores y trabajadoras de la EP producto del ASPO y DISPO, estaría «resuelta».

En este sentido, es interesante marcar cómo la referente del espacio entiende el «aporte» de la EP a la trama social y la relación con el Estado provincial.

> «[El programa "Emprendedores Somos Todos"] nace con la finalidad de abordar ese sector que no estaba en Desarrollo Social, que no podía estar en (...) no entra dentro de la cobertura o el espectro de Desarrollo Social, [por] que Desarrollo Social se aboca ya más a los sectores que están en indigencia, o que ya están saliendo de la indigencia y están generando digamos un trabajo dentro de la Economía Social».[49]

La EP por lo tanto es relegada al lugar de la subsistencia, la indigencia y la «ayuda» estatal, no siendo considerada desde un rol activo sino replicando la visión asistencial, propia de la concepción neoliberal imperante a nivel nacional durante la etapa prepandémica e históricamente anclada a los patrones de vinculación en provincias con matrices sociopolíticas conservadoras, tal como podemos observar en este extracto.

> «Yo creo que el correntino idiosincráticamente tiene eso de que *el buey solo bien se lame*. Y que solo lo puede, porque es correntino, entonces puede contra el mundo, contra viento y marea, solo salir adelante».[50]

[49] Lourdes D'Arrigo, fundadora y responsable del Programa Emprendedores Somos Todos.

[50] *Ibidem.*

Desde esta perspectiva, las formas de relación de la EP con el Estado provincial emergen desde la resistencia y la confrontación, construyendo relación a partir de modos informales, traccionados por las mismas organizaciones. Es el caso de los trabajadores de la UTT del cordón frutihortícola de Lavalle-Santa Lucía (Corrientes), quienes

> «...hablamos con el intendente, nos presentamos, que éramos pequeños productores, nos organizamos y bueno, también éramos parte de esa sociedad, de la economía en sí en el pueblo mismo. Porque nosotros vamos a comprar, vamos al pueblo. Gastamos de la plata, entonces le dijimos "nosotros somos los que movemos la economía", o sea que tiene que haber algo de que a nosotros nos facilite».[51]

En la ciudad de Resistencia, Chaco, el territorio es un elemento que significa gran parte de la relación construida entre el Estado y las organizaciones de la EP. Pensar en el sector implica reconocer las disputas que existen no solo en torno a la dignificación de su trabajo como horizonte político, sino también cuestiones concretas, muchas veces directamente asociadas a posibilidad de desarrollar sus actividades de manera ininterrumpida. Teniendo por marco los resabios sociales y económicos provocados por el COVID-19 es notable como el propio lugar de trabajo, la vía pública, es tensionada por parte del municipio

> «(...) en el 2021 de noviembre empezó como el primer iceberg de hielo del municipio, porque en la plaza 25 de mayo grupo de vendedores de ese sector aproximadamente entre 17 y 18 vendedores fueron desalojados de ahí, imagínate... todo esto a un mes de las fiestas navideñas, fueron desalojados un grupo de familiares... ¿viste?».[52]

Ahora bien, al detenernos sobre la relación entre el Estado y la EP, nos develó del primero, el carácter contradictorio y absolutamente determinante al momento de controlar y delimitar de las actividades laborales. Al volver sobre las actividades de comercialización paradójicamente es la ausencia de un reconocimiento estatal lo que acaba habilitando que de manera permanente las fuerzas policiales puedan ejercer las desalojos, amenazas o decomisaciones. Tanto en la Plaza 25 de Mayo en Resistencia, como en la Peatonal Junín de la ciudad de Corrientes, son los espacios urbanos céntricos escogidos por los productores artesanales y también vendedores de la vía pública como espacio estratégico para alcanzar a un mayor público.

[51] Representante de la UTT del cordón frutihortícola Lavalle-Santa Lucía. Corrientes.

[52] Referenta de la rama de Artistas y Artesanos del Movimiento Evita dentro de la UTEP.

Sobre este marco de situaciones emerge un interrogante en particular, que se vincula con la pertinencia de las instituciones reguladoras de la vía pública para abordar de manera integral una problemática eminentemente laboral. Consideramos en este sentido, que nuevas instituciones laborales como el ReNaTEP o el reconocimiento de sus actividades por medio de carnets identificatorios son entendidos como esfuerzos estatales desde la gestión nacional, que buscan simultáneamente permear y discutir las lógicas estatales y políticas subnacionales, al tiempo que disputan la concepción industrialista/clásica donde las relaciones del trabajo son configuradas a partir de la intervención de un patrón y un empleado.

9.4 Reflexiones finales

El tejido de la esencialidad en la EP recupera tramas diversas, ajenas a la lógica estatal, en un ejercicio de autonomía y cooperación, resistencia y moderación, intentando siempre salvar la consistencia de una red en permanente modificación.

El ejercicio de interrogarnos acerca de «otras esencialidades», nacidas al fragor de la pandemia por COVID-19, nos condujo hacia construcciones situadas de la EP: Chaco, Corrientes y Jujuy, tres provincias y no por ello tres bloques homogéneos, sino un sinnúmero de experiencias vívidas, múltiples, con ciertos rasgos compartidos, aunque también con diferencias que anidan en las mismas matrices sociales, culturales y políticas.

Nuestras preguntas iniciales apuntaban a recuperar las dimensiones interpuestas en el acto de trabajar de aquellas mujeres y hombres que, excluidos del mercado laboral formal, contaban ¿solamente? con su fuerza de trabajo. Asimismo, intentamos rescatar algunos elementos del vínculo con el Estado en sus múltiples expresiones y niveles.

A lo largo del capítulo pudimos desandar diversas estrategias de trabajadorxs de la EP. Partíamos de una noción que operaba como argamasa de nuestras reflexiones: la de ser personas en situación de trabajo por fuera de los esquemas tradicionales. En este sentido, logramos identificar estrategias de sostenimiento de sus labores, creativas, condicionadas, limitadas y fuertemente caracterizadas por la resiliencia comunitaria y la acción colectiva. Desde aprender nuevos oficios, adoptar nuevos saberes, a generar intervenciones y espacios de resistencia a la institucionalidad de la esencialidad trazada por el Estado, incluso cuando ello significaba operar sobre límites muy estrechos entre lo legal y lo ilegal.

La dimensión institucional expresada en las políticas estatales en torno a la pandemia y específicamente al sector de la EP asumieron ribetes similares en Corrientes y Jujuy, aunque desde elementos

diferenciales: en la primera la interpretación restringida por parte de los estamentos gubernamentales acerca del potencial del sector, limitó el tipo de intervenciones destinadas a la EP; en la segunda los modos de articulación con las organizaciones se calificó desde la persecución y la sanción. En el caso de Chaco, existieron elementos que podrían indicar cierto alineamiento de intereses entre las demandas del sector y el gobierno provincial (por ejemplo, a partir de la creación de una Secretaría específicamente creada para la EP). Sin embargo, también cabe destacar que las disputas de índole local, calificaron la intensidad de ese vínculo con el Estado (especialmente con sus representantes a nivel local).

Las entrevistas analizadas pretendieron recuperar algunas hebras del entramado de la esencialidad «otra». Los saberes construidos de manera colectiva, tanto aquellos vinculados a los propios procesos de trabajo (ej. las nuevas demandas en las tareas de cuidado durante la pandemia), como los de naturaleza identitaria y/o político/participativos, forman parte de un mismo proceso de aprendizaje tendiente a la apropiación de la dimensión colectiva de la EP. No se trata entonces ni del agregado ni de la sumatoria de diferentes acciones dentro de un sector determinado, sino la convergencia hacia una praxis social emancipatoria, consciente de su potencial, organizada y permanente.

En la construcción de esta figura, de estos finalmente *esenciales*, visibles/expuestos durante la crisis por la pandemia de COVID-19, la observación de la correlación de fuerzas ante el Estado – como lugar de condensación de demandas del orden de lo social – expone el cuestionamiento a los poderes formal y fácticamente constituidos (políticos e institucionales, pero especialmente económicos). Son esas expresiones de resistencia, algunas de ellas incluso pequeñas resistencias cotidianas, o «formas cotidianas» en términos de Scott (2014), las que aportan a la configuración de las organizaciones de la EP como actores políticos en vías de consolidación.

Las medidas tomadas por el Estado reflejaron tensiones, y asimismo exigieron reacomodamientos hacia el interior de la EP. Algunos de los aportes de las organizaciones populares al campo de la EP han sido producto de la capacidad inventiva correspondiente con el devenir político-pedagógico, otras en cambio surgieron de las demandas producidas en pandemia.

La disputa del sentido y, por tanto, de la orientación, de la esencialidad del trabajo y sus productos simbólicos-materiales, expone la vitalidad del campo de la EP, su tendencia al enraizamiento territorial y su localización estratégica para responder a las necesidades básicas de sectores empobrecidos.

Durante el proceso de escritura de este capítulo, intentamos definir la noción de «otra esencialidad», como un concepto que

condensara las dimensiones productivas y políticas del acto de trabajo «de y en» la EP. Las formas de construcción de saberes, la puesta en tensión de aquello «socialmente productivo» derivado de la pandemia, y la relación/inmersión del sector con el Estado y la sociedad en general, fueron elementos netamente analíticos, que no reunieron un cariz nativo. Pudimos sí, a través de estas categorías conceptuales, lograr un acercamiento (que requerirá quizás más profundidad) a los sentidos implicados en la construcción de «vidas que resultan dignas de ser vivida para [*estos*] sectores y desde distintas miradas».[53]

Referencias

ABAL MEDINA, PAULA

2017 «Los movimientos obreros organizados de Argentina», en *¿Existe la clase obrera?*, ed. por Paula Abal Medina; Ana Natalucci y Fernando Rosso, Buenos Aires: Capital Intelectual, págs. 21-63, referencia citada en página 216.

ARANGO, YUDI; PABLO IGNACIO CHENA Y ALEXANDRE ROIG

2017 «Trabajo, ingresos y consumos en la economía popular», en *Cartografías del Sur*, n.º 6, referencia citada en página 216.

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 páginas 220, 227.

BERGESIO, LILIANA Y MARÍA ELENA MARCOLERI

2008 «De siderúrgica a turística. Breve historia ocupacional de la ciudad de Palpalá (Jujuy-Argentina)», en *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, n.º 4, págs. 45-72, referencia citada en página 221.

BERNASCONI, MARIANA; MARÍA ROMERO Y LAURA GOLOVANEVSKY

2021 «Mapeo de políticas públicas locales en Jujuy en contexto de pandemia», en *Trabajo y sociedad*, vol. 21, n.º 36, págs. 203-230, referencia citada en página 240.

BOLSI, ALFREDO; PABLO PAOLASSO Y FERNANDO LONGHI

2006 «El Norte Grande Argentino entre el progreso y la pobreza», en *Población & Sociedad*, n.º 12-13, págs. 227-283, referencia citada en página 219.

[53] Laura Pegoraro. Asesora del Instituto de Agricultura Familiar y Economía Popular de Chaco.

BRINGEL, BRENO Y GEOFFREY PLEYERS

2020 *Alerta global: políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*, CLACSO, referencia citada en página 230.

CHENA, PABLO

2017 «La economía popular y sus relaciones fundantes», en *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*, Buenos Aires: Colihue, referencia citada en página 216.

DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA

2019 *Educación para otro mundo posible*, Buenos Aires: CLACSO, referencia citada en página 230.

DOS SANTOS, THEOTONIO

2002 *Teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*, Ciudad de México: Plaza y Janés, referencia citada en página 219.

FERNÁNDEZ HUERGA, EDUARDO

2010 «La teoría de la segmentación del mercado de trabajo: enfoques, situación actual y perspectivas de futuro», en *Investigación Económica*, vol. LXIX, n.º 273, págs. 115-150, referencia citada en página 220.

GUELMAN, ANAHÍ

2018 «Los movimientos populares en la economía popular: la potencialidad pedagógica de los procesos productivos», en *Pedagogías descolonizadoras: formación en el trabajo en los movimientos sociales*, coord. por Anahí Guelman y Mercedes Palumbo, Buenos Aires: Editorial el Colectivo, págs. 53-64, referencia citada en páginas 218, 234.

GUELMAN, ANAHÍ Y ESTHER LEVY

2009 «Educación, trabajo y trabajadores. La vigencia de las Teorías del Capital Humano y nuevas experiencias contra hegemónicas», en *IX Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, referencia citada en página 216.

JUSTE, STELLA

2017 «La IED de países del noreste asiático en la producción minera de la provincia de Jujuy: el litio como recurso estratégico para el desarrollo local (2010-2016)», en *Oviedo, Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina: análisis general y estudio de casos*, Rosario: UNR Editora, págs. 261-276, referencia citada en página 221.

KESQUE HREÑUK, IGNACIO

2021 *Somos lo que falta: Un abordaje de la Confederación deTrabajadores de la Economía Popular de Corrientes, desde las relaciones laborales (2016-2019)*, Tesis de Grado, Universidad Nacional del Nordeste, referencia citada en página 226.

MALDOVAN BONELLI, JOHANNA

2018 «La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción», en, comp. por Emilce Moler, Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, referencia citada en página 216.

MIGNONE, MARCELO

2011 «La pobreza urbana en las capitales provinciales del Norte Grande Argentino», en *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, vol. 10, n.º 10, referencia citada en página 219.

NIEVA, FLORENCIA; NATIVIDAD GONZALEZ Y LILIANA BERGESIO

2021 «Mujeres de la economía popular frente a la pandemia y el ASPO», en *XV Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, referencia citada en página 218.

NOGUERA, JOSÉ ANTONIO

2002 «El concepto de trabajo y la teoría social crítica», en *Teoría Sociológica*, vol. 68, referencia citada en página 218.

NUN, JOSÉ; MIGUEL MURMIS Y JUAN CARLOS MARÍN

1968 «La marginalidad en América Latina. Informe Preliminar», en *Centro de Investigaciones Sociales. Instituto Torcuato Di Tella*, recuperado de <https://hum.unne.edu.ar/biblioteca/apuntes/Apuntes%20Ciencias%20de%20la%20Educacion/Sociologia/Unidad5/Marginalidad%20en%20america%20latina.pdf>, referencia citada en páginas 216, 218.

OSZLAK, OSCAR Y GUILLERMO O'DONNELL

1995 «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación», en *Redes*, vol. 2, n.º 4, págs. 99-128, referencia citada en página 219.

OUVIÑA, HERNÁN

2015 «Educación en movimiento y praxis prefigurativa. Una lectura gramsciana de los proyectos pedagógico-políticos impulsados por los movimientos populares latinoamericanos», en *Pedagogías críticas en América Latina. Experiencias educativas de educación popular*, ed. por Daniel Suárez; Flora Hiller; Hernan Ouviña y Luis Rigal, Buenos Aires: NOVEDUC, págs. 99-148, referencia citada en página 240.

PALOMINO, HÉCTOR

2005 «Los sindicatos y los movimientos sociales emergentes del colapso neoliberal en Argentina», en *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, págs. 19-52, referencia citada en página 233.

PATAGUA, PATRICIA *et al.*

2021 «Esenciales y necesarios para el Pueblo: saberes del trabajo y de la formación en las pedagogías de los movimientos populares», en *XI Jornadas de educación y diversidad socio-cultural en contextos regionales*, San Salvador de Jujuy, referencia citada en páginas 230, 231.

PATAGUA, PATRICIA Y SABRINA ZINGER

2019 «La formación y el trabajo en movimiento. Saberes alternativos en dos movimientos en Jujuy», en *Investigando Economías Solidarias (Acercamientos Teórico-Metodológicos)*, ed. por Enrique Santamaria y Laura Yufra, Barcelona: Associació ERAPI, referencia citada en página 219.

PLEYERS, GEOFFREY

2020 «Los movimientos sociales y la batalla por el significado de la crisis del coronavirus», en *Revista Pensamiento y Acción Interdisciplinaria*, vol. 6, n.º 1, págs. 108-121, referencia citada en página 230.

PUIGGRÓS, ADRIANA Y MARCELA GÓMEZ SOLLANO

2009 *Saberes socialmente productivos. Educación, legado y cambio. Saberes socialmente productivos y educación. Contribuciones al debate*, Ciudad de México: UNAM, referencia citada en página 230.

QUIJANO, ANÍBAL

2014 «¿Del "polo marginal" a la "economía alternativa"?», en *La Economía Popular y sus caminos en América Latina*, Lima: Mosca Azul y CEIS, referencia citada en página 218.

SALVIA, AGUSTÍN

2005 «Crisis del empleo y nueva marginalidad: El papel de las economías de la pobreza en tiempos de cambio social», en *Los nuevos rostros de la marginalidad*, Buenos Aires: Biblos, referencia citada en páginas 216, 218.

2007 «Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político», en *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*, comp. por Eduardo Chávez Molina y Agustín Salvia, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, págs. 25-66, referencia citada en páginas 216, 218.

SCOTT, JAMES

2014 «Explotación normal, resistencia normal», en *Relaciones Internacionales*, n.º 26, págs. 85-104, recuperado de <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5226>, referencia citada en página 244.

SERRA, HUGO

2018 «Economía Popular: Genealogías, debates y migraciones de un concepto reemergente en la teoría social latinoamericana», en *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, págs. 90-102, referencia citada en páginas 216, 218.

SILVA MARIÑOS, LISANDRO

2020 «¿Trabajos esenciales pero no reconocidos? Una mirada desde la economía popular frente a la pandemia del COVID-19», en *Trabajo y sociedad*, vol. 21, n.º 35, págs. 27-49, referencia citada en página 229.

ZINGER, SABRINA

2015 *Algunas preocupaciones en torno a la relación educación- trabajo. De la propuesta hegemónica a la construcción de propuestas alternativas. Un análisis desde la experiencia del Movimiento Social y Cultural Tupaj Katari*, Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires, referencia citada en página 234.

Parte 2

Universidades y sistema científico-tecnológico

CAPÍTULO 10

Cambios, reorganizaciones y mutaciones en el trabajo productivo ante la pandemia de COVID-19. Su impacto en organismos científicos y tecnológicos y universidades de Argentina

MARTÍN UNZUÉ,[*] SERGIO EMILIOZZI,[**] AGUSTINA ZEITLIN[***] Y LILIANA BERGESIO[****]

10.1 Introducción

El forzado proceso de reconfiguración de las actividades en los organismos científicos y las universidades, generado por la pandemia del COVID-19, condujo a implementar rápida e imprevistamente nuevas modalidades remotas y virtuales de trabajo. Esta situación resultó muy dispar por sectores y también se produjo en un contexto de desigualdad material y simbólica relevante. Ello implicó una profunda reorganización tanto de los tiempos como de las dinámicas laborales y de sus relaciones con las actividades domésticas/familiares, en la que ciertos límites se vieron alterados. Resulta relevante señalar que la implementación de estos cambios se produjo en un contexto de debilidad de la regulación jurídica, bastante extendido en la región (Ramírez Velásquez *et al.* 2021).

El cierre físico de todas las instituciones educativas y de investigación por un extenso período de tiempo, forzó un profundo conjunto

* Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA-IIGG).
** Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA-IIGG).
*** Investigadora en formación del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA-IIGG).
**** Investigadora de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu).

de transformaciones. En algunos casos se pudieron recuperar aprendizajes institucionales preexistentes y en otros se produjeron una serie de innovaciones que pusieron al límite a las propias instituciones, a sus cuerpos de docentes, investigadores/as, estudiantes y personal en general (Andrade Oliveira *et al.* 2021; CEPAL y UNESCO 2020; Dussel *et al.* 2020a,b).

Esto significó una reorganización de las prácticas laborales en parte de este sector, con la aparición de nuevas problemáticas como las tecnológicas, la incorporación de saberes para lidiar con la virtualización (lo que originó procesos formales e informales de capacitación en tiempos reducidos), además de requerir inversiones en equipamientos realizadas en forma institucional y/o personal, para mejorar las conectividades y las tareas de soporte informático requeridas.

Esta situación se dio en un grupo de trabajadores/as con características muy particulares, tanto por el nivel educativo de quienes participan en el mismo, que se supone por encima de la media, como por las condiciones laborales existentes, en su mayor parte, empleo registrado y formal, aunque muchas veces de tiempo parcial.

También debe señalarse que el sector puede identificarse como parte de aquellos que presentaron mayores posibilidades de reconversión a la virtualidad (para sus subsectores no estratégicos), lo que no significa que el proceso haya sido sencillo ni que estuviese exento de costos en términos de esfuerzos personales, institucionales y de resultados, en especial por el modo imprevisto y urgente de su implementación.

En el caso particular del sistema científico-tecnológico, además de experimentar un impacto de características similares al de las instituciones de educación superior, fue interpelado por el tema de forma urgente: debía abocarse a estudiarlo y a ofrecer respuestas en múltiples sentidos. Tuvo la imperiosa necesidad de coordinar la traducción de la investigación en evidencia para la política pública y, a la vez, acomodarse a la premura de los tiempos que no son los acostumbrados de la investigación.

La incertidumbre generada por el comienzo de la pandemia, que en Argentina estableció las restricciones por períodos de 14 días a partir del 20 de marzo de 2020, fue tomada en un principio por parte de la comunidad, como una sucesión de medidas transitorias que auguraban un retorno a la normalidad en el corto plazo. Los esfuerzos de la reconversión, por esa razón, se fueron postergando a la espera del regreso a la normalidad. Esa pasividad se fue diluyendo con el paso del tiempo, a medida que se renovaban las restricciones a la circulación y aumentaban los casos de contagios y decesos.

De esa manera, progresivamente se fue girando hacia una «nueva normalidad», que terminó de lanzar a los diversos actores por el

sendero de la innovación que imponía la virtualidad. Esto sucedió con distintas velocidades y características de acuerdo a cada institución. Igualmente se puede afirmar que el pleno desarrollo de la nueva modalidad de trabajo en el sector se pudo encontrar recién con el inicio del año 2021.

El presente capítulo tiene como propósito analizar el impacto que tuvo el contexto generado por la pandemia en las condiciones, los procesos y la reorganización del trabajo en el ámbito de la ciencia y la universidad.

A los efectos de este trabajo se han realizado 21 entrevistas semiestructuradas, implementadas de modo virtual, entre los meses de agosto y diciembre del año 2021.[1] Ello requirió la elaboración de un guión de entrevistas para orientar el diálogo con los interlocutores y garantizar la obtención de datos que permitieran comparar y analizar las diferentes experiencias. Se entrevistaron durante ese período a directivos de organismos científicos y tecnológicos, rectores y vice-rectores de universidades públicas y privadas, representantes gremiales y especialistas en educación superior y del sector científico-tecnológico así como a docentes e investigadores universitarios.

Las entrevistas han sido procesadas a partir de la delimitación de algunos ejes de análisis: nuevas formas de organización del trabajo, dificultades y necesidades, respuestas institucionales, redes y estrategias de trabajo en el contexto del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y del Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO). Con ello, pretendemos explorar la emergencia de nuevas dinámicas, similitudes, diferencias, conflictos y puentes entre las experiencias, considerando las dimensiones de género, región y ámbito laboral.

El capítulo se estructura en relación a las voces de los diferentes interlocutores: en primer lugar, se abordará la experiencia de las autoridades de organismos científico-tecnológicos; luego se trabajará

[1] De las cuales 10 fueron realizadas a mujeres y 11 a varones, residentes en las ciudades de Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Luján, Río Gallegos, Quilmes, Florencio Varela, Mendoza, San Salvador de Jujuy y Corrientes. Las personas entrevistadas pertenecen mayoritariamente a instituciones públicas. El acceso a las experiencias atravesadas por las instituciones universitarias de gestión privada resultó dificultoso por cierta reticencia de buena parte de las mismas a responder entrevistas, incluso advertidas del carácter anónimo del relevamiento. Algunas de las personas que fueron entrevistadas por sus trayectorias laborales en docencia o investigación, comparten experiencias tanto en instituciones públicas como privadas. En relación a los organismos de Ciencia y Tecnología fueron entrevistados referentes del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

sobre las entrevistas realizadas a autoridades de universidades. A continuación se expondrá la visión de los representantes gremiales y, por último, las voces de quienes trabajan en las universidades.

10.2 La situación en los organismos científicos-tecnológicos

El sistema científico-tecnológico de Argentina es un complejo de instituciones y organismos públicos y privados dedicados a la investigación y al desarrollo (I+D) muy disímiles (Unzué *et al.* 2021). Las universidades que realizan actividades de I+D también forman parte del mismo aunque las trataremos en el siguiente apartado.

Al interior del sector, encontramos instituciones y organismos con extensas tradiciones de investigación y desarrollo, y otras de más reciente constitución. La mayoría de estos organismos tienen presencia (con sedes, centros de investigación, o estaciones experimentales) en todo el país. Es por ello que al analizar el impacto del ASPO debe atenderse a las diferentes realidades que al interior de una misma institución se fueron generando y a las múltiples respuestas que esa entidad debió dar.

La mayoría de los organismos públicos cuentan con un gran número de trabajadores/as en sus plantas con posiciones y tareas diversas. En ellos encontramos tanto personal técnico, administrativo, investigadores/as y becarios/as que suelen presentar perfiles diversos. Además, en numerosos casos tienen dependencia institucional múltiple.

De acuerdo a las autoridades entrevistadas, los organismos del sector pudieron adaptarse con cierta rapidez al cambio de escenario generado por la pandemia. No obstante, coinciden en señalar que inicialmente las decisiones se demoraron al considerar, como se dijo, que el aislamiento no se extendería más allá de 2 o 3 semanas. Un problema adicional que destacan, es el cambio inmediato que debieron realizar en el sistema de toma de decisiones, otorgando mayor autonomía a los diversos centros distribuidos por todo el territorio. Es decir, fue puesto en debate el sistema centralizado en este contexto.

Por las características de estos organismos, hubo una cantidad de personal considerado como esencial que siguió trabajando de forma presencial o que asumió nuevas funciones entendidas como fundamentales. Se ha estimado que aproximadamente entre un tercio y la mitad de los trabajadores de los organismos han continuado realizando tareas presenciales durante la pandemia.

La definición respecto a la situación de becarios/as no estuvo exenta de dificultades, en especial, por la necesidad de definir bajo qué protocolos debían ser considerados quienes poseían dependencia

cruzada, resolviéndose no sin tensiones, a favor del organismo en el que la persona tenía radicada su beca .

En el CONICET, a pesar de lo rápido del pasaje al trabajo remoto, la vida cotidiana institucional se sostuvo, al igual que las actividades diarias administrativas. A modo de ejemplo se procesaron una cantidad récord de postulaciones a becas en el primer año de la pandemia (6.000) mientras se prorrogaban por un año más de 1.500 becas en curso, como forma de paliar los desajustes en los planes de investigación surgidos de la nueva situación. Para todo ello se sostuvo el trabajo virtual a través de plataformas y del Sistema Integral de Gestión y Evaluación (SIGEVA).[2]

Respecto de la actividad de quienes trabajan en investigación, las autoridades entrevistadas señalan que las tareas más directamente ligadas al COVID-19 se continuaron desarrollando con los protocolos de bioseguridad, en especial aquellas que trabajaron en testeos, vacunas, barbijos, o tratamientos antivirales. Lo mismo sucedió con aquellas que trabajan con sustancias y equipos que requieren presencia física de los/as investigadores o de personal técnico, con estrictas medidas y protocolos adecuados. Eso contrasta con investigaciones más teóricas que se pudieron continuar – en su mayoría – en modo virtual, con las demoras y postergaciones propias de cada caso. Aquellas que necesitaban acudir a archivos o bibliotecas o realizar entrevistas debieron diferir actividades o reconvertirlas.

En el primer año de la pandemia, según las personas entrevistadas, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo consideró como enfermedad profesional al COVID-19, de modo que si quienes trabajan se contagiaban en situación de prestación de servicio, tenían la cobertura de la ART, en especial, para las internaciones prolongadas con costos muy elevados. A partir de febrero del siguiente año (2021), la Superintendencia consideró que la enfermedad era de transmisión comunitaria, con lo cual la cobertura pasó a las obras sociales. Este último cambio alivió el conflicto que se generaba con respecto a quienes tenían becas de postgrado, que tenían ART pero, por su condición de becario/a, no podían ser declarados trabajadores esenciales.

El pasaje al trabajo virtual condujo a que las instituciones y organismos debieran definir con cierta inmediatez las condiciones de trabajo en los hogares. No todos los/as trabajadores/as tenían

[2] El sistema, creado desde el CONICET aunque utilizado por diversos organismos públicos y universidades, es valorado por las autoridades del mismo en el rol que cumplió durante la pandemia, a pesar de los numerosos cuestionamientos que recibe en diversos ámbitos sobre su estructura y el acceso a la información allí cargada.

computadoras ni conexiones a internet adecuadas para el desarrollo de las tareas, en especial, quienes se desempeñaban en tareas administrativas.

En este sentido, los organismos no han adoptado las mismas estrategias para garantizar la conectividad de quienes trabajaban en sus hogares: en tanto algunos otorgaron un pequeño subsidio para costear la conexión, o pagaron un bono no remunerativo, otros reemplazaron la ayuda con capacitaciones para el trabajo virtual y uso de ciertas herramientas informáticas. En casi todos los casos se posibilitó el traslado de computadoras hacia los hogares de los/as trabajadores/as u otros elementos, como, por ejemplo, sillas ergonómicas. También algunos organismos han provisto computadoras nuevas para quienes sostenían gran parte del trabajo administrativo desde sus hogares con recursos propios y tenían que compartirlos con sus convivientes.

El trabajo realizado al interior del hogar acarreó un conjunto de problemas, como el tener que compatibilizarlo con tareas de cuidados, la necesidad de compartir dispositivos con menores en período escolar, etcétera. La pérdida de los límites entre el trabajo y la vida privada, las tareas productivas y de cuidado, y las situaciones de estrés laboral surgidas, resultaron significativas.

Un tema central es el de las diferencias detectadas por género. La distribución desigual de las cargas de cuidado estaba siendo tematizada ya al interior de varias instituciones, pero la pandemia expuso sus múltiples aristas (Passerino y Zenklusen 2022). Varias de las personas entrevistadas se han referido a las licencias por maternidad, coincidiendo en señalar que ellas no resolvieron el problema al ser las carreras científicas meritocráticas y productivistas. El pago del salario por el tiempo de la licencia (en este caso, por tener al cuidado adultos mayores o menores) parece no haber resuelto el problema, puesto que no se produce y la cuestión estructural permanece, profundizando las diferencias, al dificultar el ascenso de categoría para las mujeres. Se ha señalado en las entrevistas, que fueron en especial los colectivos de mujeres los que solicitaron permisos y licencias, aunque existe un gran número que las evitó al considerar que eso afectaría el desarrollo de sus carreras, situación que repercutió en un mayor estrés laboral para ellas.

El sesgo de género se entrecruza con un sesgo de clase, puesto que hay trabajadores que podrían acceder a otras ayudas con las que compartir las tareas de cuidado. No obstante, las voces consultadas sostienen que esas diferencias «no son de ahora ni van a dejar de existir cuando termine la pandemia».

Frente a esto, organismos como el CONICET fueron adoptando soluciones bastante universalistas, como no establecer prórrogas únicamente a quienes tuvieron COVID-19 o al que tuvo hijos/as a

cargo, sino a todas las personas de la cohorte que lo pidieran. También se modificaron plazos, como los de los concursos o algunos de los quehaceres rutinarios que se hicieron con mayor lentitud. Con respecto a los informes de evaluación, por ejemplo, se estableció que no se iban a tratar, declarándose todos como «aceptables» y dejando la constancia de ello. Sin embargo, tanto allí como en otros organismos, las personas entrevistadas manifestaron que en los casos de trabajadores que hacen pura investigación teórica y que no han tenido tareas de cuidado a su cargo, la pandemia parece haber ayudado a incrementar la producción científica.

Las solicitudes de licencias fueron más frecuentes entre el personal administrativo al no haber allí una presión por la productividad como la relatada para investigadores. Aun así, se destaca que en muchos casos predominaron acuerdos personales entre el trabajador y su jefe directo sobre la cantidad de horas –y el horario– laboral. Se ha destacado en las entrevistas que cuando esos acuerdos no fueron posibles debieron intervenir las oficinas de recursos humanos, en especial porque las quejas de los/as trabajadores respecto a la sobrecarga de tareas o sobre el desconocimiento de horarios en los cuales solicitar la ejecución de las mismas no pudieron ser resueltas en el marco del diálogo interpersonal.

Como señala una de las voces entrevistadas, queda claro que allí donde los vínculos eran buenos y las relaciones interpersonales transcurrían sin mayores conflictos, la adaptación al nuevo contexto resultó más sencilla. Pero allí donde los vínculos no lo eran, «en suma, donde no había una buena organización de trabajo, la cosa no funcionó (...) lo que estaba malogrado, se malogró».[3]

Las articulaciones con las Comisiones de Medio Ambiente y Trabajo (CyMAT) o con los sindicatos (como se expone en otro punto de este capítulo) permitieron también la organización de ciertas normativas o protocolos, aún para el trabajo domiciliario, que fueron producto de negociaciones complejas y con no pocas dificultades.

Hay una dimensión que quedó expuesta en estas circunstancias, es la de la relación de la producción de conocimiento con la política pública. Esto se ha visto particularmente expresado en dos planos: por un lado, en el que el sistema de toma de decisiones –como se señaló al principio– necesitó nutrirse del conocimiento sobre comportamientos y protocolos de todo orden para mitigar los efectos de la pandemia. Allí, desde un primer momento, hubo una apelación

[3] Anónima (19 de agosto de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 40. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

a la comunidad científica para recomendar y asesorar, en especial, al gobierno nacional. La denominación de «gobierno de científicos» emerge como expresión de un vínculo que se consideraba virtuoso.

Por otro lado, indica la búsqueda de conocimientos y desarrollos tecnológicos que el sistema científico local podía proveer sobre medicamentos, vacunas, tests, etcétera, por parte de quienes desde hace tiempo venían trabajando en ello, o que ajustaron sus investigaciones a las urgencias del momento. Allí, más allá de la inyección de recursos para acelerar tales desarrollos, se pudo visibilizar la solidez de equipos de investigación con extensa trayectoria en la temática y que pudieron hacer aportes relevantes.

No obstante, en la voz de quienes fueron entrevistados/as, se advierte que, más allá de esas contribuciones, «hay toda una serie de plus que podríamos haber aportado con mucha mejor sistematicidad. Repito, es estructural porque el Estado argentino tiene un déficit en cómo aprovechar la producción de evidencia en la política pública, pero además en la urgencia también empezaron ciertos celos, ciertas rivalidades, ya sea de distritos, ya sea de ministerios, ya sea de intra burocracias».[4]

También se evidenciaron que ciertos debates al interior del campo científico, como por ejemplo, las diferencias entre ciencia básica y aplicada o entre ciencia útil o inútil. En las entrevistas realizadas se manifestó que la pandemia logró que estas diferencias disciplinarias se esfumaran en el esfuerzo de investigar y producir conocimiento amplio sobre diferentes ámbitos en los que el contexto estaba impactando (salud, educación, trabajo, etcétera).

Aún así, puede apreciarse a través de las entrevistas realizadas una mayor disposición de los organismos para resolver diferencias al interior del sector público: se subraya que, aún en los momentos más difíciles de la pandemia, los organismos celebraron convenios, ofrecieron asistencia y realizaron un conjunto de actividades con distintos ministerios. El objetivo perseguido era generar sinergias positivas, tanto para responder a demandas como para acercar propuestas que tales agencias podrían implementar a partir de sus competencias.

[4] Anónima (9 de junio de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 39. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

10.3 Las Universidades desde las voces de sus autoridades

El complejo proceso que se originó en las universidades supuso en un comienzo la interrupción momentánea de sus tareas fundamentales para ir luego hacia una más o menos rápida etapa de transición a las nuevas formas virtuales (que no fue gestionada del mismo modo en todas las universidades). Tal proceso es relatado por las autoridades de las mismas de modo que permiten ver las estrategias que se fueron dando tanto a nivel sistémico (en el marco del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) para las universidades públicas) como a nivel de las diferentes unidades académicas , donde las estrategias para promover y acompañar los cambios requeridos fueron diversas, en función de las experiencias institucionales acumuladas, las capacidades de implementación y los recursos disponibles para sostenerlas.

En este sentido son varias las voces que sostienen que el nuevo escenario les «vino como anillo al dedo» para acelerar en la implementación de una estrategia que ya estaba en marcha.[5] Según quienes fueron entrevistados/as, la experiencia de virtualización del trabajo universitario adelantó de modo imprevisto un proceso que estaba en el horizonte y hacia el que tarde o temprano se iba a avanzar. Más aún, las universidades que ya tenían experiencias consolidadas de trabajo virtual, mostraron mejores actuaciones en esta coyuntura que aquellas que no tenían esos desarrollos y debieron hacer el *catch up* en medio de la crisis, aunque los señalamientos sobre las limitaciones en especial de acceso tecnológico por parte de estudiantes, personal y docentes (en ese orden de más a menos problemático), ha estado presente en casi todos los relevamientos.

Las universidades debieron enfrentar, y tomar decisiones cuando pudieron, con el fin de facilitar el acceso a equipamientos y conexión, siendo este un primer gran problema para implementar la nueva modalidad de trabajo. Esto se logró en mayor o menor medida, con diversas estrategias que estuvieron más focalizadas en estudiantes y personal administrativo. A los primeros se les dieron becas en ciertos casos, también algunos equipos, y se instrumentó el acuerdo con el ENACOM para liberar del uso medido de datos móviles al tráfico desde los sitios educativos. Esta política pública, acordada con participación de las universidades, aunque de cumplimiento dispar,

[5] Anónima (28 de diciembre de 2021). Entrevista realizada por Agustina Zeitlin. Entrevista n.° 42. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

fue presentada por las autoridades entrevistadas como una de las claves para facilitar el acceso de estudiantes a la virtualidad.

En el caso del personal administrativo, fue común que varias universidades cedieran momentáneamente equipos informáticos de sus sedes para uso en los domicilios de los/as empleados/as (no docentes), como modo de suplir las carencias tecnológicas.

Las políticas para los docentes en este sentido fueron menos contundentes, y condujeron al acuerdo paritario con los gremios que reconoció gastos de conectividad recién a partir de abril de 2021, aunque en general no hubo asistencia para el acceso a equipamiento tecnológico y las inversiones que debieron realizar en equipos fueron costeadas por cada docente.

En relación a la virtualización de la labor de la docencia universitaria, las aclaraciones sostuvieron que se trató en un primer momento de una virtualización educativa de emergencia. Como afirma uno de los rectores entrevistados: «nosotros no hicimos educación virtual, hicimos educación remota de emergencia».[6]

Hay consenso entre las autoridades en señalar que la pandemia supuso un cambio sustancial en los modos de trabajo de las universidades, tanto en sus funciones de docencia, investigación y extensión, como en sus procedimientos administrativos.

Si bien las funciones docentes fueron las que continuaron con mayor frecuencia, y a las que se les dio prioridad (en todos los casos las clases se mantuvieron pero no se puede afirmar lo mismo de todas las tareas de investigación y extensión), las lecturas sobre lo sucedido son diversas y dan cuenta de ciertos conflictos entre las conducciones universitarias (tanto públicas como privadas) y la docencia que se resolvieron de modos diferentes en función de las tradiciones institucionales. Aquí también parece haber tenido relevancia el modo de gestión de la universidad (público-privado) que implica relaciones más o menos jerárquicas entre conducción y docencia, dando lugar a situaciones que van desde el acuerdo pasando por la negociación para llegar a la imposición de criterios para gestionar la crisis. Si bien las situaciones parecen diversas por universidad e incluso por unidad académica, la excepcionalidad de la situación generó en ciertos casos, avances de las conducciones sobre las aulas, lo que no estuvo exento en ciertos casos de resistencias por parte de los docentes.

[6] Anónima (21 de diciembre de 2021). Entrevista realizada por Martín Unzué. Entrevista n.° 41. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

Las autoridades reconocen que el paso forzado a la nueva modalidad implicó más y nuevo trabajo para los docentes, y, por ende, un esfuerzo significativo en sus primeros momentos, en general sin compensación económica acorde.

Se relevaron cuestiones referidas a la autonomía de las cátedras en el funcionamiento en pandemia, presentadas tanto como un problema por ofrecer un espacio resistente a las directivas sobre el paso a la virtualidad, como también exhibidas como espacios intergeneracionales que permitieron un mejor abordaje de las implicancias tecnológicas de la mutación. En relación a la cuestión generacional, algunas experiencias señalaron que fueron los/as docentes de más edad los que tuvieron los mayores problemas para adaptarse al brusco pasaje a la virtualidad, y que en ciertos casos eso había conducido a jubilaciones y renuncias por no poder enfrentar las demandas del nuevo escenario (esto en especial en el subsector de gestión privada).

En cuanto a las respuestas institucionales, en la mayor parte de los casos se avanzó en la ampliación o incluso en algunos casos en el diseño o compra de campus virtuales, completándolos con nuevas herramientas pedagógicas puestas a disposición de la docencia. Ello implicó la implementación de políticas de capacitación para su uso, aunque el tenor de las mismas parece diverso y en sus expresiones mínimas, se centró en poner en línea tutoriales y mesas de ayuda para responder dudas. Es de notarse que las autoridades refieren como parte central de las políticas institucionales de adaptación a la crisis, la reorientación de recursos para comprar o contratar paquetes de servicios tecnológicos, muchos de ellos provistos por empresas trasnacionales, que permitieron la interacción y conexión. Se trata de plataformas de conexión o incluso campus virtuales que se licenciaron.[7]

A la hora de hacer un balance de la experiencia del período 2020-2021, aunque las voces no son todas coincidentes, predomina la lectura de que se trató de un enorme esfuerzo que conmovió la práctica cotidiana de las universidades, abriendo una ventana de oportunidad para la aplicación de ciertas transformaciones ligadas a la virtualidad, que parecen «haber llegado para quedarse».

En ese sentido, se señala que las formas bimodales podrían tener cierta continuidad hacia el futuro. Como aspectos positivos de la experiencia, preliminares de momento porque se debe hacer una evaluación más profunda de los cambios acontecidos, se señala que la

[7] Las implicancias económicas de estas decisiones, de prolongarse en el tiempo, deberán ser analizadas. Algunas de las entrevistas vislumbraban un proceso de reorientación de la inversión en el sector de obras de infraestructura a capacidad de conexión y software para la gestión de la virtualidad.

virtualidad favoreció el regreso de estudiantes que habían abandonado sus carreras en tramos finales de las mismas. También que fue un impulso a ciertas formas de internacionalización de las actividades académicas. Algunas de las personas entrevistadas sostienen que se abre una oportunidad para profundizar los proyectos de movilidad virtual de estudiantes entre universidades, e incluso que los mismos podrían tener una forma nacional, regional o internacional. La introducción de nuevas prácticas virtuales para la mayor parte de las actividades administrativas (adopción del expediente electrónico y la firma digital en ciertas universidades) también se señalan como cambios de respaldo relevantes.

Esto plantea una serie de interrogantes a futuro, que fueron expresados en las entrevistas, como por ejemplo si se necesita otro tipo o perfil de personal para las universidades dadas las nuevas modalidades de funcionamiento, y también si se debe reorientar la inversión.

En cuanto a los aspectos negativos de la experiencia, las autoridades señalan que la deserción de ingresantes y estudiantes iniciales ha sido elevada, que el contacto con la universidad sin ninguna forma de presencialidad se presenta como un problema y que el proceso de socialización universitaria, así como los contactos interpersonales (entre estudiantes pero también de estos con docentes) se han visto fuertemente limitados lo que constituye una deficiencia. También que ciertas disciplinas, o incluso materias, muestran mejor o peor adaptabilidad a la migración tecnológica.

De las funciones esenciales de las universidades, la que parece haber sido más compatible con la virtualización es la docencia, y en especial para estudiantes que ya tenían experiencia de vida universitaria. Esto incluye los posgrados donde la experiencia de virtualización es señalada como más exitosa.

Las universidades que tratan con población estudiantil con menores recursos indican a los problemas de acceso a la tecnología y la conectividad como una deuda importante y de compleja solución sin grandes inversiones. También se refieren a las instancias de evaluación como uno de los puntos de mayor complejidad en el proceso de virtualización, que no estuvieron al margen de conflictos.

10.4 Las voces de los representantes gremiales

Los representantes gremiales entrevistados sostienen que el inicio de la pandemia encontró al sector con un «desgaste importante»,[8]

[8] Anónima (7 de diciembre de 2021). Entrevista realizada por Fernando Toyos. Entrevista n.° 37. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC):

donde las tensiones se profundizaron haciendo converger los nuevos desafíos con los viejos conflictos. El nuevo gobierno nacional asumido en diciembre de 2019, meses antes de que se decretara la emergencia sanitaria, recibía la demanda de representantes gremiales en relación a un incremento salarial y mejores condiciones de trabajo. Esta cuestión, para las personas entrevistadas, cobró un sentido urgente y fue uno de los principales reclamos durante la pandemia, aunque, con otras prioridades en agenda, se reconoce que la mejoría se logró en los últimos meses del período considerado (2020-2021).

Tal como se dio cuenta en las entrevistas a rectores, la virtualidad era una realidad proyectada hacia futuro sobre la cual ya se estaba trabajando, y referentes gremiales estaban discutiendo un convenio de trabajo que regulara esa nueva realidad. Con la pandemia, la virtualización atravesó un rápido proceso hacia su implementación y, consecuentemente, las condiciones de los/as trabajadores fueron modificadas, pero no reguladas. Como declararon desde los gremios, no solo fue necesario pensar en cómo hacer que la universidad siguiera funcionando sino también en cómo sus trabajadores lidiaban con ello, no solo por lo remoto, sino por lo que el contexto pandémico significaba en términos más personales: la enfermedad, el miedo al contagio, las muertes, la responsabilidad del cuidado de personas mayores o menores a cargo, madres/padres que también cumplieron tareas como docentes de sus propios hijos/as, conviviendo de esta forma con la combinación simultánea de la crianza, cuidado y enseñanza con las propias tareas del trabajo.

Los representantes gremiales sostienen que ellos fueron un puente para lograr humanizar las nuevas políticas ante la migración de lo presencial a lo remoto y virtual, siendo el objetivo lograr que las nuevas formas de hacer consideraran las necesidades y los costos que se estaban asumiendo en el cambio.

Las voces de los representantes gremiales permiten visualizar la existencia de un descontento por no haber sido convocados para la toma de decisiones en un contexto como este. La alteración de las condiciones de trabajo en la coyuntura de la pandemia fue completa, según ellos, dado que cambiaron las condiciones de trabajo en la mitad del desajuste de las condiciones de vida y nadie estaba preparado ni capacitado para afrontarlo. En este escenario de improvisaciones, cambios y desconcierto se produjo una mayor carga de trabajo y una invasión del trabajo en el tiempo doméstico y/o personal.

Hubo trabajadores/as que recibieron computadoras, como también declaran rectores o autoridades del sistema científico, y otros

---

Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y pospandemia», ANPCyT.

casos donde se pagaron bonos de compensación de gastos.[9] El programa nacional de crédito para acceder a computadoras estuvo habilitado para docentes en niveles primarios y secundarios[10] y después se extendió a docentes universitarios también, aunque su alcance fue limitado. Dicho programa fue reconocido como un aporte del Estado al sector, pero a la vez criticado porque significaba que los propios trabajadores asumieran el gasto de herramientas que son de trabajo.

Quienes integran ATE-CONICET, explican que el organismo respondió de forma desigual de acuerdo a su propia heterogeneidad por la cantidad de trabajadores, su estructura geográfica y con cuatro regímenes de contratación distintos: investigadores/as, becarios/as, personal de apoyo y personal administrativo, que se agrega a las diferentes áreas disciplinares y al tipo de investigación que llevan adelante: experimentales o teóricas. Al igual que en el resto de las entrevistas realizadas a este sector, existe como principal demanda la falta de la elaboración de un convenio colectivo de trabajo, en su caso, que incluya a los trabajadores administrativos, que se rigen por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), y a los/as becarios/as que no tienen un régimen laboral al no ser reconocidos/as como trabajadores/as.

Otro punto importante fueron las evaluaciones (Beigel 2015). Desde las asociaciones gremiales se reclamó la necesidad de la suspensión de los procesos de evaluación como excepcionalidad por el contexto que investigadores y docentes estaban atravesando respecto a la reorganización y las nuevas condiciones de trabajo. Con ello buscaban restar la presión de tener que producir para ser evaluados en un marco complejo. En cuanto a los/as becarios/as, con la particularidad de que se trata de estudiantes que tienen pautado un rígido cronograma marcado por el tiempo del financiamiento otorgado, la interrupción de esos ritmos de trabajo llevaron al otorgamiento de prórrogas vistas como un parche útil en algunos casos, pero que no siempre solucionó el problema de fondo.

Respecto a la docencia, en las entrevistas la continuidad de las tareas y su relativo éxito aparece como producto de los modos en que los trabajadores y trabajadoras absorbieron los costos del cambio a partir de un fuerte compromiso con el trabajo y las instituciones a las que pertenecen, pero señalando que ello implicó cierto predominio de «hacerse cargo» y llevar adelante la enseñanza continuando con las clases y evaluaciones, mientras autoridades y responsables de

[9] Que en algunos casos fueron muy poco significativos en relación con los gastos asumidos.

[10] https://www.argentina.gob.ar/noticias/educacion-renueva-la-linea-de-creditos-para-docentes-sumando-10-mil-computadoras.

las universidades desarrollaban sistemas remotos o implementaban herramientas para la virtualidad. Esto hizo emerger discusiones por el esfuerzo de los trabajadores y el tiempo invertido frente a la pantalla en condiciones precarias, lo que también generó situaciones de cansancio y desánimo en ciertos docentes. También se señala que la pandemia aplazó los concursos docentes, donde no había nada normado, ni precedentes al respecto.

Algunos de los beneficios que reconocen por el paso a la virtualidad son el ahorro de tiempo y recursos en viajes a los lugares donde antes desarrollaban sus tareas, el trabajo por objetivos y no por horario, reorganizando sus tareas en base a la disponibilidad horaria. En este punto se identificaron tareas que pueden ser llevadas a cabo en menos tiempo y la posibilidad de trabajo en otros territorios o instituciones de forma remota. Aun así, se apuesta por mantener cierto nivel de presencialidad como algo necesario, deseable e insustituible en la cuestión de los vínculos laborales, y hasta gremiales.

El carácter disciplinar fue una variable a la hora de considerar la forma en la que la pandemia afectaba al trabajo. Fueron, en el terreno de la investigación, sobre todo quienes trabajaban en laboratorios o haciendo trabajos de campo o archivo los que tuvieron que interrumpir sus tareas o pedir la excepcionalidad y permisos para poder continuar con sus investigaciones. Durante ese tiempo los cronogramas de trabajo se vieron alterados, quienes no lo pusieron en pausa dedicaron el tiempo a la producción escrita o trabajos que pudieran desarrollarse de forma remota. En la docencia, la división pasó por las materias o carreras con más actividades prácticas, en las que la virtualización resultó más compleja o incluso, de difícil realización.

Representantes gremiales reconocen que existió un sector de trabajadores que tenían condiciones para mantener la productividad en la pandemia: desde no tener tantas tareas de cuidado a su cargo hasta tener mejores condiciones para el trabajo remoto. De modo que hay quienes pudieron más o menos navegar las condiciones de trabajo en pandemia bajo estos factores identificados como «privilegios». En el caso de investigadores, creen que este diferencial se verá reflejado en cómo se constituye la siguiente generación y que parte de esa población será más directamente vinculada a otras formas de trabajo.

En los casos de aquellas personas que requirieron permisos por el contexto vivido, se encontraron con que las licencias por cuidado no podían ser solicitadas porque no se encontraba vigente el convenio colectivo de trabajo, por lo que se decidió que fueran dispensas. Sin embargo, cuando se lograban las dispensas las universidades no ponían suplentes, entonces, en los hechos, nadie hacía uso de ese derecho transitorio. Así, reconocen que la falta de suplencias es una cuestión que existió siempre pero que con la pandemia se

profundizó. Había trabajadores esenciales que a la vez tenían trabajo en la universidad y quedaron dispensados, al igual que aquellos que tenían que realizar tareas de cuidado. Las respuestas recibidas fueron dispares: hubo universidades que no contemplaron nada, hubo otras que sí lo hicieron pero no otorgaron licencias y hubo otras que las otorgaron de forma parcial, con diversas modalidades.

La variable de género fue muy visible para quienes representan gremialmente a los trabajadores. Hay consenso en que fueron las mujeres las que tuvieron mayor carga laboral, y ello se manifestó en que fueron las que más licencias pidieron. De hecho, entre mujeres becarias organizaron una comisión específica de «mujeres, géneros y disidencias» para relevar esta situación. Por un lado, no solo las tareas de cuidado cayeron sobre todo en las mujeres, sino que, en algunos casos, la situación se vio agravada por cuestiones de violencia, llegando a constituirse como un eje de reclamo el contar con licencias que contemplaran esa realidad. Pero, por otro lado, también hubo casos donde evitar el trabajo presencial dio un respiro a algunas mujeres que tenían que convivir con directores/as o colegas que ejercían violencia en el ámbito laboral. Allí la pandemia les permitió recuperar condiciones habitables de trabajo en la virtualidad.

La virtualidad como mecanismo de comunicación y acercamiento gremial, permitió la participación de trabajadores en las discusiones acerca de sus trabajos y el intercambio de experiencias de otros territorios. Las asambleas siguieron funcionando, en algunos casos con mayor participación o frecuencia, sirviendo muchas veces como espacios de desahogo y de escucha.

Para las personas entrevistadas la virtualidad también mejoró las condiciones para colaboraciones, tanto en equipos de trabajo constituidos como la capacidad de organizar espacios de encuentro más amplios y más ambiciosos. Facilitó la reintegración de colectivos varios, como las personas que por las barreras de acceso suelen estar excluidas de espacios colectivos, generando algunas vetas de reintegración en términos de la virtualidad pandémica.

También estiman que desde las universidades se va a propiciar una mayor virtualidad a futuro, porque eso resuelve la falta de espacios, aunque ello va a favorecer a las universidades más grandes, acrecentando las desigualdades institucionales: «Si vos tenés que hacer una carrera de grado sin moverte de tu casa, entre la universidad de Jauretche y la universidad de la UBA, la haces en la UBA».

10.5 Las voces de los/as trabajadores/as

Las entrevistas realizadas a los propios trabajadores permitieron contrastar su experiencia con la relatada por las autoridades y los representantes gremiales. En este punto, nos encontramos con

que en su mayoría, trabajadores y trabajadoras docentes universitarios conjugan varios empleos: cargos docentes, a veces en la misma institución o el mismo nivel educativo, otras veces en diferentes centros o niveles; hay casos de quienes además de la docencia hacen investigación (y/o extensión) o gestión universitaria; o que son investigadores pero integran varios proyectos en simultáneo. En este contexto singular, estas personas tuvieron que hacer frente a las diferentes formas en las que cada empleo se fue organizando (Andrade Oliveira *et al.* 2021; Morris y González 2022).

La mayoría de estos empleos tienen en común que no cumplen con un régimen horario fijo, en ese sentido, son flexibles. Si bien este hecho pareciera ser favorable, presentó una situación ambigua para quienes fueron entrevistados en cuanto a que, por un lado, les permitió adaptarse y reorganizar las tareas de trabajo de forma remota pero, por otro, suprimió límites espacio-temporales entre lo laboral y lo personal, generando una extensión de las jornadas de trabajo que en algunos casos devino en una superposición excesiva de tareas. Todas las personas entrevistadas coinciden en que se multiplicó todo, el trabajo profesional, el de cuidado para los casos con personas a cargo y de tareas domésticas, dificultando la separación de los diferentes ámbitos de la vida. El énfasis estuvo puesto en la carga emocional que supuso la experiencia atravesada: el agotamiento por la permanente conectividad, el estrés y desgaste por la mayor carga de trabajo, la angustia por el contexto de preocupación y el caos de los casos de personas a cargo que conjugaron las tareas de cuidados con el trabajo.

Reconocen que lo que más les afectó fue, en términos emocionales y psíquicos, el miedo del contexto que se estaba atravesando por la pandemia. Las experiencias personal y profesional se vieron imbricadas como un desafío enorme. En muchos casos las licencias no fueron una salida, ya que identifican una responsabilidad personal hacia estos trabajos, lo cual es rescatado como un valor pero también como un problema que en este marco generó un gran desgaste.

En lo que respecta a la investigación, el trabajo remoto, generó una falsa sensación de mayor disponibilidad de tiempo e incentivó la idea de optimizarlo hacia la producción de publicaciones. Sin embargo, la forma en la que los trabajos fueron ocupándoles tiempo a través de la virtualidad provocó un estado de saturación, donde el tiempo libre dejó de existir limitando el ocio y el descanso y se requirió de prórrogas para poder cumplir con los plazos de las entregas comprometidas.

En relación al trabajo docente, destacan un gran esfuerzo en la adaptación de los contenidos de la enseñanza a la virtualidad, y que no siempre se mantuvo el mismo horario de las clases presenciales pero que se conservó un cronograma más o menos rutinario durante

las semanas de clases. También que el trabajo de corrección, revisión de las plataformas de enseñanza o de comunicación con el estudiantado les ocupaba un tiempo importante. A esto se debe sumar el tiempo asignado a la capacitación para poder desenvolverse en entornos virtuales que, sobre todo en los primeros meses de la pandemia, agregó una nueva actividad a la tarea docente. Quienes participaron en las entrevistas consideran que no hubo un reconocimiento respecto a su labor: «el tiempo de trabajo que se quintuplicó, toda la traducción de los programas, de la adaptación a la virtualidad y además el vínculo que se puede crear entre docente-estudiante no es el mismo, lo cual también implica una adaptación a cómo se traducen los contenidos de la materia y esa transferencia en la producción de conocimiento entre el docente y el estudiante».[11]

Las dificultades se encontraron también en la forma de gestionar la labor docente frente a las realidades del estudiantado, requiriendo de mayor disponibilidad para solventar dudas o inconvenientes, y encontrándose con que en la falta de regulación horaria y de límites de la conectividad, «hay ciertas cuestiones de la virtualidad que generan permisos».[12] A su vez, cada institución tenía una lógica y los trabajadores en su mayoría responden a varias de ellas. En este contexto, en las entrevistas expusieron situaciones de trabajo en las que experimentaron una intromisión a la cátedra, ya que ante esta nueva realidad se cuestionaron las formas de desarrollar las clases, de evaluar o de interactuar con el alumnado.

En aquellos casos donde se encontraron pausadas las tareas, la crítica está orientada a que no hubo una vuelta progresiva sino todo lo contrario, se retomaron las responsabilidades laborales de golpe buscando compensar el tiempo perdido. La sensación aquí fue de un «acelere sobre-exigido en todos los ámbitos».[13] Por su parte, la vuelta a la presencialidad generó conflicto con la compaginación

[11] Anónima (30 de noviembre de 2021). Entrevista realizada por Agustina Zeitlin. Entrevista n.° 48. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[12] Anónima (29 de noviembre de 2021). Entrevista realizada por Agustina Zeitlin. Entrevista n.° 49. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[13] Anónima (30 de noviembre de 2021). Entrevista realizada por Agustina Zeitlin. Entrevista n.° 48. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

de aquellos trabajos que mantuvieron la virtualidad. En este proceso hacia las nuevas formas de trabajo, en las entrevistas aparece remarcada la necesidad de acompañamiento, ya que no identifican a los sindicatos o autoridades institucionales como actores que les ayudaran o aliviaran la experiencia.

10.6 Conclusiones

La profunda alteración de toda la actividad laboral en los organismos científicos y las universidades durante los tiempos de la pandemia ha abierto una gran cantidad de preguntas.

Algunas de ellas se refieren a los modos de trabajo y las dinámicas preexistentes, que se habían naturalizado, sin ser siempre las más deseables. La pandemia puso en evidencia que ciertas condiciones laborales no eran adecuadas, en especial por la existencia de déficits de espacios e infraestructura que generaban malas condiciones de trabajo. En este sentido, y aunque la mayor parte de las tareas lograron reformularse, sea pasando a la virtualidad o en las declaradas «esenciales» adoptando protocolos sanitarios específicos, también se debe señalar que algunas pudieron ponerse entre paréntesis, sin funcionamiento durante todo el extenso período de la pandemia, sin conmover sustancialmente la vida de las instituciones y organismos.

Luego, está el análisis de lo sucedido, con la diversidad de situaciones y el modo en que se fueron transformando a lo largo del tiempo. Al respecto, se pueden considerar al menos dos momentos en la pandemia, con duración dispar en cada campo e institución: el primero en el que la imprevista situación se consideró «temporal» y de corto plazo, y que por ello fue una etapa predominantemente de *wait and see*. Luego en una segunda fase, se abrió un proceso más forzado de reemplazo de las viejas modalidades por las adaptadas al nuevo escenario. Allí la pandemia dio lugar a una gran cantidad de cambios que lograron, con grados de éxito diversos, reconfigurar la mayor parte de las tareas. Sin embargo, no todas las instituciones ni todas las funciones pudieron transitar las nuevas modalidades del mismo modo. Se encuentra así un enorme conjunto de condiciones endógenas, exógenas, propias de las disciplinas y sus prácticas que jugaron papeles significativos condicionando o facilitando los cambios.

En términos generales podemos decir que aquellas instituciones y prácticas que ya tenían desarrolladas modalidades virtuales, o que habían planificado avanzar en esa dirección, tuvieron capacidad de dar mejores respuestas en tiempos más breves. Del otro lado, organismos o instituciones que estaban más alejadas de esas prácticas, tuvieron menos capacidad de reacción, delegando en los trabajadores la mayor parte de la carga que implicaba la transformación.

Este mismo proceso también se vio impactado por el tamaño de las instituciones, las prácticas y las dinámicas institucionales, los recursos disponibles, incluso por los perfiles del personal y sus grados de compromiso y las características de los estudiantes (aquí las universidades que atienden a poblaciones con menores recursos tuvieron sin dudas más problemas no solo para producir la migración a la virtualidad, sino para que esta sea «recibida» por un alumnado que no siempre contaba con el acceso necesario a la tecnología para el cambio).

También podemos afirmar que la pandemia tuvo distinto impacto a lo largo del país. Haciéndose eco de lo que se discutía en la Capital Federal y en el Gran Buenos Aires, se marcó la necesidad de cerrar o abrir las instituciones para poder continuar con determinados trabajos, sobre todo en los casos en los que se desarrollaban tareas en laboratorios. En momentos en los que sí había una baja de casos, hubo provincias que tenían mayores aperturas que en la zona metropolitana. Además del impacto diferencial de la pandemia por regiones, hay que considerar las diversas estructuras institucionales, como explica uno de los entrevistados, dado que los recursos que hay que poner para que se mueva una universidad de 17 facultades como la de La Plata no son los mismos que para mover la de Avellaneda que tiene 4 departamentos. Para los/as entrevistados/as las instituciones dieron respuestas disímiles en un sentido idiosincrásico, algunas con el abandono total y otras con ciertas formas de acompañamiento.

Pero la experiencia de la pandemia significó una transformación de la normalidad laboral, que se dio en paralelo con cambios en las vidas privadas de todas las personas involucradas, haciendo el proceso más profundo y complejo, en muchos casos borrando las divisiones entre lo laboral y lo privado, superponiendo tareas y a veces agregando complejidades.

Hemos relevado referencias constantes a la necesidad de buscar modos de optimizar el teletrabajo o trabajo a distancia y de pensar en esquemas mixtos para que en la vuelta a la presencialidad quien pueda seguir haciendo teletrabajo lo siga haciendo, sin que ello conlleve renuncia a la asistencia a los lugares de trabajo. En este sentido, se coincide en ir hacia «esquemas de tipo más híbridos». En esa dirección, el avance planificado a una presencialidad sin restricciones permitirá ir evaluando cuáles actividades permiten la virtualidad y cuales requieren de presencia física.

También se han encontrado coincidencias en que la interacción humana (descontado el trabajo de investigadores/as en sus respectivos laboratorios con sus equipos y personal de apoyo) es necesaria para una diversidad de tareas y por distintas razones. Entre ellas porque las plataformas virtuales permiten cierta comunicación, cierta

interacción pero también potencian, cuando no funcionan, la conflictividad interpersonal: «voy a hacer un poco de análisis institucional psi, cuando hay interacciones complicadas entre las personas la virtualidad lo que hace es potenciar la entropía, la conflictividad, la hipersensibilidad que lo presencial descomprime, ciertas informaciones circulan con mayor humanidad, por así decir, que la virtualidad endurece, lo hemos visto cuando hay conflicto. Es decir que es más complicada la resolución que en la presencialidad».[14]

De esa manera, se han expresado acuerdos respecto de la necesidad de avanzar hacia una evaluación del trabajo por resultados. Sostiene una entrevistada que «la mejor lección que podemos aprender es que el cumplimiento de horario en un lugar físico no es el que va a dar respuesta a la calidad de trabajo que podés llegar a tener, que es mejor empezar a movernos a una evaluación por objetivos».[15] De todas maneras hay que inscribir este debate dentro de la posesión de ciertos derechos (y ciertas formalidades) que no deben perderse, así como deberes que no pueden omitirse: «la discusión tiene que ser amplia, tiene que incorporar las miradas gremiales, las miradas de seguridad e higiene, las miradas normativas, las miradas justamente de cuáles son los objetivos de cada una de las funciones tanto administrativas, como técnicas, como disciplinarias, como de producción y cada una tiene sus características particulares».[16] Esa discusión, atravesada por los derechos y las obligaciones no puede omitir nuevamente la presencia de la cuestión de género, tal como queda expuesto en una de las entrevistas: «A mí me han dicho muchas mujeres: nos costó tanto salir de casa y ahora estamos otra vez adentro».[17]

Un problema que tradicionalmente no suele ocupar el centro de la agenda entre las personas entrevistadas pero que avizoran

[14] Anónima (9 de junio de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 39. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[15] Anónima (28 de septiembre de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 38. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[16] *Ibidem.*

[17] Anónima (19 de agosto de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 40. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

relevante hacia el futuro es el de la seguridad e higiene. La pandemia y la necesidad de los protocolos, la adaptación de ámbitos laborales para un número de personas que solía estar siempre por encima de lo permitido, los aforos en oficinas, aulas, etcétera, pusieron al descubierto la vulnerabilidad con la que se transitaba por todos esos espacios y «la falta de coordinación que había entre diferentes actores y la CyMAT por ejemplo, o los gremios, la gente en ciencia y técnica que muchas veces no se siente trabajadora (y no se aprecia) que tenemos que cumplir con ciertas normativas y que eso nos va a ayudar a cuidarnos en muchos aspectos en cuanto a cómo desarrollamos nuestras actividades».[18]

En ese sentido, se ha afirmado que el presente contexto es propicio para hacer innovaciones en la dirección antes sugerida. Avanzar hacia un híbrido «supone una innovación organizacional importante; innovar es un proceso que lleva tiempo, deliberaciones, negociaciones»,[19] y los mecanismos empleados para el retorno gradual a la presencialidad puede dejar varias enseñanzas que es imperioso aprovechar.

En las voces de los/as representantes de los organismos científicos se sostiene que el escenario por venir permitirá avanzar en el sendero de desarrollos tecnológicos (*apps*, por caso) que mejoren aspectos que conciernen a sus funciones. En otros, los debates prepandemia por la utilidad del control biométrico del personal han reaparecido con más fuerza, conduciendo a la necesidad de una evaluación del personal por resultados y no por presencia. Inclusive, ese tipo de modalidad puede ser útil para las comisiones evaluadoras, puesto que, aunque resulte necesaria la presencialidad, «hay algo del trabajo del evaluador que puede hacerse a distancia y de manera virtual».[20]

Toda esta heterogeneidad plantea un tercer tipo de análisis, más prospectivo, que aquí solo estamos esbozando y para el que será necesaria una profunda evaluación que permita sacar conclusiones más contundentes sobre los modos en que los cambios impactaron en los procedimientos y sus efectos en términos de resultados.

[18] Anónima (28 de septiembre de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 38. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[19] Anónima (19 de agosto de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 40. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[20] *Ibidem.*

Pero hay varias preguntas que deben guiar ese camino, y algunas de ellas son: ¿qué aspectos positivos y negativos podemos destacar respecto la experiencia pasada? ¿Cómo se deben replantear los objetivos institucionales y laborales? ¿Qué debe suceder con la inversión en el sector científico y universitario? ¿Se pueden sacar enseñanzas de todo este proceso que permitan fortalecer a las instituciones mejorando sus tareas y aportes? ¿Qué peligros acechan en esas transformaciones? ¿Se volverá a la situación previa o algunos cambios son irreversibles?

Si bien los escenarios están abiertos y pueden ser múltiples, luego de un quiebre tan profundo de la normalidad, hay elementos que permiten avizorar los caminos que las universidades, organismos del sector científico y sus numerosos actores comenzarán a transitar. El análisis de lo sucedido es un primer paso necesario para comprender hacia dónde irán.

Referencias

ANDRADE OLIVEIRA, DALILA; EDMILSON PEREIRA Y ANA MARIA CLEMENTINO
2021 (eds.), *Trabajo docente en tiempos de pandemia: Una mirada regional latinoamericana*, Criatus Design e Editora, referencia citada en páginas 254, 269.

BEIGEL, MARÍA FERNANDA
2015 «Culturas [evaluativas] alteradas», en *Política Universitaria*, n.º 2, págs. 12-21, referencia citada en página 266.

CEPAL Y UNESCO
2020 *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*, recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45904>, referencia citada en página 254.

DUSSEL, INÉS; PATRICIA FERRANTE Y DARÍO PULFER
2020a (comps.), *Pensar la educación en tiempos de pandemia II: experiencias y problemáticas en Iberoamérica*, UNIPE Editorial Universitaria, referencia citada en página 254.
2020b (comps.), *Pensar la educación en tiempos de pandemia: Entre la emergencia, el compromiso y la espera*, UNIPE Editorial Universitaria, referencia citada en página 254.

MORRIS, MARÍA BELÉN Y FEDERICO GONZÁLEZ
2022 «Miradas docentes sobre la educación universitaria en pandemia. Narrativas, posicionamientos políticos y jerarquizaciones diferenciales», en *Sociohistórica*, n.º 50, recuperado de <https://doi.org/10.24215/18521606e173>, referencia citada en página 269.

PASSERINO, LEILA MARTINA Y DENISE ZENKLUSEN

2022 «Cuidados, transformaciones familiares y desigualdades de género en contexto de COVID-19. El caso de las docentes-madres de la provincia de Santa Fe, Argentina», en *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, n.º 8, págs. 1-33, recuperado de <https://doi.org/10.24201/reg.v8i1.921>, referencia citada en página 258.

RAMÍREZ VELÁSQUEZ, JOANNA CAROLINA *et al.*

2021 «Teletrabajo en Sudamérica: Un desafío jurídico frente al covid-19», en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 26, n.º 94, recuperado de <https://doi.org/10.52080/rvgv26n94.12>, referencia citada en página 253.

UNZUÉ, MARTÍN; SERGIO EMILIOZZI Y AGUSTINA ZEITLIN

2021 «Formación e inserción laboral de doctores y política científico-tecnológica en la Argentina del nuevo siglo», en *Formación doctoral, universidad y ciencias sociales*, págs. 3-55, recuperado de <http://iigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/22/2021/10/formacion_doctoral_unzue_2021.pdf>, referencia citada en página 256.

CAPÍTULO 11

Trabajar en casa, el trabajo de la casa y el trabajo de cuidados en tiempos de pandemia de COVID-19: articulaciones, conflictos y estrategias del sector ciencia y universidad

ANDREA TORRICELLA* Y FERNANDO TOYOS**

> «Lo más difícil fue convivir con la rutina familiar y el trabajo en la casa, eso fue lo más conflictivo, sin dudas» (docente UUNN).[1]
>
> «No necesariamente estaban en tu casa dispositivos y ancho de banda y camarita. Vos estas en un instituto y la compu que no tiene un coso para auricular e imagínate en tu casa con 4 pibes. Es una demencia. La suma de todos los miedos. La suma de todos los trabajos tuvo lugar en la pandemia y en malas condiciones (...) El lugar de trabajo empezó a ser tu casa» (referente gremial UUNN).[2]

* Investigadora del CONICET, Grupo de Estudios sobre Familia, Género y Subjetividades UNMdP.

** Becario doctoral UBACyT, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC-UBA).

[1] Anónimo (2 de diciembre de 2021). Entrevista realizada por Agustina Zeitlin. Entrevista n.° 47. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[2] Verónica Bethencourt (7 de diciembre de 2021). Entrevista realizada por Fernando Toyos. Entrevista n. 37. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

> «cuando empleo público saca una resolución que dice que tienen licencia las personas con cuidado de hijos menores de trece y dice: "podrán realizar tareas" pero no es que es obligatorio, es casi terapéutico: "si quieren un rato no ocuparse de sus niñxs, entonces hagan algo del trabajo" (...) Entonces en ese sentido eso por supuesto requirió adecuaciones, que en muchos casos fueron un llamado: "tengo que darle de comer a mis tres hijos – una técnica, una profesional, una ingeniera agrónoma – y me ponen las reuniones a las 12", "bueno, decile que a las 12 no". Ella estaba trabajando, además quería trabajar, nada más que le venía mal el horario» (referente organismo de CyT del área de recursos humanos).[3]

El impacto de la pandemia de COVID-19 en el sistema universitario y científico-tecnológico tuvo distintas aristas y fue bastante heterogéneo. Sin embargo, una situación que se produjo de forma bastante extendida, fue la coexistencia en el mismo escenario – el escenario doméstico – de tareas vinculadas al trabajo que comenzaron a realizarse de forma remota y virtual, con un aumento extraordinario de las tareas de cuidado que añadió la situación de pandemia sanitaria. Este solapamiento de esferas qué solían estar teóricamente separadas tuvo distintas intensidades según las políticas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), según la condición de trabajo esencial o según los requisitos de presencialidad que el trabajo en cuestión poseía. Muchas de las tareas que se hacían en ciencia y técnica fueron consideradas como trabajos esenciales y ausentarse del espacio de trabajo para algunas investigaciones implicaba la destrucción de años de inversión y trabajo. Aún así, el trabajo remoto y virtual desde los hogares se extendió en todo el sistema universitario y científico e interactuó con escenarios domésticos ya marcados por desigualdades materiales y de género preexistentes. Las formas en que se dio esta interacción condicionaron las posibilidades de hacer frente a la situación de pandemia.

En línea con algunos trabajos que han analizado el impacto de la pandemia sobre las condiciones laborales y el trabajo doméstico y de cuidado (Actis Di Pasquale *et al.* 2020), en este artículo nos proponemos profundizar nuestro conocimiento acerca de la organización del trabajo doméstico y la distribución de las tareas del hogar en Argentina durante la pandemia de COVID-19 en las universidades y en el sector científico durante la pandemia. Si bien la pandemia fue un acontecimiento inesperado que afectó la vida institucional y personal en términos casi universales, el «impacto» de la pandemia en este sector es inseparable de la situación previa

[3] Constanza Necuzzi (19 de agosto de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 40. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

en la que se encontraba luego de cuatro años de ajuste económico y precarización laboral. Consideramos que ese impacto varió o podría haber variado según las estrategias tanto colectivas e individuales que se ensayaron para paliar sus efectos negativos. El artículo se basa en entrevistas en profundidad realizadas a referentes en el sistema científico y universitario, dirigentes de organizaciones gremiales y político-gremiales vinculadas al sector y en algunas entrevistas a trabajadores. Las entrevistas se realizaron virtualmente durante el año 2021 y tuvieron como objetivo indagar respecto del impacto de la pandemia del COVID-19 en el sistema científico-universitario, en términos de las condiciones de trabajo en un sentido amplio.

Recuperamos una serie de variables que nos permiten hacer una lectura de conjunto que da cuenta de la diversidad de formas en las que se dio el impacto de la pandemia en las formas de organización de la vida doméstica. Por un lado, las situaciones variaron según el contexto urbano del cual se trataba, no se produjo del mismo modo el impacto de la pandemia y las medidas implementadas de aislamiento, distanciamiento y la virtualización del trabajo en la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano bonaerense como aquel impacto en otras ciudades, provincias o regiones argentinas, donde la intensidad de la pandemia fue menor, tuvo otras temporalidades y las restricciones y políticas también tuvieron otras modulaciones. La presencia o ausencia de hijxs en el hogar y la de otras personas con necesidades específicas de cuidado también se presentó como una variable fundamental a la hora de evaluar el impacto desigual de la pandemia en términos de los hogares y al interior de ellos a partir de la variable de género. Los estudios sociales desde perspectivas feministas han alertado sobre las desigualdades en la organización de las tareas domésticas y de cuidado y en la distribución del tiempo. Un impacto bastante generalizado de la pandemia fue la profundización del rol de las familias en la organización social del cuidado y la feminización del mismo (CEPAL 2020). Por otro lado, los efectos de la pandemia en la organización doméstica variaron si consideramos las distintas fases que tuvo el ASPO. Durante el año 2020, donde se dio una primera etapa de confinamiento más estricto, y no estaban permitidas otras formas de cuidado de las infancias y otras personas con requerimientos de cuidados (tales como escuelas, redes familiares, otras instituciones, contrataciones particulares, etcétera) y en el 2021, donde muchas actividades ya habían retornado a la presencialidad y además comenzó el proceso de vacunación. Finalmente, consideramos de gran trascendencia las estrategias individuales y colectivas (gremiales, estatales e institucionales) que se llevaron a cabo y que algunas veces morigeraron las desigualdades y los conflictos que se profundizaron en el ámbito doméstico a partir de la pandemia.

Dividimos el capítulo en tres apartados. En el primero, damos cuenta del impacto sobre la vida personal y doméstica de la pandemia, las medidas implementadas y el contexto económico previo. En el segundo, analizamos las distintas estrategias en torno a las demandas de cuidado que les actores del sistema universitario y científico llevaron adelante para sobrellevar el impacto de la pandemia. Finalmente, el último apartado está destinado a elaborar una situación de diagnóstico del sector en este escenario de pospandemia.

11.1 Impacto de la pandemia y las medidas implementadas a partir de ella en el ámbito doméstico, familiar y personal

La pandemia de COVID-19, cuyo inicio fue el 30 de diciembre de 2019, llegó a la Argentina meses después, siendo declarado el primer contagio el 3 de marzo de 2020. De este modo comenzaba una fase de la pandemia caracterizada por el temor a una enfermedad desconocida que se expandía rápidamente por todo el mundo, para la cual no existían vacunas ni tratamientos conocidos. Ante este escenario, el presidente Alberto Fernández estableció mediante el decreto 297/20 el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), comenzando así el período de cuarentena estricta y suspensión de la presencialidad en los ámbitos sociales, laborales y educativos, con la excepción de aquellas tareas definidas como *esenciales* (atención médica, producción de alimentos, etcétera).

En el campo científico y educativo la *virtualización* se instaló rápidamente como alternativa a la presencialidad, en un proceso que asumió muchas veces un carácter *forzoso* que entró en conflicto con los derechos laborales de lxs trabajadorxs de dichos sectores. Tratándose además de una virtualización de emergencia, gran parte de las instituciones no contaban previamente con una infraestructura lo suficientemente robusta para absorber la demanda masiva y repentina de aplicaciones de videoconferencias, campus virtuales, etcétera. Del mismo modo, las herramientas indispensables para establecer aulas y espacios de trabajo virtuales – computadoras, cámaras web, micrófonos, auriculares – así como los gastos de conectividad fueron las más de las veces asumidos por lxs mismxs trabajadorxs. Como sostiene Andrés Duhour, secretario de relaciones internacionales de la Federación Nacional de Docentes, Investigadores y Creadores Universitarios (CONADUH) «Lo que sucedió es que a nosotros nos dejan, a los docentes, "solari" frente a la necesidad impuesta (…) por la situación (…), aceptada por la cuestión de sostener el vínculo pedagógico o el vínculo personal de alguna manera con los estudiantes, a nosotros nos agarran poniendo todo: poniendo nuestra

casa, poniéndole infraestructura, la organización, haciendo las tareas administrativas».[4]

La pandemia, en tanto fenómeno sociosanitario que implicó una disrupción total en la organización de la vida social, laboral, educativa y personal, tuvo como efecto la pulverización de las rutinas que, siguiendo al sociólogo Giddens (1994), constituyen la base sobre la cual lxs sujetxs afianzamos nuestra *seguridad ontológica*. Por este término, este designa la «generalización de sentimientos de confianza en otros» que «proviene (...) de rutinas (...) de cuidado instituidas por figuras parentales» (Giddens 1994, citado en Altomare 2012). Esta *seguridad ontológica* resulta fundamental en todos los aspectos de la vida social, puesto que hasta la más mínima interacción supone una serie de presupuestos que se dan por sentados. Imaginemos una actividad tan rutinaria como ir a trabajar: en este caso, lx sujetx en cuestión asume que se cumplirán una infinidad de condiciones, por caso, que al llegar a la parada o estación del medio de transporte, tras un tiempo de espera, dicho transporte llegará a buscarlx, que el dinero del que – se asume – dispone será tenido como forma de pago válida por dicho servicio, etcétera. La *seguridad ontológica* puede ser lesionada bajo «circunstancias de disyunción radical de un carácter impredecible (...) que amenacen o destruyan las certidumbres de rutinas institucionalizadas» (Giddens 1994, citado en Altomare 2012), es decir, escenarios de crisis social tales como la pandemia. Esto implica que, además de las vidas que se perdieron y el deterioro en la salud de quienes desarrollaron cuadros severos de COVID-19, más allá también de los costos económicos y sociales, la pandemia infligió un daño considerable en términos subjetivos. El mismo se relaciona con el miedo a padecer la enfermedad, el miedo a la muerte propia y de lxs seres queridxs, las penurias económicas y laborales padecidas por gran parte de la población, pero también porque la pandemia, al erosionar la *seguridad ontológica* atacó las bases sobre las cuales lxs sujetxs organizamos y proyectamos nuestras vidas. Este elemento de carácter psicosocial se suma a los factores de índole sanitaria que precisaron de enormes *tareas de cuidado* para ser sobrellevados. En este sentido, cabe la pregunta respecto de quiénes y en qué condiciones llevaron adelante dichas tareas esenciales en el marco del sector científico y universitario. Verónica Bethencourt, secretaria gremial de la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU, mandato cumplido), señala que, puesto que «la

[4] Andrés Duhour (28 de junio de 2021). Entrevista realizada por Fernando Toyos. Entrevista n.° 34. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

docencia universitaria es una tarea feminizada», «el ASPO fue la suma de todos los trabajos para las compañeras. (…) Todo lo que es la división "natural" de las tareas se multiplicaron. Se triplicaron. Y todo eso cayó sobre nosotras. Ahí sí que hubo una sobrecarga muy especial».[5] Una docente universitaria quien tiene un cargo de gestión, comentaba que al estar embarazada y tener padres mayores de edad, sentía una gran preocupación: «Eso sí que fue una carga mental muy grande, tener una cantidad de cuidados, también en base a un momento en el que no había tanta información. Eso sí fue tremendo. El mayor gasto de energía fue el puesto en la cabeza para evitar contagiarnos».[6]

En el caso de la docencia en las universidades nacionales la pandemia implicó para esas personas una sobrecarga laboral con respecto al período anterior. Dicha sobredemanda se explica, en primer término, por un aumento generalizado en la matrícula universitaria, puesto que la oferta virtual y la virtualización de las actividades laborales generaron mayores disponibilidades horarias para el estudiantado, de conjunto con la posibilidad de cursar sin necesidad de trasladarse físicamente. Esta exigencia impactó fuertemente en una estructura docente muy mal preparada, caracterizada por el marcado deterioro salarial que el sector arrastra desde el gobierno de PRO/Cambiemos, profundizada durante la pandemia. Resulta relevante, además, el predominio de cargos de ayudante de primera con dedicación simple (10 horas semanales por una remuneración entre $ 14.000 y $ 22.000 – a valores de 2022 –). Los cargos con dedicaciones semi-exclusivas y exclusivas (que suponen el doble y el cuádruple de dedicación horaria y salario, respectivamente) representan apenas el 11 % de la planta docente universitaria, como sostiene la investigadora especializada en educación superior, Silvia Llomovatte.[7] Es preciso, para completar este panorama, dar cuenta

[5] Verónica Bethencourt (7 de diciembre de 2021). Entrevista realizada por Fernando Toyos. Entrevista n.° 37. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[6] Anónima (29 de noviembre de 2021). Entrevista realizada por Agustina Zeitlin. Entrevista n.° 50. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[7] Silvia Llomovatte (5 de octubre de 2021). Entrevista realizada por Andrea Torricella y Cristian Darouiche. Entrevista n.° 30. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC): Cambios recientes en la estructura social

de la situación de lxs llamadxs «docentes *ad-honorem*», eufemismo que designa a aquellxs que no perciben un salario por su trabajo. Si bien el convenio colectivo de trabajo de la docencia universitaria, homologado en 2015, declara en su artículo 25 que «el desarrollo de labores docentes es de carácter oneroso», todavía existen casos de docentes que no perciben remuneración alguna por sus tareas. Esta situación presenta un cuadro particularmente agudo en la Universidad de Buenos Aires, alcanzando aproximadamente a *9.600 docentes*, según admitieron las propias autoridades de esta casa de estudios. En este contexto, es importante destacar que estxs trabajadorxs atravesaron la pandemia sin tener garantizada su cobertura médica. En este sentido, podemos sostener que los cargos docentes con menor dedicación tuvieron una sobrecarga laboral mayor: «... hubo perjuicio contra aquellos que tienen las dedicaciones más bajas, la gente que tiene dedicación simple se vio obligada a trabajar mucho más de lo que su dedicación simple le requería. Esto me parece que es una cosa notable. Dejemos los exclusivos de lado que son tan poquitos, el 11, el 12 % en todo el país de toda la planta docente y estoy hablando de las públicas. Pensemos que el trabajo que hace una persona que tiene semi y una persona que tiene simple en la virtualidad, son muy parecidos realmente».[8]

Al forzar la virtualización de la tarea docente y radicarla en el espacio doméstico, la pandemia erosionó la autonomía de las esferas pública y privada de la vida en general, y la separación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo, en particular. La modernidad occidental había trazado una frontera entre los espacios/tiempos de la vida doméstica y familiar frente al espacio/tiempo del trabajo, una frontera que coincida con una división sexo/genérica de ambas esferas, en donde lo femenino quedaba en el espacio de lo doméstico y lo masculino en el del trabajo. En algunos contextos, esta frontera se tornó más porosa y menos nítida. Ya desde los años ochenta el teletrabajo, las computadoras personales, internet y los teléfonos móviles habían sido consideradas por algunos trabajos feministas, como una forma de erosionar esas fronteras y las desigualdades de género que acarreaban (Wajcman 2006). En el contexto de pandemia

argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y pospandemia», ANPCyT.

[8] Silvia Llomovatte (5 de octubre de 2021). Entrevista realizada por Andrea Torricella y Cristian Darouiche. Entrevista n.° 30. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

y ASPO, a diferencia del teletrabajo que está reglamentado, la virtualización y el aislamiento implicaron una pérdida de todos límites que estructuraban lo cotidiano: «Antes lo que hacíamos en términos presenciales implicaba salir del hogar y entrar a la institución en la cual trabajábamos y salir de esa institución y volver al hogar, tenía una lógica. Ahora articular la vida en aislamiento, o en distanciamiento, con la vida laboral hace que la vida privada y la vida pública desaparezcan como eje estructural de la vida social. Que yo pueda ver tu casa, que vos puedas ver la mía es una intromisión en la vida íntima, en la vida privada y esa intromisión haciéndose pública tiene también sus efectos que tienen que ver con la vida cotidiana por un lado, pero que también tienen que ver con el efecto consciente e inconsciente de nuestra vida y nuestro vínculo con el trabajo».[9] Sumado a esto, la virtualización de las clases en los niveles primario y secundario implicó una demanda adicional de las tareas vinculadas con el cuidado de niñxs, situación que se vio reflejada en la imagen tantas veces repetida de docentes (en su mayoría, mujeres) dando clase y cuidando a sus niñxs al mismo tiempo.

Sin embargo, no solo la tarea docente fue trasladada al espacio de los hogares. También el trabajo administrativo llevado adelante en universidades y organismos de investigación, trabajo que implica el pago de sueldos, la continuidad de las actividades administrativas, las convocatorias, las evaluaciones, etcétera, continuó realizándose sin interrupción desde las casas generando conflictos en torno a la utilización de los dispositivos disponibles en los hogares o señalando la falta de dispositivos adecuados para poder llevarlo adelante: «Y al mismo tiempo en todo este sector administrativo, que para que te des una idea serán aproximadamente unos 1500 de los 25 mil, también hubo bastante actividad porque todas las funciones centrales del CONICET administrativas siguieron funcionando: se siguió pagando los sueldos, las comisiones siguieron evaluando los informes, hubo que procesar esos informes, las comisiones. Es decir, hubo toda una estructura que siguió funcionando principalmente en sus casas, para lo cual hubo que discutir la cuestión de que pudieran llevarles computadoras; discutir la cuestión de un bono monetario para poder conectarse a internet, descontar algunos gastos. Y algunas funciones,

[9] Luis Porta (5 de junio de 2021). Entrevista realizada por Andrea Torricella y Cristian Darouiche. Entrevista n.° 31. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

como las de mantenimiento, por ejemplo, que esos compañeros tuvieron que seguir yendo a los edificios».[10]

En el caso de investigadores, este impacto fue diferencial en términos disciplinares. Cómo sostiene una especialista, en todas las instituciones del país los cientistas sociales estaban «muy acostumbrados a un traslado entre una institución, una oficina, la casa, el tipo de jornada de trabajo incluía a lo mejor muchas horas de serenidad en la computadora que estaba en tu casa. Y las ciencias sociales se manejan con bases de datos por lo general de libre acceso. Sin embargo, quienes llevaban adelante su trabajo en laboratorios tuvieron un impacto muy grande al salir del laboratorio o como se llame, para pasar a la casa, donde no solamente se perdían instrumentos porque muchos de ellos trabajan también en ordenadores donde todo depende mucho de ese tipo de *soft* y de suscripciones que tenían esos lugares de trabajo pero la información científica provenía de redes que disponían ellos diariamente en esos centros de investigación».[11]

El impacto de las medidas de aislamiento implementadas durante el primer año de pandemia afectó diferencialmente según la presencia de infancias o personas que requerían cuidados especiales. En este sentido, algunos testimonios señalan que debido a desigualdades en el reparto de tareas preexistentes, las mujeres fueron quienes más absorbieron esa demanda de trabajo ya sea que se desempeñaran como trabajadoras del ámbito científico o universitario. Como sostiene una docente universitaria de 37 años que fue becaria de CONICET, para las mujeres: «implica más trabajo en los términos de las tareas de cuidado y efectivamente el tiempo que se dedica cuando nace un bebé y el cuidado y demás implica un montón de tiempo. A mí en particular lo que me implicó es que se me estiren los años de estudio, o sea, yo decidí hacerlo en más tiempo pero fue mi elección. También conozco chicas que se volvieron locas, yo también me volví loca, no digo que no, pero por lo menos lo decidí, dije: "bueno, hago lo que puedo y lo hago en más tiempo y ya está". Pero si no es muy difícil

[10] Gabriel Bober (21 de septiembre de 2021). Entrevista realizada por Fernando Toyos. Entrevista n.° 36. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[11] Fernanda Beigel (20 de diciembre de 2021). Entrevista realizada por Andrea Torricella. Entrevista n.° 32. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

cumplir con los términos y además maternar, sobre todo cuando son muy chiquitos».[12]

El hecho de tener que continuar con las tareas vinculadas a los puestos de trabajo con tareas de cuidado, repercutió en el tipo de trabajo realizado, en la cantidad y calidad del mismo: «La pandemia implicó un descenso de la capacidad de trabajo del sector. Muy obviamente de quienes trabajaban en laboratorios, en los barrios o en los consultorios, pero también aquellos que estábamos acostumbrados a trabajar en nuestras casas o en lugares de trabajo que podían ser fácilmente convertidos nos encontrábamos con que eso lo teníamos que administrar con tareas de cuidado que habían cambiado en proporción, manejo de salud personal en un sentido integral físico y psicológicamente en términos de la pandemia. Incluso quienes tenían la condición de seguir trabajando tenían que sostener el trabajo en condiciones bastante difíciles».[13]

Sin embargo, los cambios provocados por la pandemia en la vida cotidiana y doméstica no fueron todos experimentados de forma negativa, algunas circunstancias permitieron mejorar las condiciones de trabajo anteriores, como las grandes distancias para trasladarse a los lugares de trabajo. En algunos casos, como en el sector científico y tecnológico, se aprovechó la virtualización de las tareas para optimizar la relación entre el tiempo del trabajo y el tiempo destinado a las tareas reproductivas y tiempo libre en general. Un ejemplo de esto lo constituyen lxs trabajadorxs administrativxs del CONICET donde, si bien la modalidad de contratación lxs encuadra bajo el régimen laboral de la administración pública (SINEP), en varios casos sus tareas se rigen por la lógica del trabajo de investigación y evaluación científica (por caso, lxs secretarixs de las comisiones evaluadoras). En este tipo de casos pudieron implementarse esquemas que combinen trabajo presencial y virtual, considerando que se trata de un trabajo por objetivos: «Cuando uno habla con los compañeros y compañeras, más allá del discurso político que uno pueda construir, yo creo que predomina una idea de aprovechar parcialmente algunos beneficios que obtuvo la virtualidad: como por ejemplo no tener que viajar

[12] Anónima (30 de noviembre de 2021). Entrevista realizada por Agustina Zeitlin. Entrevista n.° 48. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[13] Francisco Gelman (16 de diciembre de 2021). Entrevista realizada por Fernando Toyos. Entrevista n.° 35. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

todos los días al centro, no ocupar horas de trabajo innecesarias. Por ejemplo, los compañeros administrativos, que trabajan por objetivo y tenían que fichar ocho horas con el pulgar, decir "Bueno hay trabajos que pueden ser más cortos, puedo agrupar"».[14]

En su estudio sobre el crecimiento de las formas de trabajo autónomo registradas en el *posfordismo*, el italiano Bologna (2006) ya señalaba que la capacidad de organizar las propias tareas laborales tiene elementos positivos asociados a la posibilidad de organizar la vida laboral y personal de un modo más armónico, lo que a su vez se vincula con un sentido de libertad: «La ruptura con el horario de trabajo normativizado y la autoorganización del tiempo de trabajo han proporcionado a una porción importante de la sociedad moderna un nuevo sentido de libertad, un nuevo hábito mental respecto a las instituciones y a los procesos de disciplinamiento, así como han desplazado las fronteras de la democracia e impuesto al individuo un control sobre la propia existencia capaz de crear sistemas de vida mejores que aquellos del trabajo asalariado» (Bologna 2006, pág. 71).

Los testimonios de trabajadorxs del sector reflejan esta valoración positiva de ciertos aspectos del trabajo remoto, señalando particularmente la posibilidad que se abre en términos de articular las tareas laborales y de cuidado: «Es cierto también que la pandemia permitió que estuviera mucho más cerca de los pibes, laburando acá en casa, si bien laburo mucho, almuerzo con ellos todos los días. Favoreció mucho la lactancia en Manu, pude darle la teta todo lo que quise, a Bruno también pero a fuerza de sacarme leche, dejarle, una gestión mucho más compleja».[15]

[14] Gabriel Bober (21 de septiembre de 2021). Entrevista realizada por Fernando Toyos. Entrevista n.° 36. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[15] Testimonio de trabajadora docente y de gestión en UUNN. Anónima (29 de noviembre de 2021). Entrevista realizada por Agustina Zeitlin. Entrevista n.° 50. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

11.2 Estrategias individuales, colectivas e institucionales en torno a la articulación de trabajo, espacio doméstico y trabajo de cuidado

Las personas que trabajan en las universidades y en el sector científico y tecnológico llevaron adelante diversas estrategias individuales como forma de paliar el impacto que la pandemia tuvo sobre la superposición en el ámbito de la vivienda, del trabajo, las tareas de la casa y el trabajo de cuidado. Desde reorganizar las rutinas y los horarios destinados a cada actividad, la reorganización funcional de los espacios domésticos (trabajar en el dormitorio o en el garage), mudarse cuando fuera posible, pactar nuevos repartos de tareas, separarse o simplemente destinar mucho trabajo emocional (Hochschild 2008) o reflexividad (Giddens 1996), para armonizar los sentimientos de angustia e incertidumbre frente a una situación inesperada y conflictiva. Como sostienen algunas autoras, el cuidado es un vínculo que responde a diferentes factores (Ramacciotti 2020) y su organización social es un aspecto central de los patrones de desigualdad (Esquivel *et al.* 2012). En el contexto del COVID, las distintas estrategias que se llevaron adelante pudieron en algunos casos amortiguar los efectos de la pandemia, mientras que en otros se agudizaron. Como cuenta una trabajadora de la universidad que se separó en pandemia: «tuve una relación de diez años, estábamos conviviendo y nos llevó puestos la pandemia, también tuvo que ver con eso, porque de repente estar todo el tiempo con la otra persona, mi casa es mi lugar de trabajo entonces sumado al lugar de trabajo de mi pareja que… bueno, no era culpa de él tener que rearmar su oficina también en casa».[16] Sin embargo, se implementaron estrategias que permitieron que muchos de los cambios forzosos producidos por la pandemia pudieran experimentarse como saldos a favor, tal como señalamos en el apartado anterior.

Desde las instituciones, una de las primeras respuestas que se dieron frente a las situaciones materiales particulares de todo el personal administrativo en las universidades y en el sistema científico, fue la de distribuir el equipamiento que estaba presente en los espacios de trabajo y que fuera llevado a los hogares. Esto posibilitó la continuidad del trabajo de manera remota, pero además intentó paliar las tensiones que se evidenciaban en los arreglos domésticos ante la necesidad de compartir equipamientos con familiares, así

[16] Anónima (29 de noviembre de 2021). Entrevista realizada por Agustina Zeitlin. Entrevista n.° 50. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

como también permitió resolver las dificultades materiales de no tener los equipos con la capacidad tecnológica que las tareas demandaban. Así lo sostienen referentes de ciencia y técnica como de universidades:

> «... lo que se permitió es que los diferentes empleados en los diferentes sectores pudieran llevarse equipamiento de su lugar de trabajo hacia su casa, ya sea desde computadoras, impresoras, mobiliario, sillas específicas para mejorar la parte de ergonometría. No es lo mismo una silla cualquiera de tu casa que una silla en la que tenés que estar todo el día trabajando, una silla de oficina. En ese sentido fueron las ayudas que se dieron».[17]

> «De hecho hubo gente que se llevó la computadora del trabajo porque no tenía en su casa una computadora como la que requería o a lo mejor necesitaba una computadora porque la de la casa la iban a usar otros. De hecho hay gente que hoy todavía tiene la computadora en su casa».[18]

> «Entonces lo que hicimos fue desmontar todos los laboratorios y distribuir computadoras. En el tema administrativo en general nosotros le dimos nuestras computadoras de la universidad a los empleados. Para los docentes no hubo una respuesta. Nosotros tenemos mil quinientos docentes, no tenemos capacidad para comprar mil quinientas computadoras».[19]

> «Lo que hizo CONICET con el personal administrativo puro, no los investigadores ni CPA, es distribuir las computadoras y algún que otro instrumento que estaba en la sede, se los repartieron a las casas, se les dio un pequeño subsidio para pagar internet pero bastante pequeño. Este año se reforzó en algún personal, se compró también un x número de computadoras, laptops para repartir para quienes sostenían, porque algunas se les rompieron, otras ya no daban más de compartirlas en la casa con la pareja, con los hijos».[20]

---

[17] Adriana Serquís (28 de septiembre de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 38. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[18] Anónima (21 de diciembre de 2021). Entrevista realizada por Martín Unzué. Entrevista n.° 41. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[19] Anónimo (22 de julio de 2021). Entrevista realizada por Martín Unzué. Entrevista n.° 43. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[20] Mario Pecheny (9 de junio de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 39. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC):

En el caso de docentes e investigadores, existieron otras estrategias y políticas que permitieron atenuar el impacto de los conflictos domésticos ocasionados por la superposición de espacios y demandas del uso de la tecnología. Por un lado, se realizaron convenios con empresas de comunicación para que algunos sitios web vinculados a la tarea docente virtual no consumieran datos, política llevada adelante desde el Consejo Interuniversitario Nacional la cual estaba pensada también para la conectividad de estudiantes. Por otro lado, desde el Estado se ofrecieron algunos créditos para la compra de computadoras y algún otro equipamiento, que, aunque insuficientes, en algunos casos sirvieron para resolver algunos problemas iniciales. Si bien esta última medida representó un paliativo, es necesario mencionar que la misma supone un retroceso respecto de la responsabilidad de provisión de herramientas de trabajo en el marco de una relación laboral, pasando la misma de la parte empleadora – las Universidades – a trabajadorxs docentes.

Las demandas y presión de la organizaciones gremiales favoreció otro tipo de respuestas que fueron muy dispares según cada localidad, como por ejemplo los bonos por conectividad que variaron según universidad tanto en el monto como en la cantidad de bonos que se dieron durante el período de pandemia y trabajo remoto. La sensación y el hecho de que estábamos trabajando más durante la pandemia, que las tareas docentes y administrativas llevaban más tiempo, promovió otra demanda de las organizaciones gremiales que fue el derecho a la desconexión: «Si bien también muchos hemos podido desarrollar formas de organizarnos y de respetarnos a nosotros mismos, en el trayecto lo cierto es que se ha extendido de alguna manera de la jornada de trabajo, o se ha avanzado sobre días no laborables, como los fines de semana los feriados. Muchas veces por necesidad familiar, porque la organización familiar hace que uno combine otros horarios de trabajo, pero aun así se multiplican las exigencias en días extraños a lo cotidiano».[21]

Una de las estrategias más importantes llevadas adelante y demandadas por organizaciones gremiales para paliar los efectos de la pandemia sobre el trabajo y la organización doméstica fueron las licencias/dispensas. Las licencias o bien posibilitaron dejar de

Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y pospandemia», ANPCyT.

[21] Gabriel Bober (21 de septiembre de 2021). Entrevista realizada por Fernando Toyos. Entrevista n.° 36. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

trabajar por una cierta cantidad de tiempo o que se siguiera realizando trabajo pero de manera remota. La posibilidad de tomarse licencias no solo por la situación de COVID sino también por las demandas de cuidado que toda la situación pandémica implicó fue un gran cambio en cómo se conceptualizaba el impacto de la pandemia sobre trabajadores y trabajadoras y las desigualdades de género preexistentes. Como sostiene una autoridad de recursos humanos en un organismo científico, las personas podían tomarse licencia por cuestiones vinculadas al COVID o por cuestiones de cuidado: «Después tuvimos las licencias, la Administración Pública Nacional determinó que había que dar licencia COVID, que en algunos casos se organizó dispensa y en otros casos fue organización de prestación de servicio por trabajo conectado remoto. Nosotros no tenemos teletrabajo, la administración no tiene teletrabajo. La ley de teletrabajo que se aprobó en el Congreso rige para los privados, no rige para nosotros. Eso es importante tenerlo en claro porque muchas veces se mezcla. Nosotros lo que teníamos era la normativa que decía que los mayores de sesenta... pensá que estoy hablando del año 2020, que no teníamos la vacuna, entonces los mayores de sesenta no podían venir de manera presencial a trabajar, salvo que los declararas esencialísimos por alguna razón. Las personas con cuidado de hijos menores de trece podían estar dispensadas o hacer trabajo conectado remoto. Las personas que estuvieran cuidando a adultos mayores misma situación, por supuesto las personas gestantes. Y después por supuesto todas las personas que estaban en la normativa del Ministerio de Salud por enfermedades, con comorbilidades. Y el resto del personal podía ser convocado a trabajar, fue convocado a trabajar, si la actividad era esencial (...) Y los demás tenían que hacer trabajo conectado remoto».[22]

Sin embargo, las licencias no fueron una solución para todas las situaciones, muy por el contrario ocasionaban sobrecarga laboral a otras personas. «Entonces por eso se empezó a discutir el tema de las licencias por cuidado, que no podían ser licencias porque estaba vigente el convenio colectivo entonces que fueran dispensas... y la verdad que fue muy tremendo, cuando se logró la dispensa las universidades no ponían suplentes, entonces nadie hacía uso de ese derecho transitorio. Vos no podías legislar para adelante porque se supone que era una excepcionalidad. Del otro lado lo que había es que no se ponía a nadie y se rechazaba al resto de los compañeros.

[22] Constanza Necuzzi (19 de agosto de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 40. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

Algo que hoy también pasa, vos estas en una cátedra grande y una compañera tiene un pibe y nadie la suple, y eso que el ANSES te paga. Pero no te cubren. Eso se ve profundizado. Como en todos lado, también pasa en la docencia universitaria».[23]

Pero además, en el marco de profesiones que implican carreras productivistas y meritocráticas, dejar de trabajar implicaba resignar ciertas posibilidades de promocionar en el futuro. Si consideramos las desigualdades de género en la organización social del cuidado preexistente en donde las mujeres eran las responsables de este trabajo, la pandemia no hizo más que profundizar las brechas de género en universidad, ciencia y tecnología. «No tengo números, pero (…) todas las que piden licencia por tareas de cuidado son compañeras, no hay compañeros pidiendo esa licencia. Y (en) el trabajo cotidiano (…) son las compañeras las que están también sobrecargadas. (…) En general las tareas de cuidado caen sobre todo en las mujeres, pero además ha agravado esa sobrecarga o incluso se complicó con cuestiones de violencia. Entonces para nosotros ha sido un eje de reclamo que se permitan ese tipo de licencias».[24]

> «Porque un montón de personas no quieren tomarse licencia porque creen que eso va a afectar el desarrollo de su carrera, entonces si vos estás mucho tiempo sin participar o sin tener alguna actividad real, entonces cómo compatibilizar esas cosas creo que son las discusiones que se están poniendo sobre la mesa ahora. Porque evidentemente no es lo mismo trabajar con niñxs a cargo, con adultos mayores a cargo pero seguirlo haciendo, aunque sea parcialmente, que dejar completamente porque decís: "me dedico a esto, me tomo la licencia y punto". Hay gente que no está dispuesta o no tiene ganas de hacer eso, prefiere tener una situación mixta. Esas situaciones mixtas son las complejas, todavía no se ha formalizado la situación concreta».[25]

[23] Verónica Bethencourt (7 de diciembre de 2021). Entrevista realizada por Fernando Toyos. Entrevista n.° 37. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[24] Andrés Duhour (28 de junio de 2021). Entrevista realizada por Fernando Toyos. Entrevista n.° 34. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[25] Adriana Serquís (28 de septiembre de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 38. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

Si bien las licencias podían tomarse tanto por varones como por mujeres, fueron las mujeres por la tradicional división de tareas de cuidado las que las reclamaban como necesarias, como señalan algunos testimonios de dirigentes gremiales: «Pero sí es verdad que a nosotros como sindicato los problemas de sobrecarga por las horas de trabajo más las horas de cuidado lo empezaron a plantear primero las compañeras. Yo creo que es porque justamente, no por lo que se vivía sino por lo que ya sabían, porque ellas se hacían cargo, lo que se iba a venir y como se iba a dar. Yo creo que tuvieron total razón, inclusive tal vez hasta se quedaron cortas».[26] Desde las instituciones se planteó la necesidad de establecer herramientas que permitan revertir esta desigualdad: «... generamos condiciones para que el personal, tanto docente como no docente, pudiera tener justificada su no presencialidad por la atención del cuidado y que esto pudiera ser tanto para mujeres como para varones, fuimos también teniendo en cuenta esta situación porque para quienes tenían que atender hijos chicos en edad escolar y todo eso, ha sido terrible el compartir trabajo y actividad familiar, doméstica, etcétera. Por supuesto allí las mujeres cargan con mucho más esfuerzo y responsabilidad por esta división social que se da del trabajo pero creo que ahí también las instituciones tenemos que fijar normativas y herramientas para igualar también esas responsabilidades y sostener que también los trabajadores varones tienen que tener estas opciones para que puedan ejercerlas».[27]

En el caso de quienes tenían beca, las instituciones como el CONICET implementaron medidas universalistas como la prórroga de becas, una medida que permitió dar cierta contención a la situación dramática de aquellas que vieron imposibilitada la finalización de sus tesis: «CONICET lo que fue dando fueron soluciones bastante universalistas, es decir, no prorrogar a quién tuvo COVID o al que tuvo un hijo a cargo, sino se prorrogó a todas las personas de la cohorte que lo pidieran con el presupuesto de que mal que mal todos

[26] Gabriel Bober (21 de septiembre de 2021). Entrevista realizada por Fernando Toyos. Entrevista n.° 36. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

[27] Anónima (28 de septiembre de 2021). Entrevista realizada por Agustina Zeitlin. Entrevista n.° 46. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

tuvieron alguna vicisitud».[28] Mención aparte merecen lxs becarixs de universidades nacionales que, como la Universidad de Buenos Aires o la Universidad Nacional de La Plata, no dispusieron prórrogas automáticas ni universales. En estos casos, las prórrogas que se dispusieron fueron el fruto de la movilización, con lo que ello implicó en términos de exposición al riesgo sanitario.

Para el caso de investigadores, se implementó la aprobación automática de los informes anuales, una medida que tendía a minimizar las exigencias de trabajo de evaluación pero también dar cierto respiro a trabajadores que habían visto imposibilitada por distintas razones, la consecución de sus planes de trabajo. Estas medidas favorecieron a muchas jóvenes mujeres a quienes la sobrecarga de tareas de cuidado implicó un obstáculo para su dedicación a la investigación. Aún así, como veremos en el apartado que sigue, queda pendiente aún una respuesta a cómo serán evaluados estos años de disminución productiva en pedidos de ascenso futuros.

11.3 Diagnóstico y balance

Los efectos de la pandemia y las medidas implementadas tuvieron distinta repercusión sobre el sector universitario, científico y tecnológico, en particular teniendo en cuenta cómo se articularon con el espacio heterogéneo de la esfera doméstica y con las estrategias tanto individuales como colectivas. Por un lado, podemos notar que hubo un impacto notable con respecto al género y a las personas que tenían menores o adultos a cargo. La desigualdad de género era preexistente a la pandemia, pero la situación de aislamiento y de virtualización de muchas de las actividades, la profundizó ya que concentró en la familia la organización social del cuidado. Las licencias como política, también tendieron hacia esa familiarización del cuidado, que recayó sobre estructuras con una distribución desigual. Cabe destacar también que algunas entrevistadas señalaron una diferencia de pauta en los arreglos domésticos más equitativos de corte generacional, en donde las parejas más jóvenes compartían de forma más equitativa esas tareas.

Como las entrevistas nos permiten analizar, este tipo de estrategias implementadas para paliar efectos de la pandemia, no lograrían impactar en el origen más estructural de la desigualdad. Por un lado,

[28] Mario Pecheny (9 de junio de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 39. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

en el sector científico y tecnológico, un área marcada por la exigencia de productividad y la meritocracia, el hecho de tener informes aprobados, prórrogas o licencias no resuelve uno de los problemas a futuro: cómo se evaluarán estos años de baja de la productividad en las carreras de técnicos, profesionales, becaries e investigadores. Durante la pandemia, algunos estudios intentaron medir las brechas de género en ciencia y técnica y cómo la pandemia afectó la productividad. Una encuesta que realizó la Subcomisión de Género de la Asociación de Física Argentina en el ámbito de ciencia y técnica, en particular en el área de las STEM,[29] da cuenta de que en los hogares que había menores o mayores a cargo disminuyeron las horas dedicadas a la investigación tanto por las demandas de tareas de cuidados como la mayor demanda que implicó la tarea docente complementaria en muchas carreras científicas.

Otras alternativas a las licencias, como sostiene un entrevistado, serían las políticas que favorezcan la posibilidad de seguir trabajando en contextos donde las tareas de cuidado aumentan en particular para las mujeres: «Entonces lo que hay que pensar es por ejemplo, que de hecho el CONICET lo ha intentado y espero, lo va a hacer cada vez más, es por ejemplo tener jardines maternales o guarderías cerca de los lugares de trabajo o en los lugares de trabajo, de manera tal que una mujer que está amamantando no tenga que estar en la casa, capaz necesita una o dos veces por día ausentarse un ratito del lugar de trabajo y después seguir en el laboratorio. Entonces la licencia por maternidad es importante pero también garantizar por ejemplo la posibilidad de que en vez de ir ocho horas por día vaya cuatro, buscar cómo adaptar una protección de las personas que cuidan que no sea simplemente: "te dejo no ir a trabajar", porque en definitiva nuestras carreras pasan por aquello que publicamos, que hacemos. Esto que preexistía a la pandemia, con la pandemia se potenció. Obviamente es un sesgo de género pero también es un sesgo muy de clase, porque también son las personas que tienen o no la posibilidad de tener a otras personas que compartan las tareas de cuidado».[30]

Como balance de lo sucedido, la cuestión presupuestaria también fue un punto problemático frente al que las instituciones no han dado respuesta. Si bien en algunos casos se prorrogaron becas y se aumentaron los estipendios, en general no hubo aumento de

[29] https://youtu.be/MtbZEWpwfPw.

[30] Mario Pecheny (9 de junio de 2021). Entrevista realizada por Sergio Emiliozzi. Entrevista n.° 39. Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: «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.

dedicaciones docentes y hubo un retraso muy notable en la cuestión salarial.

Referencias

ACTIS DI PASQUALE, EUGENIO *et al.*

2020 «El impacto del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio por COVID-19 sobre el trabajo, los ingresos y el cuidado en la ciudad de Mar del Plata», en *Trabajo y sociedad*, vol. 21, n.º 35, referencia citada en página 278.

ALTOMARE, MARCELO

2012 «El problema del cuidado: Rutinización social y seguridad ontológica», en *IV Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología*, referencia citada en página 281.

BOLOGNA, SERGIO

2006 *Crisis de la clase media y posfordismo*, Akal, referencia citada en página 287.

CEPAL

2020 *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19. La experiencia en la Argentina*, recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46453/1/S2000784_es.pdf>, referencia citada en página 279.

ESQUIVEL, VALERIA; ELEONOR FAUR Y ELIZABETH JELIN

2012 *Hacia la conceptualización del cuidado. Familia, mercado y estado*, Buenos Aires: IDES, referencia citada en página 288.

GIDDENS, ANTHONY

1994 *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires: Amorrortu, referencia citada en página 281.

1996 «Modernidad y autoidentidad», en *Las consecuencias perversas de la modernidad*, comp. por Josexto Beriain, Barcelona: Anthropos, referencia citada en página 288.

HOCHSCHILD, ARLIE

2008 *La mercantilización de la vida íntima*, Buenos Aires: Katz, referencia citada en página 288.

RAMACCIOTTI, KARINA

2020 «Cuidar en tiempos de pandemia», en *Descentrada. Revista interdisciplinaria de feminismos y género*, vol. 4, n.º 2, referencia citada en página 288.

WAJCMAN, JUDY

2006 *El tecnofeminismo*, Madrid: Cátedra, referencia citada en página 283.

Parte 3

Logística, construcción e infraestructura

CAPÍTULO 12

La logística de última milla: impactos de la pandemia en las plataformas de reparto en Argentina

JULIETA HAIDAR[*] Y GASTÓN BORDARAMPÉ[**]

12.1 Introducción

Uno de los sectores económicos más relevantes en el capitalismo contemporáneo es la logística, esto es, las operaciones de transporte, almacenamiento y distribución de mercancías en el mercado. Dentro de este amplio sector, en los últimos años, y sobre todo en el contexto de pandemia mundial de COVID-19 en que la movilidad se vio limitada, se expandió la «logística de última milla» o «distribución capilar», es decir, el último trayecto realizado para la entrega final de una mercancía al cliente.

Esta actividad se vio impulsada por el desarrollo de la tecnología digital que permitió organizar la oferta y demanda en forma virtual, rápida y con menores costos. En este esquema asumieron un lugar fundamental en la organización del mercado de logística de última milla las plataformas de trabajo, empresas que conectan a trabajadores/as, supuestamente independientes, con consumidores/as y proveedores/as (Haidar *et al.* 2020). Estas transacciones incluyen la distribución de paquetería de almacenes (como Mercado Libre), la cadetería minorista, la entrega de comida a domicilio. En este estudio nos enfocaremos en este último servicio, que se ha transformado en

* Investigadora del CONICET, Centro de Innovación de los Trabajadores (CONICET/UMET).
** Investigador adscripto del Centro de Innovación de los Trabajadores (CONICET/UMET).

un nicho de negocios privilegiado para empresas multinacionales como Deliveroo, Just Eat, Glovo, entre otras.

Las plataformas digitales de reparto estructuraron el servicio de *delivery* que, si bien ya existía como actividad económica (algunas pizzerías y locales gastronómicos tenían repartidoras/es), no constituía un mercado organizado. El *core* de estas empresas reside en desarrollar un *software* (algoritmos) que permite organizar la logística de última milla (define qué repartidor/a busca qué pedido, con qué tarifa y hacia dónde lo lleva) y crear un mercado del servicio de logística, a través de la generación y administración de la demanda: pedir envíos de comida a domicilio.

Este fenómeno tiene alcances mundiales y genera efectos sobre distintas áreas, entre ellas, la calidad del trabajo. En efecto, hoy la Organización Internacional del Trabajo y la literatura internacional tienen como uno de los principales temas de estudio la precarización del trabajo en estas empresas (Berger *et al.* 2018; Huws *et al.* 2019). Las mismas se autodefinen como meras intermediarias sin responsabilidad alguna sobre las y los trabajadores, negándoles con este argumento todo tipo de protección social: no tienen ingresos mínimos garantizados, cobertura frente a accidentes y enfermedades, aportes jubilatorios, etcétera. Al mismo tiempo, otra área (menos estudiada) sobre la que estas empresas tienen efectos, es el mercado gastronómico, dado que su intervención provoca modificaciones en la composición y precios del mercado.

Este fenómeno tiene especificidades en los distintos mercados en los que las plataformas se insertan y desarrollan. Aquí nos interesa analizar las características específicas del modelo de plataformas de reparto o *delivery* en Argentina.

Estas se instalaron en nuestro país a comienzos de 2018 en un contexto que les resultó muy favorable: un gobierno de orientación neoliberal (2015-2019) que promovía el debilitamiento de las instituciones de protección del trabajo; un mercado de trabajo caracterizado por el aumento del desempleo y la informalidad laboral; la llegada de numerosos grupos de inmigrantes, mayormente venezolanos, con necesidad de conseguir empleo rápido; la preexistencia del reparto de comida como hábito de consumo (Haidar *et al.* 2020). En ese marco, arribaron las empresas Rappi, Glovo y UberEats, mientras que PedidosYa, que ya venía operando con repartidoras/es contratadas/os, modificó su modalidad de gestión del trabajo para adecuarse a aquella impuesta por las plataformas instaladas en el país: despidió a sus trabajadoras/es y pasó a incorporar repartidoras/es independientes bajo la figura del monotributo.

El aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) dispuesto por el gobierno nacional en marzo de 2020, marcó un punto de inflexión en el desarrollo de estas empresas: el servicio de *delivery*

fue declarado esencial por su lugar estratégico en la reproducción social, y las plataformas expandieron rápidamente sus operaciones constituyendo una suerte de monopolio natural que las tornó imprescindibles. Este proceso se vio atizado por dos fenómenos. Por un lado, las/os consumidoras/es, a fin de minimizar el riesgo de contagio, se volcaron al pedido a domicilio; se multiplicaron los envíos de supermercados y la cadetería, y dado que los restaurantes, pizzerías, locales gastronómicos debieron cerrar sus puertas al público, acudieron al sistema de retiro *take away* o en forma más generalizada al servicio de *delivery* de plataformas. Por otro lado, debido a la pérdida de ingresos y puestos de trabajo, sobre todo de tipo informales, aumentó la masa de mano de obra disponible que fue captada por las plataformas.

Teniendo en cuenta este fenómeno, el objetivo de este capítulo es describir y analizar las transformaciones producidas en el sector del *delivery* de plataformas durante la pandemia en Argentina, específicamente en relación a:

1) los perfiles sociodemográficos de las y los trabajadores de reparto y las dinámicas de trabajo durante la pandemia;
2) los vínculos de las plataformas con las y los proveedores o comercios.

Para llevar a cabo este trabajo efectuamos una investigación mixta, cuanti y cualitativa. Realizamos entrevistas en profundidad durante 2020 y 2021[1] a trabajadores/as y representantes de cámaras ligadas a la gastronomía, dueños de locales gastronómicos, y una encuesta a 401 trabajadores/as de reparto en CABA en julio de 2020 («Encuesta a trabajadoras y trabajadores de plataformas de reparto CABA 2020», de ahora en más *Encuesta 2020*).[2] Además, analizamos los contratos firmados entre las empresas de plataformas y los locales comerciales.

[1] Las entrevistas fueron realizadas en forma conjunta por Cora Arias, Julieta Haidar, Nicolás Diana Menéndez, Gastón Bordarampé y Milagros Ailén Pérez.

[2] Esta encuesta se realizó en el marco del Proyecto PIDAE «El Futuro del Trabajo en la Argentina: economía digital y desafíos para la regulación (2015-2020)» financiado por la Universidad de Buenos Aires y dirigido por Cecilia Senén González (IIGG-UBA/CONICET). La encuesta estuvo coordinada por Julieta Haidar, Cecilia Senén González y Lucía Bachoer.

12.2 El trabajo en las plataformas de reparto*

12.2.1 Los perfiles sociodemográficos de las y los trabajadores de reparto

Los primeros acercamientos estadísticos al perfil sociodemográfico de quienes trabajan en plataformas de reparto en Argentina señalaban la presencia predominante de varones y migrantes de nacionalidad venezolana. El informe de CIPPEC-BIDLab-OIT elaborado a partir de encuestas efectuadas en 2018, indicaba que la población venezolana representaba el 83.6 % de repartidores en Rappi y el 65.7 % en Glovo (Madariaga *et al.* 2019). Un año después, el informe realizado por la oficina de OIT Argentina en base a encuestas realizadas entre marzo y julio de 2019, también señalaba que más de tres cuartas partes de los/as trabajadores/as eran migrantes (76.2 %), de los cuales el 83.5 % procedía de Venezuela (López Mourelo 2020).

Sin embargo, esto cambió hacia mediados de 2020 en un contexto de pandemia. De acuerdo con los datos arrojados por la *Encuesta 2020*, realizada en julio de 2020 (en uno de los picos de la pandemia), aunque la población venezolana siguió siendo mayoritaria, alcanzando a un 50 % del total, la presencia de repartidores/as de nacionalidad argentina alcanzó el 40 %,[3] y la presencia de mujeres, si bien siguió siendo minoritaria (14 %), aumentó en relación a los primeros relevamientos que indicaban una participación de entre el 3 % (Rappi) y el 4,5 % (Glovo) (Madariaga *et al.* 2019).

Estas transformaciones pueden atribuirse, al menos en parte, a los efectos de la pandemia. Al analizar la antigüedad de las/os repartidoras/es, emerge que un tercio del total comenzó a trabajar durante el período de aislamiento obligatorio, y que esta población es mayoritariamente de nacionalidad argentina (37 %) y mujeres (49 %), convirtiéndose así, esta actividad, en un refugio laboral para estos grupos.

Asimismo, si bien se supone que este trabajo tiene un carácter rotativo y temporario, un 40 % tienen una antigüedad de entre 6 meses y un año, y un 31 % de más de un año. Estos datos sobre la antigüedad, junto con la tendencia a hacer de este trabajo el ingreso principal, y a realizar jornadas extensas muestran indicios de una profesionalización y de vínculos de laboralidad. En efecto, para el 71 % de los/as encuestados/as el trabajo en plataformas es la única

* Este apartado fue elaborado sobre la base de trabajos previos: Haidar *et al.* (2020) y Haidar y Plá (2021).

[3] El 10 % restante está conformado por migrantes de otras nacionalidades: doce trabajadores/as de Colombia, diez de Perú, siete de Paraguay, dos de Cuba, tres de Haití, y un caso de Uruguay, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Jamaica.

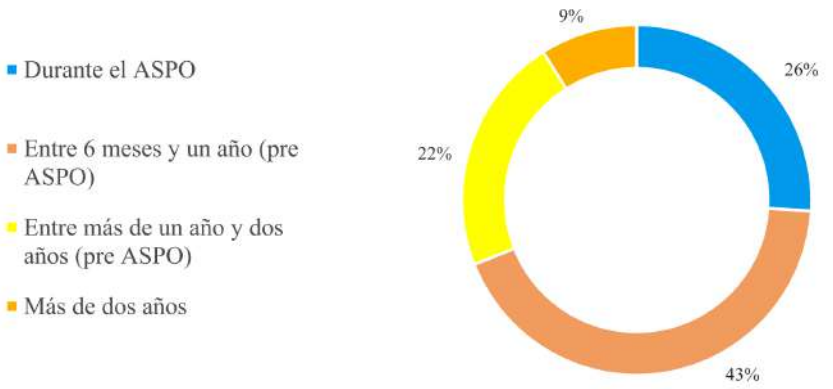

Figura 12.1. Antigüedad en el trabajo de plataformas. Fuente: *Encuesta 2020*. N=401.

o principal fuente de ingresos, más del 80 % trabajan 6 o 7 días por semana y el promedio lo hace 48 horas semanales, cifra coincidente con el máximo de horas establecido por la ley de Contrato de Trabajo en Argentina para quienes están en relación de dependencia.

Observando estos datos, emerge que en la pandemia el trabajo en las plataformas de reparto pasó a consolidarse como una actividad refugio, tanto para migrantes como para argentinos/as, pero con la particularidad de que ese refugio se constituyó en un lugar de permanencia. Esto se configura así tanto por las dificultades socioeconómicas de la coyuntura, como por los beneficios que las y los trabajadores ven en este tipo de trabajo, las experiencias preexistentes y los horizontes que visualizan. En este sentido, interesa explorar los perfiles y las trayectorias de quienes trabajan en las plataformas de reparto. Según la *Encuesta 2020* y las entrevistas realizadas, podemos identificar los siguientes grupos:

• *Perfil de trabajadores migrantes provenientes de Venezuela* que llegaron a Argentina escapando de la situación humanitaria acuciante en su país de origen. Se trata de trabajadores/as no solo jóvenes, sino de diferentes grupos de edad, con altos niveles de instrucción, que tienen este trabajo como principal fuente de ingresos y que encontraron en las bajas barreras de entrada a estas empresas una posibilidad inmediata de ingresos:

> «... me vine por todos los problemas que hay allí en Venezuela, corrupción, no se puede estudiar, no se puede trabajar, no se puede salir, no se puede ser joven, no puedes ser nada. (...) me salió la chance de PedidosYa y me gustó».[4]

[4] Entrevista personal, J., repartidor de nacionalidad venezolana, 22 años, 18 de junio de 2021.

Entre la población migrante también encontramos, aunque en menor proporción, un grupo de jóvenes provenientes de otros países latinoamericanos (Brasil, Paraguay, Chile, Colombia) que llegaron a Argentina para realizar estudios universitarios, y que vieron en el trabajo de plataformas la posibilidad de compatibilizar los horarios de trabajo y estudio. Claro que, como surge en forma reiterada en las entrevistas, estas expectativas se vieron frustradas frente al imperio del algoritmo que los induce a trabajar una cantidad de horas en determinados horarios, so pena de ser degradados en los *rankings* y perder las posibilidades de obtener mejores ingresos.

• *Perfil de trabajadores jóvenes varones argentinos* con un nivel de estudios más bajo, con una antigüedad media en las plataformas y que al igual que el típico trabajador proveniente de Venezuela, tiene a este trabajo como principal fuente de ingresos. Muchos se volcaron a esta actividad porque no encontraban otro trabajo o como un complemento y luego por las exigencias del trabajo y las expectativas de ganar más, lo transformaron en su principal fuente de ingresos:

> «... había buscado otro trabajo y no conseguía nada, entonces, bueno, se me ocurrió, vi que entraba mucha gente y dije "para probar entro a ver cómo es". Sigo hasta ahora».[5]

• *Perfil de trabajadores que comenzaron a trabajar en las plataformas durante la pandemia* como un refugio. Se trata mayormente de argentinos, varones, aunque también mujeres, de edad media, que en el contexto de pandemia se volcaron a las plataformas tras perder en forma total o parcial, ingresos provenientes de empleos también precarios o informales. Al ser declarado el reparto una actividad esencial, se presentó como una posibilidad inmediata de obtener ingresos. Según los datos de la *Encuesta 2020*, estos/as trabajadores/as no tienen al reparto como el único o principal ingreso:

> «... trabajaba de electricista y también en producción de eventos como *staff* (armábamos escenarios, luces y sonido, ese tipo de cosas). Desde los 15 que yo trabajaba en eso (...) como se terminó y sabía que no se iba a volver rápido a la normalidad busqué rápido lo de las plataformas, el monotributo y me metí en eso».[6]

Los problemas de la coyuntura socioeconómica, dadas las recurrentes crisis y el impacto de la pandemia, explican la permanencia

[5] Entrevista personal, M., repartidor argentino, 27 años, un año y medio de antigüedad en las plataformas, 8 de agosto de 2021.

[6] Entrevista personal, M., repartidor de nacionalidad argentina, 23 años, 14 de julio de 2021.

en las plataformas, así como las trayectorias laborales y las dificultades que encuentran las/os repartidoras/es para mejorar su situación. Así las plataformas se constituyen como una actividad económica y fuente de trabajo, que se vuelve permanente, con ciertos grados de profesionalización.

12.2.2 Las dinámicas de trabajo durante la pandemia

Respecto a las transformaciones en las dinámicas de trabajo durante la pandemia, la mitad de las y los repartidores señala que el aislamiento no produjo modificaciones en la cantidad de horas trabajadas, al tiempo que la misma proporción sostiene que sí se realizaron más pedidos, con lo cual se advierte una intensificación del trabajo que puede atribuirse al aumento de la demanda de los clientes. Ahora bien, las y los encuestados también sostienen que no tuvieron una mejora en sus ingresos con el ASPO, solo un tercio dice haber mejorado los ingresos, mientras que más de la mitad considera que se mantuvieron igual, y un 20 % que bajaron.

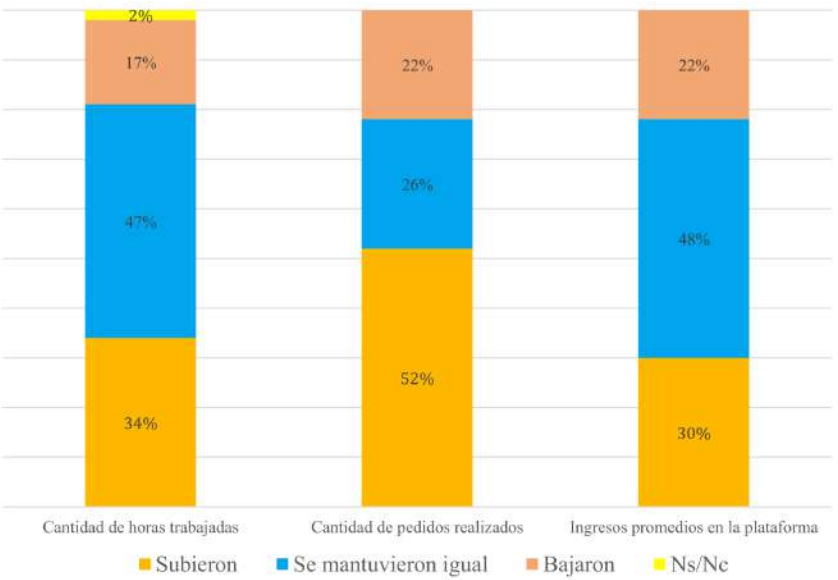

Figura 12.2. Cambios en las horas trabajadas, pedidos realizados e ingresos percibidos durante el ASPO. Fuente: *Encuesta 2020*. N=297, trabajadores/as que ingresaron antes del ASPO.

De acuerdo con entrevistas realizadas a trabajadores/as y activistas, la incorporación de nuevos repartidores y repartidoras llevó a que se compensen los niveles de trabajo e ingresos. No obstante, esto

no explica de forma suficiente por qué el aumento en la cantidad de pedidos realizados no se tradujo en un aumento de ingresos. Ello se explica porque en épocas de pandemia las plataformas utilizaron su poder discrecional para precarizar aún más las condiciones de trabajo.

En tiempos en que el reparto se volvió esencial, la tarifa fija pagada a las y los repartidora/es se mantuvo congelada y se reformularon las formas de calcular esa tarifa en desmedro de quienes trabajan: Glovo aumentó la tarifa que cobra a sus repartidores/as por usar la aplicación, PedidosYa pasó a calcular los kilómetros en línea recta en vez de hacerlo según el recorrido real, y se extendió el desdoblamiento del pago del servicio, entre punto de retiro y punto de entrega, lo que redundó en un recorte en los ingresos de las y los repartidores que recogen más de un pedido en el mismo local.[7]

El aumento de las tarifas, junto con la entrega de elementos de protección frente a la COVID-19 (alcohol en gel, mascarillas) estuvieron entre los principales reclamos de las y los trabajadores durante la pandemia. La demanda de más y mejores protecciones fue construida como una reivindicación central de las organizaciones de las y los repartidores durante la pandemia, y se expresó en distintas medidas de fuerza, como caravanas y paros locales e internacionales (para un análisis en profundidad de este aspecto véase en este volumen el capítulo de Diana Menéndez y Arias).

Quienes trabajan en las plataformas no fueron los únicos en sufrir los abusos ejercidos durante la pandemia. En la misma dirección, los locales gastronómicos que se vieron obligados a acudir al servicio de *delivery* para poder sobrevivir durante el ASPO, tuvieron que aceptar las condiciones abusivas impuestas por las plataformas. En el siguiente apartado desarrollaremos uno de los principales hallazgos de esta investigación: la existencia de vínculos asimétricos entre los locales gastronómicos y las plataformas.

12.3 El mercado gastronómico y las plataformas de reparto

12.3.1 Los servicios que ofrecen las plataformas a los locales gastronómicos «aliados» o *partners*

Las empresas de plataformas operan centralmente con locales gastronómicos para el *delivery* de comida, y en forma subsidiaria

[7] Si un repartidor/a retiraba de una hamburguesería dos pedidos al mismo tiempo, cobraba $ 55 por cada uno, es decir $ 110. Con el desdoblamiento pasó a cobrar el retiro $ 30 (por los dos pedidos) y cada entrega $ 25, es decir, $ 80 por ambos. De esa manera, el recorte fue del 27 %.

con supermercados y otros locales, ofreciéndoles a los/as consumidores/as el servicio de entrega a domicilio por medio de *personal shoppers* (PedidosYa) o «rappitenderos» (Rappi). Ambos tipos de operaciones se multiplicaron durante la pandemia, aquí nos interesa focalizar el análisis en el primero.

Entre los locales gastronómicos o proveedores con los que trabajan las plataformas (llamados «aliados» por Rappi y *partners* por Glovo) podemos reconocer diferentes perfiles en Argentina:

1) *Grandes cadenas comerciales de comida rápida* (como la hamburguesería McDonalds) y *low cost* (como la cadena de empanadas «Kiosco de Empanadas») que utilizan en forma masiva, y en algunos casos exclusiva, el servicio de *delivery* de las distintas plataformas.
2) *Locales de comida rápida de tamaño medio y pequeño* con salón o únicamente dedicadas al reparto (mayormente locales de pizzas y/o minutas), que por el fragor del mercado del *delivery* tuvieron que adherirse al sistema de las plataformas en forma total o parcial (algunos de ellos conservando un esquema mixto con parte del reparto autogestionado).
3) *Restaurantes y pizzerías con salón* (como las ubicadas en la calle Corrientes de ciudad de Buenos Aires) que hasta la pandemia no realizaban envíos a domicilio y que en ese contexto comenzaron a hacerlo para poder seguir trabajando.
4) *Black kitchens*, negocios a puertas cerradas sin atención al público que preparan comida para enviar con una marca propia o para otros negocios. Muchas de estas cocinas preexistían a la pandemia, pero en este contexto se expandieron como alternativa frente a la crisis del sector gastronómico.

Podemos destacar dos aspectos principales en el servicio que ofrecen las plataformas a estos locales: la logística, es decir la gestión del envío de los pedidos a los/as consumidores/as a través de los/as repartidores/as, y el *marketing*, es decir, la construcción y exhibición del catálogo de productos en la aplicación, una especie de vidriera virtual (*marketplace*).

Por un lado, el *servicio de logística* implica que los locales no tienen que contratar a los/as repartidores/as, quienes son provistos por las plataformas, desligando a aquellos de toda responsabilidad en este último tramo del sector de la logística.

Como señalamos antes, el *delivery* en Argentina es un servicio preexistente a las plataformas, que era ofrecido a los clientes, sobre todo por pizzerías y heladerías, a través de trabajadores no registrados. Los grandes riesgos asociados a este servicio (fundamentalmente accidentes de tránsito), hicieron del mismo una complicación para los locales comerciales:

> «Nosotros estamos acostumbrados a tener relación laboral y tener empleados. Lo que nunca pudimos hacer es organizar un sistema de reparto propio, porque tiene alta complejidad, porque en su momento era muy difícil, no sé si todavía sigue siendo, era muy difícil contratar un seguro, los seguros no abarcaban repartidores, siempre había alguna dificultad como para dar cobertura laboral en blanco. Para un repartidor siempre fue un trabajo bastante informal y es muy difícil que esa persona se sienta como una parte más de la empresa, con lo cual siempre hubo ese déficit que fue el que encontraron las aplicaciones para desarrollar su negocio... Para nosotros tener una moto para reparto es una complicación seria, porque hay un montón de factores que no los podemos asegurar».[8]

Así, las plataformas ofrecen a los locales la posibilidad de eludir los riesgos y responsabilidades para con las/os repartidoras/es. Por otro lado, junto con el servicio de logística, las plataformas ofrecen a estos proveedores el servicio de *marketing* y promoción de ventas-creación de la demanda. Allí reside otro de sus atractivos.

En efecto, la elaboración y exhibición del catálogo de productos de los locales en las aplicaciones es una pieza fundamental en la construcción del mercado del *delivery* y, por tanto, en la construcción misma del mercado gastronómico. Las plataformas vinieron a constituirse como una vidriera pasible de estar presente en forma remota en los celulares de miles de consumidores/as.

Este servicio, incluido en la oferta básica de los contratos, se sofistica a través de estrategias ofrecidas por las aplicaciones a sus *partners* o aliados a fin de aumentar su visibilidad en el mercado. Esta visibilidad, mediada por la tecnología digital, está dada por la construcción de rankings que ubican a los diferentes comercios en diferente orden de aparición en la pantalla del consumidor según criterio de búsqueda (por barrio, producto).

De acuerdo a las entrevistas realizadas a dueños de diferentes locales gastronómicos, aparecer en los primeros lugares depende de dos variables. Por un lado, de los cálculos algorítmicos de las aplicaciones que cruzan diferentes datos, como tiempo de conectividad de la tienda (cuánto tiempo está conectado el local a la aplicación), tasa de aceptación de pedidos, velocidad, valoración de los clientes: mientras mejor sea la performance del local, mejor ubicado queda en la vidriera. Por otro lado, del pago de un plus por ocupar los primeros lugares de la vidriera o un espacio destinado a promociones.

Así, para pequeños locales ubicados en barrios de menor desarrollo gastronómico, el servicio de *marketing* es uno de los diferenciales

[8] Entrevista personal, integrante de la Asociación de Empresarios y Empresarias Nacionales para el Desarrollo Argentino, 12 de octubre de 2021.

más importantes que aportan las plataformas. En estas palabras lo describe el dueño de una pizzería de un barrio pequeño de CABA:

> «Yo estoy convencido que estas plataformas, más allá de que te parezcan abusivas por las comisiones o haya muchas fallas, son fundamentales, porque si no te quedás fuera del mercado y te sacan, así que tenés que compartir con ellos y tratar de sacarle el mayor jugo posible, porque ellos tienen un aparato de marketing impresionante que si lo aprovechás bien le podés sacar mucho rédito. Cuando le estuve más encima, pagué el anuncio, hablaba constantemente con ejecutivos que están en tu cuenta y te asesoran, tienen muchas herramientas de marketing. No importa si te cobran un 30 %, tampoco si te cobran 50 %, porque te generan mucho trabajo, pero tenés que estar muy encima de estar al día con lo que tenés que hacer...».[9]

Por tanto, en la combinación de la organización del *delivery* y la expansión de las ventas se encuentran los principales beneficios que gran parte del sector gastronómico encuentra, a priori, en las empresas de plataformas. Junto con ello, no obstante, aparecen los abusos y problemas del sistema que resultan especialmente perjudiciales para los locales gastronómicos que tienen al *delivery* como un servicio secundario, como por ejemplo los restaurantes que comenzaron a operar con las plataformas durante la pandemia.

12.3.2 Las relaciones entre las plataformas y los locales gastronómicos durante la pandemia

A partir del análisis de los contratos y las entrevistas realizadas a dueños de locales gastronómicos e integrantes de cámaras empresarias vinculadas al sector, podemos identificar una serie de características que nos permiten hablar de la existencia de una relación asimétrica entre las plataformas y los comercios, en la que las primeras ejercen dominación sobre los segundos. Estas asimetrías están dadas en forma central, pero no exclusiva, por tres características:

1) la determinación de comisiones abusivas;
2) el control por medio de la gestión algorítmica;
3) la inducción de decisiones sobre los procesos productivos.

1) Las comisiones que retienen las plataformas a los distintos comercios, son variables de acuerdo a su capacidad de negociar, la cual está dada por el volumen de operaciones, la cantidad de locales, la relevancia de la marca en el mercado. Así, si comparamos, por ejemplo, dos contratos firmados por Glovo con distintas cadenas de hamburgueserías en el mismo momento (junio de 2018 a junio de

[9] Entrevista personal, empresario pizzero, 4 de noviembre de 2021.

2020) advertimos que mientras la plataforma cobraba a la cadena más importante del mercado una comisión del 15 % más IVA de la facturación bruta (18,15 % en total) sin exigir exclusividad, a una cadena de segunda línea le aplicaba el 20 % más IVA (24,2 % en total), exigiéndole exclusividad. Es decir, por prestar el servicio sin exclusividad a una empresa grande de la rama de hamburguesas le cobraba el 15 % de comisión (18.15 %) y a otra menor el 25 % (30,25 %). Esta diferencia del 10 % por el mismo servicio está marcando un perjuicio para los locales de menor tamaño y una profundización de las ventajas comparativas que gozan las grandes cadenas por su volumen de operaciones y poder, dando lugar a una práctica que bien podría ser encuadrada como *dumping*.

Asimismo, las plataformas aprovecharon su lugar estratégico en el mercado, en un contexto de pandemia, para aumentar en forma unilateral las comisiones cobradas a los comercios con los que tenían acuerdos preexistentes y, en muchos casos, exigir altas comisiones a los recién llegados:

> «En un momento era muy, es muy rentable... es muy cómodo tener *delivery*, que vengan, el pedido te lo entregan, pero terminó siendo un abuso económico... Yo he visto gente que paga treinta y cinco por ciento porque los agarraron en pandemia, porque tenían un solo negocio y porque no les quedaba otra... Me parece que son necesarias y que son extremadamente abusivas».[10]

En otros términos, las plataformas que operan en Argentina aprovecharon el contexto de pandemia para trasladar los costos de adquisición del mercado a los proveedores y, por lo tanto, en última instancia, a los propios clientes/usuarios, generando un efecto inflacionario por una doble vía. Por un lado, porque el alimento elaborado que llega a la casa del consumidor es más caro que si se lo compra en el local, por tener añadido el costo del *delivery*, y por otro, porque muchos locales gastronómicos, sobre todo los más pequeños que no tienen la capacidad de absorber los costos de las comisiones, las trasladan a los precios.

Esta situación abusiva generó el reclamo de las cámaras empresarias del sector y la intervención gubernamental en algunos distritos del país. A nivel nacional, la Subsecretaría de Comercio Interior de la Nación refrendó en diciembre de 2020 un acuerdo entre la Federación Empresaria Hotelera Gastronómica (FEHGRA) y las plataformas Rappi y PedidosYa, que fijó un tope en el cobro de comisiones del 18 % + IVA (es decir, 21,78 %), y luego PedidosYa hizo extensivo este

[10] Entrevista personal, integrante de la Asociación de Propietarios de Pizzerías y Casas de Empanadas de Argentina, 4 de octubre de 2021.

acuerdo a otras cámaras (incluyendo heladeros, pizzeros).[11] Estos constituyen un paso clave, aunque transitorio e insuficiente, en la regulación de un sector que es, indudablemente, formador de precios.

2) Tal como sucede con la organización de los/as repartidores/as, las plataformas también aplican la gestión algorítmica al vínculo con los aliados o *partners*, ejerciendo sobre ellos poder de control y sanción. Como señalamos antes, los locales gastronómicos ocupan distintos lugares de visibilidad en las vidrieras virtuales, de acuerdo a los contratos comerciales específicos, y a su ubicación en el ranking, según su performance en términos de uso de la aplicación, velocidad, valoraciones de los clientes. Para estar bien rankeados, los locales tienen que permanecer mucho tiempo conectados a las tiendas virtuales, recibir y aceptar los pedidos. De no hacerlo, la sanción reside en bajarlos de lugar en las vidrieras virtuales o en enviarles menos repartidores/as.

En el mismo sentido, las plataformas utilizan los algoritmos para medir los tiempos que emplean los comercios en la preparación y despacho de los pedidos. Un mal resultado también implica sanciones:

> «... si nosotros nos demoramos, nos sacan de la red por un tiempo y eso nunca sabemos de qué depende, cuál es la demora de ese momento. Porque a veces te sacan de la red porque tardaste 20 minutos, a veces porque tardaste 5 y no lo sabés... entonces te sacan de línea por un tiempo y después te vuelven a habilitar. A veces es sencillo, a veces hay que comunicarse para que te rehabiliten. No pasa mucho, le encontrás la vuelta a eso, pero sucede, pasa».[12]

Junto con la medición del tiempo de conexión en la plataforma y la velocidad de la preparación y despacho de los pedidos, se calcula también la cantidad de pedidos realizados. Una baja performance genera una penalidad:

> «...lo que te hacen, que todo el tiempo te amenazan, es visibilizar más a tus competidores. No es fácil la manera de castigarte. Muestran más a otros y te lo hacen saber, te dicen "vos vendiste tanto menos, vos estás tanto menos"».[13]

Frente a ello, tal como sucede en la gestión algorítmica de las y los repartidores, la comunicación con las plataformas resulta dificultosa. Según los dueños de locales gastronómicos entrevistados, el reclamo por penalidades o reclamos indebidos de los clientes es

[11] https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-acordaron-topes-maximos-las-comisiones-que-cobran-las-empresas-de-delivery. https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-extendio-el-acuerdo-entre-pedidosya-y-gastronomicos.
[12] Entrevista personal, empresario gastronómico, 12 de octubre de 2021.
[13] Entrevista personal, empresario gastronómico, 1 de octubre de 2021.

muy engorroso, requiere sacar fotos, hablar por teléfono, firmar un ticket, reclamar una nota de crédito.

Todos estos mecanismos de gestión algorítmica, medición y control, son muy similares a aquellos a los que se ven sometidos quienes trabajan realizando los repartos. Y tal como sucede en ese caso, no existen al momento mayores regulaciones que pongan límites a estas prácticas unilaterales y abusivas.

3) Como corolario de estas prácticas, las plataformas van cobrando de forma progresiva potestades sobre la organización del proceso productivo de la gastronomía. Esto está dado porque controlan los tiempos de reparto y por tanto de preparación de la comida, llevando a que los locales tengan que adaptar sus tiempos de producción a tal fin. Asimismo, todos los entrevistados señalan la pérdida de calidad que per se genera el *delivery*, por falta de condiciones sanitarias en el envío y/o entrenamiento de repartidores en distribuir productos que requieren cuidado.

Junto con el control de los tiempos, las plataformas también inducen a los locales a producir ciertos productos en particular, en función de sus estadísticas de ventas y sus proyecciones de expandir la venta de determinados productos en determinados barrios. Para eso animan a los locales a ofrecer promociones de esos productos, incidiendo además en sus precios:

> «Ellos te bajan unos números, unas planillas, y te proponen ingresar en ese tipo de publicidad, es decir, te direccionan qué producto y te plantean el descuento que habría que hacer para que sea ese producto exitoso».[14]

Contrario a lo que se presume, los descuentos que reciben los consumidores son asumidos por los negocios y así, son estos los que financian los costos de adquisición de mercado de las plataformas: pagan las comisiones y, eventualmente, los productos vía promociones.

Las empresas de plataformas de reparto, a medida que expanden su presencia y poder, controlan el ecosistema sobre el que orbitan, de mínima: los hábitos de consumo de los clientes, los productos, la competitividad de los locales y los precios. Al construir el mercado de la logística de alimentos, se convierten en forma subsidiaria en constructores del mercado gastronómico.

12.4 Reflexiones finales

Los principales resultados de la investigación indican que las plataformas de reparto, dadas sus bajas barreras de entrada y la posibilidad que ofrecen a las/os trabajadoras/es de obtener ingresos

[14] Entrevista personal, empresario gastronómico, 12 de octubre de 2021.

semanales, constituyen una actividad refugio para grupos poblacionales más vulnerables. En un primer momento estos grupos estaban constituidos en su mayoría por trabajadores migrantes de procedencia venezolana, que llegaron a Argentina escapando de la crisis humanitaria que atraviesa su país de origen. En el contexto de pandemia, en cambio, aumentó la participación de población argentina, incluyendo un mayor número de mujeres, que debido a la crisis perdió el trabajo que tenía, por lo general informal.

Se advierte asimismo que, si bien esta actividad constituye una fuente de trabajo, el mismo es altamente precario: los ingresos son variables, la permanencia en la aplicación es inestable, dada la potestad de las empresas para sancionar y despedir (bloquear en forma permanente) a las/os trabajadoras/es en forma unilateral; y las coberturas en materia de salud y seguridad social son nulas o mínimas (incluso en el contexto de pandemia). En esta dirección, considerando las trayectorias laborales de las/os trabajadoras/es, se observa un desplazamiento desde una precariedad laboral a otra.

Durante el ASPO hubo ciertas modificaciones en las dinámicas de trabajo: las y los repartidores incrementaron el número de pedidos realizados debido al aumento en la demanda de las/os consumidoras/es en un contexto de cierre de locales gastronómicos al público, sin embargo, ello no generó un cambio significativo en sus ingresos. Las plataformas aumentaron sus operaciones/ingresos a costa de la intensificación del trabajo de las/os repartidoras/es.

Del mismo modo, las plataformas aprovecharon el contexto de pandemia y aislamiento para incrementar el número de locales gastronómicos con los que operan («aliados» o *partners*) e intensificar el ejercicio de poder que ejercen sobre ellos. En efecto, si bien estas plataformas ofrecen a los proveedores dos grandes servicios/beneficios, el *delivery*, que les permite eludir las responsabilidades para con los repartidores/as, y el *marketing*, que les permite expandir las ventas, también ejercen sobre ellos fuertes controles. Esto se expresa en tres características fundamentales:

1) la determinación de comisiones abusivas;
2) el control por medio de la gestión algorítmica;
3) la inducción de decisiones sobre los procesos productivos.

Advertimos finalmente que estas prácticas tienen efectos sobre el mercado gastronómico y la economía: generan efectos de *dumping*, estando las grandes cadenas gastronómicas en mejores condiciones de negociar que los negocios más pequeños; producen efectos inflacionarios sobre los alimentos, al trasladarse los costos de las comisiones a los precios finales pagados por las/os consumidoras/es; forman hábitos de consumo, al inducir entre las/os consumidoras/es ciertos productos y horarios de consumo.

Si bien hay proyectos de legislación en materia laboral y hubo algunas regulaciones sobre las comisiones cobradas por las plataformas a los locales gastronómicas, estas acciones se han mostrado insuficientes. A la fecha, no existen políticas públicas sistemáticas y consensuadas dirigidas a contener y regular una actividad que tiene aspectos positivos, como la creación de puestos de trabajo e ingresos, la expansión y formalización del sector gastronómico que históricamente funciona en gran medida en la informalidad, pero que también genera efectos perjudiciales sobre la calidad del trabajo, el mercado gastronómico y los precios. Dada su tendencia expansiva y su potencialidad, resulta fundamental avanzar en relevar las operaciones de la logística de última milla, visibilizar sus efectos y regular la actividad tanto en el plano laboral como comercial e impositivo.

Referencias

BERGER, JANINE *et al.*

2018 *Digital labour platforms and the future of work. Towards decent work in the online world*, recuperado de <https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_645337/lang--en/index.htm>, referencia citada en página 300.

HAIDAR, JULIETA; NICOLÁS DIANA MENÉNDEZ Y CORA ARIAS

2020 «La organización vence al algoritmo(?). Plataformas de reparto y procesos de organización de los trabajadores de delivery en Argentina», en *Revista Pilquen*, vol. 23, n.º 4, págs. 15-28, referencia citada en páginas 299, 300, 302.

HAIDAR, JULIETA Y JÉSICA PLÁ

2021 «ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio) y plataformas de reparto en la CABA», en *Trabajo y sociedad*, vol. 22, n.º 36, págs. 81-100, referencia citada en página 302.

HUWS, URSULA; NEIL SPENCER Y MATT COATES

2019 *The platformisation of work in Europe*, recuperado de <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/platformisation%20of%20work%20report-highlights.pdf>, referencia citada en página 300.

LÓPEZ MOURELO, ELVA

2020 *El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Argentina: Análisis y recomendaciones de política*, recuperado de <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_759901.pdf>, referencia citada en página 302.

MADARIAGA, JAVIER *et al.*

2019 *Economía de plataformas y empleo ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?*, recuperado de <https://publications.iadb.org/es/economia-de-plataformas-y-empleo-como-es-trabajar-para-una-app-en-argentina>, referencia citada en página 302.

CAPÍTULO 13

Las plataformas de reparto en Argentina durante la pandemia: experiencias de organización colectiva e iniciativas de regulación

NICOLÁS DIANA MENÉNDEZ* Y CORA C. ARIAS**

13.1 Introducción

El advenimiento de la pandemia y las medidas implementadas para atender la emergencia sanitaria afectaron todos los aspectos de la vida social. Entre ellos, la distribución de bienes en un contexto de restricciones a la circulación de las personas. En ese sentido, la logística – un sector creciente en la actual etapa del capitalismo, que se encarga de enlazar el ámbito de la producción con los mercados – adquirió un rol medular. En especial, aquella última etapa de la logística que se ocupa del suministro de las mercancías a las y los consumidores o clientes, denominada en esta investigación «logística de última milla» o «distribución capilar». En estos tiempos, ese sector se encuentra hegemonizado por las plataformas de reparto. Durante el período de confinamiento, la actividad de reparto fue declarada esencial[1] y estas empresas rápidamente se masificaron constituyendo una suerte de monopolio natural que las tornó imprescindibles.

* Investigador del CONICET, Centro de Innovación de los Trabajadores. Docente UNSAM.
** Investigadora del CONICET, Centro de Innovación de los Trabajadores. Docente UBA.

[1] El decreto 297/20 que determinó el ASPO, establecía la existencia de actividades esenciales para la reproducción de la vida social cuyos trabajadores podían circular a pesar de la medida.

En los últimos diez años, las plataformas de trabajo se han convertido en una singularidad de la producción capitalista. Se trata de plataformas digitales globales que utilizan la gestión algorítmica para conectar a trabajadores, supuestamente independientes, con consumidores y proveedores para tareas puntuales que se completan virtualmente o en persona (como sucede en las plataformas de reparto). Estas empresas se presentan a sí mismas como meras intermediarias tecnológicas y eluden cualquier responsabilidad vinculada con las regulaciones del trabajo (entre otras tantas).

El objetivo general de nuestra investigación es identificar y analizar las transformaciones de las relaciones laborales en las plataformas de reparto durante la pandemia en Argentina,[2] período que además coincide con el cambio de gobierno nacional y en provincia de Buenos Aires, uno de los distritos políticos más relevantes y con gran presencia de la actividad de reparto. Tanto la pandemia como el cambio de gobierno constituyen dos puntos de inflexión que modifican las dinámicas en este sector.

En particular, en este capítulo describiremos las principales acciones de resistencia de los repartidores de plataformas, teniendo en cuenta las características de las organizaciones que las lideran, las herramientas utilizadas y el conjunto de demandas manifestadas. Además, y dado que el reclamo de regulación es transversal y estratégico para las y los trabajadores, abordaremos las diferentes iniciativas de regulación de la actividad impulsadas desde el gobierno nacional y subnacional.

El macrismo tuvo una política amistosa y de promoción de estas empresas, incluyendo el respaldo a la precarización laboral que entraña este modelo. Por eso, el cambio de gobierno a fines de 2019 generó expectativas de regular el trabajo de plataformas y reconocer a las organizaciones de trabajadores de base que habían emergido en forma temprana para resistir los abusos de las empresas y habían logrado instalar la problemática en la agenda pública.

Durante la pandemia, las prácticas de explotación ejercidas por las plataformas se intensificaron. Frente a esos excesos, las y los trabajadores protagonizaron distintas acciones de protesta y se organizaron bajo distintas formas (sindicales y no sindicales). En consonancia con la tendencia general, la conflictividad laboral en el sector aumentó,[3] los colectivos de repartidores manifestaron sus demandas

[2] Los primeros resultados de esta investigación fueron publicados en Haidar *et al.* (2021).

[3] Varias investigaciones nacionales e internacionales dan cuenta de esta situación: Beccaria *et al.* (2020), Gutiérrez y Atzeni (2021) y Trappmann *et al.* (2020).

hacia las empresas y, fundamentalmente, reclamaron al Estado la urgente regulación de la actividad.

Para llevar a cabo este trabajo realizamos una investigación cualitativa. Combinamos fuentes primarias: entrevistas en profundidad efectuadas durante 2020 y 2021[4] a trabajadores/as, activistas sindicales, funcionarios y asesores del Ministerio de Trabajo de la Nación y de Provincia de Buenos Aires, referentes de la Asociación de Abogados Laboralistas, y fuentes secundarias: discursos públicos de empresas, organizaciones sindicales y gobierno difundidos por medios de comunicación o redes sociales, informes de relevancia elaborados por otros organismos (OIT Argentina, Subsecretaría de Inspección del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires).

13.2 Conflictividad laboral en las plataformas de reparto durante la pandemia

Las diferentes normativas establecidas por el gobierno argentino para hacer frente a la pandemia de COVID-19 (en particular, el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, ASPO, y las distintas modalidades del Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio, DISPO) implicaron la prohibición o restricción de la circulación de las personas, el cierre de establecimientos y la limitación de los encuentros sociales. En ese contexto, el despliegue de acciones de protesta y la articulación de conflictos estaban condicionados, incluso para quienes fueron considerados esenciales y continuaron realizando sus tareas habituales (como los repartidores).

Sin embargo, la situación de crisis social evidenciada y profundizada por la pandemia generó que esa aparente «desmovilización» fuera revertida casi de inmediato. Distintos estudios (Basualdo y Peláez 2020; Murillo 2021; Nava y Grigera 2022) muestran que la conflictividad social no disminuyó su intensidad en los años 2020 y 2021. En algunos casos se recrearon formas novedosas de protesta (como paros virtuales o apagones informáticos), en otros se violaron las normas de confinamiento. De cualquier modo, diferentes actores sociales (fundamentalmente, el movimiento obrero) llevaron adelante sus demandas de manera colectiva.

La conflictividad laboral no distinguió entre esenciales y no esenciales, tampoco entre sector público y privado. No obstante, los colectivos más afectados por la crisis y aquellos que debieron exponerse a la posibilidad de contagio de la enfermedad se convirtieron en los actores privilegiados de las protestas en ese período. Entre

[4] Las entrevistas fueron realizadas por el Grupo de Trabajo sobre Plataformas del CITRA integrado por Cora Arias, Gastón Bordarampé, Nicolás Diana Menéndez, Julieta Haidar y Milagros Pérez.

estos últimos, se encuentran los y las trabajadores de las plataformas de reparto, quienes tuvieron – sobre todo en los primeros meses de confinamiento – un protagonismo insoslayable.

A pesar de las características estructurales propias de la gestión y organización del trabajo en las empresas de plataformas que dificultan la resistencia y articulación colectiva, en nuestro país la conflictividad laboral en las plataformas de reparto comienza casi de modo simultáneo con la llegada de esas empresas en el año 2018. Desde entonces, diferentes colectivos han impulsado acciones de protesta en reclamo de mejoras salariales, condiciones de trabajo y, en muchos casos, reconocimiento de la relación laboral. Con dispares niveles de adhesión y más allá de los resultados obtenidos, las organizaciones llevaron adelante asambleas, movilizaciones y hasta huelgas. El cambio de gobierno en Argentina a fines de 2019 y el advenimiento de la pandemia constituyen dos puntos de inflexión que influyeron de manera gravitante sobre el desarrollo de estas empresas en el país y la conformación de la fuerza de trabajo (tal como se plantea en otro capítulo de este libro de Haidar y Bordarampé), pero también sobre la organización colectiva y las demandas de los y las trabajadores de reparto, como veremos a continuación.

13.2.1 Las organizaciones colectivas de las y los repartidores

La representación de los intereses colectivos de los y las trabajadores de las plataformas de reparto se encuentra fragmentada en diferentes organizaciones que pretenden articular las demandas y convertirse en interlocutoras frente a las empresas y al Estado. Esta diversidad de organizaciones puede explicarse por la confluencia de al menos cuatro factores:

1) las particularidades de la relación laboral en el sector: en concordancia con un discurso que promueve el emprendedurismo y la autonomía, estas empresas (salvo algunas excepciones) no contratan a sus trabajadores en relación de dependencia, eludiendo cualquier tipo de regulación laboral incluida la negociación colectiva;
2) la composición de la fuerza de trabajo: se trata de un colectivo heterogéneo conformado en un principio por personas migrantes al que se sumaron nuevos perfiles de trabajadores producto de la crisis profundizada por la pandemia (Haidar y Plá 2021). Los diferentes perfiles tienen demandas distintas y se vinculan con el trabajo también con aspiraciones diversas;
3) una tradición local de politización de los lugares de trabajo: ya sea bajo formas institucionales y reconocidas como los sindicatos, o desde grupos que cuestionan y disputan el poder gremial, en nuestro país el movimiento obrero es un actor clave

en la arena política y cuenta con una enorme experiencia de organización y lucha (Arias *et al.* 2021);
4) un contexto de crisis: las expectativas frente al cambio de gobierno a fines de 2019 hacia uno de tendencia discursiva pro-obrera se vieron frustradas a los pocos meses con la llegada de la pandemia, la falta de políticas que modifiquen de modo estructural el mercado de trabajo y, en consecuencia, la profundización de la crisis socioeconómica.

En ese marco, y a pesar de las medidas de confinamiento, se multiplican y diversifican las acciones de protesta del colectivo laboral, liderado por distintas agrupaciones. Entre los diferentes grupos que pretenden representar a los y las trabajadores de las plataformas de reparto, es posible identificar tres formas organizativas:

1) Sindicatos preexistentes: cuentan con algún reconocimiento legal (personería jurídica o gremial), tienen una existencia previa a la llegada de las plataformas al país y quieren incorporar a los y las trabajadores de plataformas en la regulación de la actividad de reparto bajo las convenciones propias del sector. En este grupo se encuentran la Asociación Sindical de Motociclistas, Mensajeros y Servicios (ASIMM) en la CABA, Sindicato Único de Conductores de Motos de la República Argentina (SUCMRA) y el Sindicato de Comercio seccional Rosario.
2) Sindicatos formados con la aparición de las plataformas: no cuentan con reconocimiento legal y aspiran al registro de la relación laboral. Aquí ubicamos a SITRAREPA (Sindicato de Base de Trabajadores de Reparto por Aplicación), vinculada al Nuevo MAS y la Asociación de Personal de Plataformas (APP) en la CABA, que pretende construir una regulación especial para el colectivo de repartidores de empresas de plataformas.
3) Organizaciones de base no sindicales: algunas de ellas están asociadas a partidos o tradiciones de izquierda, en algunos casos con intenciones de organizarse sindicalmente y, además, algunas cuentan con fuertes vínculos con las redes internacionales. En este grupo se encuentran la Agrupación de Trabajadores de Reparto (ATR) con presencia en varias ciudades del país, y la Unión de Personal de Plataformas (UPP) de la ciudad de Córdoba. Redapps de la ciudad de Mar del Plata, también forma parte de este tipo de organización, pero con una mirada particular sobre la autonomía de las y los repartidores.

ASIMM es un sindicato perteneciente a la Confederación General del Trabajo (CGT) creado en 2005, con ámbito territorial en la CABA y cuya actividad, la mensajería, se vio fuertemente alterada en los últimos años por las transformaciones tecnológicas que redujeron los trámites presenciales, y por la aparición del comercio electrónico

y las plataformas de reparto. Es un sindicato de características tradicionales, fuertemente centralizado y vertical en su funcionamiento (Arias *et al.* 2021).

SUCMRA es un sindicato que todavía no cuenta con personería gremial, aunque tiene representación en 15 provincias y ha tenido una presencia importante en eventos muy significativos en Argentina. Tiene un origen similar a la ASIMM, ya que representa a trabajadores de mensajería. Se encuentra afiliado a la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y adscribe a corrientes más progresistas y combativas dentro del peronismo.

Tanto la ASIMM como el SUCMRA son sindicatos en cuya base de representación se encuentran las actividades de reparto y mensajería, Por esta razón, y más allá de la condición de dependencia o autonomía de quienes realizan este tipo de tareas para las plataformas, es que ambas organizaciones disputan la representación del colectivo laboral de estas empresas.

Otro sindicato preexistente y con personería gremial que se acercó a las y los repartidores de plataformas fue la Asociación de Empleados de Comercio de la seccional Rosario,[5] en disonancia con el resto de las seccionales de este gremio a nivel nacional. Al igual que ASIMM, este sindicato formalizado cuenta entre sus afiliados con un grupo remanente de trabajadores/as registrados/as por la empresa PedidosYa.[6]

Por otra parte, la APP es una organización formada a partir de la experiencia de trabajadores de plataformas. Sus principales referentes son migrantes venezolanos que, en virtud de su relación con abogados laboralista locales vinculados a la CTA, han podido imbuirse de la fuerte tradición sindical argentina e incorporar la herramienta gremial como una opción cercana (Haidar *et al.* 2020). Se trata de la primera organización de base de trabajadores/as de reparto por aplicación reconocida y tiene su origen en la empresa Rappi en el año 2018.[7]

SITRAREPA es una organización vinculada al partido de izquierda Nuevo MAS. Esta, al igual que APP, apuesta por la forma sindical como modalidad de organización, por lo que a mediados de 2021

[5] Otras seccionales del Sindicato de Comercio (en las ciudades de San Juan y Mar del Plata particularmente) están intentado afiliar a trabajadores/as de plataformas.

[6] Esta empresa contaba con su personal bajo relación de dependencia hasta que llegaron al país las empresas Rappi y Glovo. A partir de ahí, PedidosYa se adaptó al modelo de negocios de esas plataformas despidiendo a la gran mayoría de sus trabajadores registrados e incorporando autónomos.

[7] En octubre de ese mismo año presentó el pedido de inscripción gremial en el Ministerio de Trabajo de la Nación que aún continúa en trámite.

presentó su pedido de inscripción gremial ante el Ministerio de Trabajo de la Nación.

Las dificultades para interpelar a la nueva composición de trabajadores y trabajadoras de reparto, muchos de los cuales optan por vías no sindicales, son similares tanto para los tres gremios preexistentes (ASIMM, SUCMRA y Comercio) como para las organizaciones nacidas exclusivamente para la actividad (APP y SITRAREPA). En efecto, el florecer de organizaciones *de* repartidores no se restringe a la búsqueda de derechos laborales y el reconocimiento como trabajadores, sino que en varias ciudades de la Argentina surgieron agrupaciones cuya aspiración es defender su posición de «independientes», algunas de ellas con una narrativa marcadamente antisindical. Estos grupos también son heterogéneos: Reddaps es una organización pequeña que tiene expresiones en ciudades importantes como Mar del Plata y Rosario. Han tenido experiencias fallidas de articulación con otras organizaciones y su impronta está centrada en el deseo de permanecer como trabajadores autónomos, aunque participan de reivindicaciones en torno a condiciones de trabajo.

ATR es una expresión estrechamente vinculada al Partido Obrero, de la izquierda trotskista, por lo que su línea de acción está orientada desde la conducción partidaria. Si bien existe desde antes de la pandemia, ha mostrado gran dinamismo durante el período de la cuarentena tanto por su activación en las grandes urbes argentinas, como por su articulación en la incipiente red internacional *Alianza Unidos World Action*.[8]

UPP es una organización de base reciente y pequeña, radicada en la ciudad de Córdoba y tiene relación con APP.

La diversidad y multiplicación de organizaciones que aspiran representar los intereses colectivos de quienes trabajan para las plataformas de reparto pone de manifiesto, por un lado, la heterogeneidad de demandas y expectativas del colectivo laboral con respecto al trabajo en estas empresas y, por otro, la imperiosa necesidad de organizar y representar un malestar cada vez mayor de las y los trabajadores generados por las condiciones laborales imperantes en la actividad.

13.2.2 Los repertorios de acción de las y los repartidores

Las primeras acciones de resistencia y articulación colectiva de las y los repartidores sucedieron pocos meses después de instaladas las plataformas en Argentina. El malestar vivenciado por cada trabajador gestionado por un algoritmo se tradujo en el germen y el fundamento

[8] Se puede encontrar información de esta organización en su página web oficial: http://unidosworldaction.com/.

de medidas de fuerza organizadas colectivamente. El punto de partida es el debate sobre el carácter de la relación laboral, en un marco donde los discursos y prácticas empresariales sostienen su inexistencia al considerar a quienes trabajan como «emprendedores», «socios» o «colaboradores»). Esto requirió, en primer lugar, la necesidad de reconocer y construir una identidad trabajadora. Tanto los sindicatos preexistentes como las agrupaciones surgidas al calor del fenómeno, previo a la articulación de intereses colectivos, tuvieron – y tienen – que disputar ese sentido difundido por las empresas y fortalecer la condición de trabajadores de quienes realizan sus tareas a través de una aplicación. En ese proceso de reconocimiento de la relación laboral no solo están involucrados las y los trabajadores, sino también las empresas, los gobiernos, las instituciones judiciales y la sociedad en su conjunto.

En un principio, cuando la fuerza de trabajo estaba compuesta mayoritariamente por jóvenes migrantes, la sensación de injusticia y la disconformidad con el trabajo en las plataformas surgió entre quienes prestaban servicios de manera independiente para Rappi y Glovo. Producto de apoyos externos (como el grupo de abogados laboralistas vinculados a la CTA), la emergencia de militantes con capacidad de articular y liderar el espacio, y las prácticas abusivas de las empresas, ese colectivo se consolidó y formó lo que luego sería APP. Esta experiencia tuvo su mayor gravitación en el origen del fenómeno, generando mucha visibilidad e instalando en la agenda pública las paupérrimas condiciones de trabajo que se escondían detrás del canto de sirena de las aplicaciones.

La posibilidad del encuentro personal en los locales esperando los pedidos y el malestar generado por los malos tratos de las empresas (cambios repentinos y unilaterales de las condiciones de trabajo, falta de respuesta a las consultas y planteos de los repartidores, retraso en los pagos), crearon las condiciones para que estos trabajadores hayan sido los promotores de la organización colectiva. Atizado por decenas de problemas, el reclamo hacia la empresa fue virando desde el respeto de los términos y condiciones que otrora prometían libertad, hacia el reconocimiento de la relación laboral y los derechos de las y los trabajadores. Los problemas se fueron convirtiendo así en reivindicaciones: jornada laboral, descansos, cobertura de salud y riesgos de trabajo, salarios, transparencia. Desde entonces, estas demandas se fueron repitiendo, redefiniendo y también aparecieron nuevas, poniendo de relieve la necesidad de regular de alguna manera la actividad en pos de garantizar los derechos laborales más básicos.

Con diferentes niveles de visibilidad y adhesión, las diversas agrupaciones llevaron adelante acciones de protesta para reclamar por sus derechos frente a las empresas, pero también – quizás siguiendo una tradición del movimiento obrero argentino (Haidar *et al.* 2020) –

hacia los gobiernos. Más allá de la aspiración a la dependencia o la defensa de la autonomía, desde todos los sindicatos y organizaciones se reclama al Estado el establecimiento de algún tipo de regulación para la actividad (en el próximo apartado abordaremos esta cuestión).

El abanico de acciones desplegadas por las y los repartidores recupera las herramientas tradicionales del movimiento obrero, a la vez que introduce algunas novedosas: asambleas, caravanas, boicots, hasta paros nacionales e internacionales. En los primeros tiempos, esos trabajadores dispersos que circulaban en bicicleta o moto con grandes mochilas de colores estridentes empezaron a conectarse y aglutinarse de manera virtual utilizando esa misma tecnología que gestiona su trabajo. Así, se crearon una cantidad de grupos de *WhatsApp* que reúnen en un mismo espacio virtual a quienes comparten una similar situación objetiva y algunas inquietudes comunes. Luego, el espacio de encuentro virtual dejó lugar a su complemento necesario, la reunión presencial. Los y las repartidores recurrieron así a una herramienta constitutiva de la organización obrera: las asambleas. Se reunieron en las principales plazas de la Ciudad de Buenos Aires y empezaron a concitar la atención de diferentes actores sociales que tímidamente se acercaron para conocer la realidad de este colectivo, intentar ayudarlos y/o contenerlos (como ya dijimos, el grupo de abogados laboralistas, pero también organizaciones sociales, sindicatos e incluso las centrales sindicales).

El objetivo de visibilizar la realidad de quienes reparten a través de una aplicación fue clave en esa primera instancia. En esa dirección, el colectivo de repartidores realizó una suerte de *boicot cultural:* utilizaron las redes sociales y las invitaciones a programas de televisión para denunciar las condiciones de explotación a las que se veían sometidos y dañar así la reputación de las empresas.

Además de las *asambleas* y las *denuncias públicas*, en 2018 tuvieron lugar dos conflictos muy significativos que evidenciaron el creciente descontento de las y los trabajadores. El primero fue la huelga de julio de 2018 llevada adelante, principalmente, por esos trabajadores migrantes de Rappi que se habían comenzado a encontrar en asambleas. Para poder utilizar una herramienta diseñada para frenar la producción y de este modo afectar los intereses empresarios, las y los repartidores debieron adecuarla a las particularidades de la gestión algorítmica y, por eso, la medida consistió en no tomar pedidos.[9] El otro evento significativo tuvo lugar entre las y

[9] La medida se implementó cuando en la empresa Rappi la aplicación pasó unilateralmente de informar pedidos a asignarlos en forma personalizada, Ese cambio constituyó un punto de inflexión para los repartidores, quienes un domingo de julio realizaron la primera medida de fuerza resonante, una novedosa huelga con ribetes virtuales: en el horario de mayor demanda se

los trabajadores de la empresa PedidosYa a fines de 2018. En ese caso, se realizaron movilizaciones y un colectivo de trabajadores decidió «tomar» una sede de la empresa. Por las características de este conflicto, el sindicato ASIMM tuvo una participación activa.[10]

Otra herramienta utilizada por las y los repartidores fueron las *movilizaciones y caravanas* que se dirigieron, en principio, hacia la sede de las propias empresas con el objetivo de forzar instancias de reconocimiento y negociación colectiva. Con el paso del tiempo y los cambios en los reclamos, se sumaron movilizaciones hacia distintas sedes de los gobiernos locales y nacionales.

13.2.3 Los reclamos durante la pandemia

La pandemia y el consecuente confinamiento agudizaron todas las contradicciones y profundizaron los conflictos en el sector de la logística de última milla. En ese marco, se sumaron nuevas demandas, se crearon algunas organizaciones[11] y se debilitaron otras,[12] y se intensificaron los pedidos de regulación de la actividad con

reunieron en las plazas de los barrios con mayor movimiento comercial y se mantuvieron activos en la aplicación, pero no levantaron ni entregaron pedidos durante más de una hora. Tras esta acción, Rappi recibió a los trabajadores y les otorgó un aumento en la tarifa. Sin embargo, ese triunfo fue opacado unos meses después cuando la plataforma bloqueó (despidió) a los principales referentes que habían liderado la medida.

[10] El conflicto se suscitó cuando la empresa PedidosYa despidió a 400 trabajadores registrados para pasar al nuevo modelo de repartidores independientes. Esa situación impulsó al sindicato ASIMM a apoyar a los despedidos. En esa ocasión, los trabajadores decidieron permanecer por tiempo indeterminado en una sede administrativa de la empresa. PedidosYa no revirtió la medida y con el paso del tiempo, el conflicto se desgastó.

[11] Aunque el origen de ATR se ubica unos meses previos a la pandemia, desde el inicio del ASPO ha tenido una significativa presencia callejera realizando una serie de acciones colectivas orientadas a reivindicaciones de las y los repartidores, además de las acciones articuladas con colectivos más amplios. Entre ellas, se destacan varias asambleas nacionales de repartidores/as, cinco paros nacionales que fueron acompañados de caravanas, cortes y concentraciones frente a oficinas públicas, movilizaciones y la participación activa en los paros internacionales.

[12] Se destaca el caso de APP que, lluego de la huelga, la presentación de la solicitud de inscripción gremial y los intentos de negociación con las empresas perdió su impulso inicial. Durante la pandemia, la organización se fue desdibujando y cuesta identificar acciones colectivas y/o expresiones públicas. Algunos de los dirigentes y/o asesores se convirtieron en referencia de la problemática, por lo que mantienen su presencia en la escena pública, aunque de carácter más individual.

la expectativa de obtener resultados favorables en virtud del signo político del gobierno asumido a fines de 2019.

Durante este período, las empresas incrementaron fuertemente sus ganancias – tanto por el crecimiento de la demanda como por la suba de las comisiones que cobran a los negocios que se vieron compelidos a vender a través de las plataformas – mientras que las y los trabajadores mantuvieron fijos sus ingresos, exponiéndose al virus con escasas o ninguna protección provista por las empresas. El fenómeno no puede ser más explícito ni paradójico. Como se señala en el artículo de Haidar y Bordarampé de este mismo libro, las modificaciones permanentes de las aplicaciones en la gestión del trabajo continuaron durante la pandemia y, en términos generales, degradando las condiciones laborales. La incongruencia entre ser «esenciales y precarios» operó como disparador de muchas de las acciones de protesta desplegadas por el colectivo laboral en ese contexto, tal como lo relata un activista:

> «... era muy evidente el abuso de parte de las empresas (...) te dicen colaborador y vos tenías un permiso de trabajador esencial. (...) un trabajador a la par del personal de salud. O sea, esencial no era poca cosa, era un rol fundamental en la pandemia. Fue esa contradicción entre la precariedad y la esencialidad lo que para nosotros fue un disparador para arrancar fuerte con la pelea».[13]

El conjunto de reivindicaciones durante la pandemia mantuvo el eje en los reclamos más históricos (aumento de los pagos por pedido, reconocimiento de derechos laborales, eliminación de rankings, justicia por repartidores muertos en accidentes de tránsito, reincorporación de repartidores bloqueados), pero se agregaron nuevas demandas vinculadas a la salud: elementos de seguridad, higiene y prevención de COVID-19, bonos e incentivos específicos, mayores testeos y vacunación.

Frente a la falta de respuesta tanto de las empresas como del Estado, varias organizaciones implementaron medidas tendientes a suplir esas ausencias y acompañar a las y los repartidores en un contexto tan complejo. Esas acciones tenían un doble objetivo: visibilizar la situación y denunciar a las empresas, a la vez que ayudar a las y los repartidores y así convertirse en una organización de referencia para este colectivo.

En esa dirección, el sindicato de Comercio de Rosario instaló una carpa en la plaza principal de la ciudad cuyo propósito fue múltiple: visibilizar la problemática de las y los trabajadores de reparto y ubicar un punto de referencia para repartidores atomizados y expuestos al trabajo en la vía pública, habilitando un espacio en el que cobijarse,

[13] Entrevista personal, referente de SITRAREPA, 21 de septiembre de 2021.

ir al baño, tomar algo caliente y reunirse con otras/os, incluyendo delegados/as y activistas sindicales. La carpa que, entre otras cosas, brindaba diariamente comida y agua, además de todos los cuidados sanitarios propios de la pandemia, fue levantada luego de 170 días, durante el mes de noviembre de 2020.[14]

Desde SITRAREPA, más allá del reclamo de institucionalización, se reivindica la presencia territorial en las calles como la estrategia sustancial para dotarse del volumen suficiente que le permita disputar el reconocimiento tanto de las autoridades como de las y los trabajadores de reparto. Esa presencia se despliega, fundamentalmente, a través de lo que denominan «paradas solidarias», intervenciones de carácter similar a la mencionada carpa. La diferencia es que estas paradas son de menor escala, itinerantes y sostenidas, pero manteniendo el objetivo clave de convertirse en lugares de referencia y encuentro.

Por otra parte, durante ese período las apelaciones y reclamos frente al Estado tuvieron una presencia muy significativa. En la amplia mayoría de los casos se expresaron en forma de movilizaciones frente a diferentes sedes de gobiernos locales y nacionales. En palabras de un activista:

> «... los principales reclamos que llevamos adelante durante la cuarentena fueron, básicamente, que el Estado nos reconozcan como trabajadores esenciales porque desde el primer momento que se declaró el aislamiento obligatorio se nos dio, por ejemplo, el permiso para circular se nos clasifica como tarea esencial, pero no *como* trabajo. No se reconoce nuestra tarea como trabajo».[15]

A mediados del año 2020, en CABA se suscitó un conflicto a raíz del cambio en la legislación local del Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad. Así, la Legislatura porteña creó una forma de regularización de las empresas de plataforma de reparto asumiendo buena parte del discurso y los argumentos empresariales, como el tratarse de meras «intermediarias». Esta norma fue rechazada por legisladores opositores dentro del recinto, y resistida por las organizaciones en la calle (ATR, ASIMM, APP) quienes confluyeron en el mismo espacio físico en oposición a la medida. Pese a la resistencia, la normativa avanzó y se creó el RUTRAMUR (volveremos sobre esto en el próximo apartado).

Además de ese evento que implicó el encuentro de distintas organizaciones reunidas en el espacio público para oponerse a la medida, durante la pandemia se desarrollaron otras movilizaciones quizás

[14] Para una descripción pormenorizada de las acciones desplegadas por los repartidores en la ciudad de Rosario (y también en la ciudad de Santa Fe), véase Delfino y Claussen (2021).

[15] Entrevista personal, activista de ATR, 25 de julio de 2020.

menos masivas y resonantes. Por ejemplo, SITRAREPA ha realizado algunas movilizaciones al Ministerio de Trabajo de la Nación vinculadas a su reclamo de inscripción, y ha participado de convocatorias más amplias en el marco de las redes relacionadas con su procedencia partidaria.

Aquellas organizaciones que cuentan con algún tipo de reconocimiento legal o construyeron cierta legitimidad y, en consecuencia, tienen vínculos con instancias gubernamentales sumaron la herramienta de la demanda por la vía institucional a las protestas de acción directa. En esta línea, ASIMM focalizó sus reclamos a nivel del diálogo y la negociación estatal y, en virtud de su rol institucional, participó de distintas reuniones en la sede del Ministerio de Trabajo de la Nación en las que se discutieron las bases para la elaboración de un estatuto específico para la actividad (profundizaremos sobre esta cuestión en el próximo apartado).

Asimismo, como organización formal con capacidad y poder institucional, la seccional rosarina de Comercio recurrió también a presiones sobre los estamentos políticos locales reclamando la regulación de la actividad: se dirigió al Concejo Deliberante para lograr la aprobación de un proyecto de ordenanza que regularice la actividad, envió una carta al gobernador de la provincia de Santa Fe, inició demandas judiciales frente a bloqueos de repartidores monotributistas,[16] obteniendo algunos fallos favorables de la justicia local.

En esa misma línea, un referente del SUCMRA describe las acciones de la organización:

> «... vamos al Concejo Deliberante, a tener reuniones con los distintos bloques para pedir una regulación, manifestaciones enfrente a la Municipalidad de Rosario, también, pidiéndoles que hagan algo con todo esto. (...) recurrimos a instancias judiciales, pidiendo que se las encuadre».[17]

Por último, se destaca una herramienta de protesta utilizada por distintos colectivos de repartidores (en particular, ATR y SITRAREPA): la participación en acciones de solidaridad internacional. En ese sentido, se resalta la experiencia de la *Alianza Unidos World Action* que todavía es incipiente, pero se presenta como una tendencia internacional con posibilidad de fortalecimiento y, dadas las características propias del desarrollo de las plataformas, parece constituirse en una de las estrategias clave para afrontar el poder global de estas empresas. En efecto, a partir de la pandemia se intensificaron

[16] Este fallo se inscribe en la tendencia local e internacional creciente de fallos judiciales favorables al reconocimiento de la relación laboral en este tipo de plataformas.

[17] Entrevista personal, referente SUCMRA-Rosario, 31 de julio de 2020.

fuertemente las relaciones entre organizaciones de distintos países de la región y del mundo, que sufren problemáticas solo distinguibles por el tono de su enunciación o la variabilidad del idioma. Esas relaciones fueron asumiendo un carácter sistemático, favorecidas por la masificación y rutinización de los encuentros virtuales, que fueron dando lugar a puestas en común de experiencias, discusiones y propuestas (Míguez y Diana Menéndez 2021).

La red realizó cinco paros internacionales entre abril de 2020 y noviembre de 2021,[18] concertando acciones de deslogueo y movilización en distintos lugares del mundo. En la primera de estas acciones internacionales realizada el 22 de abril de 2020 participaron organizaciones de seis países de América Latina y Europa. A partir de entonces fue creciendo en número de organizaciones y profundizando el vínculo entre ellas. Se realizaron nuevos paros internacionales en mayo, julio y octubre de 2020, y un quinto paro en noviembre de 2021, en el que participaron más de 30 organizaciones de cuatro continentes.

En definitiva, el repaso por las múltiples acciones de resistencia impulsadas por las y los repartidores, la proliferación y complejización de sus demandas y el fortalecimiento de espacios colectivos evidencia, por un lado, el crecimiento de la conflictividad laboral en el sector durante el período de la pandemia y, por otro, la urgencia que reviste la aplicación de normas regulatorias de la actividad. En el próximo apartado abordaremos algunas experiencias en ese sentido.

13.3 Iniciativas de regulación en la Argentina reciente

Como destacamos previamente, el cambio de gobierno a fines de 2019 marcó el inicio de una expectativa de mejora para las y los trabajadores de reparto. Parte de las expectativas de los grupos activistas residían en que el Ministerio de Trabajo de la Nación les otorgue reconocimiento gremial a las dos organizaciones que apostaron a la formalización sindical y presentaron su inscripción en el Ministerio (APP y SITRAREPA), y, fundamentalmente, que se regule la actividad.

Mientras que la primera expectativa aún no se alcanzó, la segunda fue uno de los primeros temas de debate en la cartera laboral a nivel nacional y dio origen a intervenciones disímiles por parte de las principales estructuras políticas: el Ministerio a nivel nacional elaboró un proyecto de estatuto específico para los y las trabajadores de plataformas de reparto, y la cartera análoga en la provincia

[18] Howson *et al.* (2020) destacan el carácter histórico de estos paros, ya que representan el primer ejemplo real de un movimiento de huelga internacional y sectorial en la economía de plataformas.

de Buenos Aires optó por ejercer el poder de policía que tiene reservado, bajo la figura de la inspección laboral. Ambas iniciativas marcan, dentro de la cosmovisión protectoria, los dos posicionamientos e interpretaciones sobre qué estrategia utilizar para regular el fenómeno.

En el escenario global, la discusión también sigue abierta, observándose ensayos en uno y otro sentido en distintos países: en 2021, España incorporó un artículo expreso sobre los trabajadores de reparto en su Estatuto de los Trabajadores, asumiéndolos como dependientes; en esa línea, el 9 de diciembre de 2021 la Comisión Europea publicó una propuesta de Directiva Europea en la que se propone, entre otras medidas, la presunción de laboralidad de las y los trabajadores de plataformas. En cambio, en Chile se aprobó una nueva ley que entrará en vigencia en septiembre de 2022 en la que se incorpora tanto la figura de trabajador dependiente como la de autónomo.

13.3.1 El proyecto de estatuto del Ministerio de Trabajo de la Nación

Muy poco tiempo después de la asunción del gobierno de Alberto Fernández, desde el Ministerio de Trabajo comenzó a discutirse un proyecto de «Régimen del Trabajo en Plataformas Digitales Bajo Demanda», un estatuto específico para el trabajo en plataformas, pero que en rigor se restringe a las empresas de reparto. El estatuto, discutido por varios actores, nunca logró trascender las paredes del Ministerio, y a mediados de 2022 sigue sin tomar estado público. La razón fundamental es la falta de consensos básicos entre las organizaciones de trabajadores, los grupos de abogados laboralistas, incluso entre las distintas fuerzas que componen la alianza de gobierno.

La discusión de fondo con relación al modo en que se puede o debe regular a las plataformas de reparto se reproduce en muchos lugares del mundo, y en la Argentina se expresa fundamentalmente en dos posicionamientos fuertes: quienes sostienen que en la modalidad de reparto por aplicación, así como en otros trabajos de plataformas, debe aplicarse la ley de Contrato de Trabajo; y quienes consideran que ésta no es suficiente o no contempla la especificidad de la actividad y, por tanto, es preciso un régimen específico.

Para la primera posición, en el trabajo de las y los repartidores no hay ninguna novedad respecto a otras actividades laborales del sector privado y, en consecuencia, le cabe la aplicación lisa y llana de la ley de Contrato de Trabajo n.° 20.744. Así lo expresa un integrante de la Asociación de Abogados Laboralistas:

> «(...) no hay nada que, jurídicamente, permita suponer que no están incluidos en la Ley de Contrato de Trabajo hoy. Si vos agarrás el artículo 4 de la Ley que define

> qué es trabajo, quiénes son los trabajadores y qué es una relación de empleo, por supuesto que los repartidores están incluidos, y si agarrás el artículo 5 que es la definición de empresa, también. Es decir, no hay un gris en esto... es trabajo en los términos de la ley de Contrato de Trabajo».[19]

Por su parte, el sindicato ASIMM, que tiene un convenio que rige la actividad de cadetería (CCT 722/15), sostiene una posición igualmente contraria a la construcción de una legislación específica, y brega por la aplicación de la existente. No obstante, dado que también se caracteriza por ser un sindicato fuertemente negociador, con recursos institucionales y posibilidad de diálogo con las autoridades nacionales (Arias *et al.* 2021), está dispuesto a discutir un estatuto, solo que aquí el principal punto de debate gira en torno del reconocimiento de la existencia de un contrato de trabajo:

> «Nosotros seguimos pensando que no hace falta [un estatuto], pero si hay que hacer un estatuto vamos a acompañar la decisión, porque no nos parecía tampoco una cosa descabellada. Y ahí empezamos con el diálogo con los asesores del Ministro (...). El problema principal es que, si va a ser un estatuto de contrato de trabajo, tiene que decir "contrato de trabajo", nosotros exigimos que haya relación laboral, no podemos permitir que un estatuto deje una zona gris, donde después quede el trabajador en desventaja para discutir con corporaciones como las que manejan las plataformas...».[20]

La referencia a la «relación de trabajo» aparece como crucial y la polémica surge desde el primer artículo del proyecto de estatuto, ya que allí se señala: «Se regirá por las disposiciones de la presente ley, *la relación jurídica* que vincula a las empresas dedicadas al reparto y entrega de productos diversos, que administran plataformas digitales, con las personas que trabajan que, sin obligación de asistencia permanente, prestan servicios desplazándose para llevar a cabo tal actividad en favor de dichas empresas».[21]

En ese mismo párrafo se encuentra explicitado también el argumento central de la segunda posición, la que sostiene la necesidad de un régimen específico para la actividad. En efecto, para los redactores del estatuto la «no obligación de asistencia permanente» constituye el elemento jurídico distintivo y específico. Desde esta perspectiva, lo que diferencia a las y los trabajadores de reparto a través de plataformas es la posibilidad de disponer de cierta «soberanía

[19] Entrevista personal, miembro del Consejo Directivo de la AAL, 8 de julio de 2021.

[20] Entrevista personal, miembro del Consejo Directivo de ASIMM, 5 de agosto de 2020.

[21] Proyecto de Régimen del Trabajo en Plataformas Digitales Bajo Demanda, 2021, el destacado es nuestro.

del tiempo de trabajo» que debe ser legislada y, en alguna medida, protegida como una virtud. Así lo explica un asesor del Ministerio de Trabajo de la Nación:

> «Es una idea que recogió la declaración del Centenario de la OIT. Digamos, unas relaciones laborales que le permitan a la persona recuperar esa soberanía existencial, en términos individuales y en términos relacionales... Y lo que hicimos nosotros es hacer un sistema en donde la persona, previamente contratada, tiene el derecho de vincularse al sistema productivo cuando tenga ganas. Digamos, no tiene obligación de asistencia ni de puntualidad. Ahora, la contracara de la puesta a disposición del trabajo de cualquier persona es la obligación concurrente de ser remunerada... cosa que no ocurre hoy con estas personas. Ellas se loguean y no cobran por ese tiempo de espera hasta que les aparezca un pedido; cuando les aparece un pedido, ahí aparece el derecho a ser remunerada».[22]

El argumento de la soberanía del tiempo de trabajo encuentra ecos en la defensa de la idea de autonomía que sostienen muchos repartidores: entre las virtudes destacadas, la idea del manejo del tiempo es altamente valorada por el colectivo laboral.[23] Esta valoración y percepción de autonomía, no obstante, es desmentida por las experiencias reales expresadas por los mismos trabajadores y trabajadoras. La mayoría indica que está conectada 48 horas o más, a lo largo de 6 o 7 días por semana, a fin de alcanzar mejores ingresos.[24] En los hechos, la soberanía del tiempo parece funcionar para una minoría cuya actividad principal no es el reparto.

La contracara de este principio se expresa en otro nuevo derecho que se hace presente en las demandas de trabajadores: el derecho a la desconexión, que supone la posibilidad de poder delimitar el tiempo de trabajo y el tiempo de vida, para que el segundo no quede subsumido en el primero.

Ahora bien, desde la perspectiva de los redactores del estatuto, el punto central de la cuestión se vincula con la cantidad de horas y la organización de la jornada de trabajo para definir si corresponde o no establecer una relación laboral. En su argumentación, otro de los asesores del Ministerio de Trabajo señaló:

---

[22] Entrevista personal, asesor Ministerio de Trabajo, 9 de julio de 2021.

[23] Una encuesta realizada en 2020 a 400 trabajadores muestra que la inmensa mayoría considera importante poder decidir los días y cantidad de horas a trabajar, casi el 80 % lo definió como muy importante en una escala de 1 a 5, entendiendo 1 como nada importante y 5 como muy importante y, un 10 % más se posicionó en el valor 4 de importancia (Haidar y Plá 2021).

[24] Esta encuesta señala que el 47 % de las y los trabajadores dedica más de 48 horas semanales a la actividad de reparto, mientras que solo un 13 % le dedica menos de 24 horas semanales (Haidar y Plá 2021).

> «(...) nosotros queremos salir un poco de la relación de dependencia, con el estatuto que hemos pensado estamos tratando de dar protección a todos los que tienen indiscutiblemente relación de dependencia y a todos los demás, sobre los cuales se puede discutir porque trabajan menos horas, menos días... Queremos darle protección, aunque no encajen en ese esquema».[25]

En contraposición, quienes cuestionan el estatuto sostienen que no se puede hacer pasar la excepción por la regla y aplicarle un régimen especial que, en última instancia, desprotege respecto a los términos de la ley de Contrato de Trabajo, a la totalidad de las y los trabajadores de reparto – que, como ya dijimos, mayoritariamente laboran largas jornadas – en función de un grupo menor de repartidores/as que pueden tener una relación de mayor flexibilidad hacia el trabajo.

Un tercer argumento esgrimido por quienes redactaron el proyecto indica que hoy este colectivo laboral está desprotegido, ya que la LCT en los hechos no se les aplica, las instancias judiciales son de carácter individual y se alcanzan una vez que se ha extinguido el vínculo. Sobre este punto se despliegan dos razonamientos derivados; el primero tiene que ver con que el estatuto descentra el debate sobre la laboralidad (debate en que se encuentran empantanadas las discusiones jurídicas en muchos países), para pasar a definir una protección independientemente de la consideración de las y los trabajadores como dependientes o no. Es decir, se corre la discusión sobre la relación de dependencia. Un asesor del Ministerio de Trabajo lo explica del siguiente modo:

> «Cuando definimos el ámbito de aplicación, no planteamos que la relación de dependencia sea una exigencia para la aplicación del estatuto ni de la Ley de Contrato de Trabajo, decimos: las personas que hacen este trabajo, sin obligación de asistencia permanente (...) están abarcadas por la protección estatutaria, tengan relación de dependencia o no. Vos pusiste un pie en la bicicleta, estás protegido, no importa cuántas horas trabajas».[26]

En función de la doctrina jurídica que se va configurando desde la aparición de este modelo de negocios, el argumento esgrimido adquiere gravitación en términos de protecciones, dado que, como menciona García (2022a), en este tipo de actividades «la dependencia o subordinación genera indicios de su existencia, pero de baja intensidad, al transfigurar y borronear algunas de sus facetas, particularmente la jurídica». Esa situación impone la necesidad de, al menos, actualizar criterios e indicios de laboralidad construidos para acreditar dependencia en otro tipo de organización y gestión del

[25] Entrevista personal, asesor del Ministerio de Trabajo, 29 de junio de 2021.
[26] *Ibidem.*

trabajo y no dejarlo librado al arbitrio judicial (Todolí Signes 2022). De esta manera, la creación del estatuto en los términos planteados resolvería ese punto al correrse de la discusión en torno a la existencia o no de dependencia.

El segundo razonamiento es que, para sus impulsores, el estatuto brindaría la posibilidad de la representación sindical (vedada hoy para quienes no sean trabajadores/as inscriptos/as en una relación laboral). Esta cuestión, en buena medida, es la llave para la defensa colectiva de todos los derechos laborales, incluida la posibilidad de negociar convenios colectivos que mejoren las condiciones establecidas por el estatuto. Este punto resulta crucial, ya que en Argentina la posibilidad de sindicalización de trabajadores autónomos, aunque no está vedada por la normativa (ley LAS 23.551, convenio 87 OIT), la interpretación por parte de la autoridad de aplicación suele ser sesgadamente restrictiva (García 2022b) dejando sin cobertura a las y los trabajadores de reparto no contemplados como dependientes.

Muchas voces se cruzan sobre cuál es la mejor o más eficaz manera de proteger a las y los trabajadores de plataformas y de regular la actividad de estas empresas. A mediados de 2022 sigue habiendo alguna expectativa de avance de la propuesta de estatuto entre sus promotores, aunque continúa en estado de tentativa.

13.3.2 Otras intervenciones públicas subnacionales

Más allá del intento regulatorio a nivel nacional, son escasas las intervenciones por parte de los poderes ejecutivos y legislativos,[27] es decir, no se verifican instancias que expresen la voluntad política de avanzar sobre regulaciones en este universo. Excepcionalmente, existen tres intentos de intervención subnacional sobre las relaciones entre trabajadores/as y empresas de plataformas de reparto orientadas en sentidos divergentes.

La primera es la ley n.° 9.086 de la provincia de Mendoza que habilita y reglamenta por primera vez en la Argentina el funcionamiento de la empresa Uber, regulación que, en principio, se restringe al transporte de personas.

La segunda intervención, ya aludida, sucedió en la CABA cuando en 2020, se modificó la ley n.° 2.148 que aprobaba el Código de Tránsito y Transporte Urbano, adaptándolo a las necesidades de las empresas de plataforma para que pudieran operar en el ámbito

[27] Un antecedente de carácter más testimonial – dado que no pasó de la explicación – es un proyecto de ley muy breve, con apenas 9 artículos, presentado en 2019 por la diputada del Frente de Izquierda Romina del Plá. Allí se propone mejorar las condiciones de trabajo y salariales y el reconocimiento de la relación laboral.

local sin contradicción con la ley, generando un reconocimiento de hecho de las pretensiones de las empresas de figurar como simples intermediarias, sin mayores obligaciones y creando el Registro Único de Transporte de Mensajería Urbana y/o reparto a domicilio de sustancias alimenticias (RUTRAMUR).

En un estudio pormenorizado de la normativa legal vigente sobre plataformas, Mugnolo *et al.* (2020) señalan que «de una lectura armónica de la ley 5.526, que en el año 2016 había modificado el Código de Tránsito y Transporte, no existía posibilidad alguna de que las plataformas digitales de entrega a domicilio, que postulan la autonomía del repartidor, desplegaran su actividad en un todo de acuerdo con lo normado por el Código» (Mugnolo *et al.* 2020, pág. 20). De hecho, como el mismo estudio indica, a lo largo de 2018 se sucedieron varias sentencias señalando la falta de adecuación, llegando en algún caso a prohibir la operatoria. La solución al intríngulis por parte del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue modificar las leyes para adaptarlas a las necesidades empresariales. Dos modificaciones fueron sustanciales: aquella que reemplazó la mención al prestador del servicio como «un conductor habilitado, bajo dependencia y responsabilidad» por una fórmula que omite esta última referencia a la dependencia (ahora se habla de «mensajeros y/o repartidores habilitados»). La segunda modificación refiere a los prestadores como «persona humana o jurídica que opera y/o administra una plataforma digital a través de la cual terceros ofertan y demandan el servicio de Mensajería Urbana y/o Reparto a Domicilio de Sustancias Alimenticias», asumiendo por completo el discurso empresario que se autodefine como mero intermediario entre la oferta y la demanda (Mugnolo *et al.* 2020).

Orientada en una dirección completamente distinta se encuentra la intervención del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires quien, amparado en las competencias territoriales del Ministerio de Trabajo provincial, desplegó en el mes de julio de 2020[28] una serie de inspecciones laborales sobre las y los trabajadores de reparto en varios municipios del conurbano bonaerense: La Plata, Avellaneda, Quilmes, Lomas de Zamora, Lanús, San Isidro, Vicente López y La Matanza, relevando un total de 172 trabajadoras y trabajadores relacionados con tres empresas: Rappi, Glovo y PedidosYa.[29]

[28] En mayo de 2022 el mismo ministerio provincial realizó un segundo operativo de mayor escala que el primero incluyendo 24 municipios en forma simultánea.

[29] Los datos fueron difundidos en un informe elaborado por el Ministerio de la Provincia de Buenos Aires en el año 2020 bajo el título «Condiciones laborales de las/os trabajadores de delivery a través de plataformas digitales».

A partir de las inspecciones realizadas, el Ministerio pudo constatar de primera mano las condiciones en que se realiza el trabajo y su adecuación a los criterios de laboralidad establecidos por la Ley de Contrato de Trabajo. De los 172 casos relevados en distintos territorios durante cinco días de julio de 2020 en distintas franjas horarias, el 98 % de las y los trabajadores declaró no poseer vacaciones, licencias pagas, percepción de aguinaldo, ni otra retribución diferida. Sobre la tenencia de una ART, seguros de accidente u otro tipo de cobertura, la amplia mayoría indicó que no posee ART, mientras que un 20 % declaró tener algún tipo de cobertura de seguros, pero en la mayoría de los casos financiados por los mismos trabajadores y trabajadoras. Solo un 2 % respondió que se encontraba en relación de dependencia con su empleador, situación que representa el remanente de trabajadores/as registrados/as en la empresa PedidosYa.

La estrategia del Ministerio durante las inspecciones consistió en recabar la mayor cantidad de datos posibles sobre las condiciones de trabajo dado el lodazal en que se encuentran en buena parte del mundo las discusiones sobre los indicios de laboralidad presentes en estos trabajos. Como señala un funcionario de esta cartera, la inspección trascendió el caudal de información que se suele recoger en las inspecciones rutinarias:

> «... hay elementos de sobra... o sea, ¿te dan elementos de trabajo?, ¿te los brindaron ellos? [las empresas], ¿te dieron una capacitación?, ¿te definen la tarifa? Vos, ¿cuántas horas trabajás? Ellos [las empresas] te dicen que ninguno vive de esto, que es una changa, sin embargo, del relevamiento nuestro salió que todos viven de eso. Que es su principal ingreso...».[30]

En el caso de las inspecciones del trabajo, la autoridad pública no puede basarse en presunciones, debe constatar a las personas en situación de trabajo. Así, cuanta mayor cantidad de elementos característicos de la relación pueda detectar, más vigoroso resulta el caso. Luego, se invierte la carga de la prueba y es la empresa la que debe demostrar que no viola la normativa.

La situación pone de manifiesto una paradoja ya señalada por Antunes y Filgueiras (2020): cuando más fácil parece proteger al trabajo desde el punto de vista tecnológico, se vuelve políticamente más difícil implementar su regulación. Una reflexión en el mismo sentido aporta el funcionario del Ministerio respecto a lo rudimentario e incompleto que supone abordar una inspección de trabajo para constatar situaciones que, en rigor, se encuentran registradas hasta el último detalle en la caja negra de los algoritmos empresariales:

[30] Entrevista personal, funcionario del Ministerio de Trabajo de la PBA, 1 de julio de 2021.

> «Después hay que discutir cómo queremos ir hacia otro modelo de inspección, porque la realidad es que la tecnología que se lleva para optimizar o mejorar la rentabilidad de las empresas, también puede ser utilizada por el Estado para controlar que no se vulneren derechos. La empresa tiene una gran herramienta, tiene todo el monitoreo de todo el trabajo de los repartidores, y esa es su gran debilidad. Porque si yo pudiera auditar eso, no hay discusión de nada, yo no tendría que hacer ninguna inspección, directamente le digo: todas estas personas tienen que estar en relación de dependencia, trabajan más de 9 horas, trabajan 7 días a la semana».[31]

Además de la limitación política existen limitaciones de diseño y de orden técnico para poder volver más eficaces las herramientas estatales frente a los desafíos que plantean las nuevas tecnologías en manos empresariales. La inspección del trabajo se encuentra conceptualmente diseñada para operar en mercados formales en los que las empresas cumplen, en términos generales, con las normativas y la inspección corrige y ordena lo que está fuera de regla. Por el contrario, en el caso de las empresas de plataformas, las autoridades se enfrentan a una actividad completamente al margen de la normativa y con enormes capacidades (tecnológicas y políticas) de elusión de las regulaciones. Desde ese punto de vista, para los poderes públicos resulta cada vez más necesario el desarrollo de departamentos tecnológicos específicos orientados a combatir y regular estas elusiones y una articulación más estrecha entre los distintos organismos. En el caso argentino, algunas agencias estatales han comenzado a desplegar estrategias y recursos en esa dirección, el caso paradigmático es el de la AFIP que cuenta con una división orientada al análisis de *big data* y la utilización de inteligencia artificial.

Los pasos formales dados por la Subsecretaría de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo una vez recabada la información consistieron en: realizar los sumarios y expedientes correspondientes y requerir la información laboral a las empresas (libros, recibos de sueldo, etcétera) que respondieron presentando sus descargos. Ante la ausencia de pruebas, se abrió la imputación por la falta de registración y posteriormente la Subsecretaría técnica legal aplicó sanciones monetarias a las tres empresas en cuestión, variando los montos en función de la cantidad de trabajadoras y trabajadores relevados en cada caso. La cifra total, cercana a los 40 millones de pesos, debió ser abonada por las empresas para poder luego apelar a la instancia judicial. Hacia el mes de septiembre de 2021, los primeros fallos judiciales de la provincia ratificaron las multas impuestas por

[31] Entrevista personal, funcionario del Ministerio de Trabajo de la PBA, 1 de julio de 2021.

el gobierno provincial, con argumentos que fortalecen la idea de que existen relaciones laborales.[32]

Si bien está lejos de tener consecuencias definitivas sobre la regulación laboral de las empresas de plataformas, la intervención estatal relatada constituye un hito importante al ponerla en perspectiva con la falta de acción pública en el resto del país, e incluso en relación a las políticas públicas regionales e internacionales. Además de incorporarlo en la agenda política y visibilizar la problemática con la legitimidad que le otorga un discurso oficial, ha promovido el acercamiento de algunos sindicatos formales que consultan a los funcionarios sobre la voluntad política de avanzar en conjunto, y podría traccionar a las empresas a ingresar en las discusiones y negociaciones sobre la posibilidad de una legislación nacional. Al menos así lo perciben desde el grupo de asesores legales que trabaja en la propuesta del estatuto:

> «Las inspecciones crean un escenario, a nuestro juicio, político que permite poner sobre el tapete la discusión de la necesidad de una normativa específica, entonces bienvenida sean las inspecciones. Primero porque es correcto lo que están haciendo, y segundo porque nos pone frente a la discusión concreta y a la posibilidad de la normativa para este colectivo porque eso va a poner a las empresas en una situación de aceptar esto más fácilmente».[33]

Independientemente de sus efectos sobre las negociaciones en curso, resulta auspicioso que la iniciativa política comience a poner el foco en un colectivo laboral desprotegido, tan visible en las calles como invisibilizado en las regulaciones.

13.4 Comentarios finales

La pandemia representó a nivel internacional y también en Argentina un punto de inflexión en la operación de las plataformas de reparto, dado que se convirtieron en una actividad esencial para la distribución de alimentos para la reproducción social. Locales gastronómicos, consumidores/as y repartidores/as se vieron compelidos a acudir a las plataformas.

Asimismo, las prácticas de explotación ejercidas por las plataformas se intensificaron. Aumentó la discrecionalidad empresarial para

[32] Sentencia del Tribunal de Trabajo n.° 4 de La Plata sobre la causa n.° 29059, caratulada «KADABRA SAS C/ MINISTERIO DE TRABAJO S/ APELACION DE RESOLUCION ADMINISTRATIVA», 9 de septiembre de 2021. Sentencia del Tribunal del Trabajo nro. 1 de La Plata sobre la causa n.° 49008, caratulada «REPARTOS YA S.A. S/ APELACION DE RESOLUCION ADMINISTRATIVA», 24 de noviembre de 2021.

[33] Entrevista personal, asesor Ministerio de Trabajo, 29 de junio de 2021.

el cálculo de los ingresos, cuya tarifa fija se congeló, y las empresas otorgaron solo algunos elementos de protección frente a la COVID-19, debiendo las y los repartidores esenciales asumir los riesgos de salir a trabajar.

Frente a las prácticas de abuso y explotación laboral, las y los trabajadores protagonizaron distintas acciones de protesta y se organizaron con distintas formas (sindicales y no sindicales) antes y durante la pandemia, Estas organizaciones se encuentran fragmentadas y presentan marcadas diferencias en sus posicionamientos, aspiraciones y estrategias.

En esa coyuntura se hizo patente la situación paradojal que atraviesan las y los repartidores como sujetos laborales a la vez esenciales y precarios. Esa situación permitió, aunque sea parcialmente, zanjar las diferencias en las perspectivas entre trabajadoras/es y distintas organizaciones, y coincidir en reclamos de mejores ingresos y condiciones laborales.

Los resultados de las medidas de fuerza realizadas fueron pírricos en el corto plazo, obteniendo en forma circunstancial aumentos en las bonificaciones o algunos elementos de protección. No se ven, en cambio, conquistas de mediano y largo plazo asociadas a las garantías del ejercicio de los derechos del trabajo. Los grandes logros de las organizaciones colectivas son, en principio, dos: por un lado, la visibilización del problema, su instalación en la escena pública y, por esa vía, el ejercicio de cierta presión sobre las plataformas y las autoridades de gobierno para generar canales de diálogo social y algunas incipientes respuestas estatales. Por otro lado, la contribución a construir, aún con dificultades, una identidad colectiva como trabajadores/as a nivel local y la articulación todavía débil de redes internacionales y acciones concertadas a nivel regional y global.

En términos de las iniciativas de intervención de los poderes públicos, hemos visto cómo desde la Ciudad de Buenos Aires, principal distrito en el que operan las plataformas de reparto, se tendió a adaptar la ley a las necesidades de las plataformas, con intervenciones sui generis como la creación del RUTRAMUR. Por el contrario, a partir del cambio de gobierno a nivel nacional y en provincia de Buenos Aires se reconoce una voluntad política de atender al problema de la desprotección laboral a la que se ven sometidos las y los trabajadores de plataformas, más allá de que no existe una mirada unívoca desde esas carteras.

Desde el Ministerio de Trabajo de la Nación se considera necesario – dado el manejo de facto discrecional de las plataformas – crear una normativa específica para dotar de más derechos a las y los trabajadores de reparto: un estatuto. Otras voces, en cambio, argumentan que la normativa existente (ley de Contrato de Trabajo) es pertinente y adecuada. En este último grupo se encuentra la

Asociación de Abogados Laboralistas, mientras que no hay una posición uniforme entre las distintas organizaciones de trabajadores/as existentes. El Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, por su parte, parece encontrarse más cercano al encuadramiento en la LCT, lo que se expresa en las inspecciones realizadas a las y los repartidores en su territorio y las posteriores multas a las empresas.

Frente al poder económico, político y tecnológico avasallante de las plataformas se hace imperiosa, por un lado, la regulación estatal de la actividad garantizando la plenitud de derechos laborales (e incluyendo nuevos) y, por otro, la búsqueda de instancias de articulación entre las fragmentadas organizaciones de las y los trabajadores, así como el compromiso y respaldo organizativo, económico y político de las centrales sindicales del país. Asimismo, la línea de coordinación desplegada a nivel internacional y encarnada hoy en la «Alianza Unidos World Action», parece abrigar opciones auspiciosas para la resistencia global.

Referencias

ANTUNES, RICARDO Y VITOR FILGUEIRAS

2020 «Plataformas Digitais, Uberização do Trabalho e Regulação no Capitalismo Contemporâneo», en *Contracampo*, vol. 39, n.º 1, págs. 27-43, referencia citada en página 337.

ARIAS, CORA; NICOLÁS DIANA MENÉNDEZ Y JULIETA HAIDAR

2021 «¿Sindicalismo 4.0? La organización de trabajadores de plataformas en Argentina», en *Revista Sociología del trabajo*, vol. 97, págs. 59-69, referencia citada en páginas 321, 322, 332.

BASUALDO, VICTORIA Y PABLO PELÁEZ

2020 *Procesos de conflictividad laboral en el marco de la pandemia del COVID-19 en Argentina (marzo-mayo 2020)*, Buenos Aires: FLACSO, referencia citada en página 319.

BECCARIA, LUIS *et al.*

2020 *Nota técnica. Delivery en pandemia, el trabajo en las plataformas digitales de reparto en Argentina*, Buenos Aires: OIT, referencia citada en página 318.

DELFINO, ANDREA Y PAULINA CLAUSSEN

2021 «Trabajadores de apps y pandemia: un análisis de los conflictos laborales en dos ciudades argentinas durante el período de confinamiento estricto», en *Anuario Del Conflicto Social*, n.º 12, referencia citada en página 328.

GARCÍA, HÉCTOR

2022a «El servicio de entregas a domicilio mediante plataformas digitales y el problema de su clasificación jurídica: ¿trabajo autónomo, ¿dependiente o de ambos tipos a la vez?», en *El trabajo en la economía de plataformas*, coord. por Lucas Caparrós y Héctor García, Buenos Aires: Ediar, referencia citada en página 334.

2022b «Nuevas tecnologías e innovaciones en los sujetos de las relaciones de trabajo y en los modos de exteriorización del conflicto laboral colectivo. Una introducción a la noción de esquirolaje tecnológico», en *El trabajo en la economía de plataformas*, coord. por Lucas Caparrós y Héctor García, Buenos Aires: Ediar, referencia citada en página 335.

GUTIÉRREZ, FRANCISCA Y MAURIZIO ATZENI

2021 «Repartidores de plataformas: víctimas invisibles de la pandemia», en *Observatorio Económico*, n.º 152, referencia citada en página 318.

HAIDAR, JULIETA *et al.*

2021 «Las plataformas de reparto en Argentina: entre el cambio de gobierno y la pandemia», en *Método CITRA*, vol. 8, referencia citada en página 318.

HAIDAR, JULIETA; NICOLÁS DIANA MENÉNDEZ Y CORA ARIAS

2020 «La organización vence al algoritmo(?). Plataformas de reparto y procesos de organización de los trabajadores de delivery en Argentina», en *Revista Pilquen*, vol. 23, n.º 4, págs. 15-28, referencia citada en páginas 322, 324.

HAIDAR, JULIETA Y JÉSICA PLÁ

2021 «ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio) y plataformas de reparto en la CABA», en *Trabajo y sociedad*, vol. 22, n.º 36, págs. 81-100, referencia citada en páginas 320, 333.

HOWSON, KELLE *et al.*

2020 «Just because you don't see your boss, doesn't mean you don't have a boss: Covid-19 and gig worker strikes across Latin America», en *International Union Rights*, vol. 27, n.º 3, págs. 20-28, referencia citada en página 330.

MÍGUEZ, PABLO Y NICOLÁS DIANA MENÉNDEZ

2021 «Platform workers in Latin America: transnational logics and regional resistances?», en *Tempo Social*, vol. 33, págs. 231-251, referencia citada en página 330.

MUGNOLO, JUAN PABLO; LUCAS CAPARRÓS Y MARTÍN GOLCMAN

2020 *Análisis jurídico sobre las relaciones de trabajo en los servicios de entrega de productos a domicilio a través de plataformas digitales en Argentina*, Buenos Aires: OIT, referencia citada en página 336.

MURILLO, VICTORIA

2021 «Protestas, descontento y democracia en América Latina», en *Revista Nueva Sociedad*, n.º 294, referencia citada en página 319.

NAVA, AGUSTÍN Y JUAN GRIGERA

2022 «Pandemia y protesta social en América Latina: tendencias, actores y demandas de la conflictividad social y laboral en Brasil, Argentina, Chile y Colombia. 2019-2020», en *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda*, n.º 20, págs. 111-138, referencia citada en página 319.

TODOLÍ SIGNES, ADRIÁN

2022 «Las plataformas digitales y el concepto de trabajador en España», en *El trabajo en la economía de plataformas*, coord. por Lucas Caparrós y Héctor García, Buenos Aires: Ediar, referencia citada en página 335.

TRAPPMANN, VERA *et al.*

2020 *Conflictos laborales globales en las plataformas. El caso de las trabajadoras y los trabajadores de la entrega de comida*, FES, referencia citada en página 318.

CAPÍTULO 14

Después del temporal. Ocupaciones de la construcción hacia el final del ASPO

GABRIELA SALA[*] Y ÁLVARO DEL ÁGUILA[**]

14.1 Introducción

En las áreas urbanas cubiertas por la Encuesta Permanente de Hogares, en la medición inmediatamente anterior al comienzo Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), en el primer trimestre de 2020, las ocupaciones de la construcción concentraban a 16 % de los ocupados y su participación alcanzaba valores máximos y cercanos al 19 % en el NEA y la Patagonia.

Estas ocupaciones presentan altos niveles de informalidad laboral,[1] condición que históricamente se mostró resistente a la baja. Como se verá a lo largo del capítulo, las principales modificaciones resultantes de las ASPO se observan en las mutaciones de las formas que adquiere la informalidad en cada uno de los grupos de edades y en particular, en el presente trabajo buscamos describir los efectos que la pandemia y las medidas de ASPO tuvieron sobre el sector de la construcción, particularmente atendiendo al modo en que estas incidieron sobre las condiciones laborales y las experiencias generales de los trabajadores. Para ello, buscamos considerar la diversidad que presenta la industria de la construcción por región, como así también en términos de la estructura etaria de sus ocupados.

* CEIL-CONICET.
** CEIL-CONICET.

[1] Consideramos trabajadores informales a los asalariados a los que no se les efectúan los descuentos jubilatorios ni los aportes a la seguridad social, a los cuentapropistas no profesionales y a los trabajadores familiares no remunerados.

En líneas generales, observamos un aumento del desempleo juvenil y un incremento marcado de la informalidad laboral, asociada a un pasaje acelerado al cuentapropismo y la perpetuación de un núcleo duro de asalariados registrados que se mantuvo hasta el tercer trimestre de 2021.

Para dar cuenta de esto, se analizaron datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares del primer trimestre de 2020 (cuando fueran implementadas las primeras medidas destinadas a frenar la expansión de los contagios por COVID-19) y del tercer trimestre del año 2021 de la encuesta mencionadas, por ser la última onda disponible.

Con el objeto de contrastar estos datos con la perspectiva de los actores, incorporaremos el análisis de distintas entrevistas en profundidad realizadas a personal jerárquico, obreros y miembros del sindicato de la construcción. El acercamiento cualitativo permitirá complementar los datos duros, permitiéndonos una comprensión más acabada del modo en que el ASPO fue experimentado a nivel subjetivo.

Como cabría esperar, y dada la marcada heterogeneidad que caracteriza a la construcción (en términos de tamaño de empresas, perfiles laborales, especialidades y prácticas empresariales), el impacto de la pandemia y la crisis económica fueron igualmente heterogéneos.

El artículo está organizado en ocho apartados breves. El primero de ellos analiza los cambios en la estructura ocupacional ocurridos durante el período analizado, atendiendo a las diferencias regionales. El segundo y tercero abordan la heterogeneidad de las ocupaciones de la construcción, considerando los diferentes actores que intervienen, sus edades y niveles de asalarización. El cuarto apartado se refiere a los cambios ocurridos entre el primer trimestre de 2020 y el tercero de 2021 en el desempleo y la informalidad laboral al interior de este grupo ocupacional. El quinto y sexto analizan el impacto del ASPO, el séptimo recupera las voces de algunos de los actores y, por último, se esbozan algunas conclusiones.

14.2 Cambios en la estructura de edades

Una vez transcurrido el período del ASPO, y con el consiguiente pasaje al momento de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO), fueron retomándose gradualmente las tareas en obras en construcción. Al inicio de esta «nueva normalidad» se observaban algunas modificaciones en la estructura del empleo masculino en las regiones argentinas. La construcción había perdido peso en el GBA y en el NEA. En el NOA no se detectaban modificaciones sustanciales y en las demás regiones se observaba un incremento de uno o dos puntos porcentuales de la participación relativa de los ocupados en

la construcción en el total de varones ocupados (véase cuadros 14.1 y 14.2).

En el tercer trimestre de 2021, las ocupaciones de la construcción albergaban a 15 % de los varones ocupados sin distinción de edad ni región de residencia, a 13 % de los residentes en GBA y, a entre 18 % y 20 % en las demás regiones (véase cuadro 14.2).

Cuadro 14.1. Participación de los ocupados en la construcción en el total de ocupados por edad, según región de residencia (%). Áreas urbanas Argentinas, 2020.

Región	Edad				
	hasta 24	25-44	45-59	60 y más	Total
Gran Buenos Aires	14,1%	15,0%	14,0%	12,7%	14,3%
NOA	28,0%	19,0%	15,3%	10,4%	18,6%
NEA	29,2%	18,7%	18,9%	13,6%	19,4%
Cuyo	18,7%	15,4%	16,7%	18,6%	16,6%
Pampeana	15,8%	19,0%	14,2%	11,2%	16,5%
Patagónica	21,6%	18,7%	18,8%	21,6%	19,2%
Total	17,2%	16,6%	14,7%	12,9%	15,7%

Fuente: Encuesta permanente de hogares. Primer trimestre de 2020.

Cuadro 14.2. Participación de los ocupados en la construcción en el total de ocupados por edad, según región de residencia (%). Áreas urbanas Argentinas, 2021.

Región	Edad				
	hasta 24	25-44	45-59	60 y más	Total
Gran Buenos Aires	14,1%	15,0%	14,0%	12,7%	14,3%
NOA	28,0%	19,0%	15,3%	10,4%	18,6%
NEA	29,2%	18,7%	18,9%	13,6%	19,4%
Cuyo	18,7%	15,4%	16,7%	18,6%	16,6%
Pampeana	15,8%	19,0%	14,2%	11,2%	16,5%
Patagónica	21,6%	18,7%	18,8%	21,6%	19,2%
Total	17,2%	16,6%	14,7%	12,9%	15,7%

Fuente: Encuesta permanente de hogares. Tercer trimestre de 2021.

Los cambios más notorios ocurridos entre las mediciones consideradas se evidencian en la estructura del empleo en los diferentes grupos de edades. Es decir, los cambios dieron por resultado una pérdida o una ganancia heterogénea. Las ocupaciones de la construcción perdieron capacidad de convocar a los trabajadores jóvenes en el GBA y en el NOA. En el GBA además de los jóvenes, esta pérdida

se observa también entre quienes tenían entre 25 y 44 y 60 y más años.

Las ocupaciones de la construcción habrían funcionado como refugio durante la crisis del empleo del período previo a la pandemia, cuando se observa un incremento en la participación de esta categoría de trabajadores. Esto sucedía entre los jóvenes de todas las regiones, a excepción del GBA[2] y el NOA y entre quienes tenían entre 45 y 59 años en todas las regiones (a excepción de Cuyo y la Patagonia, donde se mantuvo).

También se observa una reducción de la presencia de ocupados en la construcción mayores de 59 años en el GBA, NEA y CUYO. En el NEA y Cuyo, la pérdida alcanza a los trabajadores mayores de 59 años y a los de 25-44 años.

En suma, entre inicios de la pandemia y el tercer trimestre de 2021, los ocupados en la construcción perdieron participación entre los trabajadores de mayor edad, los jóvenes menores de 24 años y los de 25 a 44 años del GBA y el NOA. Es decir que la crisis del empleo en el sector afectó en mayor medida a los jóvenes, a los adultos mayores y a los trabajadores de edades centrales del GBA y el NOA.

14.3 La diversidad del universo de la construcción

El sector de la construcción presenta una estructura heterogénea que lo diferencia de otros sectores de la producción. Como característica distintiva se señala la tracción que ejerce el sector tanto «hacia adelante» como hacia atrás" en el encadenamiento productivo, con un fuerte peso sobre otros sectores de la economía. Esto se observa, por ejemplo, en la diversidad de sectores que proveen insumos a la industria y en la intervención de instituciones que financian las obras. En la comercialización de las obras terminadas participan el sector bancario, otorgando créditos, las escribanías, las inmobiliarias y los medios de comunicación que intervienen en la publicación de propiedades. Por otra parte, se destaca el rol del estado en el sector

[2] Por tener una estructura de empleo más compleja y diversificada, en el GBA es menor el peso de la construcción en la estructura del empleo de cada uno de los grupos de edades respecto a las demás regiones. En esta región, entre las dos mediciones, las ocupaciones de la construcción expulsaron trabajadores de todos los grupos de edades, a excepción del grupo 45-59 años.

interviniendo como regulador, como financiador y como demandante de obra.[3] Sin embargo, respecto de las condiciones de trabajo y protección social este sector es paradigmático en lo que respecta a la informalidad laboral.

Además, el sector de la construcción presenta heterogeneidades desde «la oferta» de fuerza de trabajo que involucra diferentes tipos de tareas y oficios asociados a diversas fuentes de acceso al conocimiento teórico y técnico.

En el proceso productivo intervienen muchos oficios y tareas que, a la vez, se corresponden con diferentes lógicas de organización del proceso de trabajo. Estas características confieren un alto nivel de complejidad en la industria de la construcción que se ve reflejado en un proceso de producción que requiere de la coordinación planificada de los distintos grupos de trabajo. En términos generales, el avance de una obra depende de la sucesiva concreción de tareas parciales previas. Así, por ejemplo, para realizar el revoque de una pared, fue necesario antes levantar la mampostería gruesa de ladrillos. Antes de esto, fue preciso completar el desencofrado de las losas y columnas de hormigón. Para completar el desencofrado, debimos antes realizar la armadura de hierro y, aún antes, llenar las bases de hormigón del edificio. Esta configuración encadenada hace que el rendimiento dependa más del funcionamiento del grupo y de la organización racional de tareas que de las individualidades. En consecuencia, entre los saberes de los trabajadores se valora la capacidad de integración al grupo (Panaia 1990).

Otro factor de complejidad para el análisis y que escapa a las posibilidades de captación a través del abordaje cuantitativo, es la descripción de los procesos de movilidad ocupacional intrarama. En la construcción existen escalafones, que van desde el «ayudante» hasta el «oficial especializado», estas categorías expresan el grado de saber técnico adquirido y establecen el escalafón salarial, siendo el empleador quien concede a los trabajadores la promoción hacia categorías superiores. En el vértice superior de la pirámide están los encargados o capataces de obra, estos trabajadores (cuyo trabajo al interior del escalafón se computa como «oficial especializado») cumplen la función de organizar el trabajo de las diferentes cuadrillas por oficio en función de sostener las necesidades de la obra en general. Por otra parte, nos encontramos con la figura del «contratista». Los contratistas aportan medios de producción a los trabajadores además de mantener activa la red de contactos garantizando la continuidad

[3] Es importante destacar que el sector de la construcción es mucho mayor que la industria e involucra la participación de hogares y familias que demandan servicios de construcción y reformas. Las familias configuran una demanda atomizada cuya magnitud supera a la de la propia industria.

laboral al finalizar las obras. Los contratistas no suelen realizar trabajo directo en las obras y sus edades oscilan entre los 40 y los 55 años. Son quienes firman el contrato (escrito o de palabra) con el cliente o la constructora principal. Además, son los responsables de retransmitir las indicaciones impartidas por arquitectos e ingenieros que conforman los grupos profesionales que participan de la industria (Sala y Del Águila 2016)

Como destaca Del Águila (2016) y siguiendo a Harvey (1998) la subcontratación vehiculiza la formación de pequeñas empresas donde circulan «viejas» formas de trabajo que comparten rasgos del trabajo doméstico y familiar donde las jerarquías se organizan bajo relaciones de tipo paternalista. Estas formas de organización de la fuerza de trabajo, lejos de ser secundarias, han demostrado cumplir un rol central en la organización de la producción que caracteriza a la construcción.

Estas formas de organización de la fuerza de trabajo lejos de ser secundarias en el sistema productivo han demostrado ocupar un lugar central en él. Vargas (2006) ha señalado que la «confianza» cumple un papel fundamental en las obras, garantizando que los ritmos de trabajo y las formas precarias de contratación sean aceptados sin mayores cuestionamientos. Esta confianza se vale de distintos tipos de relaciones sociales que, en términos analíticos, anteceden al proceso productivo. De este modo, el parentesco, la vecindad, el paisanaje, entre otros modos de vínculo social suelen relacionar a las personas que trabajan en una obra, coadyuvando a la legitimidad del proceso productivo.

Messina (2015) asume que uno de los factores a considerar para comprender la incidencia de la informalidad laboral en el sector es la heterogeneidad de actores que intervienen en la industria de la construcción. Dentro del sector interactúan empresas constructoras, desde las contratistas principales (que cubren todas las etapas de un proceso constructivo) hasta aquellas especializadas en alguna especialidad particular, los colegios profesionales (arquitectos, ingenieros, etcétera) y los trabajadores junto con las organizaciones gremiales.

Es asimismo importante señalar que las empresas involucradas se diferencian por el tipo de tecnología y recursos que demandan las diversas obras que se desarrollan dentro del país. Desde el lado de la demanda de fuerza de trabajo, se observa la participación de profesionales autónomos (por ejemplo, licenciados en higiene y seguridad, agrimensores, etcétera) hasta grandes empresas constructoras que emplean a varios cientos de trabajadores en proyectos constructivos transnacionales.

Por otra parte, el sector de la construcción presenta heterogeneidades desde «la oferta» de fuerza de trabajo que involucra diferentes tipos de tareas y oficios asociados a diversas fuentes de acceso al conocimiento teórico y técnico.

En el proceso productivo intervienen numerosos oficios y tareas que, a la vez, se corresponden con diversas lógicas de organización del proceso de trabajo. Estas características confieren un alto nivel de complejidad al sector, cuestión que se ve reflejada en un proceso de producción que requiere de la coordinación planificada de distintos grupos de trabajo.

14.4 Los ocupados en la construcción en 2020 y 2021

Los ocupados en la construcción presentan una estructura demográfica más joven que el resto de las ocupaciones. Además, está sobrerepresentado el subgrupo de 25 a 44 años. En todas las regiones del país, este grupo etario concentraba aproximadamente entre 45 % y 54 % de los ocupados de la construcción, correspondiendo el valor más bajo al GBA y el mayor a la Patagonia (véase figura 14.1).

En el GBA los varones menores de 25 años estaban subrepresentados en este grupo ocupacional. Es decir que en esta región las ocupaciones de la construcción parecen ser cada vez menos atractivas para los trabajadores jóvenes, o bien que estas son menos permeables y receptivas a la incorporación de estos.

Por el contrario, en las demás regiones el trabajo en la construcción parecía convocar a una proporción importante de los jóvenes, especialmente en el NEA, Cuyo y en la región Pampeana. Expresado de otra forma, en todas las regiones, a excepción del GBA, las ocupaciones de la construcción pueden ser consideradas una importante puerta de entrada al mundo laboral, tal como se observa en el mayor porcentaje de trabajadores jóvenes vinculados a la construcción, antes que a otras ocupaciones.

A partir de los 25 años se observa una caída notable del porcentaje de ocupados en la construcción, especialmente en NOA y Cuyo y un incremento en el GBA (véase cuadro 14.1 y figura 14.1).

En todas las regiones de Argentina, la mayoría de los ocupados en la construcción *asalariados* trabajaban en microempresas (véase figura 14.3). Cabe destacar la relevancia de la ausencia de información en el GBA, que limita el alcance de estas conclusiones.

14.5 Informalidad y cuentapropismo

Bertranou y Casanova (2014) reconoce segmentos laborales críticos por el nivel de informalidad que incluyen al trabajo doméstico, la construcción y el comercio. A estos se suman otros de menor tamaño,

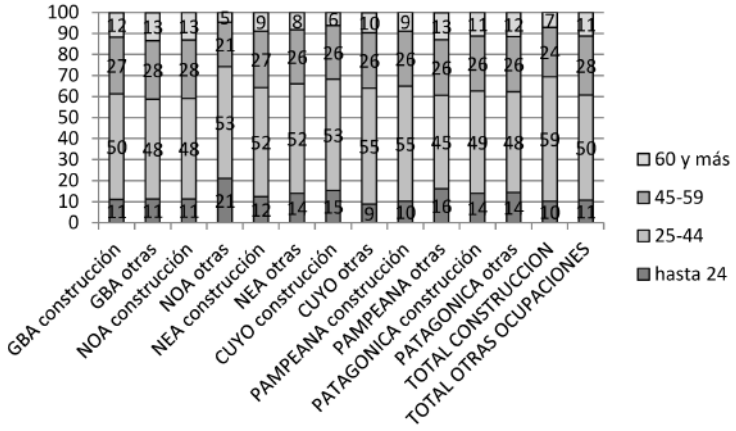

Figura 14.1. Distribución por edad de los ocupados en la construcción, según región de Residencia. Áreas urbanas Argentinas, 2020. Fuente: *Encuesta Permanente de Hogares*. Primer trimestre de 2020.

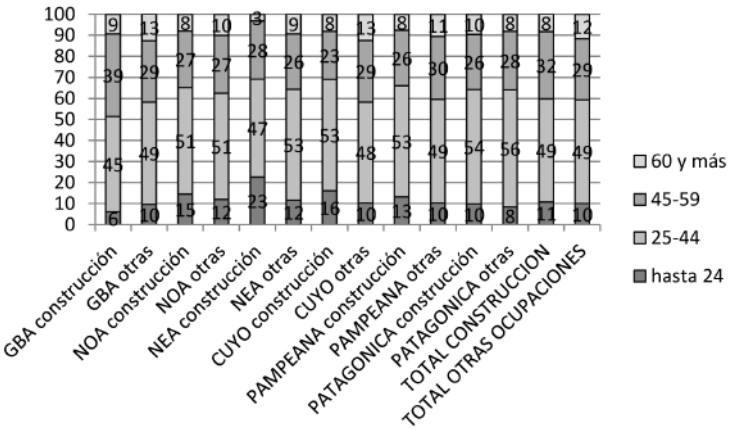

Figura 14.2. Distribución por edad de los ocupados en la construcción, según región de Residencia. Áreas urbanas Argentinas, 2021. Fuente: *Encuesta Permanente de Hogares*. Tercer trimestre de 2021.

con niveles notables de informalidad, como el trabajo agrario, las ocupaciones del transporte y almacenamiento, de la gastronomía y hotelería, de la indumentaria y del cuidado y la atención de personas.

Pok y Lorenzeti (2007) señalan que la informalidad laboral si bien es más acentuada en ocupaciones como la construcción, que se caracterizan por ser trabajo intensivas, con baja incorporación de tecnología y altamente concentrada en microempresas, ha pasado a

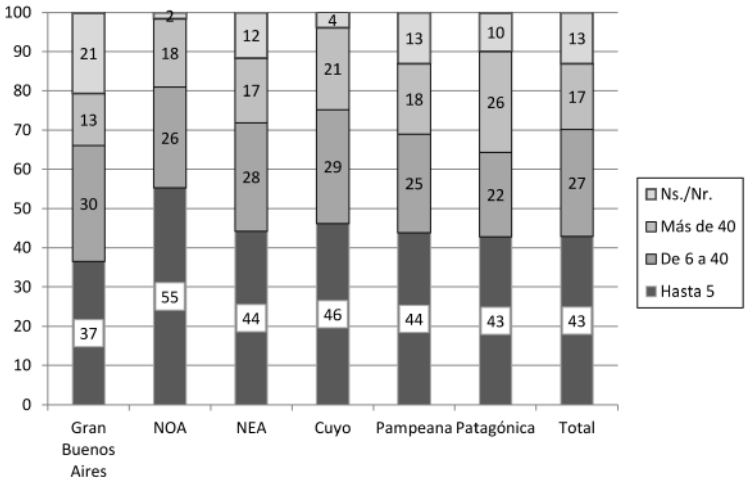

Figura 14.3. Distribución de los asalariados de la construcción por tamaño del establecimiento, según región de residencia (%). Áreas urbanas de Argentina 2021. Fuente: *Encuesta Permanente de Hogares*. Tercer trimestre de 2021.

ser un fenómeno extendido y constitutivo del mercado laboral argentino. También destacan que en condiciones de elevada informalidad coexisten inserciones laborales de subsistencia de los hogares con estrategias empresariales de evasión del pago de cargas laborales.

Tanto en el primer trimestre de 2020 como en el tercero de 2021, el porcentaje de trabajadores informales entre los ocupados en la construcción superaba ampliamente al del total de ocupados sin distinción. En la medición correspondiente al 2020, entre los ocupados en la construcción, eran trabajadores informales alrededor de tres de cada cuatro trabajadores residentes en el GBA y en Cuyo, ocho de cada diez ocupados en el NEA y NOA, el 69 % de los residentes en la región Pampeana y 67 % de los residentes en la Patagonia (véase figura 14.4).

Entre el primer trimestre de 2020 y el tercero de 2021 la informalidad laboral creció especialmente en la región Pampeana, en el GBA y en NOA; disminuyendo por el contrario en el NEA y manteniéndose estable en Cuyo (véase figura 14.4).

En el tercer trimestre de 2021, a nivel nacional eran trabajadores informales 78 % de los ocupados en la construcción y la informalidad masculina llegaba a 45 %. La participación relativa de trabajadores informales en la construcción y en otras ocupaciones era mayor en el GBA y el NOA y menor en la Patagonia (véase figura 14.4).

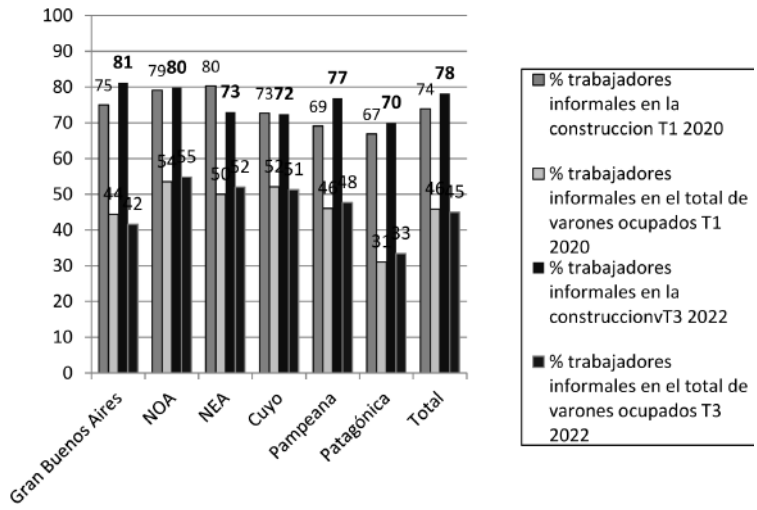

Figura 14.4. Porcentaje de trabajadores informales ocupados en la construcción y en todas las ocupaciones, según región de residencia, 2020 y 2021. Fuente: *Encuesta Permanente de Hogares*. Primer trimestre de 2020 y tercer trimestre de 2021.

En el tercer trimestre de 2021, entre los trabajadores de la construcción tienen mayor peso los trabajadores por cuenta propia, a nivel nacional, en el GBA y en la Patagonia. Esta categoría concentra a más de la mitad de los ocupados de la construcción en la primera región y a 43 % en la segunda (véase figura 14.5).

En general, el ASPO produjo un cambio notable en la estructura de la informalidad en el grupo ocupacional bajo estudio. A grandes rasgos, puede describirse como una reducción de la asalarización e incremento del cuentapropismo, entendido en términos de estrategia adaptativa para paliar el desempleo.

Sin embargo, entre los jóvenes de todas las regiones, en el tercer trimestre de 2021, prevalecían notables niveles de asalarización informal, explicables en parte por las estrategias empresariales para reducir los costos salariales, pero también, como posible resultado de los planes de empleo.

Cuando se analiza la distribución de los ocupados en la construcción según categoría ocupacional y presencia de descuentos jubilatorios por región, en el primer trimestre del año 2020 y en el tercer trimestre de 2021 se destacan la reducción del porcentaje de asalariados registrados y no registrados y el importante crecimiento del cuentapropismo. Estas grandes tendencias muestran particularidades a nivel regional.

El cuentapropismo aumentó en todas las regiones relevadas y especialmente, en el GBA, la región Pampeana y la Patagonia y el NOA y disminuyó en el NEA y Cuyo (véase figura 14.5 y 14.6). La caída de la participación de asalariados no registrados fue notable en GBA, NEA y en menor medida en el NEA. En sentido contrario, esta categoría aumentó diez puntos porcentuales en Cuyo. La participación relativa de los asalariados registrados cayó en todas las regiones, en el GBA, la región Pampeana y Patagónica mientras que aumentó en el NEA y Cuyo.

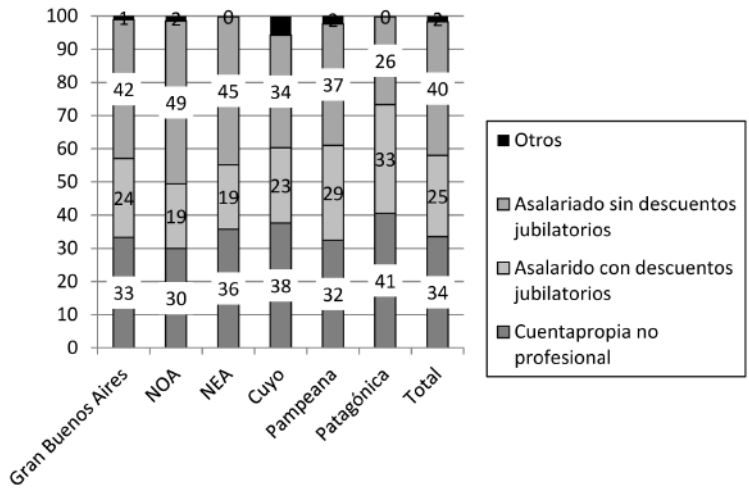

Figura 14.5. Ocupados en la construcción según categoría ocupacional y presencia de descuentos jubilatorios por región (%). Áreas urbanas argentinas, 2020. Fuente: *Encuesta Permanente de Hogares*. Primer trimestre de 2020.

En el NOA, NEA y CUYO la mayoría son asalariados no registrados (sin descuentos jubilatorios), aunque la participación de los cuentapropistas involucra a alrededor de 30 % de los ocupados en la construcción.

14.6 El perfil de la informalidad según edad

En 2021 los trabajadores de la construcción menores de 25 años presentaban mayor nivel de asalarización que los mayores (86 % en el país y 82 % en el GBA). A partir de esa edad, esta categoría pierde participación. Entre los jóvenes eran asalariados no registrados el 72 % en el país y el 64 % en el GBA (véase figura 14.7 y 14.8).

En 2021, exhibían mayor porcentaje de trabajadores informales quienes tenían menos de 25 años o más de 59 años. Con la edad,

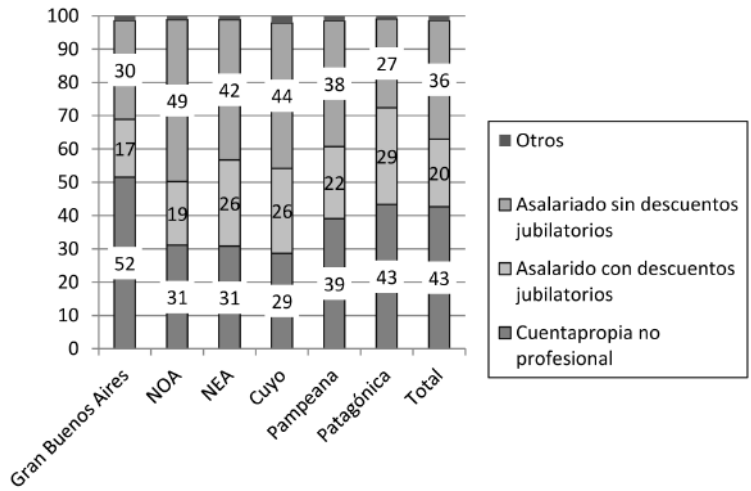

Figura 14.6. Ocupados en la construcción según categoría ocupacional y presencia de descuentos jubilatorios por región (%). Áreas urbanas argentinas, 2021. Fuente: *Encuesta Permanente e Hogares.* Tercer trimestre de 2021.

cambia el perfil de la informalidad. En el país y en el GBA, el descenso del porcentaje de asalariados no registrados y el pasaje al cuentapropismo ocurren a mayor velocidad entre los ocupados en la construcción que en el resto de las ocupaciones. Esta transición afecta principalmente a los asalariados no registrados, quienes pasan al cuentapropismo y en menor medida, hacia el trabajo registrado. Entre los 25 y 22 años, es mayor el porcentaje de asalariados registrados, próximo al 24 % en el país y al 22 % en el GBA. A partir de los 45 años desciende suavemente (véase figura 14.7 y 14.8).

Cuando se analizan los cambios en el perfil de la informalidad, ocurridos entre el primer trimestre del 2020 y el tercero de 2021, se observa que el crecimiento del cuentapropismo se explica por el incremento de esta condición entre los trabajadores mayores de 24 años, especialmente a partir los 45 años (véase cuadro 14.3).

Las consecuencias del ASPO parecen así haber afectado en mayor medida a los jóvenes, ya que entre ellos creció notoriamente la asalarización no registrada, en un incremento cercano a los 30 puntos porcentuales.

A excepción de ese grupo de edad, en ese período, la participación de los asalariados no registrados disminuyó Este descenso puede interpretarse a partir de un pasaje al cuentapropismo, coherente con el despliegue de estrategias laborales de subsistencia en un contexto de crisis del empleo. Así, la mayor disminución se produjo entre los trabajadores de 45 y más años. Por el contrario, los trabajadores de

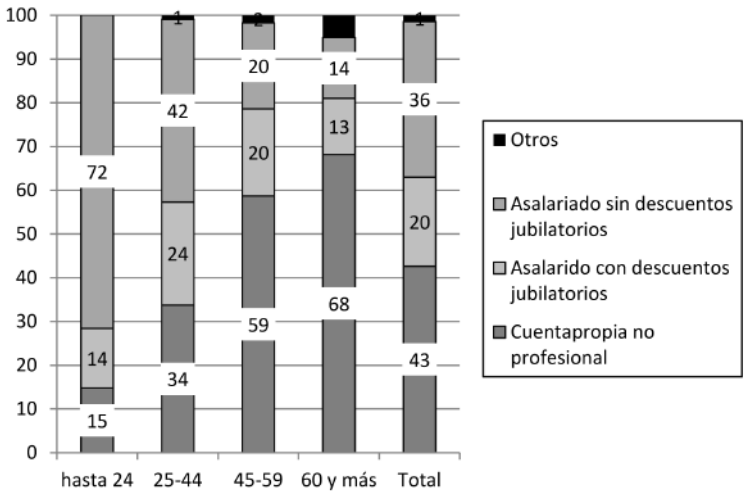

Figura 14.7. Ocupados en la construcción según categoría ocupacional y presencia de descuentos jubilatorios por grupos de edades por grupos de edades. 2021. Fuente: *Encuesta Permanente de Hogares*. Tercer trimestre de 2021.

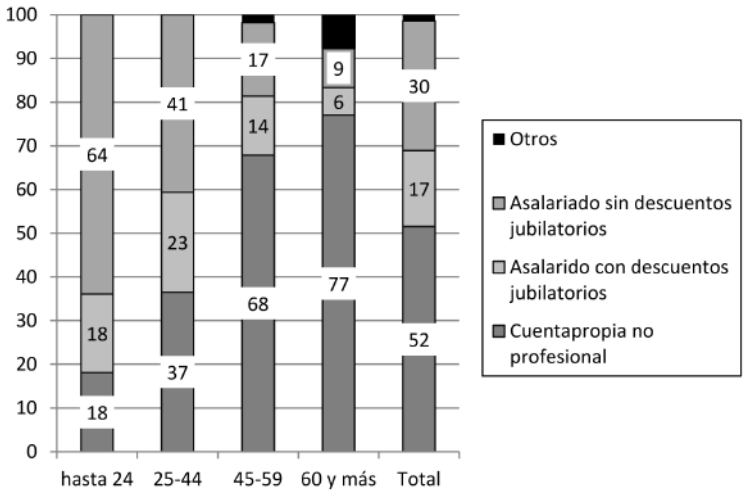

Figura 14.8. Ocupados en la construcción según categoría ocupacional y presencia de descuentos jubilatorios. Gran Buenos Aires 2021. Fuente: *Encuesta Permanente de Hogares*. Tercer trimestre de 2021.

25 a 44, y en menor medida, los de 35 a 59 años mostraron un ligero incremento de la participación de asalariados registrados (véase cuadro 14.3).

Cuadro 14.3. Ocupados en la construcción según categoría ocupacional y presencia de descuentos jubilatorios. Primer trimestre de 2020 y tercero de 2021.

Categoría ocupacional y presencia de descuentos jubilatorios	Primer Trimestre de 2020					Tercer trimestre de 2021				
	hasta 24	25-44	45-59	60 y más	Total	hasta 24	25-44	45-59	60 y más	Total
Cuentapropia no profesional	33	30	36	38	32	15	34	59	68	43
Asalariado con descuentos jubilatorios	24	19	19	23	29	14	24	20	13	20
Asalariado sin descuentos jubilatorios	42	49	45	34	37	72	42	20	14	36
Otros	1	2	0	6	2		1	2	5	1

Fuente: *Encuesta Permanente de Hogares*. Primer trimestre de 2020 y tercer trimestre de 2021.

Entre el primer trimestre de 2020 y el tercero de 2021, la participación de los desocupados que habían trabajado previamente en la construcción cayó a nivel nacional y en el GBA, Cuyo y la Patagonia y creció en el NOA, NEA y la región pampeana (véase figura 14.9). Entre ambas mediciones creció la proporción de jóvenes menores de 25 años en el total de desempleados de la construcción en todas las regiones, a excepción de la Patagonia. Además, en el GBA y la Patagonia creció la participación relativa de quienes tenían entre 25 y 59 años y en Cuyo y la región Pampeana, entre los 45 y 59 años. En definitiva, el ajuste del empleo en las ocupaciones de la construcción afectó en mayor medida a los jóvenes de todas las regiones, a excepción de la Patagonia

14.7 El impacto de las ASPO

La llegada del COVID-19 a la Argentina y las medidas del ASPO marcaron un punto de inflexión en la actividad económica y en el empleo de la mayoría de la población. El aislamiento social, preventivo y obligatorio fue una medida excepcional que el gobierno nacional argentino adoptó para proteger la salud pública frente a la propagación del COVID-19. Dispuso que los residentes en Argentina debían permanecer en sus domicilios habituales, solo pudiendo realizar desplazamientos mínimos e indispensables para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos. También decretó el cierre de la mayoría de los establecimientos laborales, quedando exceptuados los supermercados y comercios de proximidad que comercializan estos productos.

Las medidas del ASPO impactaron especialmente en quienes se vinculaban a empleos informales, para quienes la fragilidad del

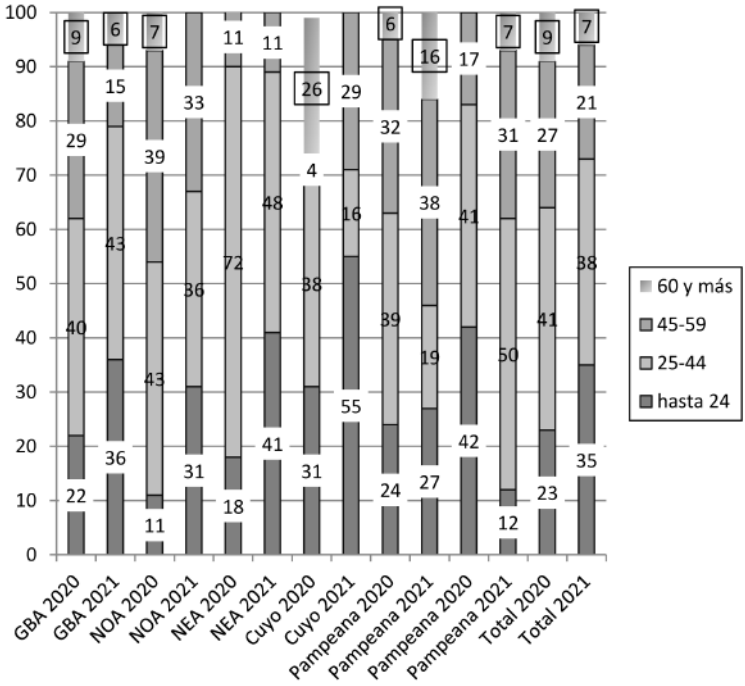

Figura 14.9. Distribución por edad de los desocupados desde hace tres años o menos, que previamente desempeñaron ocupaciones de la construcción, según región de Residencia. Áreas urbanas Argentinas, primer trimestre de 2020 y tercero de 2021. Fuente: *Encuesta Permanente de Hogares*. Primer trimestre de 2020 y tercer trimestre de 2021.

vínculo laboral implicó un riesgo elevado de pérdida del empleo y reducción de salarios. Así, la mayoría de los trabajadores de la construcción y especialmente los asalariados no registrados, experimentaron la interrupción del trabajo y muchos, sino la mayoría, dejaron de percibir ingresos ya que, por no estar registrados, sus empleadores en muchos casos no pudieron acceder a los ATP.

Para mitigar los efectos del ASPO sobre el empleo y los ingresos, el gobierno argentino reforzó los mecanismos de transferencia de ingresos a familias de bajos recursos[4] y creó un programa de

[4] Se reforzaron programas existentes a través de: 1) el subsidio extraordinario a la Asignación Universal por Hijo (AUH) y a la Asignación Universal por Embarazo (AUH), de $ 3.103; 2) la Tarjeta Alimentar, un «refuerzo» de $ 4.000 para hogares con un hijo de hasta 6 años que reciben la AUH y de $ 6.000 para los de más de un hijo y a embarazadas a partir de los 3 meses que cobran la AUE y personas con discapacidad que reciben la AUH y 3) el Refuerzo excepcional de hasta un máximo $ 3.000 a las jubilaciones y pensiones más

transferencia, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), de $ 10.000 mensuales por hogar para monotributistas de las categorías A o B, trabajadores/as de casas particulares, trabajadoras/es desempleados/as o informales de entre 18 y 65 años (Cetrángolo y Javier 2020).

El IFE se otorgó a partir de datos provistos por la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), organismo que posee los listados de beneficiarios de los principales programas de transferencia de ingresos públicos a las familias de bajos ingresos. Estos programas principalmente son la Asignación Universal por Hijo, que se otorga a familias con hijos menores de 14 años y a embarazadas.

Tanto los beneficiarios como los no beneficiarios de estos programas de transferencia debieron inscribirse para el cobro del IFE. El otorgamiento del IFE fue automático para los beneficiarios de otros programas, aunque existieron algunas demoras en el pago de las cuotas. Los no beneficiarios encontraron una variedad de situaciones posibles por las que su solicitud fue rechazada o no considerada. Se negó el IFE a quienes percibían el seguro de desempleo. Por otra parte, existió demora en la ANSES para registrar los cambios en la condición de actividad de las personas, que al momento de solicitar el IFE figuraban como ocupados o percibiendo ingresos superiores.

Al igual que en otras partes del mundo, en la Argentina la construcción fue una de las actividades más afectadas por la limitación a la circulación de personas producto de las medidas preventivas tomadas en materia de COVID-19. Así, en nuestro país el sector registró hacia junio de 2020 una caída del 75.6 % interanual (INDEC 2020).

Algunos meses después, con la salida del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), los datos dados a conocer por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) mostraban un proceso de recuperación del empleo registrado. La economía nacional creaba 42.588 nuevos empleos formales, pese a que aún existían 185.054 empleos registrados (-3.1 %) menos que en marzo de 2020, antes de que la pandemia del COVID-19 impactara.

Los datos del MTEySS, señalaban que tres de los cuatro sectores que más empleo incorporaban eran productores de bienes, entre los cuales la construcción, junto con el agro y la industria manufacturera, llevaban la delantera.

---

bajas abonado en abril de 2020, hasta completar la suma de $ 18.891. Otra modalidad de ingresos públicos es el «Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción» (ATP), para empleados formales del sector privado (pago parcial de salarios, hasta un máximo de dos salarios mínimos) y monotributistas y autónomos afectados por fuertes caídas de ingreso (Créditos a Tasa Cero de hasta $ 150.000 con un período de gracia de 6 meses a abonar en hasta 18 cuotas fijas) (Cetrángolo y Javier 2020).

A pesar de esta recuperación que se insinuaba a la salida del ASPO y, contabilizando únicamente a los trabajadores registrados, en diciembre de 2020 el empleo en el sector se había contraído con respecto al mes anterior (Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción de la Argentina (IERIC). Los datos mostraban 293.934 puestos de trabajo registrados en el sector, un 1.5 % por debajo de lo observado en noviembre de 2020. Por su parte, en enero de 2021 la cantidad de empleadores registrados en el sector que se encontraban en actividad ascendía solamente a 19.632. Si bien la recuperación se había iniciado, la construcción padecía ahora por otro motivo: su marcada estacionalidad.[5]

14.8 La doble crisis desde la perspectiva de los actores

Como fuera afirmado, el sector de la construcción engloba a un gran número de perfiles laborales y empresarios. Resulta por ello esperable que el impacto de la doble crisis haya tenido repercusiones heterogéneas en este gran entramado. Es por esto que presentaremos a continuación las miradas de distintos actores vinculados al sector. La finalidad de ello es la de captar el modo en que los procesos anteriormente descriptos son experimentados por los sujetos directamente implicados en los procesos analizados. Como veremos, no siempre las perspectivas confluyen y, muchas veces, las visiones de los actores ponen en cuestión algunos preconceptos referidos a la construcción.

En esta oportunidad, analizaremos las perspectivas de distintos trabajadores (de edad, escalafón y especialidad variable), de un arquitecto que forma parte de una cooperativa de construcción y la de un investigador de la Fundación UOCRA. Podremos observar que la posición ocupada en el proceso productivo da lugar a experiencias sumamente contrastantes.

Una primera cuestión a destacar es que, en todos los casos, los entrevistados coincidieron en señalar el rol preponderante que cumple el sector en la dinamización productiva y en la movilización de fuerza de trabajo en nuestro país:

> «Obvio, obvio, si no se mueve la construcción la gente no genera... estamos hablando de un corralón, estamos hablando del transporte, con arena, con ladrillos que vienen de Olavarría... cerámica, el transporte y la construcción es lo más importante... si no se mueve la construcción esto no avanza. Yo lo veo de esa manera. Y lástima ahora que los materiales están muy caros... muy caros...

[5] La reducción de diciembre de 2020 resultaba la primera merma del empleo luego de cuatro meses consecutivos de recuperación y se vinculaba principalmente a factores estacionales, siendo, de hecho, una contracción más moderada que la ocurrida en igual mes de años anteriores (IERIC, 2021).

> eso está frenando un poco... lo que pasa que se trabaja un poquito menos... porque la gente tiene que juntar de a poquito para comprar... lo que antes podías comprar en una semana un pallet de ladrillo que... vamos a suponer, hace diez años estaba a 5 pesos, ahora está 5.000 pesos, que antes 5.000 pesos los comprabas en la semana... el sueldo de la persona no es equivalente al gasto que uno está haciendo... son mucho, son mucho lo que subieron los precios. Así como está el ladrillo, todo».[6]

> «La construcción activa y desparrama rápidamente recursos que están ahí, pasivos digamos, que es una potencia instalada porque hay mucha gente que trabaja en la construcción pero que también puede trabajar en un frigorífico, o puede trabajar haciendo de remisero...pero tiene alguna formación de mayor o menor grado en construcción. Y después, los que no tienen ninguna formación también pueden acceder rápidamente a una formación... o sea, por lo menos para el frente de batalla, no las especialidades... pero bueno, si, es un gran dinamizador. En ese sentido la construcción funciona como apalancamiento. El problema es que apenas se enfría la economía también se enfría la construcción. Ese es uno de los problemas que hay, o sea, que es bueno para arrancar pero no es tan bueno para sostener en malos momentos. También esa gente en otro momento se va a volcar a hacer otras cosas. La construcción cae con facilidad y crece con facilidad porque es uno de los lugares más fáciles donde uno puede invertir. Ya sea vos individualmente que digas "quiero pintar mi casa", tengo un ahorro de poca plata y en plena pandemia pude pintar mi casa que quizás no lo pude hacer el año anterior. Lo mismo pasa en otras escalas, por ejemplo, con el diseño de hacer una casa. Ya tenés que tener una espalda un poco mayor, pero funciona de manera similar... y eso en cada escala, con los grandes inversores también pasa pero con otras reglas. La cuestión de invertir en esto o no invertir en esto. El tema es que me parece que para el Estado es una de las pocas alternativas sobre las cuales puede apalancar fácilmente, sobre todo porque lo que no se invierte después se fuga. Entonces tiene que ser suficientemente tentador para que no se fugue... el problema es que eso lo termina definiendo después el mercado, no? En qué se invierte, y por eso en la Ciudad de Buenos Aires vos vas por la calle y ves obras por todas partes, pero después esas obras están apuntadas a un sector que incluso no necesita tanta vivienda... ni siquiera está demandando viviendas sino que son más bien inversiones».[7]

Como puede observarse, las distintas miradas confluyen en el hecho de reconocer la centralidad de la construcción como motor de la economía. Si bien cada uno lo expresa desde su posición social y su lugar en el proceso productivo, la importancia del sector no resulta cuestionada.

[6] Miguel, 52 años. Entrevistado en Obra de Luján el 18 de noviembre de 2021.
[7] Alfredo, arquitecto miembro de una cooperativa de construcción. Entrevistado el 22 de Octubre de 2021.

Ahora bien, aunque todos parezcan hablar de lo mismo, en los hechos, refieren a situaciones bien distintas. Fundamentalmente, están hablando de distintas formas de «estar ocupado en la construcción».

En primer lugar, Miguel se refiere al subciclo de construcción que específicamente atañen a las pequeñas obras domiciliarias y de refacción. Como vimos, los principales demandadores de este tipo de trabajo son las familias. Estas son las obras en las que Miguel se desenvuelve cotidianamente. Así, describe una situación típica por la cual un particular va comprando de a poco los materiales para hacer alguna pequeña reforma en su propia vivienda. Este tipo de ciclos productivos que caracteriza al mercado de la refacción domiciliaria se encuentra directamente vinculado al poder adquisitivo del salario, dado que los «contratadores» de trabajadores como Miguel suelen ser personas de clase media urbana asalariada.

Por el contrario, Alfredo detalla otro subciclo que caracteriza al trabajador de una cooperativa de construcción. Si bien refiere también a otro tipo de situaciones (las de los «novatos» que entran y salen del sector"), en los hechos él describe lo que podría considerarse como una obra de mediana envergadura. La diferenciación entre uno y otro caso no solamente pasa por el capital necesario a invertir para desarrollar un proyecto, sino también por el hecho de que este tipo de obras ya implican la confección y aprobación estatal de planos (de arquitectura, plomería, electricidad u otros). Esta situación difiere sustantivamente con la que recupera Miguel. Así, no resulta arriesgado pensar que el subciclo propio de este tipo de obras se vio más golpeado por la crisis sanitaria. El solo hecho de tener que presentar planos ante los organismos de contralor estatal para su aprobación previa al inicio de una obra, bloqueó profundamente el desarrollo de este tipo de emprendimientos durante la pandemia. Esta diferencia redunda en un impacto diferente en uno y otro caso, más si pensamos que las pequeñas refacciones domiciliarias quizás hasta pueden haber crecido durante el ASPO.

Veamos por último, cómo impactó la crisis sanitaria en otro gran conjunto de trabajadores de la construcción: aquellos empleados formalmente registrados.

> «Bueno, tuviste recuperación en la construcción y activás un montón de sectores proveedores asociados a la industria. Desde el plástico hasta la metalmecánica hasta la madera... o sea, bueno obviamente el cemento, todo lo más clásico... pero... servicios, es una actividad muy plural que es muy sensible a generar empleo propio y también empleo indirecto, de sectores afines... llamémoslos "construcción-dependientes" y a esto te agrego también como política la obra pública, no? (...) Mirá, la pandemia afectó muchísimo... yo creo que más allá de la fractura entre el primer universo de trabajadores protegidos, cubiertos

> sindicalmente o con condiciones de trabajo buenas, que están en las principales obras...que están con paritarias... ese sector tuvo un parate pero hubo recursos, con el ATP, etc que se sostuvieron y en cuanto se pudo, con los protocolos volvieron a trabajar. Entonces, no hubo tantas discontinuidades. De todos modos, al día de hoy, está todavía abajo. O sea, hay todavía que recuperar empleo en ese sector más dinámico, más protegido y registrado. Pero sí me parece que hubo grandes problemáticas y caídas en todo, en el otro universo más estructuralmente informal».[8]

Como puede observarse, muy distinta fue la situación de quien se encontraba registrado en el sector al inicio de la pandemia. Sus empleos fueron apuntalados por distintas medidas estatales dirigidas a proteger el empleo. Fueron quienes básicamente más posibilitados estuvieron a la hora de cumplir con las restricciones sanitarias.

A pesar de lo observado, algunas entrevistas realizadas permiten apreciar algunas estrategias desplegadas por los ocupados en el sector más informal con el objeto de sostener cierta continuidad a nivel laboral durante el período de restricción a la circulación de personas.

> «Durante la pandemia seguí en la construcción... con distintos trabajos... porque como mucho son dos meses... un mes... semanas... con muchas líneas, mucha gente, muchos arquitectos, mucha gente que contrata gente... así... contratistas, porque tienen trabajo y bueno... la pandemia, la verdad, no fue mucho el... corte así de trabajo, sino que ya le digo, es un poquito más de uno tener la seguridad... ya llega a la mañana ya tiene que llegar con una higiene, mantener el alcohol, el barbijo... seguí tranquilo. No tuve que parar. Gracias a dios trabajé, trabajé con la pandemia, cada uno a su momento, no todo en tumulto, sino que uno en un lado, otro en el otro... o sino los mismos gremios (se refiere a las especialidades dentro de una obra) está el pintor, está el electricista, está el carpintero, está el albañil, está el colocador, está el de los vidrios, están todos esos gremios, bueno, se fueron turnando. Uno trabaja la pintura en terminación en el quinto piso, albañilería en la parte de abajo... y así". En donde sí se complicó fue en capital, por el tema de los consorcios. Ahí sí, se paró bastante eso, por los horarios que no podés hacer ruido y eso».[9]

Recuperemos a continuación el análisis brindado por un investigador perteneciente a la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA):

> «Porque... a ver... la industria de la construcción es un dinamizador de toda la economía pero es también algo muy cíclico, cae cuando hay crisis, cae inmediatamente... eso número uno, número dos, tenés también que es un universo muy

[8] Juan, Investigador de FUOCRA. Entrevistado el 2 de septiembre de 2021.
[9] Horacio, oficial especializado de 50 años. Entrevistado en Obra de Avellaneda el 14 de noviembre de 2021.

heterogéneo... o sea, vos tenés ahí un segmento que es el que está más sindicalizado... con mayores protecciones, mejores condiciones de trabajo, estamos hablando al día de hoy, yo te lo acotaría a unos 350 mil trabajadores, que es lo más... a fecha de hoy, no? Históricamente estuvo en 450 mil en los mejores momentos, te diría del gobierno de Kirchner o de Cristina se pudo arañar casi los 500 mil. Pero ahí te estoy hablando de una parte. Después vos tenés otros 600 mil que están como asalariados no registrados y después todos los que laburan en lo que podemos llamar el autoempleo precario o las micropymes informales ¿no? Ahí estamos hablando de un universo que queda por fuera de la acción sindical, con estrategias más de sobrevivencia y que es un universo que yo estimaría también en eso... casi 600 mil... por estimaciones, cruces que nosotros hacemos con la EPH porque eso desde fuentes como el IERIC o el CIPA no te lo registra... entonces hoy nosotros estamos viendo cerca de un millón cien mil trabajadores que se pueden autoinstituir dentro de la actividad de la construcción pero de los cuales al universo sindical lo afecta solo una parte y que ahora están laburando unos 350 mil, solo una parte, no?».[10]

14.9 Reflexiones finales

Los trabajadores de la construcción de distintas regiones argentinas comparten atributos de género y escolaridad, por el predominio masculino y de quienes no habían concluido estudios de nivel medio. A nivel regional también es homogéneo el comportamiento de las variables laborales, a excepción de los trabajadores de la construcción de la Patagonia, quienes muestran mayor presencia de asalariados con acceso a beneficios laborales.

El sector de la construcción históricamente se ha caracterizado por una alta informalidad en lo que refiere al registro y las formas de contratación de los trabajadores. De igual manera, es un sector en el que desde hace décadas se evidencian condiciones de trabajo notoriamente más precarias que la media de la industria. También, se destaca la mayor incidencia de la informalidad entre los jóvenes, los migrantes y quienes tienen menor instrucción. Atributos compartidos por trabajadores informales de otros sectores productivos en los que esta problemática tiene niveles críticos

Si bien el análisis se basó en el abordaje sincrónico de cohortes hipotéticas de trabajadores, suponemos la existencia de patrones asociados al ciclo de vida de estos. Se detectó que los jóvenes que comienzan a trabajar en la construcción mayoritariamente lo hacen como asalariados no registrados sin calificación. Con el tiempo, una parte importante de estos deja la actividad, otra parte continúa trabajando en la construcción como cuentapropista y una parte muy pequeña establece un vínculo salarial formal dentro del mismo sector.

[10] Juan. Investigador de la FUOCRA. Entrevistado el 2 de septiembre de 2021.

Se observó que el porcentaje de cuentapropistas crece mucho con la edad, alimentado predominantemente por los asalariados informales y en menor medida por los formales. También se detectó que, en general, la porción de asalariados formales no se mantiene constante en las distintas edades, es decir, que no se trata de un grupo relativamente protegido, que avanza en la edad manteniendo la condición de trabajador registrado. Por el contrario, la edad contribuye a incrementar las posibilidades de caer en la informalidad, quizás porque previamente implica la posibilidad de caer en el desempleo.

La mayor informalidad de los trabajadores menores de 25 años, advierte la necesidad de analizar las condiciones y características de su participación laboral, sus trayectorias educativas, familiares y laborales y el impacto de las políticas que los tienen como población objetivo. Es posible que en algunas regiones los planes de empleo joven vinculados a la construcción expliquen la notable caída de la participación laboral juvenil en este sector a partir de los 25 años.

También es relevante para la comprensión del empleo en el sector la captación de las diferencias entre las trayectorias laborales asalariadas o por cuentapropia y las transiciones desde empleos informales a formales.

La mayor informalidad y calificación de los trabajadores menores de 25 años, advierte la necesidad de analizar las condiciones y características de su participación laboral, sus trayectorias educativas, familiares y laborales y el impacto de las políticas que los tienen como población objetivo. Es posible que en algunas regiones los planes de empleo joven vinculados a la construcción expliquen la notable caída de la participación laboral juvenil en este sector a partir de los 25 años.

La importante presencia de trabajadores de empresas unipersonales y la relevancia del cuentapropismo en la construcción muestran la importancia de analizar el papel de hogares y familias como demandantes de trabajadores del sector. Este segmento de la demanda ha sido descuidado en los análisis. Creemos que la comprensión de las variaciones en la demanda de empleo de las familias tiene gran capacidad explicativa en los cambios en los niveles de empleo en la construcción. Suponemos que la merma en los ingresos familiares motivada por la doble crisis y las medidas de aislamiento produjeron la retracción en la demanda, impactando directamente en la reducción del empleo en el sector. Sin embargo, las entrevistas nos permitieron captar algunas estrategias desplegadas para sobrellevar la adversidad de la coyuntura, especialmente ligadas al autoempleo en trabajos que no requerían grandes desplazamientos interjurisdiccionales.

El ASPO redujo los niveles de empleo y remuneración de los trabajadores informales, categoría especialmente relevante en la

construcción. Pero este impacto no habría sido homogéneo. Habrían sido especialmente vulnerables los trabajadores que se desplazaban del Gran Buenos Aires a CABA, debido a las limitaciones impuestas por la cuarentena para transitar entre ambas jurisdicciones.

Por ser muchos de ellos trabajadores informales no pudieron acceder a los ingresos transferidos por el estado, como los ATP. Además, la informalidad laboral se asocia a un menor acceso a la cobertura de salud. Por otra parte, estos trabajadores podrían estar expuestos en mayor medida a los contagios por su mayor uso del transporte público y porque el carácter de la ocupación no daría lugar al trabajo desde el hogar. Como conclusión, la pandemia del COVID-19 y el ASPO habrían agravado la pobreza que caracteriza a los trabajadores de la construcción

Se evidenció una diversidad considerable en lo que refiere al impacto sufrido. Así, la pandemia no golpeó de igual manera a cooperativas, a pymes o a grandes empresas constructoras. A nivel de las experiencias individuales, los trabajadores en relación de dependencia continuaron percibiendo el salario completo, mientras que en otros percibieron un salario equivalente a la jornada laboral a las que les era posible asistir. Los trabajadores cooperativistas de barrios populares percibieron el «Salario Social Complementario» o el Plan «Haciendo Futuro», ambos del Gobierno Nacional. Mientras que los puestos de dirección de obra debieron recurrir a «ahorros personales» para subsistir durante los meses del ASPO.

Por otro lado, no encontramos con empresas que fueron beneficiadas directamente por políticas públicas. En estos casos, y si bien se manifestó que el Programa ATP (Asistencia de emergencia al trabajo y la protección) había contribuido de modo importante a alivianar la situación, también se destacó que los problemas persistían. A su vez, distintos representantes de Cooperativas de Trabajo nos comunicaron que no les había sido posible acceder a dicho programa, por no ser asalariados. De este modo, algunos cooperativistas optaron por recurrir al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), otra política pública que también fue valorada positivamente, pero sobre la que también se destacó su carácter «insuficiente».

Solamente pudimos esbozar en este capítulo algunas cuestiones generales, la mayor parte de los temas aquí abordados merece una mayor profundidad investigativa a futuro.

Referencias

BERTRANOU, FABIO Y LUIS CASANOVA

2014 *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires: OIT, referencia citada en página 351.

CETRÁNGOLO, OSCAR Y CURCIO JAVIER

2020 *Los programas sociales para atender los efectos de la pandemia*, Buenos Aires: Fundación CECE, recuperado de <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/programas-sociales-pandemia.pdf>, referencia citada en página 360.

DEL ÁGUILA, ÁLVARO

2016 *Homo constructor: trabajadores paraguayos en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, referencia citada en página 350.

HARVEY, DAVID

1998 «The Body as an Accumulation Strategy», en *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 16, n.º 4, págs. 401-421, recuperado de <https://doi.org/10.1068/d160401>, referencia citada en página 350.

INDEC

2020 *Indicadores de coyuntura de la actividad de la construcción*, referencia citada en página 360.

MESSINA, GIUSEPPE

2015 «El trabajo migrante en la industria de la construcción: una relación marcada por la heterogeneidad estructural», en *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*, Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo, referencia citada en página 350.

PANAIA, MARTA

1990 «Crisis y trabajo precario en la construcción», en *La precarización del empleo en la Argentina*, comp. por Pedro Galín y Marta Novick, Buenos Aires: CEAL, referencia citada en página 349.

POK, CINTHYA Y ANDREA LORENZETI

2007 «El abordaje conceptual-metodológico de la informalidad», en *Lavboratorio*, n.º 20, referencia citada en página 352.

SALA, GABRIELA Y ÁLVARO DEL ÁGUILA

2016 «Trabajadores mayores en la industria de la construcción del Gran Buenos Aires», en *VII Congreso de la Asociación Latino Americana de Población y XX Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, Foz de Iguazú, referencia citada en página 350.

VARGAS, PATRICIA

2006 *Bolivianos, paraguayos y argentinos en la obra. Identidades étnico-nacionales entre los trabajadores de la construcción*, Buenos Aires: Antropofagia, referencia citada en página 350.

CAPÍTULO 15

Infraestructura hídrica y desigualdades sociales en el marco de la pandemia: barrios populares del Gran Buenos Aires y zonas rurales y periurbanas del Chaco salteño

MARIANA SCHMIDT,[*] MELINA TOBÍAS[**] Y GABRIELA MERLINSKY[***]

15.1 Introducción

El presente artículo se propone centrar la mirada en la infraestructura hídrica y los efectos que esta tiene en la producción y reproducción de desigualdades socioespaciales, sanitarias y ambientales, en el marco de la emergencia y expansión del virus COVID-19. En Argentina, la pandemia profundizó y visibilizó la crítica situación sanitaria que históricamente presentan las áreas urbanas y rurales, sin cobertura formal de redes de servicio de agua potable y saneamiento, expuestas a diversos tipos de contaminación y degradación ambiental y con limitaciones de acceso a los sistemas de salud. Las empresas prestadoras de agua potable suelen abastecer radios urbanos consolidados mientras que, en las zonas rurales y periurbanas, priman las formas alternativas a la red. En estos casos, la seguridad y calidad del agua no está garantizada, y se torna muy difícil asegurar las condiciones mínimas de higiene que exigen las medidas sanitarias de prevención.

* Investigadora del CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani-UBA.
** Investigadora del CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani-UBA.
*** Investigadora del CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani-UBA.

En las ciudades, la expansión de la trama urbana dio lugar a la conformación de territorios segregados con áreas consolidadas e integradas donde residen los sectores de clases altas y medias, y otras excluidas y marginadas donde viven los sectores más vulnerables, mayormente ubicadas en zonas periféricas, degradadas ambientalmente, próximas a industrias, basurales o cuencas hídricas contaminadas. En estos territorios, la ausencia de condiciones mínimas de habitabilidad, que se reflejan en la falta de acceso a servicios básicos como el agua potable – tanto en cantidad como en calidad –, precarios materiales de construcción de las viviendas y elevados niveles de hacinamiento crítico de los hogares, se traducen en determinantes sociales de la salud, ya que incrementan la exposición a riesgos sanitarios y ambientales de los sectores más vulnerables.

Los hogares sin agua potable deben proveerse del servicio a través de fuentes alternativas, ya sea de manera autogestionada (mangueras conectadas a redes formales periféricas o a pozos de extracción), acarreo y acopio de agua, o bien a través de la compra de agua envasada; todas opciones que se encuentran al margen de las regulaciones públicas. A su vez, las poblaciones más expuestas a estos problemas y enfermedades son quienes más difícilmente acceden a los sistemas y monitoreos de salud, agravando así los niveles de desigualdad social.

La falta de redes de servicio de agua y cloaca no solo afecta a la población de villas y asentamientos, sino también a quienes residen en áreas periurbanas y rurales, donde la baja densidad poblacional y su alta dispersión territorial encarecen y dificultan la cobertura por medio de redes. También allí la población (en gran medida perteneciente a familias campesinas, comunidades indígenas o de pequeñas localidades y parajes) debe apelar a fuentes alternativas de servicio, con el agravante de que, en muchos casos, las fuentes de agua subterránea se encuentran contaminadas por factores antrópicos, como son los agroquímicos; o bien naturales, como el arsénico. En estos casos, el principal problema no es solo la exposición a mayores riesgos asociados a la contaminación del agua, sino la falta de información epidemiológica sobre las enfermedades que afectan a estos grupos sociales, lo que evidencia los límites del sistema de salud, y del Estado en general, para llegar a estos territorios.

Para atender a los objetivos del artículo, retomamos los trabajos provenientes de la antropología de las infraestructuras, que proponen analizarlas no solo como el soporte material que permite el desarrollo de las relaciones sociales, sino más bien como objetos de estudio que expresan y a la vez condicionan el modo que asumen dichas relaciones (Bowker 1994). Esto supone entender la dimensión simbólica y política – además de la material – que tienen las infraestructuras (Larkin 2013). Partir de estos preceptos permite centrar la atención en los efectos que tienen las infraestructuras en la vida

cotidiana, especialmente en áreas periféricas donde la existencia y la calidad (en términos de mantenimiento y adaptación a necesidades locales) de las redes de servicio no se encuentran garantizadas. Esto lleva a que dichas infraestructuras asuman el primer plano, siendo una preocupación básica y vital para la población que allí reside (Anand 2017). De este modo, abordar las infraestructuras permite ampliar el análisis de la gobernabilidad del agua, así como también de las desigualdades hídricas, que incluyen los problemas asociados a su calidad, mantenimiento y al involucramiento de la población objetivo dentro de su diseño (Schmidt y Tobías 2021).

La hipótesis de trabajo es que, si bien las infraestructuras del agua adquirieron fuerza en el contexto pandémico, de la mano de diversos actores estatales y no estatales que asumen competencias y destinan inversiones en obras, las fallas en el diseño o en las soluciones a aplicar, la falta de control, regulación y mantenimiento de las mismas y/o la ausencia de mecanismos participativos que contemplen las prácticas y usos comunitarios del agua, lleva a que estas materialidades no logren cumplir el objetivo de la accesibilidad en el largo plazo ni revertir las desigualdades históricas. Concretamente, analizamos el modo en que la expansión del COVID-19 en el país ha profundizado desigualdades preexistentes en relación al acceso al agua y saneamiento, en especial en los sectores sociales más vulnerables. Ante este escenario crítico, nos interesa explorar las intervenciones estatales destinadas a la construcción y ampliación de infraestructura hídrica con el fin de garantizar una mejora en la calidad de vida de estas poblaciones. Por último, nos proponemos reflexionar sobre cómo se plasmaron esas obras públicas en territorios concretos y en qué medida dichas iniciativas permitieron dinamizar el mercado laboral.

Para responder a los objetivos planteados, nos centramos en dos casos de estudio. Por un lado, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que desde inicios del 2020 concentró la mayor cantidad de contagios de COVID-19 del país, y donde en los últimos años hemos desarrollado investigaciones sobre la degradación ambiental y los efectos en la salud de la población vulnerable que reside en villas y asentamientos (Merlinsky y Tobías 2020; Tobías *et al.* 2020; Tobías y Fernández Bouzo 2022). Por otro lado, en la provincia de Salta, particularmente en los departamentos pertenecientes al Chaco salteño, donde hemos desarrollado proyectos sobre las consecuencias ambientales y sanitarias del uso de agroquímicos, la pérdida de bosques nativos y los problemas de acceso al agua (Schmidt 2019, 2022; Schmidt *et al.* sin fecha; Schmidt y Tobías 2021). La estrategia metodológica combina el análisis de entrevistas en profundidad realizadas en el marco del proyecto «Programa de Investigación Regional Comparativa: Cambios recientes en la estructura social argentina:

trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y pospandemia» (PIRC-ESA)[1] y entrevistas provenientes de otras investigaciones que aportan al tema en cuestión, junto con el relevamiento y sistematización de fuentes secundarias (informes oficiales, estadísticas, cartografías, notas periodísticas y/o documentales).

El trabajo se organiza en tres apartados, además de esta introducción. En el primero, nos centramos en analizar la distribución desigual de la cobertura formal de agua potable y saneamiento (especialmente en áreas vulnerables como son los barrios populares y las áreas periurbanas y rurales), a partir de los casos de estudio señalados. En el segundo apartado, focalizamos en algunos de los principales proyectos de obra pública asociados a la infraestructura hídrica. Nos interesa dar cuenta de las políticas y programas que se emprendieron a nivel nacional durante el período 2020-2022 para hacer frente a la crisis sanitaria que enfrentan las áreas más postergadas en materia de accesibilidad a servicios de redes de agua y saneamiento. En este último punto, ahondamos en el modo en que estas intervenciones han impactado en la dinamización del mercado laboral, a través de la contratación (bajo diversas modalidades) de mano de obra local y/o regional. Por último, presentamos las reflexiones finales del capítulo, a la luz del recorrido trazado.

15.2 Desigualdades hídricas en el contexto del COVID-19

En el presente apartado analizamos la distribución desigual de la cobertura formal de agua potable y saneamiento, especialmente en áreas vulnerables como son los barrios populares y las áreas periurbanas y rurales. Nos centramos en los casos del AMBA y el Chaco salteño, repasando allí el modo en que históricamente se han ido consolidando inequidades en relación a la accesibilidad al servicio y en cómo estas desigualdades se vieron agravadas en el marco de la pandemia. Si bien las regiones seleccionadas poseen amplias diferencias entre sí, entendemos que representan escenarios críticos a la hora de pensar la emergencia y difusión de ciertas enfermedades y el acceso a la salud por parte de sus habitantes. Si en el AMBA es la alta densidad poblacional la que favoreció los contagios (especialmente en poblaciones sin acceso a servicios sanitarios), en el Chaco salteño es la intensidad de las transformaciones ambientales y territoriales recientes lo que agrava el cuadro epidemiológico en poblaciones con precarias condiciones de acceso a la infraestructura en salud y al agua para consumo humano.

[1] Estas entrevistas se enmarcan en el trabajo del subgrupo que analizó el eje construcción e infraestructura como sectores particularmente afectados por la pandemia y relevantes en la recuperación pospandemia.

15.2.1 El caso del AMBA y la consolidación de una urbanización sin servicios

Comúnmente el AMBA es entendido como el territorio que comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 24 municipios del Gran Buenos Aires (provincia de Buenos Aires) que la rodean. No obstante, según los anuncios oficiales, basado a su vez en la segmentación de regiones sanitarias que establece el Ministerio de Salud de la Nación a partir del COVID-19, el AMBA comprende un territorio más amplio comprendido por la Ciudad Autónoma y 40 municipios de la provincia. Esta última definición responde a la noción de Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), representando el crecimiento de la mancha urbana. En este territorio habitan más de 15 millones de personas, más del 37 % de la población del país en un espacio menor al 1 % del territorio nacional. Por su parte, los partidos de la RMBA (40 municipios) aglutinan el 80 % del total de la población de la provincia en algo menos del 4 % del territorio provincial.

Al analizar las transformaciones recientes en el AMBA, se observa que el riesgo ambiental aumentó con el crecimiento no planificado, profundizado en los años 1990 con las denominadas nuevas formas urbanas o urbanizaciones cerradas. Como contracara a este modelo de expansión de baja densidad para sectores ricos, la dificultad de acceso al hábitat por parte de los grupos de menores recursos llevó al crecimiento de las villas y asentamientos y a la creación de complejos de vivienda social dispersos en la periferia. La pobreza urbana se concentró en las zonas más degradadas en términos ambientales: cuencas hídricas contaminadas, basurales, zonas inundables (Tobías y Fernández Bouzo 2022).

En lo que refiere a la provisión de infraestructura hídrica, el desfasaje entre el crecimiento de la ciudad y la expansión de las redes en agua evidenció las propias limitaciones de un sistema sociotécnico complejo, como es el de agua potable y saneamiento, regido a través de un modelo organizado de manera centralizada – esto quiere decir, fomentando la expansión del centro hacia la periferia – y con limitaciones para flexibilizar el servicio hacia las zonas más alejadas. El desarrollo y la evolución de dicho sistema ha configurado un territorio desequilibrado y desigual, con permanente tensión entre áreas conectadas e incluidas en la ciudad y otras desconectadas y excluidas en el conurbano.

Este desajuste se inició en los años 1940 y se vio agravado con el pasar del tiempo. Por un lado, por el desfinanciamiento que tuvo el servicio y el retraso en la expansión de las redes con relación a la velocidad que adquirió la urbanización en la región y, por el otro, por la lógica mercantil que primó durante la privatización en el período

1993-2006, que profundizó las desigualdades socioterritoriales en relación al servicio, priorizando la expansión de las redes. Durante este período, el incremento en reiteradas ocasiones de los costos fijos de la tarifa y la priorización de expansión en zonas de mayor capacidad económica, ampliaron la exclusión económica y territorial a partir de una lógica de mercantilización en un servicio básico como es el agua potable y las cloacas (Tobías 2014).

Si bien a nivel de la región metropolitana, la cobertura de servicio de agua se acerca al 78 %, este valor no es homogéneo para la totalidad de partidos ni grupos sociales. Según los datos actualizados por el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), existen 5.687 barrios populares a nivel nacional (esto comprende villas, asentamientos y complejos habitacionales construidos en el marco de políticas de acceso al hábitat),[2] y más del 30 % se ubica en el AMBA. En estos barrios la accesibilidad a servicios de red de agua y cloaca es limitada, e incluso en caso de existir las redes formales, generalmente estas presentan problemas de mantenimiento y baja presión de agua, lo que repercute en la calidad de los servicios.

Del total de barrios populares relevados a nivel nacional, el 96 % carece de acceso a redes de agua potable, más del 98 % a redes de cloaca, el 63.8 % no cuenta con acceso formal a la red eléctrica y el 98.9 % no accede a la red formal de gas natural (TECHO 2016). Esto supone que las poblaciones que allí residen deben apelar a formas alternativas de provisión, ya sea, en el caso del agua, conformando redes propias «pinchadas» a la red troncal de la empresa prestadora de servicio (eso siempre y cuando el barrio esté próximo al área servida de la empresa), o bien a través de perforaciones subterráneas con bomba manual o a motor.[3] También otras alternativas utilizadas son el acarreo del agua y su almacenamiento en tanques o bidones (lo que incrementa el riesgo de otras enfermedades como el dengue), o incluso la compra de agua embotellada. En el caso de la falta de cloacas, el sistema alternativo más empleado es el pozo ciego y, en algunos casos, la cámara séptica, dependiendo de los recursos económicos que disponga el hogar. Además de los barrios populares, el déficit de redes de agua y saneamiento también afecta a las poblaciones que residen en los partidos más periféricos del área metropolitana (véase figura 15.2). Esta situación se agrava al advertir

[2] https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-amplio-el-registro-nacional-de-barrios-populares.

[3] En el área del AMBA existen dos principales acuíferos: el Pampeano, que es el más superficial y el más contaminado; y el Puelche, que se encuentra a mayor profundidad, entre 40 y 70 m dependiendo la zona, y que aún contiene agua de calidad para su consumo, aunque los riesgos de contaminación son cada vez más elevados.

que son estos partidos periurbanos, los que mayor crecimiento han adquirido en las últimas décadas (Tobías y Fernández 2019).

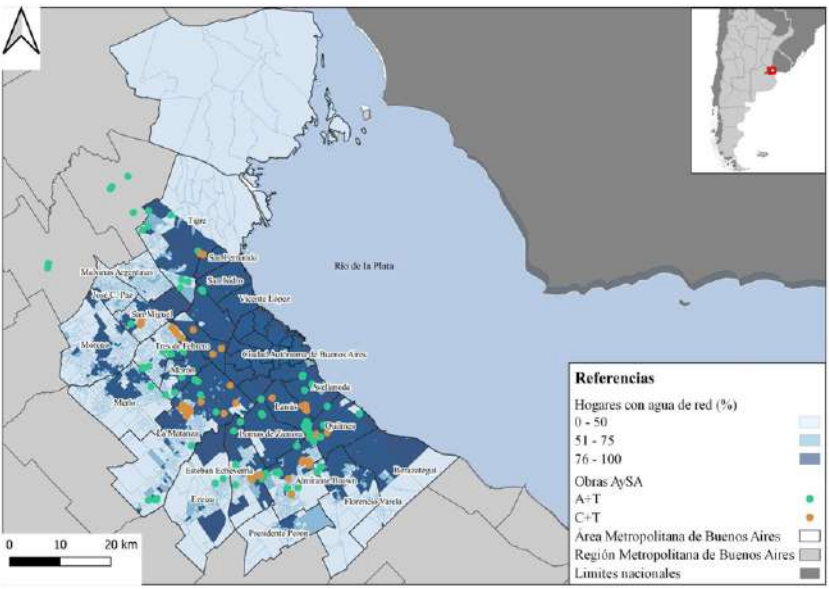

Figura 15.1. Planes Agua+Trabajo / Cloaca+Trabajo y nivel de cobertura de agua potable en hogares (%) en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Fuente: elaboración propia con base en INDEC (2010) y Datos abiertos obras AySA (https://obras.aysa.com.ar).

En este contexto, la llegada del COVID-19 al AMBA visibilizó las desigualdades pre-existentes en el territorio, al ser los sectores más vulnerables, especialmente los localizados en áreas degradadas, sin servicios de agua para higienizarse y en condiciones de hacinamiento, los más expuestos al riesgo de contagio del virus. Esto se evidenció en los meses de abril y mayo del 2020, cuando la mayoría de los contagios de COVID-19 en la CABA afectó a población de las villas de la ciudad, donde se presentan los niveles más críticos de hacinamiento y donde incluso hubo problemas por falta de agua que, en algunos casos, se extendieron más de 10 días (como en la Villa 31-31bis).[4] Estos problemas no solo impidieron el sostenimiento de las medidas de higiene necesarias, sino que también obligaron a los/as vecinos/as a romper las medidas de aislamiento para hacer extensas filas en busca de agua proveniente de camiones cisterna en distintos puntos del barrio.

[4] https://www.pagina12.com.ar/340973-ramona-medina-murio-pidiendo-equidad-pero-el-agua-potable-no.

15.2.2 El caso del Chaco salteño y la (histórica) emergencia hídrica y sanitaria

En la provincia de Salta, la región chaqueña es un espacio geográfico inmerso en procesos de expansión de la frontera agroindustrial, hidrocarburífera y de proyectos de infraestructura regional.[5] Desde fines del siglo XX, el avance del modelo de agronegocios ha sido acompañado por la pérdida de biodiversidad, el incremento de fumigaciones con agroquímicos, la apropiación desigual y contaminación de recursos hídricos, y la degradación y eliminación de recursos boscosos. Este *modelo de desarrollo* trajo aparejado nuevas desigualdades sociales, económicas, espaciales y ambientales, al tiempo que vino a reforzar y/o resignificar desigualdades preexistentes (Schmidt 2019, 2022).

El acceso al agua potable es un problema recurrente e irresuelto en la región, tanto en áreas rurales como urbanas y periurbanas (véase figura 15.2). Al desagregar los datos del Censo Nacional 2010 y analizar el conjunto de jurisdicciones departamentales es posible apreciar que la cobertura no se distribuye de manera homogénea: en lo que respecta a condiciones de saneamiento, el promedio provincial presenta cifras más altas de cobertura (60.6 %) que las jurisdicciones, donde los departamentos que presentan cifras más alarmantes son Rivadavia (que carece de cloacas), Anta (32.8 %) y San Martín (41.3 %). Por su parte, las condiciones de accesibilidad al agua de red pública para las jurisdicciones departamentales también presentan valores inferiores al total provincial (92 %). Asimismo, es posible advertir que las diferencias de acceso no solo responden a criterios espaciales, sino también culturales y étnicos: la cobertura de agua por red pública en los hogares indígenas desciende a 72.1 %. El departamento con mayor déficit de accesibilidad a las redes de agua potable y cloacas es Rivadavia, con 47 % de agua y 0 % de cloaca.

En zonas urbanas, donde los hogares cuentan con cobertura de red, son recurrentes los cortes del suministro y las denuncias vecinales que apuntan a la mala calidad del agua domiciliaria y a las irregularidades en el servicio. La problemática se profundiza en zonas rurales, donde la baja densidad poblacional y su alta dispersión territorial dificulta la cobertura por medio de redes, por lo que el abastecimiento cotidiano se realiza a través de formas alternativas de aprovisionamiento: perforaciones con bomba a motor o manual,

[5] El Chaco Salteño comprende cerca de 7.000.000 ha y está conformado por los departamentos del este provincial (en especial, Anta, Rivadavia, San Martín y Orán), ubicados en la llanura chaqueña y el llamado «Umbral al Chaco», una zona de transición entre la ecorregión de las Yungas y el Chaco seco.

transporte por medio de camiones cisterna, recolección de agua de lluvia, canales y/o arroyos.

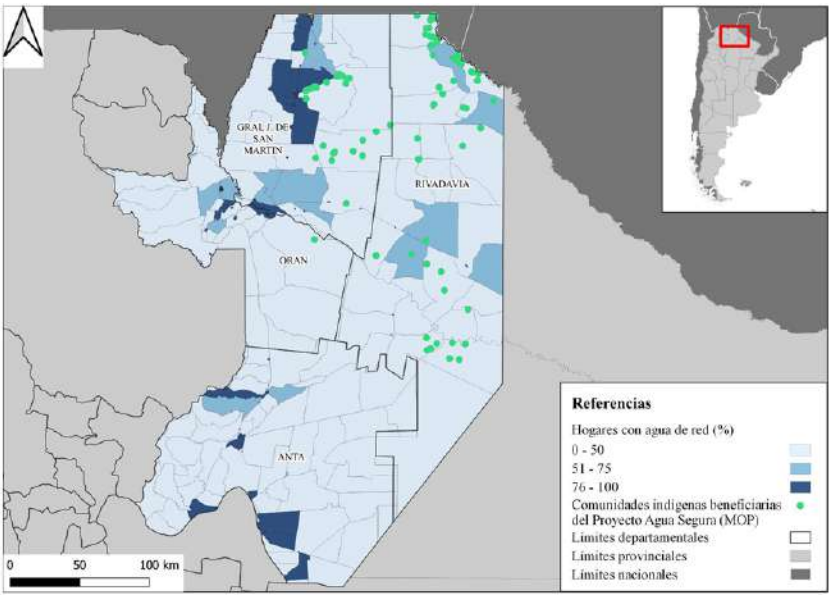

Figura 15.2. Comunidades indígenas beneficiarias del Proyecto Agua Segura y nivel de cobertura de agua potable en hogares (%) en el Chaco Salteño. Fuente: elaboración propia con base en INDEC (2010) y DNAPyS-MOP (2021b).

Si bien es posible apreciar un incremento de la cobertura en el último período intercensal (2001-2010), especialmente en la implementación de sistemas de cloacas, persisten las diferencias entre las jurisdicciones departamentales y el total provincial, así como la disparidad de cobertura entre el agua y las cloacas. En efecto, según el mapa de vulnerabilidad sanitaria desarrollado por la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento para localizar zonas prioritarias de acción (DNAPyS-MOP 2021b), los departamentos del norte provincial se encuentran entre las jurisdicciones con los valores críticos más altos del país. Esta afirmación emerge del cruce de cuatro indicadores: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), NBI sanitario (hogares sin retrete), casos por diarrea en menores de 5 años cada 100.000 habitantes (2019) y muertes por diarrea en menores de 5 años cada 100.000 habitantes (2010-2017), a partir de lo cual se concluyó que esta región de la provincia de Salta es una de las más comprometidas.

Por su parte, las actividades desplegadas por diversos emprendimientos – como el agronegocio, la ganadería empresarial y la

producción hidrocarburífera – no solo han privado del acceso al recurso hídrico a las poblaciones indígenas y campesinas que habitan el territorio, sino que impactan en la contaminación y degradación de las fuentes de agua disponibles (es el caso, por ejemplo, de las consecuencias derivadas de las pulverizaciones con agroquímicos en los cultivos regionales). A su vez, la región chaqueña presenta contaminantes naturales del agua subterránea, como es el caso del arsénico, que afecta su calidad y expone a la población que la consume a mayores riesgos de salud (Belmonte *et al.* 2021; López *et al.* 2018).

Estas situaciones estructurales se vuelven urgentes y cobran estado público de modo cíclico en la provincia, ante los casos de desnutrición y muerte en niños indígenas, cuyas causas se asocian a condiciones socioeconómicas, ambientales, sanitarias e hídricas de largo plazo. En particular, las medidas de cuidado y aislamiento decretadas a inicios del año 2020 debido a la pandemia por COVID-19 tuvieron lugar de modo simultáneo a la declaración del estado de Emergencia Sociosanitaria dispuesto por el gobierno salteño en los departamentos de Orán, San Martín y Rivadavia (ley 8.185/2020, luego prorrogada en reiteradas oportunidades).[6]

15.3 Políticas y programas de infraestructura hídrica en el marco del COVID-19

En este apartado, damos cuenta de las distintas políticas y programas que se emprendieron a nivel nacional durante el período 2020-2022 para hacer frente a la crisis sanitaria que enfrentan las áreas más postergadas en materia de accesibilidad a servicios de redes de agua y saneamiento. Para ello, nos centramos en dos actores estatales principales.[7] Por un lado, la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DNAPyS) perteneciente al Ministerio de Obras Públicas (MOP), encargada de diseñar y llevar adelante políticas tendientes a ampliar la cobertura de servicio de agua y cloaca a las áreas más deficitarias del país, especialmente en la región norte. Por otro lado, la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos

[6] https://www.pagina12.com.ar/406213-a-dos-anos-de-la-emergencia-sociosanitaria-afirman-que-nada-.

[7] El trabajo se centra en analizar las acciones de la DNAPyS y AySA, pero vale destacar que existe un tercer actor a nivel nacional con competencia en obras de agua y saneamiento que es el ENOHSA.

SA (AySA),[8] con competencia en la CABA y los partidos del Gran Buenos Aires.

15.3.1 La inversión en infraestructura hídrica en regiones con déficit de acceso al agua

De acuerdo al esquema de competencias previsto en la Constitución Nacional del año 1994, en Argentina rige un régimen federal en materia de recursos hídricos. No existe una ley nacional de agua y saneamiento y la gestión de los recursos hídricos junto con la operación, regulación y control en la prestación se encuentra descentralizada hacia las provincias, que presentan gran diversidad de formatos y estrategias para brindar estos servicios en sus territorios (empresas provinciales, municipales, privadas y cooperativas de servicio).[9] Se configura entonces una institucionalidad y gobernabilidad hídrica caracterizada por una dispersión de organismos, empresas prestadoras y entes de regulación, y por la falta de articulación entre los distintos niveles de gestión y las autoridades encargadas del control y monitoreo de la calidad y cantidad de agua efectivamente brindada. Vale destacar asimismo la inexistencia de espacios de representación y participación ciudadana donde se puedan canalizar y gestionar denuncias a las empresas prestatarias (Juárez 2015).

[8] AySA se creó en marzo de 2006 frente a la rescisión del contrato de concesión con la entonces empresa de capitales franceses, Aguas Argentinas SA. Está formada en un 90 % por capital del Estado nacional, mientras que el 10 % restante corresponde al personal a través de un Programa de Participación Accionaria (PPA).

[9] La mayoría de las provincias cuentan con empresas provinciales de agua y saneamiento, creadas a partir de la descentralización de la empresa federal Obras Sanitarias de la Nación en la década de 1980. En el AMBA, los principales actores encargados de brindar el servicio de agua y saneamiento son la empresa estatal AySA (que tiene competencia en la zona más urbanizada y densificada del territorio que comprende la CABA y prácticamente la totalidad del GBA, donde viven cerca de 12 millones de personas) y la empresa provincial Aguas Bonaerenses SA (ABSA), que se encarga de 79 localidades de la provincia, donde residen aproximadamente 2,5 millones de personas. Por fuera de estas dos empresas, intervienen también en algunas localidades cooperativas de servicio e incluso prestadores municipales. En Salta, la prestación del servicio depende de la empresa Aguas del Norte, Compañía Salteña de Agua y Saneamiento. Se encuentra bajo gestión estatal, luego de haber sido privatizada hacia fines de la década de 1990 como Aguas de Salta SA y reprovincializada en el año 2009. Es la encargada de abastecer del servicio de agua potable a 92 localidades (en 30 de estas, además de agua, brinda también servicios de cloacas).

No obstante lo señalado, desde la esfera nacional diversos organismos estatales implementan programas y proyectos de acceso al agua para consumo humano y/o productivo, con recursos nacionales y/o préstamos internacionales, en articulación con otras entidades provinciales, organizaciones sociales y territoriales. Con base a información publicada por los organismos nacionales en sus páginas web y a entrevistas con informantes clave, nos detenemos en los principales proyectos y obras de infraestructura hídrica impulsados en los años 2020-2022, cuando las históricas desigualdades en el acceso al agua se vieron solapadas con la emergencia sociosanitaria que implicó la pandemia por COVID-19.

De acuerdo con información suministrada en las entrevistas realizadas, el Presupuesto Nacional destinado a gastos de capital de agua potable y saneamiento hacia 2019 promedió los $ 20.000 millones, mientras que en los años posteriores el contexto de pandemia llevó a que las inversiones en el sector se incrementen alcanzando un total de $ 70.000 millones en 2020 y $ 216.000 millones en 2021 (esta última cifra corresponde al monto del presupuesto ejecutado). Tomando en consideración la proporción del presupuesto nacional total destinado al sector, este pasó de un promedio de 0,5 % en 2019 (el nivel más bajo desde el año 2010), al 2 % en el 2021 (el % más alto en el período considerado). Según datos anunciados por el organismo, la inversión realizada en obras de agua y cloaca a partir del 2019 a través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), la empresa AySA y la propia Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica perteneciente al MOP, permitirá ampliar al año 2023, la cobertura de servicios a 2,5 millones de habitantes (del total de 9 millones que carecen actualmente de estos servicios). Esto se logrará a partir de la implementación de distintas iniciativas como son el Plan de Gestión Integral de Recursos Hídricos creado en el año 2020, centrado en implementar obras que permitan aumentar para el año 2023 la cobertura en agua de un 80.2 % que había en 2019, a 85,8 %; y de 56,1 % a 63,2 en saneamiento; junto con obras de ampliación, mantenimiento y remodelación de la infraestructura hídrica que permitan mejorar la calidad en el servicio a aproximadamente 5,8 millones de usuarios de la red de agua y 11,3 millones de usuarios de la red de saneamiento.[10]

En lo que refiere a los departamentos chaqueños de la provincia de Salta, en el período señalado distintas dependencias de organismos nacionales llevaron adelante obras para captación, filtrado y almacenamiento de agua en áreas sin provisión (perforación de pozos y/o sistemas colectores de agua de lluvia, por ejemplo), así como

[10] https://www.argentina.gob.ar/noticias/desde-el-2019-ampliamos-25-millones-de-personas-el-servicio-de-agua-potable-y-saneamiento.

también para potabilización, optimización del servicio y recambios de redes, riego para huertas, sistemas de grifos comunitarios, filtros para arsénico y cisternas móviles, entre otras. Las mismas se impulsaron desde el Programa PROHUERTA perteneciente al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Ministerio de Desarrollo Social) y el Programa de Inserción Socio-Económica en Áreas Rurales del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, entre otros. También cobran atención los proyectos financiados a través del Programa de Desarrollo Social en áreas fronterizas del NOA, NEA con NBI del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y el Programa Bosques Nativos y Comunidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En todos los casos, estos proyectos fueron destinados mayormente a familias campesinas y comunidades indígenas y se implementaron en articulación con Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil de accionar territorial (Schmidt y Tobías 2021).

En particular, tomamos como ejemplo al Proyecto Agua segura en Comunidades indígenas de la provincia de Salta, financiado por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2776/OC-AR), ejecutado por la Unidad Belgrano Norte Grande y enmarcado dentro de las acciones de la DNAPyS para el actual Plan de Obras Públicas para el Desarrollo de la Nación «Argentina Grande».[11] En agosto de 2021 se lanzó la convocatoria a licitación pública para la construcción de sistemas de captación, filtración y almacenamiento de agua de lluvia para consumo doméstico destinados a comunidades rurales dispersas pertenecientes a pueblos originarios de los departamentos de San Martín, Orán y Rivadavia. El presupuesto disponible es cercano a los $ 900 millones (valores a abril 2021) y el plazo de construcción es de 24 meses desde la fecha de inicio de las obras.[12] Está previsto que las mismas beneficien a un total de 865 familias distribuidas en 91 comunidades, de las cuales 400 se encuentran comprendidas en el territorio afectado por sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos («Comunidades indígenas

[11] https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/argentina-grande-plan-de-obras-publicas-para-el-desarrollo-de-la-nacion y https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/infraestructura-y-politica-hidrica/agua-potable-y-saneamiento.

[12] El procedimiento de selección fue declarado fracasado en febrero de 2022, en virtud de haberse recibido una única oferta válida, que no cumple los requisitos licitatorios. Para más detalles véase https://licitaciones.obraspublicas.gob.ar/Biddings/Public-Bidding/2128.

miembros de la Asociación Lhaka Honhat versus Argentina»).[13] Así describen la propuesta desde la DNAPyS:

> «El proyecto que hicimos en Salta es un sistema simple, que es un techo grande, como de 10x10, 9x9, más un separador de primeras aguas, más una cisterna grande como de 3,5 metros de diámetro, más una bombita. Lo hicimos para población exclusivamente indígena dispersa, con desinfección que lo haría el propio habitante, (...) 865 cisternas familiares. Es un sistema pensado para 5 personas por familia. Lo hicimos junto con el INAI [Instituto Nacional de Asuntos Indígenas] y otros organismos. Y se licita en obra común, financiada por el BID, una empresa va a inspeccionar la obra, y va a haber acompañamiento social de 2 años: 6 meses antes de que empiece la obra y un año y medio después que termine la obra».[14]

Si bien hacemos foco en el proyecto mencionado, cabe destacar que desde el mismo MOP se han impulsado otros programas de infraestructura hídrica en el marco de la pandemia y la emergencia sociosanitaria. Por ejemplo, en octubre de 2020 se rubricó un Convenio de asistencia financiera entre el gobierno salteño y el ENOHSA para la ejecución de 91 proyectos de agua y saneamiento (por un total de $ 2.300 millones). En ese marco, la Secretaría de Obras Públicas provincial acordó la ejecución de obras hídricas en diversas localidades de los departamentos de Rivadavia y San Martín (optimización del servicio, ampliación de redes distribuidoras, conexiones domiciliarias, perforación de pozos, plantas potabilizadoras, entre otras).[15]

En lo que refiere a la expansión de la cobertura de servicios de agua y cloaca en los barrios populares del AMBA, AySA viene desarrollando los programas Agua+Trabajo (A+T) y Cloaca+Trabajo (C+T), que forman parte del plan de obras diseñado por la empresa para universalizar los servicios dentro de su área de concesión. Se iniciaron para el caso del agua potable en el año 2004, dentro de la gestión privatizada de Aguas Argentinas, en el municipio de La Matanza, y durante la prestación de AySA ampliaron su alcance al total de municipios donde presta servicios la empresa. Los programas

[13] Se trata de un conflicto territorial de largo aliento que involucra población originaria y familias criollas de los ex lotes fiscales 55 y 14 del departamento Rivadavia. La sentencia del año 2020 dispuso, entre otras medidas, que el Estado nacional debe identificar las situaciones críticas de acceso al agua y formular un plan de acción para su abordaje, en diálogo con las comunidades. https://www.corteidh.or.cr/ver_expediente.cfm?nId_expediente=276&lang=es.

[14] Entrevista realizada en agosto de 2021.

[15] https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/saenz-firmo-dos-convenios-con-enohsa-para-proveer-agua-potable-en-santa-victoria-este-74314.

A+T y C+T fueron creados como modelos de gestión para llevar los servicios a las áreas más vulnerables con elevados niveles de riesgo sanitario, y suponen la creación de redes a través del trabajo de la empresa con cooperativas barriales.

De este modo, contemplan un esquema de gestión que articula distintos actores. En primer lugar, AySA, encargada de administrar y financiar las obras, intervenir en aspectos técnicos y sociales y capacitar a los cooperativistas. En segundo lugar, la Agencia de Planificación (APLA), que representa uno de los órganos de control de la empresa (junto al Ente Regulador de Agua y Saneamiento) y, en lo que respecta a estos programas, se encarga de realizar su seguimiento y del estado de avance de las obras y nivel de inversión. En tercer lugar, las cooperativas de trabajo, encargadas de aportar la mano de obra para la ejecución de las obras, tareas por las que reciben una remuneración según el grado de avance mensual. En cuarto lugar, el Instituto Nacional de Economía Social (INAES), que acompaña el proceso de inscripción y conformación de cada cooperativa, ofreciendo capacitación en aspectos legales y administrativos. Por último, los municipios, que representan el ente ejecutor de las obras, son quienes presentan las áreas a expandir, administran los recursos transferidos por AySA y contratan a las cooperativas de trabajo.

El programa A+T y C+T lo lleva adelante el Área de Desarrollo de la Comunidad de la empresa que, si bien comenzó siendo un área marginal dentro de la misma, en los últimos años creció incorporando nuevos recursos humanos y líneas de financiamiento específicas. Los datos acumulados a diciembre de 2021 dan cuenta de un total de 978 obras, 330.878 conexiones instaladas, 3.434 km de redes instaladas, 1.532.426 personas beneficiadas y 16.000 empleos generados.[16] A pesar del avance logrado en la visibilización y el crecimiento de estos programas específicos para áreas vulnerables, vale destacar que en muchos casos los beneficios de la extensión de las redes a los barrios, principalmente en el caso de las cloacas, no son aprovechados en su totalidad. Esto es así porque la conexión a las nuevas redes públicas, así como las instalaciones intradomiciliaria requeridas quedan en responsabilidad de los nuevos usuarios, y en muchos casos las familias no logran conectarse, sea por el elevado costo que estas obras representan para los hogares o bien por el desconocimiento (Babbo 2014). Frente a esta situación, los planes A+T comenzaron a incluir en el año 2020, además de las redes secundarias en la vereda, la instalación de una canilla de agua al interior del lote (pero fuera de la vivienda). Para ello, han contado con líneas específicas de financiamiento de organismos internacionales así como con

[16] https://www.aysa.com.ar/Que-Hacemos/Plan-de-obras/A-T_C-T.

aportes propios de la empresa para reducir el riesgo sanitario de los barrios populares en el contexto de la pandemia por COVID-19. En el año 2020 FONPLATA aprobó el financiamiento de 30 millones de dólares para la construcción de redes de infraestructura en el marco de los programas A+T y C+T en municipios del AMBA (el programa total tiene un costo de 40 millones, 30 corresponden a FONPLATA y 10 a la propia empresa). Asimismo, AySA cuenta actualmente con financiamiento del Banco Mundial y del BID para la realización de conexiones intradomiciliarias.

15.3.2 Las obras hídricas y el mercado laboral

En adelante, indagamos en el modo en que estos proyectos de infraestructura hídrica permiten generar nuevas fuentes de trabajo y/o dinamizar el mercado laboral a nivel local y/o regional, para responder así no solo a la crisis hídrica y sanitaria sino también a la crisis socioeconómica derivada de la pandemia. De acuerdo a las políticas relevadas, encontramos dos modalidades principales de ejecución de las obras en territorio: en el caso del proyecto para Salta de sistemas de captación de agua de lluvia, se lleva a cabo a través de licitaciones públicas para la convocatoria a empresas, que son las encargadas de contratar la mano de obra. Por su parte, en el AMBA, AySA construye las obras mediante convenios con municipios y cooperativas locales en el marco de los planes A+T y C+T. En ambos casos, nos interesa reflexionar sobre las modalidades de reclutamiento laboral, la participación de la población local en la toma de decisiones y la continuidad de las fuentes de trabajo creadas en el mediano y largo plazo.

La implementación en territorio del plan de acceso al agua segura en comunidades indígenas para la provincia de Salta ejecutado desde la DNAPyS-MOP con financiamiento internacional consta de tres componentes:

1) relevamiento en campo y localización de las comunidades y familias beneficiarias, considerando su nivel de acceso a fuentes de agua segura y distancia a centros urbanos;
2) ejecución de las obras;
3) acompañamiento social, capacitación y monitoreo con el fin de garantizar el correcto uso, operación y mantenimiento de los sistemas (por un plazo de dos años).

La primera y última de las etapas están a cargo de Organizaciones de la Sociedad Civil contratadas para estos fines específicos, mientras que la segunda involucra a contratistas privados (MOP-DNAPyS, 2021a). En palabras de integrantes de la DNAPyS:

> «Se repite el esquema tradicional mediante el cual una empresa ejecuta la construcción de la obra y otra empresa que fiscaliza la construcción o que representa al contratante que es la inspección de obra. Eso digamos se repite ese esquema por una cuestión también de que el Banco así lo exige. Se pensó también en algún momento poder hacerlo de una forma con cooperativas, de una forma un poco más menor, pero no se puede. Los créditos internacionales tienen esas limitaciones y tienen que ser un sistema tradicional con determinados requisitos. Por ese motivo se recurrió a ese sistema. (...) En realidad se exige como mínimo un 20 % de mano de obra local, pero igual hay un agregado en el pliego que tiene que ver con que ese porcentaje de mano de obra es difícil de lograr porque por ahí no hay interés».[17]

Tal como anticipa el fragmento de la entrevista, en lo que respecta a la contratación de mano de obra, los pliegos de la licitación señalan que se busca contribuir a la generación de ingresos de las personas del área de influencia de los proyectos, particularmente de las comunidades originarias (sumado al objetivo de mejorar la aceptación local del proyecto y generar un mayor sentido de apropiación de las instalaciones a ejecutar). En este sentido, se prevé la creación de un Programa de contratación de mano de obra local, que priorice la incorporación de personal oriundo de los departamentos de Rivadavia, San Martín y Orán, con énfasis en pobladores indígenas pertenecientes a las comunidades a intervenir y reduciendo al mínimo la contratación de personal foráneo. Se espera asimismo que la empresa priorice la vinculación de mano de obra local calificada y no calificada en el proceso constructivo, de pobladores pertenecientes tanto a comunidades originarias como a comunidades criollas de la zona. Para la mano de obra no calificada, el pliego licitatorio anuncia que se deberá contemplar la incorporación de personal local y se priorizará la mano de obra indígena, especialmente de aquellos pobladores que pertenezcan a las comunidades beneficiarias. Sobre esto último se estipula que, siempre que sea posible, se deberá contar – para la ejecución de las obras civiles – con un mínimo de 20 % de mano de obra que pertenezca a las correspondientes comunidades del lugar de emplazamiento de las obras (sobre la mano de obra total contratada) (DNAPyS-MOP 2021a).

En el documento de Estudio de Impacto Ambiental y Social (DNAPyS-MOP 2021a) se hace referencia al impacto en el desarrollo económico. Se afirma que las actividades previstas en la fase constructiva requerirán mano de obra (tanto especializada como no calificada) y de adquisición de materiales y servicios de construcción, lo cual producirá un impacto positivo en la generación de empleo y en la dinamización de la actividad de comercio de bienes y servicios.

[17] Entrevista realizada en agosto de 2021.

Estos impactos son considerados positivos, pero de carácter transitorio. Del mismo modo, se destaca que la ejecución de las obras con al menos un 20 % de mano de obra perteneciente a las comunidades afectadas redundará en un beneficio económico para esas familias, a la vez que significará la generación de nuevas habilidades en los trabajadores mediante las capacitaciones que recibirán para las tareas. Si bien estos impactos se consideran positivos, están caracterizados por ser de carácter transitorio, puntual y de baja intensidad (beneficiará a un grupo reducido de familias). Vale advertir que los pliegos licitatorios no aportan especificaciones respecto de las modalidades de contratación ni sobre el cupo de género previsto en la contratación de mano de obra. No obstante, en línea con las políticas de salvaguardas ambientales y sociales del BID, se prevé que en la etapa de capacitación y mantenimiento posterior a las obras se incluyan encuentros para mujeres con el fin de fortalecer su participación y capacidades de uso y gestión de la infraestructura construida.

Lo antedicho puede contraponerse con otras obras hídricas de similares características impulsadas en el período considerado, pero que se ejecutan de modo distinto. Por ejemplo, las que remiten al convenio entre el ENOHSA y la provincia que, de acuerdo a lo señalado por integrantes de la Mesa de Agua del Chaco salteño:

> «Baja la plata la provincia, pero la provincia está obligada a ejecutarla a través de las ONGs. Entonces el Ministerio de Desarrollo Social, que es donde está la cabeza de la Mesa del Agua, firma convenio con las ONGs que se presenten y que cumplen con la requisitoria administrativa (...). Y estas organizaciones tenían seleccionados sus beneficiarios, que en algunos casos eran comunidades indígenas, que en otros casos eran familias criollas (...). La metodología de construcción debe ser una metodología de construcción participativa, donde la gente esté involucrada. Porque justamente las cosechas de agua son soluciones para población dispersa, que no puede estar dependiendo de una empresa exclusivamente. Porque ¿qué es lo que pasa cuando la empresa termina la obra llave en mano y se la entrega al cacique, se la entrega a la jefa o jefe de familia criolla, se va, y los tipos no saben cómo funciona eso, no entienden qué es lo que pasa si algo se rompe? (...) Entonces lo básico de la metodología es que nosotros capacitamos el grupo de constructores que se va armando, que son grupos de actores locales, no son empresas las que vienen a hacerlas. Entonces las fundaciones lo que hacen es colaborar con la parte administrativa, con la parte de logística, con la parte de compras. Y son los grupos de constructores locales que están capacitados los que van armando y los que van construyendo las cisternas y que van enseñándole a la gente cómo funcionan, qué es lo que están haciendo y cómo se construye eso, cómo funciona y cómo se puede arreglar el

> día de mañana que no esté la empresa ya en la zona. Esa es la diferencia que nosotros tenemos por ahí con otros sistemas».[18]

Un requisito insoslayable para la implementación de este tipo de proyectos de infraestructura en territorios indígenas remite a los mecanismos de consulta libre, previa e informada, que apuntan a la participación e involucramiento de las poblaciones beneficiarias para la toma de decisiones y la apropiación de las obras en el largo plazo. Al respecto, cabe destacar que en el transcurso de la primera etapa del proyecto del BID se implementaron distintas instancias de consulta y dispositivos participativos, en un trabajo colaborativo con el INAI, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y otras organizaciones con trabajo territorial en la región:

> «En lo que quedaban dentro de lo que son los lotes 55 y 14, ahí en Santa Victoria Este, el proceso de consulta en realidad fue directamente con Lhaka Honhat a través del CELS y eso se enviaban notas y se hicieron consultas y asambleas en Lhaka Honhat, que aprobaron el proyecto. Ellos nos hicieron una devolución de las comunidades que requerían cisternas, la ubicación y la cantidad de cisternas. Directamente lo eligieron ellos. Y se hizo una aprobación del proyecto por parte de Lhaka Honhat. Y en el resto de las zonas, todo lo que es Rivadavia Banda Norte, Rivadavia Banda Sur, San Martín y en Orán en realidad solamente hay un punto, una comunidad, se hicieron primero consultas a través de los CPI [representantes del Consejo de Participación Indígena del INAI] y después directamente con las comunidades, siempre divididas por pueblos. Son mayoritariamente wichi las comunidades, pero hay algunas iogys y otras chorote. Y se hizo todo el proceso de consulta en base a los requerimientos también del Banco. Y estuvo interesante, porque participamos vía Zoom, un telefonito ahí en el medio del monte, todos los representantes, los caciques de cada comunidad reunidos y haciendo un intercambio sobre el proyecto».[19]

Si bien la primera etapa del proyecto ya se ha cumplido, en acuerdo con los requisitos participativos incluso en el contexto de pandemia y aislamiento social, a la fecha del cierre del presente artículo la licitación no logró ser adjudicada a ningún oferente y se encuentra en proceso de reestructuración (nuevas licitaciones más pequeñas, en lotes de una menor cantidad de sistemas, para garantizar que empresas contratistas locales se sumen al proceso licitatorio). Mientras tanto, el acceso al agua segura y las expectativas de contribución a las condiciones sanitarias regionales, junto con la (si bien temporal) oferta laboral a las poblaciones locales para una mejora en su situación socioeconómica, aún no se han plasmado en el territorio.

[18] Entrevista realizada en abril de 2022.
[19] Entrevista realizada en agosto de 2021.

En el caso de los planes A+T y C+T que lleva adelante AySA en el AMBA, se crearon – como ya vimos – con el doble objetivo de reducir el riesgo sanitario en áreas populares, por un lado; y ofrecer fuentes de empleo local, por otro. Cuando comenzaron en el año 2004, el programa A+T formaba parte del entonces Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados (sucesor del Plan Trabajar). Como destaca Kasparian (2020), luego de la crisis que afrontó el país en el 2001, comenzó un proceso de recuperación económico y social y se pasó de los programas de transferencia de emergencia laboral a estrategias de protección social orientadas a la inclusión social a través del «trabajo digno y genuino». Así, se comenzó a promover el trabajo asociativo y autogestionado y algunos programas específicos – como es el caso del A+T – se enfocaron en la creación de cooperativas de trabajo que pudieran ejecutar obra pública. Si bien muchas cosas cambiaron en el país y en el sector desde entonces a esta parte, el objetivo del programa A+T (ahora también C+T) sigue siendo el de articular la política social a través de cooperativas de trabajo para la creación de obra pública en los barrios más vulnerables.

Actualmente, existen alrededor de 60 cooperativas en funcionamiento con un promedio de 20 integrantes cada una. Con relación a la modalidad de contratación, AySA se encarga de firmar convenios con los distintos municipios quienes, por su parte, contratan a las cooperativas conformadas por asociados/as, por el plazo de duración de la obra. Los cooperativistas son capacitados por la empresa a través del Instituto Tecnológico Leopoldo Marechal, que pertenece al sindicato de la empresa (SGBATOS). En el marco de la pandemia, los esquemas y formatos de capacitación tuvieron que replantearse y se pasó a una forma de capacitación presencial en obra (es decir, en el terreno). La capacitación obtenida por los cooperativistas, luego complementada con la experiencia de la realización de las obras en los barrios, lleva a que la empresa prefiera tener continuidad de trabajo con las cooperativas ya formadas. En palabras de miembros del área de la Desarrollo de la Comunidad:

> «Estamos haciendo un trabajo de avance más continuo digamos, porque, por el otro lado, cuando uno trabaja con muchísima cantidad de cooperativas al mismo tiempo, un poco se descontrola el trabajo. Es una relación que hay que cuidar mucho digamos, hay que atender muy minuciosamente las distintas situaciones que van pasando con los vecinos y con la cooperativa hacia el interior de la cooperativa en sí, para que pueda consolidarse como cooperativa como grupo de gente y pueda tener alguna proyección un poco mayor. Sino, hay mucha gente que se da cuenta en esa primera obra, que no es para ese trabajo, o no le rinde, o no lo sé, entonces se produce una rotación enorme y eso produce malestar en la comunidad donde se está trabajando porque la obra empieza, se corta, se discontinúa, y ese proceso no lo podemos vivir permanentemente.

> Entonces tratamos de que la cooperativa tenga una determinada continuidad, la primer obra pasará eso y después ya hacia el final de la primer obra se produce la consolidación del grupo de trabajo con los roles que el grupo de trabajo se establece y esa consolidación hace que consideremos que sea apropiado que por lo menos haga dos o tres obras y esta es un poco la forma por la cual disponemos de determinadas obras para desarrollar y otra de las razones tiene que ver con la complejidad del trabajo. Tratamos de que no sea terriblemente complejo porque no lo van a poder desarrollar porque no tienen el equipamiento y no le podemos dar el apoyo necesario para el desarrollo de esas tareas. Entonces, por una cuestión de nuevo, de no quedar mal con un barrio, hay tareas que no puede desarrollar una cooperativa y hay tareas que deben ser desarrolladas sí o sí por un contratista».[20]

En el fragmento recién destacado, se pueden observar los alcances y limitaciones que tienen las cooperativas en términos técnicos, para trabajar de manera continua en obras del sector. No obstante, los cooperativistas tienen a su cargo la realización del trabajo territorial en los barrios, que en definitiva es tan o más importante que los conocimientos técnicos de las obras.

> «La calificación o el tipo de capacitación que se da es igual para todos. La cooperativa establece, en definitiva, cómo se distribuyen en cada grupo de trabajo sus roles. Pero la capacitación técnica es igual para todos. Posteriormente, lo que se va haciendo es reforzando lo relativo al trabajo territorial y al trabajo más de sensibilización con la comunidad, eso se van haciendo talleres particulares para menos personas. Y los tutores que tenemos en la Dirección van haciendo ese seguimiento. Se arma como un plan de tareas o un plan de acción que se va respetando mes a mes y ese plan de acción es certificable como si fuese una tarea técnica. Si no lo incorporamos de esa manera el trabajo no se entiende como trabajo y no se entiende como una tarea más. Entonces existe el acta de medición técnica que se incorporan certificado y el acta de medición social en el certificado también y es certificable».[21]

Una vez realizada la obra, los hogares conectados pasan a ser usuarios de la empresa, por lo que AySA pasa a velar por el mantenimiento de las infraestructuras:

> «Cuando una obra de A+T termina, AySA tiene la obligación de su mantenimiento y operación. Es decir, todos los habitantes de ese barrio tienen el mismo derecho que tenemos cualquiera de nosotros en cualquier área formal de la ciudad con el derecho a llamar por teléfono y que AySA tenga que ir a hacer las reparaciones correspondientes con la tutela del Ente regulador con la regulación de esa agua servida».[22]

[20] Entrevista realizada en octubre de 2021.
[21] Entrevista realizada en octubre de 2021.
[22] Entrevista realizada en octubre de 2021.

No obstante, es importante destacar que históricamente los planes A+T y C+T han presentado serios problemas de mantenimiento de las redes, ya que una vez finalizada la obra, la empresa deja de tener llegada directa al barrio. Por fuera de estos detalles, un dato interesante que se agrega a partir del cambio de gestión de gobierno en el año 2019 es el marcado interés por introducir la perspectiva de género dentro de la empresa, y especialmente, dentro de los programas con cooperativas.[23] Así, tal como advierten trabajadores de la empresa, las cooperativas existentes fueron reestructuradas, incorporando un mayor número de mujeres:

> «Pasamos de 16 a 20 integrantes la cooperativa, con la obligación de que como mínimo estas nuevas cuatro personas tenían que ser mujeres. Y en las cooperativas nuevas que se forman, tienen que ser sí o sí un 50 %. Al día de hoy estamos con 51 % de integrantes mujeres en el plan. El año pasado lo terminamos con un 35 % y al día de hoy está en un 51 %».[24]

Además de la búsqueda de paridad de género, otro elemento que se incorporó recientemente en el marco de los planes A+T y C+T es la figura de los promotores sociocomunitarios, con el objetivo de «que exista un fuerte trabajo territorial y un mayor vínculo con el barrio donde se está trabajando». Esta figura refiere a integrantes de las propias cooperativas (en general asociados a la figura femenina) que tienen un mejor trato o relación con la comunidad y que realizan diversos relevamientos y trabajos de concientización en el barrio sobre la importancia de las obras y de la conexión, tanto a nivel social como ambiental. Tienen un rol fundamental en el éxito de los planes, ya que, en muchos casos, a pesar de la realización de las obras, los hogares terminan sin conectarse a la red por falta de recursos económicos propios o bien por desconocimiento de las ventajas de estar conectado.

Un último punto a destacar remite a las estrategias desplegadas desde la empresa para dar continuidad a los ingresos laborales, cuando AySA debió paralizar de manera momentánea la ejecución de las obras en respuesta a las medidas nacionales de aislamiento y cuidado. En ese marco, las cooperativas recibieron ayuda económica por parte de la empresa estatal para evitar quedarse sin ingresos (el monto era similar al del Ingreso Familiar de Emergencia otorgado por el Gobierno Nacional). Si bien la empresa suspendió temporalmente las obras, en algunos municipios les costó retomar los programas A+T y C+T debido a las medidas tomadas por los poderes locales

[23] https://www.aysa.com.ar/usuarios/Novedades/2022/06/avanzan_obras_de_agua_Barrio_Azul.

[24] Entrevista realizada en octubre de 2021.

> «Hubo algunos municipios que establecieron cierres muy fuertes y que impedían el trabajo en los barrios porque establecieron un esquema en el cual la idea era que no hubiera muchos movimientos en el territorio. Y en esos casos mantuvimos suspendidas las obras un poco en consenso, en conjunto con el municipio cobrando esta ayuda hasta tanto se pudo reiniciar las obras. Durante todo este período pudimos ir firmando nuevos acuerdos, firmamos con todos los municipios donde trabajamos convenios marcos nuevos convenios».[25]

15.4 Reflexiones finales

El trabajo se propuso analizar los efectos de la pandemia por COVID-19 en las desigualdades hídricas y sanitarias de poblaciones vulnerables que habitan dos territorios con características diferenciales. En primer lugar, las experiencias relatadas permiten advertir que en áreas periurbanas e indígenas en el Chaco salteño y los barrios populares en el AMBA, las desigualdades hídricas se asientan en procesos históricos y se yuxtaponen con otras desigualdades preexistentes. En este marco, la pandemia logró visibilizar y profundizar la crisis sanitaria, económica y ambiental que enfrentan estos territorios. Crisis que no solo se expresa en términos de accesibilidad sino también en problemas asociados a la calidad y continuidad de los servicios.

En segundo lugar, buscó indagar el modo en que, dentro del sector de agua y saneamiento, la pandemia dinamizó líneas específicas de financiamiento para la construcción y ampliación de obras de infraestructura hídrica para responder a la emergencia sanitaria. Si bien algunas de estas líneas existían previamente al COVID-19, la emergencia sanitaria implicó una mayor atención y focalización por parte de los organismos gubernamentales en el desarrollo de obras en áreas vulnerables y con déficit estructurales, como el AMBA y la región chaqueña en Salta. No obstante estos avances, y con sustento en investigaciones precedentes, podemos aventurar ciertas limitaciones o problemas vinculados a la implementación de este tipo de soluciones tecnológicas diseñadas para brindar servicio de agua en áreas sin cobertura. En muchos casos son programas pensados de «arriba hacia abajo», es decir, sin contemplar mecanismos participativos reales que permitan repensar la infraestructura en función de los usos y costumbres locales. A su vez, existen problemas frecuentes con relación a la gestión y el mantenimiento de estas obras, dado el complejo entramado de actores que terminan interviniendo en la operación de infraestructuras – no solo empresas prestadoras, gobiernos locales, provinciales y organizaciones sociales, entre otros – (Juárez 2015; Schmidt y Tobías 2021; Tobías *et al.* 2020).

[25] Entrevista realizada en octubre de 2021.

A partir de los casos analizados, se intentó remarcar que, en contextos y territorios donde la gestión del agua representa una problemática irresuelta, la posibilidad de acceder a fuentes seguras de provisión supone no solo una mejora «técnica», sino también un reconocimiento social y político en tanto ciudadanos (Larkin 2013). En este sentido, sostenemos que las redes de infraestructuras deben ser entendidas como procesos que precisan esfuerzos e inversiones constantes para su funcionamiento: son siempre «logros precarios» (Graham 2010, pág. 10). Esto lleva a reforzar la centralidad e importancia del Estado en sus distintos niveles y competencias para garantizar el mantenimiento, control y regulación de las obras, con el fin de que el acceso al agua en cantidad y calidad suficientes para las poblaciones beneficiarias de estos proyectos se cumpla no solo durante la contingencia de una crisis hídrica y sanitaria sino también en el mediano y largo plazo. En adición, implica también el acompañamiento y fortalecimiento de las experiencias comunitarias y autogestivas que buscan desarrollar autónomamente esta provisión de agua segura.

En tercer y último lugar, en lo que refiere a la implementación de los proyectos y programas de abastecimiento de agua en los territorios, pudimos ver que en términos generales su diseño contempla la generación de puestos de trabajo local y el involucramiento de las poblaciones en la construcción de las obras y su mantenimiento posterior. Esto puede ejecutarse bajo diversas modalidades (cooperativas en convenio con municipios, contratos vía privados, entre otras), pero la característica común es que no supone un puesto laboral estable en el largo plazo, ya que son contratos temporales. Por tanto, aún persisten dificultades e incertidumbre en torno a su implementación y a la continuación de los puestos de empleo generados. No obstante ello, estas experiencias permiten fortalecer procesos organizativos en los territorios a la vez que, a través de la incorporación de mano de obra local – y especialmente del cupo de género y de población indígena – estos programas se proponen fortalecer el involucramiento de sectores sociales relegados en el mercado de trabajo local.

Referencias

ANAND, NIKHIL

2017 *Hydraulic city: Water and the infrastructures of citizenship in Mumbai*, Duke University Press, referencia citada en página 373.

BABBO, LUIS

2014 *Saneamiento y Desarrollo Urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, maestriathesis, Universidad de Buenos Aires, referencia citada en página 385.

BELMONTE, SILVINA; EMILCE LÓPEZ Y MARÍA GARCÍA

2021 «Identificación de áreas prioritarias para la gestión del agua en el Chaco salteño, Argentina», en *Agua y Territorio*, n.º 17, págs. 7-32, referencia citada en página 380.

BOWKER, GEOFFREY

1994 *Science on the run: Information management and industrial geophysics at schlumberger, 1920–1940*, MIT Press, referencia citada en página 372.

DNAPYS-MOP

2021a «Estudio de Impacto Ambiental y Social», en *Proyecto agua segura en comunidades indígenas de la provincia de Salta*, Ministerio de Obras Públicas. Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento, referencia citada en página 387.

2021b «Memoria Descriptiva», en *Proyecto agua segura en comunidades indígenas de la provincia de Salta*, Ministerio de Obras Públicas. Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento, referencia citada en página 379.

GRAHAM, STEPHEN

2010 «When infraestructures fail», en *Disrupted Cities: When Infrastructure Fails*, Routledge, págs. 1-26, referencia citada en página 394.

INDEC

2010 *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, referencia citada en páginas 377, 379.

JUÁREZ, PAULA

2015 «De la canilla comunitaria al desarrollo inclusivo sustentable. Aportes para la gestión de los recursos hídricos en Argentina», en *Ciencia e investigación*, vol. 65, n.º 3, págs. 69-83, referencia citada en páginas 381, 393.

KASPARIAN, DENISE

2020 *Lucha ¿sin patrón? La conflictividad de trabajo en empresas recuperadas y cooperativas del Programa Argentina Trabaja*, Buenos Aires: Teseo, referencia citada en página 390.

LARKIN, BRIAN

2013 «The politics and poetics of infrastructure», en *Annual Review of Anthropology*, n.º 42, págs. 327-343, referencia citada en páginas 372, 394.

LÓPEZ, EMILCE *et al.*

2018 «Accesibilidad al agua para consumo humano en la provincia de Salta-Argentina. Diseño de un indicador en entorno SIG», en *Revista Nodo*, vol. 12, n.º 24, págs. 32-45, referencia citada en página 380.

MERLINSKY, GABRIELA Y MELINA TOBÍAS

2020 «Pandemia, desigualdades ambientales y acceso al agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires», en *Revista Sociedad*, n.º 41, págs. 46-58, referencia citada en página 373.

SCHMIDT, MARIANA

2019 «(In)justicias ambientales, territoriales y sociosanitarias en el Chaco salteño, Argentina», en *Folia Histórica del Nordeste*, n.º 35, págs. 7-26, referencia citada en páginas 373, 378.

2022 «El cañito de la red llega, lo que no llega es el agua. Hacia una ecología política del agua en el Chaco salteño, Argentina», en *Territorios*, n.º 46, págs. 1-29, referencia citada en páginas 373, 378.

SCHMIDT, MARIANA *et al.*

sin fecha «Conflictos por el agua y el uso de agroquímicos en Salta y Santiago del Estero, Argentina: un análisis desde la ecología política», en *Agua y Territorio*, n.º 21, en prensa, referencia citada en página 373.

SCHMIDT, MARIANA Y MELINA TOBÍAS

2021 «Infraestructuras de agua potable y desigualdades hídricas en áreas periurbanas y rurales del Chaco salteño, Argentina», en *Estudios Rurales*, vol. 11, n.º 24, referencia citada en páginas 373, 383, 393.

TECHO

2016 *Relevamiento de Asentamientos Informales*, Techo, referencia citada en página 376.

TOBÍAS, MELINA

2014 *La re-estatización del servicio de agua y saneamiento y la gobernabilidad del agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2012)*, Tesis de Magíster, Universidad Nacional de San Martín, referencia citada en página 376.

TOBÍAS, MELINA *et al.*

2020 «Desigualdades en el acceso al agua y la salud en contextos de pandemia. El caso del Noroeste del Conurbano Bonaerense», en *Desigualdades en el marco de la pandemia. Reflexiones y desafíos*, comp. por Nora Goren y Guillermo Ferrón, Buenos Aires: UNPAZ, vol. 1, págs. 58-62, referencia citada en páginas 373, 393.

TOBÍAS, MELINA Y LEONARDO FERNÁNDEZ

2019 «La circulación del agua en Buenos Aires. Resonancias geográficas y desigualdades socio-espaciales en el acceso al servicio», en *Cuadernos de Geografía*, vol. 28, n.º 2, págs. 423-441, referencia citada en página 377.

TOBÍAS, MELINA Y SOLEDAD FERNÁNDEZ BOUZO

2022 «Social, Health, and Environmental Impacts of the Mandatory Lockdown in Underprivileged Neighbourhoods of Buenos Aires», en *Covid-19 and the Sociology of Risk and Uncertainty. Studies of Social Phenomena and Social Theory Across 6 Continents*, ed. por Patrick Brown y Jens Zinn, Palgrave Macmillan, págs. 85-114, referencia citada en páginas 373, 375.

Colofón

La producción de este libro se realizó utilizando herramientas de *software* libre, el trabajo de edición y maquetación se realizó con el lenguaje LaTeX, la salida a pdf con el *driver* de LuaLaTeX.

Las familias tipográficas utilizadas dentro del libro son: IBM Plex, una superfamilia de tipografía abierta, diseñada y desarrollada conceptualmente por Mike Abbink en IBM con colaboración de Bold Monday y Linux Libertine una tipografía digital creada en 2003 por Philipp Poll en el Proyecto de Fuentes Abiertas «Libertine».

En el tomo 2 del libro profundizamos el estudio de los efectos socio-ocupacionales en tres sectores de actividad: el sistema científico y universitario, construcción y logística, y economía popular. Esta selección atendió a un doble criterio: I) que involucren la inserción de trabajadores con distintos niveles de calificación y, por tanto, la pertenencia a tres estratos de la estructura de clases, y II) que en esos sectores el Estado pueda implementar políticas para impulsar el desarrollo económico y social en la postpandemia. ¿Cómo impactó la pandemia en las condiciones de trabajo de estos tres sectores? ¿Qué estrategias y formas de organización desplegaron las y los trabajadores para sostener el trabajo y reproducir las condiciones materiales de vida durante la emergencia socio-sanitaria? ¿Qué demandas y propuestas elaboraron actores colectivos de cada sector –en un contexto muy adverso- para catalizar la reactivación del entramado productivo y traccionar la expansión de empleo calificado y protegido? ¿Cuáles fueron las respuestas estatales a la emergencia sociosanitaria en general y a las demandas de cada sector en particular? ¿Qué legados dejan estas experiencias para repensar el desarrollo en Argentina?

Las investigaciones reunidas utilizan una metodología cualitativa, específicamente entrevistas semiestructuradas a trabajadoras/es e informantes clave (representantes sindicales, de movimientos sociales, directivos de cámaras empresariales, funcionarios del Estado) de los sectores estratégicos mencionados. La selección de entrevistadas/dos tuvo en cuenta la representatividad con respecto al sector, la paridad de género y la diversidad regional: las múltiples miradas de investigadoras e investigadores de todas las regiones del país permitió trazar un panorama federal y diverso de los efectos de la pandemia.

La pandemia, al visibilizar muchas problemáticas de la estructura social, abrió intersticios de oportunidad para una mayor participación del Estado en la planificación del desarrollo. En una relación compleja con el Estado, de canalización de demandas pero también de respuestas a veces tardías e insuficientes, amplios sectores de la clase trabajadora y las clases medias, que no se resignan al incremento de la desigualdad, fueron elaborando estrategias de adaptación y resistencia, y en ese camino, delinearon una apuesta posible hacia la convergencia organizativa, política y socio-económica. En definitiva, "todos los caminos parecen conducir al Estado" y su papel estratégico redistributivo.